

HORIZONTALIDADES E MODERNIZAÇÕES NA ILHA DO MARANHÃO: INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE URBANA DO PROGRAMA PRÓ-TRANSPORTE¹

HORIZONTALITIES AND MODERNIZATIONS IN MARANHÃO ISLAND: INVESTMENTS IN URBAN MOBILITY INFRASTRUCTURE OF THE PRO-TRANSPORT PROGRAM

Márcio Cataia²

Carlos Eduardo Nobre³

Vinícius Castelo Branco de Aguiar⁴

RESUMO: apresentamos resultados preliminares de nossa pesquisa acerca das articulações federativas para financiamento do sistema público de transporte de passageiros e da infraestrutura de mobilidade urbana na Ilha do Maranhão. Enfatizamos a distribuição territorial dos investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana por meio do Programa Federal Pró-Transporte e de seu respectivo fundo de financiamento, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Verificamos que os investimentos são realizados de forma seletiva a partir de articulações federativas verticais em detrimento de articulações federativas horizontais que contemplem as demandas de interesse comum do subespaço metropolitano, contribuindo para a fragmentação da metrópole do ponto de vista do sistema de transporte público e da mobilidade urbana.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana. Pró-Transporte. FGTS. Ilha do Maranhão.

ABSTRACT: we present preliminary results of our research on the federative articulations for financing the public transport system and the urban mobility infrastructure on the Maranhão Island. We emphasize the territorial distribution of investments in urban mobility infrastructure, through the Federal Pro-Transport Program and its respective financing fund, *O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço* (FGTS). We have verified that investments are made selectively from vertical federative joints to the detriment

1 Essa pesquisa faz parte de um dos eixos de projeto financiado pelo Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia – PROCAD Amazônia, por meio do edital nº 21/2018, envolvendo os Programas de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tal projeto intitula-se Uso do Território, Modernizações, desigualdades sociais e questão ambiental no Maranhão.

2 Professor Doutor no Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (IG/Unicamp). E-mail: cataia@unicamp.br.

3 Professor Doutor no Departamento de História e Geografia da Universidade Estadual do Maranhão (DHG/UEMA). E-mail: cdonobre19@gmail.com.

4 Graduando em Geografia pela Universidade Estadual do Maranhão. Bolsista pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da UEMA (PIBIC/UEMA), Edital nº 11/2019. E-mail: vinicius.casteloaguiar@gmail.com.

of horizontal federative joints that contemplate the demands of common interest in the metropolitan subspace, contributing to the fragmentation of the metropolis from the point of view of the public transport and urban mobility.

Keywords: Urban mobility. *Pró-Transporte* Program. FGTS. Maranhão Island.

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta resultados preliminares de nossa pesquisa sobre as articulações federativas para financiamento do sistema público de transporte de passageiros e da infraestrutura de mobilidade urbana na Ilha do Maranhão⁵. Enfatizamos o Programa Federal Pró-Transporte e seu respectivo fundo de financiamento – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – destinado à produção de infraestruturas de acesso e instalação de equipamentos urbanos necessários ao sistema de transporte público.

O período considerado em nossa pesquisa (2012 a 2019) toma como marco inicial a Lei Federal nº 12.587, de 2012 (BRASIL, 2012b), que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e que dispõe, em seu sistema normativo, sobre os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana. Esse período de sete anos foi suficiente para uma avaliação consistente dessa política.

A Problemática que orientou a pesquisa é referida aos intercâmbios entre a complexidade da vida federativa nacional e as políticas públicas urbanas, dentre elas, a política de mobilidade urbana. Verificamos a persistência da dependência financeira de estados e municípios frente aos recursos da União para financiamento e investimento nos mais diversos setores e serviços públicos como educação, saúde, transporte e saneamento. Seja por falta de capacidades administrativas, institucionais e fiscais, seja por falta de instrumentos de planejamento e financiamento, estados e municípios recorrem constantemente aos recursos e instrumentos de financiamento da União, como no caso dos sistemas de transporte público⁶.

Ainda no escopo das articulações federativas, cabe considerar o financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana em contextos metropolitanos. Conforme o artigo 17, inciso III, da Lei Federal nº 12.587/2012 (BRASIL, 2012b), uma das atribuições dos Estados, na partilha das competências federativas, é “garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município [...]” podendo o Estado “delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim”.

Essa competência dos Estados valeria, também, para o financiamento e viabilização de infraestrutura de mobilidade urbana, seja de forma exclusiva ou em cooperação com a União e os municípios em que tais sistemas de engenharia seriam instalados. É nesse sentido que a compreensão do financiamento do sistema passa, portanto, pela compreensão das articulações federativas verticais e horizontais, com destaque para as articulações federativas metropolitanas⁷.

O foco de nossa pesquisa foi a Ilha do Maranhão, tendo em vista que um dos desafios da política de mobilidade urbana refere-se à integração territorial dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas pelo sistema de transporte público. Essas integrações inevitáveis são devidas aos acontecimentos homólogos e complementares, isto é, acontecimentos solidários referidos a tarefas compulsórias comuns – o transporte metropolitano é exemplar – havidas entre todos os atores da cena urbana, ainda que o projeto não seja comum (SANTOS,

2008 [1996]). Trata-se de contiguidades funcionais. Aqui, nesse caso, a funcionalidade é interpretada como uma categoria social e espacial, que designa mediações institucionais entre os entes federados. A contiguidade do fenômeno urbano é o fundamento dessa solidariedade. Os acontecimentos homólogo e complementar são marcados por um cotidiano compartilhado segundo regras formais e técnicas que são formuladas ou reformuladas localmente, ainda que tenham uma subordinação normativa e política dos escalões superiores (Estado e União). Esse é o recorte territorial das horizontalidades. É a partir desse recorte que estamos propondo compreender as dinâmicas federativas municipais em contextos metropolitanos⁸.

Esse é um esforço pioneiro nos estudos sobre o federalismo brasileiro. Ainda que muitas pesquisas em geografia, e em especial em geografia urbana, tenham considerado o ente municipal como foco analítico, em boa medida ele é interpretado em sua perspectiva formal e sob o manto da gestão, da administração. Tais abordagens colocam acento nos governos, suas ações e suas políticas, o que tem feito avançar em muito as estruturas analíticas das problemáticas urbanas e de seu tratamento político, especialmente com o instrumental do planejamento urbano. Contudo, carecem pesquisas e abordagens que não entendam o município apenas como receptáculo de governos se sucedendo. Se a localização do município em uma região é um dado absoluto, seu lugar político inflexiona quando os nexos federativos são reorganizados. Abrigar um investimento – público ou privado – que demande maior capacidade de arrecadação endógena reposiciona um governo municipal no poder local, refazendo pactos locais e verticais. Os pactos políticos em geral e os territoriais em particular, estão no centro da relação do espaço com a política. A significação real – o valor – de cada ente não depende de sua existência isolada, mas de sua qualificação geográfica, isto é, da significação conjunta de todos na federação e de cada um em uma dada região.

Interpretar o federalismo como um *evento geográfico* (SANTOS, 2008 [1996]; GALLO, 2011), por isso, exigente em pactos político-territoriais e leis que o mantenha atualizado, é um compromisso analítico da pesquisa. Outro compromisso é a explicitação dos pactos horizontais e verticais como acontecimentos solidários.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A Ilha do Maranhão é formada por quatro municípios (São Luís, capital do Estado e maior cidade da Ilha, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) que fazem parte da Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL. Se, por um lado, é discutível a caracterização da RMGSL como uma metrópole *de fato* (RIBEIRO, 2013a; 2013b), por outro lado, a porção que conforma a Ilha do Maranhão pode ser considerada – consoante o intenso fluxo intermunicipal de trabalhadores e estudantes – como um espaço com características metropolitanas.

Conforme dados do Censo do IBGE de 2010, 96,7% da população ocupada que residia no município de São Luís trabalhava no próprio município. Em contrapartida, 59,1% da população ocupada no município de São José de Ribamar trabalhava em outro município; sendo 56,1% da população do município de Paço do Lumiar e 78,3% da população de Raposa que trabalhava em outro município, provavelmente no município de São Luís, que concentra as ocupações e os empregos na Ilha.

De acordo com o estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil* (2015), realizado pelo IBGE (com dados de 2010), a Ilha do Maranhão é classificada no contexto nacional como uma das 26 grandes concentrações urbanas⁹, sendo que a Ilha, cujo núcleo é São Luís, estaria entre as 14 concentrações urbanas com caráter de capital regional, conforme o estudo

das *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC, 2007)¹⁰. Das 722.112 pessoas que trabalhavam e estudavam nos municípios da Ilha, 17,8% (128.374 pessoas) não trabalhavam e nem estudavam em seus municípios de residência, mas em outros municípios do arranjo populacional.

Observados os municípios isoladamente, no mesmo ano de 2010, 27.212 pessoas em Paço do Lumiar trabalhavam e estudavam em outros municípios da Ilha (25,9% da população do respectivo município), sendo 38.988 pessoas em São José de Ribamar (23,9% de sua população), 3.014 pessoas em Raposa (11,4% de sua população) e 59.160 pessoas em São Luís (apenas 5,8% de sua população total) (IBGE, 2015). Se, por um lado, em termos relativos à sua população total, a porcentagem de pessoas em São Luís que trabalham e estudam em outros municípios da Ilha é baixo, em termos absolutos o contingente é significativo¹¹.

Esses dados revelam o intenso fluxo intermunicipal caracterizado pelos movimentos pendulares, exigindo, por conseguinte, um sistema de mobilidade urbana integrado. É partindo desse contexto que consideraremos os investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana na Ilha do Maranhão. Para a operacionalização da pesquisa observamos: a) como os entes federados se articularam nos últimos anos para realização dos investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana; b) o resultado dessas articulações manifestas na distribuição espacial desses investimentos.

As articulações federativas ocorrem segundo duas dimensões, as verticais e as horizontais. Das primeiras são representativos os nexos entre a União, os Estados e os Municípios, de cima para baixo e de baixo para cima. São ações políticas concertadas que visam integrar políticas e programas sob a égide do planejamento. Já as articulações horizontais são referidas às cooperações entre os entes de mesmo escalão (Estados/Estados, Municípios/Municípios), cujo objeto de estudo nos levou a considerar as integrações de mobilidade metropolitana.

De fato, nas grandes cidades, carências e problemas não são próprios a um único espaço municipal, mas à região que se formou, ou em outras palavras, ao lugar, à cidade (CATAIA, 2001), formalmente intitulada Região Metropolitana. Nesse sentido, a consideração dos instrumentos administrativos, normativos e financeiros como elementos de enfrentamento dos problemas metropolitanos, dentre eles, a mobilidade metropolitana, são centrais.

INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO TRANSPORTE PÚBLICO E MOBILIDADE URBANA

A União, por meio da Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos (SeMob), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), conta com duas principais fontes de recursos para os programas de mobilidade urbana:

- 1) Recursos Onerosos: provenientes do FGTS, por meio do Programa Pró-Transporte;
- 2) Recursos não Onerosos: provenientes do Orçamento Geral da União (OGU).

A pesquisa que realizamos manteve o foco nos recursos onerosos provenientes do FGTS, por meio do Programa Pró-Transporte. O Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano – Pró-Transporte foi instituído em 26 de novembro de 2002, por meio da Resolução nº 409, do Conselho Curador do FGTS (CC/FGTS) (BRASIL, 2002), em um contexto no qual as políticas públicas urbanas voltaram a ser discutidas mais amplamente a partir do marco regulatório do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, BRASIL, 2001). A partir desse marco é iniciada a racionalização do financiamento do transporte público urbano com recursos do FGTS, criando parâmetros e diretrizes para destinação de recursos para estados e municípios enfrentarem suas demandas nos diversos setores da política urbana de habitação, saneamento e transporte.

Em 2008, com a Resolução nº 567, do Ministério do Trabalho e do Conselho Curador do FGTS (BRASIL, 2012a), o Programa passou a denominar-se Programa de Infraestrutura de Transporte e Mobilidade Urbana, ou seja, é incorporado o termo “mobilidade urbana”, entendido como uma arquitetura socioespacial que autoriza relações pertinentes aos deslocamentos das pessoas em uma cidade, tendo especial atenção com os direitos de uso do espaço urbano. Assim, não se restringe à infraestrutura urbana ou somente a equipamentos que conformam o sistema de transporte.

Entre 2002 e 2019, o Programa Pró-Transporte passou por um conjunto de reformulações, mas o fato é que ainda é o principal Programa Federal responsável pelos investimentos e financiamentos da infraestrutura de transporte e da mobilidade urbana das cidades brasileiras. O Programa destina-se aos setores público e privado. No primeiro caso o Programa destina-se a Estados, Distrito Federal, municípios e órgãos públicos gestores para financiamento e implantação de sistemas de infraestrutura de transporte coletivo urbano e de mobilidade urbana. No setor privado, o Programa destina-se às concessionárias de transporte público, permissionários de transporte coletivo urbano e Sociedades de Propósito Específicos (SPE's) – detentores de contrato de permissão ou de autorização. Para atendimento desse setor, foi criado, no âmbito do Pró-Transporte, o Programa REFROTA.

Nossa pesquisa observou especificamente os financiamentos contratados pelo setor público, ou seja, pelo Estado do Maranhão e pelos municípios que integram a Ilha, buscando verificar a distribuição-concentração territorial dos investimentos, bem como em que medida as obras financiadas serviram à integração do sistema público de transporte metropolitano.

O Governo do Maranhão conta com dois instrumentos para investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana: a) o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (FTMU)¹², vinculado à Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (MOB) e; b) o orçamento estadual, sendo este último o principal instrumento de investimentos. Dentre as ações previstas no Decreto Estadual nº 31.600/2016, que regulamenta o FTMU, dispõe-se sobre a implementação de concessões e/ou parcerias público-privadas que visem à execução de obras e de serviços [...] do sistema de transporte estadual e intermunicipal, de infraestrutura viária e execução de projetos e programas de investimentos em políticas de transporte.

O respectivo Decreto prevê inúmeras fontes de recursos que devem compor as receitas do FTMU, dentre elas as dotações orçamentárias do Tesouro Estadual e recursos decorrentes de convênios¹³. No entanto, desde que foi instituído em 2015 e regulamentado em 2016, somente em 2019 (Portal da Transparência do Governo do Estado do Maranhão), o FTMU contou com receita bastante acanhada no valor de R\$ 98.069,00, da qual se registra uma única contratação de serviço a uma empresa de monitoramento eletrônico de velocidade e sinalização horizontal no valor de R\$ 313.676,88. Assim, esse instrumento não faz frente à demanda de investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana e metropolitana.

Nesse sentido, na esfera estadual, o principal instrumento de financiamento da infraestrutura de mobilidade urbana é o próprio orçamento do Estado distribuído entre as pastas e operado pelos órgãos do executivo, em que se destaca a Secretaria Estadual de Infraestrutura (Sinfra) que conta com o orçamento mais robusto e responde pelos maiores investimentos em infraestrutura urbana e interurbana no estado. Não obstante a proeminência desta Secretaria nos investimentos em infraestrutura geral, ela concorre com outros órgãos do executivo no que se refere particularmente à infraestrutura de mobilidade urbana, a saber: a) a Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana (MOB); b) a Secretaria Estadual das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid); c) a

Agência Executiva Metropolitana, esta última, instituída em 2015 e cuja atuação se volta exclusivamente à Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), despontando como uma instituição importante para a realização das solidariedades institucionais e, por conseguinte, às articulações territoriais.

A Tabela 1 apresenta os investimentos acumulados em infraestrutura de mobilidade urbana, entre 2015 e 2019, por cada um desses órgãos, em que se destaca a Sinfra que responde por 83,72% do total de investimentos no período considerado¹⁴.

Tabela 1. Estado do Maranhão: gastos em mobilidade urbana (infraestrutura e equipamentos) por órgãos do Executivo (acumulado 2015-2019)

Órgão	Ação	Gastos (R\$ Milhões)	% em relação ao total
MOB	Mobilidade urbana	6.783.064,97	1,15
	Reestruturação da Av. dos Holandeses/ Binário Holandeses – Litorânea	36.386.999,15	6,17
Secid	Infraestrutura e equipamentos urbanos*	31.390.406,70	5,32
Agem	Desenvolvimento de infraestrutura e urbanização da RMGSL*	3.971.060,25	0,67
	Reestruturação de vias públicas	1.191.379,76	0,20
Sinfra	Implantação da Avenida Metropolitana	16.263.624,55	2,76
	Mobilidade urbana	493.689.245,73	83,72
TOTAL		589.675.781,11	100,00

*Não se restringe exclusivamente a obras de infraestrutura de mobilidade urbana.
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Portal da Transparência do Governo do Estado do Maranhão (Disponível em <http://www.transparencia.ma.gov.br/> Acesso em 10 abr. 2020).

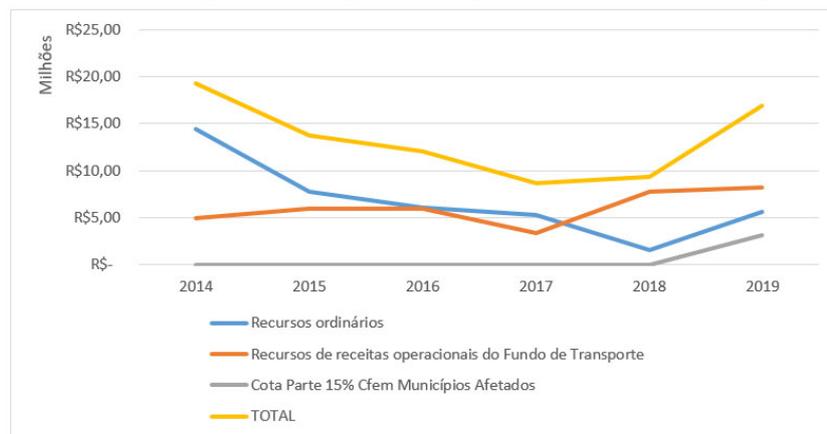
Destacamos duas obras que abrangem os municípios da Ilha: a) a reestruturação da Avenida dos Holandeses (que dá acesso à MA-203 que interliga os municípios de São Luís, Paço do Lumiar e Raposa e compreende a expansão da Avenida Litorânea) para instalação de *BRT (Bus Rapid Transit)*, executada pela MOB, indicando, também, um novo vetor de expansão imobiliária, comercial e de serviços ligados ao turismo e; b) a implantação da Avenida Metropolitana (que interliga os municípios de São Luís, São José de Ribamar e Raposa), executada pela Sinfra. Ambas as obras contam com recursos da União.

No caso do município de São Luís, este conta com dois principais instrumentos de investimentos em transporte e infraestrutura de mobilidade urbana: a) um Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos, operado pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT¹⁵ e; b) o orçamento municipal operado pela SMTT e pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP).

As receitas do Fundo Municipal de Transporte advêm de três fontes principais: a) recursos ordinários (de natureza orçamentária ou extra orçamentária que lhe forem destinados pelos Governos Federal, Estadual ou Municipal, bem como o produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras; taxas pagas por concessionárias do sistema de transporte, dentre outras fontes); b) recursos de receitas operacionais do próprio Fundo (rendimentos ou juros provenientes de aplicações financeiras); c) cota-parte de 15% da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) que passou a compor o Fundo em 2019.

Desde 2014, os repasses de recursos ordinários (oriundos da arrecadação municipal e/ou outras fontes) para o Fundo diminuíram significativamente, passando de R\$ 14,4 milhões em 2014 para R\$ 1,5 milhão em 2018, voltando a subir em 2019 para R\$ 5,6 milhões. Ainda assim, até 2017, os recursos ordinários respondiam pela maior parte da composição do Fundo, quando, em 2018, os recursos de receitas operacionais do próprio Fundo superaram os recursos ordinários. Também, em 2019, 15% da CFEM passa a compor o Fundo Municipal de Transporte ajudando a recuperar sua liquidez, porém, ainda abaixo da registrada em 2014 (Gráfico 1).

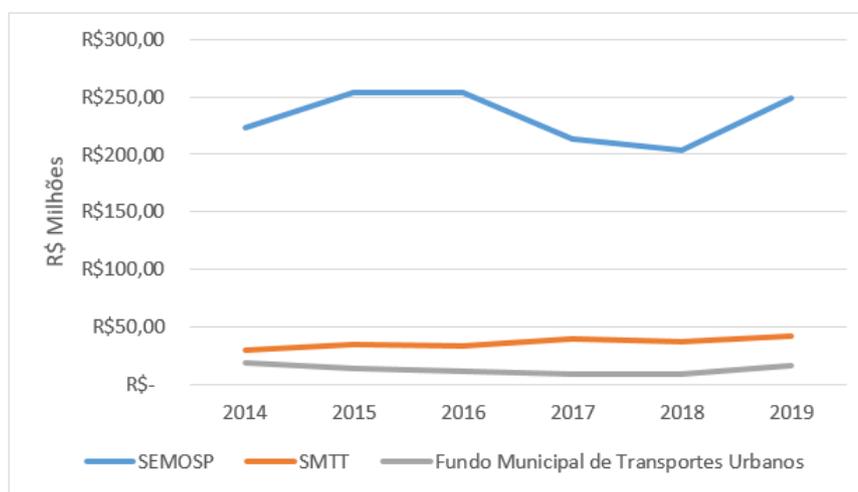
Gráfico 1. Receitas do Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos de São Luís por fontes de recursos



Fonte: Portal da Transparência do Governo do Estado do Maranhão (Disponível em <http://www.transparencia.ma.gov.br/> Acesso em 10 abr. 2020. Elaboração: autores.

Destarte, entre 2014 e 2019, no âmbito do município de São Luís, a Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP) foi a que mais mobilizou recursos para investimentos em obras de infraestrutura, conforme Gráfico 2

Gráfico 2. São Luís: gastos municipal por órgãos do executivo e pelo Fundo Especial de Transportes Urbanos.



Fonte: Portal da Transparência do Governo Municipal de São Luís (Disponível em <http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/> Acesso em 10 abr. 2020. Elaboração: autores.

Quanto aos demais municípios que integram a Ilha (São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) não identificamos, até o momento, além de seus respectivos orçamentos, a existência de Fundos ou Programas específicos direcionados à infraestrutura de transporte e mobilidade urbana, a despeito desses municípios receberem financiamentos do FGTS por meio do Programa Pró-Transporte e ofertarem contrapartidas.

CAPACIDADES MUNICIPAIS DE INVESTIMENTOS

O conjunto de dados apresentados anteriormente deve ser considerado à luz da dinâmica do federalismo fiscal brasileiro e das dinâmicas fiscais particulares dos municípios que integram a Ilha. A observação das dinâmicas fiscais dos municípios da Ilha buscam explicitar: a) a baixa capacidade de investimentos em geral e em obras de infraestrutura de mobilidade urbana em particular; b) a dependência dos municípios em relação aos fundos de financiamento da União; c) o endividamento desses municípios.

Esses fatores têm implicações nas capacidades dos entes subnacionais instituírem cooperações verticais e horizontais para determinados investimentos em obras de infraestrutura. É fundamental destacar que estes investimentos distinguem-se dos investimentos em saúde e educação, que já contam com repasses obrigatórios vinculados constitucionalmente.

Diferentemente dos repasses constitucionais obrigatórios que prescindem de uma cooperação federativa já consolidada tecnicamente desde a Constituição de 1988, os investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos (habitação, saneamento e transporte) prescindem muito mais de esforços políticos dos entes subnacionais para formalizarem arranjos de cooperação intergovernamental que passam pelas dinâmicas fiscais e econômicas dos municípios.

Em contextos metropolitanos, exigentes em obras de integração de pessoas e mercadorias, estão postos desafios concernentes às capacidades dos municípios formalizarem arranjos de cooperação – sobretudo horizontais – que prescindem de capacidades fiscais, de investimentos e endividamentos.

A baixa capacidade de investimentos endógenos da grande maioria dos municípios metropolitanos brasileiros, incluídos os da Ilha do Maranhão, está relacionada à natureza da urbanização brasileira e aos fundamentos nacionais do federalismo. Boa parte das atividades econômicas urbanas, principalmente nos serviços, são incapazes de engendrar fatos geradores de tributos significativos porque são realizadas dentro do “circuito inferior da economia urbana” (SANTOS, 2004 [1979]), onde a capitalização dos negócios e a renda decorrente são muito baixas. Outrossim, o federalismo brasileiro incorporou, quase que como uma verdade administrativa, a concepção mercantil de que a atração e a manutenção de investimentos privados se fazem com isenções fiscais – a conhecida guerra fiscal – em benefício dos grandes capitais, o que penaliza as cidades e a vida de relações para o exercício da cidadania. As exceções, de poucos municípios capitais localizados na região concentrada, confirmam a regra.

Outrossim, apesar de os municípios terem aumentado sua participação nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios desde 1988, também é verdade que desde os anos 1990 boa parte de funções antes abrigadas pelo governo federal foi repassada para os municípios, ou seja, aumentou a fonte de receitas, mas também as fontes das despesas.

Estes fatores, isoladamente ou em conjunto, constituem razões para que municípios dependam financeiramente de repasses discricionários dos Estados e da União. Conforme a Tabela 2, mais da metade das receitas correntes dos municípios da Ilha é composta por transferências intergovernamentais, sendo que mais de 90% dessas transferências correspondem

às transferências constitucionais obrigatórias. No caso dos municípios periféricos da Ilha – São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa – as transferências intergovernamentais respondem, respectivamente, por 78,9%, 82,5% e 92,0% de suas receitas correntes¹⁶.

Tabela 2. Composição das receitas correntes dos municípios da Ilha do Maranhão (média 2013-2018)

Municípios	(A) + (B) Receitas correntes (R\$ Milhões)	(A) Receita tributária* (R\$ Milhões)	% em relação à receita corrente total	(B) Receita transferências intergovernamentais** (R\$ Milhões)	% em relação à receita corrente total
São Luís	2.556,38	618,16	24,2	1.683,98	65,9
São José de Ribamar	276,28	34,52	12,5	217,96	78,9
Paço do Lumiar	157,24	37,01	23,5	129,72	82,5
Raposa	46,22	2,16	4,7	42,52	92,0

*Arrecadação própria municipal (ISS, IPTU, IRRF, ITBI, ITR, taxas e contribuições de melhoria).

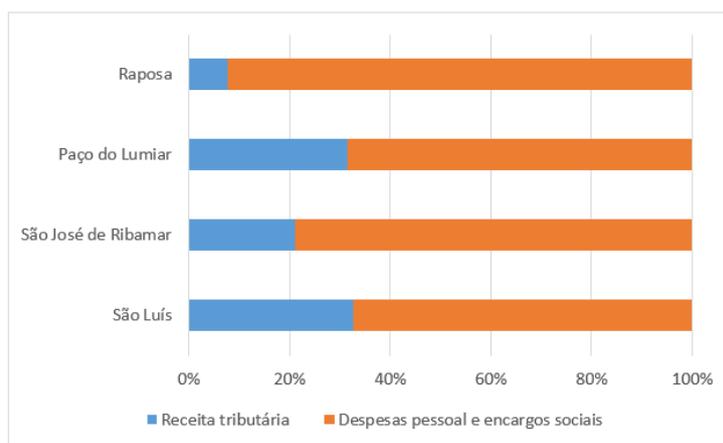
**Transferências Legais e Voluntárias: Cota FPM, Cota ICMS, Fundeb, SUS (União + Estado), Cota IPVA, Royalties, Outras transferências intergovernamentais.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/>). Disponível em <https://meumunicipio.org.br/> Acesso em 15 abr. 2020.

Elaboração: autores.

Esses recursos são comprometidos, principalmente, com os gastos obrigatórios determinados em Lei – que vinculam os recursos a determinados serviços como saúde e educação – e com folhas de pagamento e encargos sociais. Em todos os municípios da Ilha, as despesas correntes com pessoal e encargos sociais superam as próprias arrecadações tributárias municipais. Não fossem as transferências intergovernamentais, os municípios dificilmente conseguiriam honrar com suas folhas de pagamento¹⁷ (Gráfico 3).

Gráfico 3. Relação entre receita tributária e despesas com pessoal e encargos sociais nos municípios da Ilha do Maranhão (média 2013-2018)

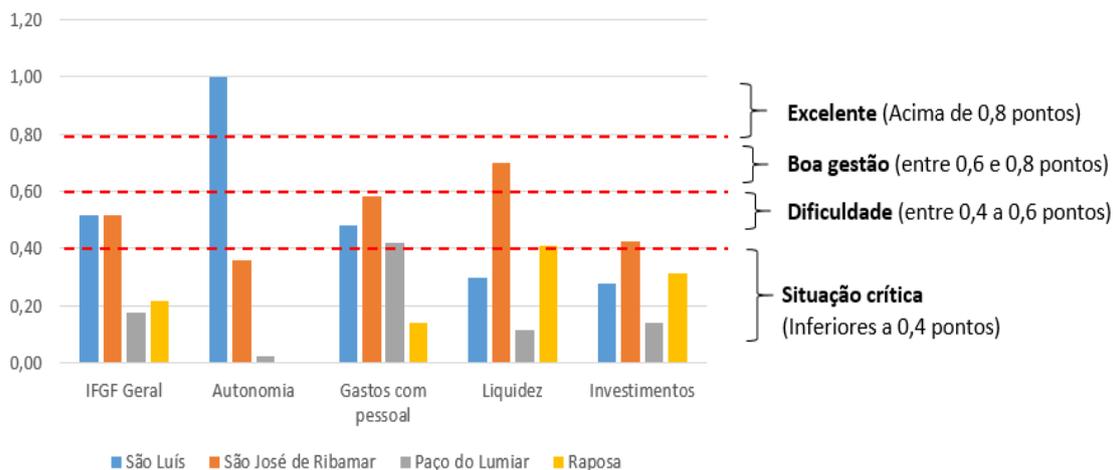


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/>). Disponível em <https://meumunicipio.org.br/> Acesso em 15 abr. 2020. Elaboração: autores.

Considerando a média dos recursos municipais mobilizados para investimentos entre 2013 e 2018, estes representam, respectivamente, 3,53%, 5,31%, 2,10% e 4,17% das despesas correntes dos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa¹⁸. Com

base na média dos Índices Firjan de Gestão Fiscal (IFGF)¹⁹, compreendendo o período entre 2013 e 2018, apresentamos a situação fiscal dos municípios da Ilha²⁰ (Gráfico 4).

Gráfico 4. Índices Firjan de Gestão Fiscal dos municípios da Ilha do Maranhão (média 2013-2018)



Fonte: Firjan (2019). Disponível em <https://www.firjan.com.br/ifgf/>, Acesso em 15 abr. 2020. Elaboração: autores.

Apesar de São Luís apresentar situação favorável referente a sua capacidade de arrecadação²¹ e São José de Ribamar ser marcado por sua boa gestão que lhe garante liquidez, o IFGF geral dos municípios da Ilha – que leva em conta todos os indicadores de autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos – é de dificuldade (casos de São Luís e São José de Ribamar) ou de nível crítico (casos de Paço do Lumiar e Raposa)²². Quando se considera somente a capacidade de investimentos dos municípios, todos apresentam nível crítico²³.

Provavelmente, os parques investimentos efetivados pelos municípios correspondem às contrapartidas ofertadas, dentre outras coisas, para contratação de financiamentos de obras. No entanto, se, por um lado, os municípios não conseguem investir sozinhos em grandes obras de infraestrutura urbana, por outro, eles também podem ter dificuldades para adquirir empréstimos e financiamentos junto à União, ou seja, a própria situação de pobreza consistiria em um obstáculo ao endividamento. Tais situações devem ser levadas em conta, também, nas dificuldades para realização de articulações federativas, sobretudo, horizontais.

DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS INVESTIMENTOS DO PRÓ-TRANSPORTE NA ILHA DO MARANHÃO

Entre 2012 e 2019, foram celebrados pelo Governo do Estado e pelos municípios que integram a Ilha do Maranhão – um total de 9 contratos de financiamento de obras de infraestrutura de mobilidade urbana por meio do Programa Pró-Transporte. Destacam-se o município de São Luís (com quatro contratos), seguido do município de São José de Ribamar (com dois contratos), e os municípios de Paço do Lumiar e Raposa com um contrato cada um. No mesmo período, 11 contratos foram indeferidos ou cancelados, destacando-se, também, o Município de São Luís, com 8 contratos cancelados ou indeferidos (Tabela 3).

Tabela 3. Número de contratos de financiamento para obras de mobilidade urbana na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (2012-2019)

Ente federativo	Nº de contratos aprovados	Nº de contratos indeferidos ou cancelados
Estado do Maranhão	1	1
São Luís	4	8
São José de Ribamar	2	-
Paço do Lumiar	1	2
Raposa	1	-
Total	9	11

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em: 05 de janeiro em 2020).
Elaboração: autores.

Considerando os contratos aprovados tendo os recursos do FGTS liberados e as obras concluídas, a Tabela 4 apresenta os entes federados que celebraram os contratos; o objeto do contrato (obras de infraestrutura); os valores das obras financiados com recursos do FGTS; os valores das contrapartidas ofertadas pelo Governo do Estado e demais municípios; e o total de investimentos (financiamentos do FGTS somados as contrapartidas). Outrossim, está claro que as principais obras foram de infraestrutura²⁴.

Tabela 4. Financiamentos contratados e aprovados na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (2012-2019)

Proponente	Objeto do contrato	Ano	Financiamento FGTS (R\$ Milhões) (A)	Contrapartidas dos entes subnacionais (R\$ Milhões) (B)	Total dos Investimentos (R\$ Milhões) (A)+(B)	% das Contrapartidas
Estado do Maranhão	Reestruturação da Avenida dos Holandeses com implantação de BRT - Lote 3	2016	R\$ 55,23	R\$ 4,41	R\$ 59,63	7,4
	Novo Anel Viário de São Luís	2012	R\$ 113,00	R\$ 237,19	R\$ 350,19	67,7
Prefeitura de São Luís	Pavimentação, drenagem dos Bairros Sá Viana, Pindorama, Coroadinho, Vila Embratel e Paraíso	2012	R\$ 34,20	R\$ 1,80	R\$ 36,00	5,0
	Pavimentação e drenagem em ruas na Sede do Município	2013	R\$ 35,00	R\$ 1,84	R\$ 36,84	5,0
	Revitalização de ruas e bairros da cidade de São Luís	2014	R\$ 83,94	R\$ 4,42	R\$ 88,36	5,0
Prefeitura de São José de Ribamar	Pavimentação e drenagem em ruas na Sede do Município	2013	R\$ 5,00	R\$ 0,26	R\$ 5,26	5,0
	Obra de qualificação viária e elaboração de Plano de Mobilidade Urbana do Município	2017	R\$ 18,61	R\$ 0,98	R\$ 19,59	5,0
Prefeitura de Paço do Lumiar	Pavimentação e drenagem em Ruas na Sede do Município	2013	R\$ 5,00	R\$ 0,26	R\$ 5,26	5,0
Prefeitura de Raposa	Pavimentação e drenagem de ruas na Sede Do Município	2013	R\$ 1,70	R\$ 0,09	R\$ 1,79	5,0
TOTAL			R\$ 351,68	R\$ 251,26	R\$ 602,94	41,7

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em <https://bit.ly/2uNkJ37> Acesso em 05 de jan. de 2020. **Elaboração:** autores.

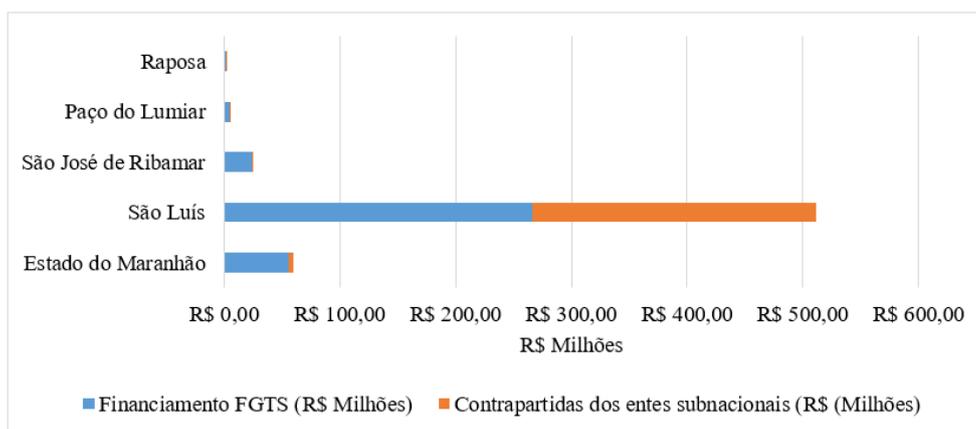
Das obras em curso, destacamos a executada pelo Governo do Estado do Maranhão que consiste na reestruturação da Avenida dos Holandeses para implantação de um sistema BRT (*Bus Rapid Transit*), já mencionada anteriormente²⁵. Entre 2012 e 2017, foram investidos na Ilha do Maranhão, por meio do Programa Pró-Transporte, mais de R\$ 602 milhões. Desse montante de recursos, 58% (R\$ 351,6 milhões) foram provenientes do FGTS (na forma de financiamento) e 41,6% foram provenientes de contrapartidas dos entes subnacionais.

Contudo, esses dados devem ser observados com cautela. A Prefeitura Municipal de São Luís contratou, no período mencionado, R\$ 113 milhões do FGTS para execução do

novo anel viário de São Luís e ofertou, como contrapartida, R\$ 237,9 milhões, conformando um investimento total de R\$ 350,19 milhões, ou seja, 67,7% do valor investido foram recursos provenientes do próprio Município. Essa contrapartida é muito superior aos 5% ofertados pelos demais municípios na celebração de seus respectivos contratos, e mesmo em relação à contrapartida ofertada pelo Estado do Maranhão que foi de 7,4%²⁶.

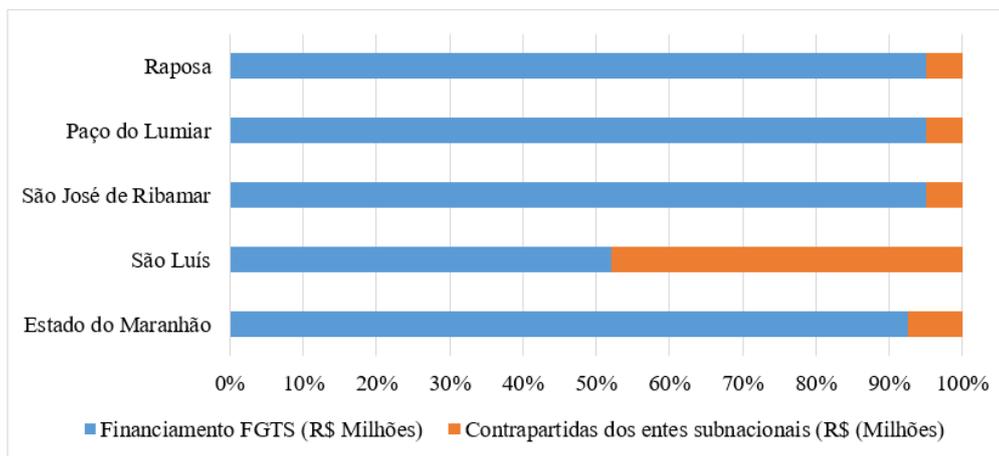
O município de São Luís é o que mais investiu em obras de infraestrutura de mobilidade urbana de forma exclusiva, isto é, atendendo somente a jurisdição do próprio município e sem cooperação com os demais municípios da Ilha, sendo também o que contratou maior volume de recursos do FGTS e que ofertou maior volume de recursos como contrapartida, como podemos verificar nos Gráficos 5 e 6.

Gráfico 5. Investimentos na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (por ente federado) (2012-2019)



Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em 05 de jan. em 2020).
Elaboração: autores.

Gráfico 6. Relação percentual entre Financiamentos do FGTS e Contrapartidas estadual e municipais por meio do Programa Pró-Transporte na Ilha do Maranhão (2012-2019)



Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em 05 de jan. em 2020)
Elaboração: autores.

Do total de investimentos do Programa Pró-Transporte destinados à Ilha do Maranhão, 84,8% foram concentrados em São Luís, sendo 75,7% dos financiamentos contratados com recursos do FGTS. Levando em consideração o total de contrapartidas ofertadas pelo Governo do Estado e pelos demais municípios que integram a Ilha, o Município de São Luís ofertou 97,6% desse total, entre 2012 e 2019.

Esses dados revelam que a maior parte dos investimentos destinados à Ilha do Maranhão, por meio do Programa Pró-Transporte, provém de recursos do FGTS (58,3% do total de investimentos), enquanto os recursos provenientes dos próprios entes federados subnacionais (Estado e municípios) respondem por 41,7%, e, desse percentual, o maior volume provém da contrapartida ofertada por São Luís para obra do anel viário. Desconsiderando essa obra, os recursos do FGTS respondem por 95% dos investimentos nos municípios da Ilha, ou seja, os recursos oriundos do Governo Federal têm uma preponderância absoluta para a realização de investimentos nos entes subnacionais da RMGSL.

Essa constatação, também verdadeira para a maior parte do território brasileiro, leva a outro elemento analítico relevante: os contratos são celebrados verticalmente, entre os entes federados subnacionais (Estados e municípios) e Governo Federal. Com exceção do contrato celebrado entre o Governo do Estado do Maranhão e o Governo Federal para reestruturação da Avenida dos Holandeses para implantação do sistema BRT que interligará os municípios da Ilha, todos os demais contratos foram firmados entre municípios e Governo Federal, objetivando a execução de obras não integradas do ponto de vista intermunicipal/metropolitano.

A predominância dos financiamentos centralizados no Governo Federal – dada sua capacidade de arrecadação de fundos, como é o caso do FGTS – e a celebração de convênio verticais deixam claro o atributo fundamental do federalismo brasileiro: forte cooperação vertical em detrimento das cooperações intergovernamentais horizontais – sobretudo em contextos metropolitanos – para resolução dos problemas urbanos de interesse comum. Uma interpretação muito própria desse federalismo é que a institucionalidade dos nexos horizontais praticamente não se realiza sem as mediações do Governo Federal. Os limites político-administrativos entre os entes municipais atravessados pelas redes de transporte não tornam visível a mediação da nação. Entretanto, nossa pesquisa interpreta essa invisibilidade a partir do que estamos chamando de *horizontalidades superiores*, em alusão ao fato de que tal integração não seria realizada sem a intervenção de um poder externo com capacidade orçamentária.

Contratos de financiamento indeferidos ou cancelados na Ilha do Maranhão

Muitos investimentos foram realizados na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte entre 2012 e 2019, mas muitas outras requisições feitas pelo Governo do Estado e pelos municípios que integram a Ilha foram canceladas ou indeferidas pelos órgãos gestores do Programa e do FGTS (Tabela 5). A relevância da análise dos contratos de financiamento indeferidos está no fato de ser um indicador, entre outras razões, da incapacidade política dos poderes municipais em promover horizontalidades superiores, ou seja, propor políticas de integração locais com articulações estaduais e federal.

Tabela 5. Financiamentos indeferidos ou cancelados na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (2012-2019)

Proponente	Objeto do contrato	Ano	Financiamento FGTS (R\$ Milhões) (A)	Contrapartidas	Total dos Investimentos (R\$ Milhões) (A)+(B)	% das Contrapartidas	Situação
				dos entes subnacionais (R\$ Milhões) (B)			
Estado do Maranhão	Pavimentação e drenagem em Ruas na Sede do Município de Paço do Lumiar	2013	R\$ 8,27	R\$ 0,44	R\$ 8,70	5,0	Indeferido
	Melhoramentos viários e implantação do Viaduto e Túnel na Rotatória do Quartel Da Polícia Militar e do Viaduto Próximo Ao Marcus Center	2012	R\$ 58,96	R\$ 3,10	R\$ 62,06	5,0	Indeferido
	Melhoramentos entre as Avenidas dos Holandeses e Daniel de La Touche	2012	R\$ 17,05	R\$ 0,90	R\$ 17,95	5,0	Indeferido
São Luis	Melhoramentos viários em diversos pontos de estrangulamento no Município de São Luis	2012	R\$ 92,76	R\$ 4,88	R\$ 97,64	5,0	Indeferido
	Interseção no cruzamento da Av. Jerônimo de Albuquerque com a Av. Luís Eduardo Magalhães	2012	R\$ 13,15	R\$ 0,69	R\$ 13,84	5,0	Indeferido
	Pavimentação e drenagem em ruas na Sede do Município	2013	R\$ 98,07	R\$ 5,16	R\$ 103,23	5,0	Indeferido
	Pavimentação e drenagem em ruas na Sede do Município	2013	R\$ 63,03	R\$ 3,32	R\$ 66,34	5,0	Indeferido
	Construção do Novo Anel Viário - Trecho 1 – BRT Centro-Cohab	2014	R\$ 228,00	R\$ 73,10	R\$ 301,10	24,3	Seleção cancelada
	Modernização e adequação da infraestrutura do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano por Ônibus	2019	R\$ 189,12	R\$ 9,95	R\$ 199,08	5,0	Desistência do proponente
	Pavimentação e drenagem em Ruas na Sede do Município	2013	R\$ 11,46	R\$ 0,63	R\$ 12,09	5,2	Indeferido
Paço do Lumiar	Pavimentação Urbana	2013	R\$ 13,67	R\$ 0,72	R\$ 14,39	5,0	Indeferido
TOTAL			R\$ 793,54	R\$ 102,89	R\$ 896,43	11,5	

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em 05 de jan. de 2020). Elaboração: Autores.

Dentre as requisições indeferidas, constatamos a solicitação do Governo do Estado para financiamento de pavimentação e drenagem em ruas do Município de Paço do Lumiar. Outras duas solicitações do mesmo Município, também para obras de pavimentação e drenagem de suas ruas e para pavimentação urbana, igualmente foram indeferidas. É possível que nesse caso tenha ocorrido uma articulação vertical entre o Governo do Estado do Maranhão e o Município de Paço do Lumiar para pleitearem recursos do FGTS para mesma obra, cada qual ofertando, respectivamente, 5% e 5,2% de contrapartida.

Ou seja, as horizontalidades superiores, que estabelecem institucionalidades entre entes do mesmo nível, mas intermediadas por ente de nível superior – com financiamentos ou assessorias técnicas ou de outra natureza – são fundamentais para os processos de integração dos espaços, tanto material quanto políticos. É um conceito da maior relevância para a compreensão do federalismo brasileiro, especialmente em regiões onde os financiamentos do Governo Federal têm proeminência. Outrossim, ao descrever uma triangulação entre dois ou mais municípios e o ente superior, o conceito não ofusca a importância da política local, já que é comum a referência a um processo de federalização dos municípios que não possuem autonomia de arrecadação própria, mas têm seus orçamentos orientados em função dos repasses Constitucionais e Legais.

Ainda conforme a Tabela 5, o Município de São Luís conta seis solicitações de financiamento de obras com recursos do FGTS que foram indeferidas, uma solicitação cancelada e uma solicitação em que o Município desistiu de pleitear os recursos. Dentre as obras indeferidas constam melhoramentos viários, pavimentação e drenagem, sendo que a solicitação de financiamento que o Município desistiu se dirigiria propriamente para a modernização e adequação da infraestrutura do Sistema de Transporte Público Coletivo Urbano por Ônibus e a solicitação cancelada se dirigiria para a construção do novo anel viário (trecho 1) do BRT ligando o centro a COHAB²⁷. Esta última obra, em cooperação com o Governo do Estado. Contudo, chama muita atenção o volume dos investimentos cancelados ou indeferidos. Estes superaram em muito os investimentos efetivamente realizados, entre 2012 e 2019.

Cada projeto urbano guarda uma complexidade própria relativa à obra em si – seu valor absoluto – e seus nexos com a cidade como um todo – seu valor relativo –, por isso, a continuidade de nossa pesquisa vai apresentar uma multiplicidade de razões, que pode ser em número igual às propostas indeferidas, especialmente em um período de intensa judicialização da política, o que repercute na tecnificação do território. Há indeferimentos de órgãos federais, mas há também desistência e cancelamento de projetos importantes de infraestrutura de mobilidade urbana por parte do município de São Luís. Ou seja, as horizontalidades superiores são compostas por vasos comunicantes bastante complexos, que envolvem uma multiplicidade de órgãos normativos e de execução no nível municipal, e órgãos normativos, fiscalizadores e de financiamento nos escalões superiores.

A difusão da informação nos vasos comunicantes das horizontalidades superiores exige um meio de transporte. Há dois meios de transporte das informações, o técnico e o político. O primeiro refere-se aos dados tornados públicos – é a informação banal – como os projetos, as empresas envolvidas, a obediência às normas jurídicas e ambientais, dentre outras que devem obedecer às leis da transparência dos negócios públicos. Sobre o segundo, podemos afirmar que há dois partidos, pois uma parte da informação política é pública, mas outra parte é informação segredo, envolvendo negociações, projetos políticos e visão de mundo sobre o papel do Estado na realização republicana das coisas públicas.

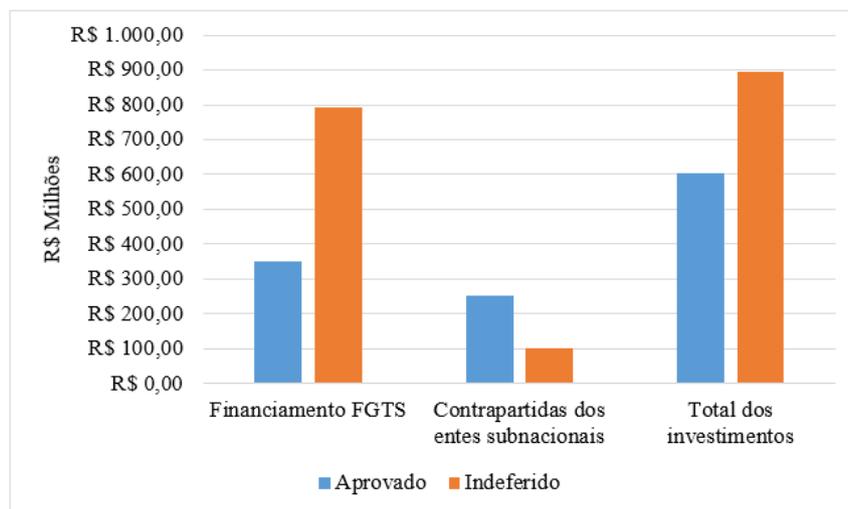
Assim, há uma consideração e uma hipótese de trabalho a serem aventadas. A primeira consideração diz respeito ao componente técnico: as carências de capacitação técnica – como a inconsistência técnica de projetos –, administrativa, institucional e fiscal, por parte dos entes subnacionais, são uma barreira significativa à realização e consecução das horizontalidades, já que estas são exigentes em institucionalidades; sem os devidos meios de transporte da informação, vasos comunicantes são bloqueados. A segunda, que tem o caráter de hipótese a orientar a pesquisa, é referida à capacidade política de articulação local entre diferentes concepções do urbano e da economia política das cidades (SANTOS, 2012 [1994]), já que a mobilidade urbana pede certa compreensão da cidade como um direito, ou em outras palavras, do direito de usar a cidade. Certa presbiopia política impede muitos poderes municipais de conceber o meio ambiente construído como o lugar de exercício da cidadania.

MODERNIZAÇÕES SELETIVAS: CONTRASTE ENTRE INVESTIMENTOS REALIZADOS E NÃO REALIZADOS

Santos e Silveira (2012 [2001]) já apontaram o caráter seletivo das modernizações e como cada lugar acolhe quantidades e qualidades distintas de sistemas técnicos e sociais. As modernizações seletivas são uma marca do processo de urbanização do mundo pobre, ou seja, objetos técnicos e processos sociais são implantados em pontos ou manchas das cidades, enquanto que vastas áreas são deixadas à mingua. Não é por outra razão que os centros e as periferias estão por toda parte na cidade e, nesse processo, não há dualidade, mas interdependências. Durante certo período chamávamos de “modernização incompleta” o que assistíamos nas periferias, mas elas não foram, em momento algum, completadas pelo processo de modernização, elas permaneceram como lugares periféricos, marcados pela ausência ou seletividade de investimentos, obras e instituições do exercício da cidadania, como escolas, creches e centros de atendimento médico, para citar algumas superestruturas da vida de relações.

O fato de contratos de financiamento para investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana terem sido indeferidos ou cancelados nos municípios da Ilha do Maranhão consistiria em um exemplo de modernizações seletivas – moderniza um lugar e não outro –, por que incapazes de atingir o conjunto da área metropolitana. O Gráfico 7 apresenta os investimentos aprovados e efetivados e indeferidos com recursos do FGTS e contrapartidas dos entes subnacionais.

Gráfico 7. Investimentos aprovados e efetivados e indeferidos na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (2012-2019)



Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em 05 de jan. de 2020).

Elaboração: autores.

Entre 2012 e 2019, foram financiadas na Ilha do Maranhão, com recursos do FGTS, R\$ 351,6 milhões em obras de infraestrutura de mobilidade urbana, ao tempo em que R\$ 793,5 milhões de financiamento foram cancelados (Gráfico 7). As obras que foram aprovadas receberam R\$ 251,2 milhões em contrapartidas subnacionais e as obras indeferidas deixaram de receber R\$ 102,8 milhões. Nesse caso, se as obras tivessem sido aprovadas, a participação dos entes subnacionais com recursos próprios teria sido menor do que em relação às obras que foram efetivamente aprovadas e concluídas.

Considerado o total de investimentos em obras de infraestrutura de mobilidade urbana (financiamento FGTS, mais contrapartida dos entes subnacionais), entre 2012 e 2019 foram investidos R\$ 602,9 milhões na Ilha do Maranhão, mas outros R\$ 896,4 milhões deixaram de ser investidos. Esses valores são superdimensionados graças ao Município de São Luís que, sozinho, deixou de receber R\$ 760,1 milhões de financiamento do FGTS e, como contrapartida, deixou de investir R\$ 861,2 milhões em obras de infraestrutura de mobilidade urbana.

Do total de recursos pleiteados pelo Governo do Estado e municípios que integram a Ilha do Maranhão ao Programa Pró-Transporte, somente 30,7% dos financiamentos com recursos do FGTS foram aprovados e liberados e 40,2% efetivamente investidos em obras de mobilidade urbana – recursos do FGTS, mais contrapartidas aprovadas (Tabela 6). Caso todos os pleitos do Governo do Estado e dos municípios que integram a Ilha tivessem sido aprovados, a Ilha do Maranhão teria investido, entre 2012 e 2019, R\$ 1,49 bilhão em obras de infraestrutura, 59,8% a mais do que realmente conseguiu efetivar²⁸.

Tabela 6. Investimentos aprovados e indeferidos com recursos do FGTS na Ilha do Maranhão por meio do Programa Pró-Transporte (2012-2019)

Situação	Financiamento FGTS (R\$ Milhões) (A)	Contrapartidas dos entes subnacionais (B)	Total dos Investimentos (A)+(B)	% Financiamento FGTS	% Contrapartidas	Total do Investimento
Aprovado	R\$ 351,68	R\$ 251,26	R\$ 602,94	30,7	70,9	40,2
Indeferido	R\$ 793,54	R\$ 102,89	R\$ 896,43	69,3	29,1	59,8
TOTAL	RS 1.145,22	RS 354,14	RS 1.499,36	100,0	100,0	100,0

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2uNkJ37> (Acesso em 05 de jan. em 2020).
Elaboração: autores.

Uma das dificuldades para os municípios contratarem financiamentos federais reside não na incapacidade de endividamento, mas na incapacidade de pagamento. Conforme o instrumento do Governo Federal que avalia a capacidade de pagamento de estados e municípios – CAPAG, o Estado do Maranhão e os municípios de São Luís e São José de Ribamar²⁹ apresentam baixa capacidade de pagamento mediante a falta de liquidez das prefeituras. Esse instrumento leva em consideração três variáveis para análise das capacidades de pagamento dos entes federados: a) endividamento; b) poupança corrente; c) liquidez; e atribui uma classificação que varia de A (boa capacidade de pagamento) a C (baixa capacidade de pagamento)³⁰ (Tabela 7).

Tabela 7. CAPAG – Capacidades de Pagamento do Estado do Maranhão e municípios da Ilha (2020)

Ente Federado subnacional	Indicador I – Endividamento		Indicador II – Poupança corrente		Indicador III – Liquidez		Classificação final CAPAG
	Dívida consolidada/ Receita Corrente Líquida	Classificação	Despesa corrente/ Receita Corrente Ajustada	Classificação	Obrigações financeiras/ disponibilidade de caixa	Classificação	
Estado do Maranhão	56,40%	A	97,97%	C	167,22%	C	C
São Luís	27,11%	A	93,16%	B	136,43%	C	C
São José de Ribamar	10,43%	A	92,32%	B	121,72%	C	C

Fonte: Tesouro Nacional Transparente. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/> Acesso em 15 abr. 2020. Elaboração: autores.

Esse instrumento é utilizado pelo Governo Federal para analisar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. Basta que uma das variáveis consideradas apresente uma classificação B ou C para que o ente federado seja enquadrado na categoria de risco, como são os casos do Estado do Maranhão e dos municípios da Ilha que apresentam despesas correntes que se aproximam de suas receitas correntes e, sobretudo, poucos recursos em caixa para fazerem frente aos compromissos financeiros já assumidos. É nesse sentido que apesar do Estado do Maranhão e dos municípios da Ilha apresentarem capacidade de endividamento³¹, eles podem enfrentar dificuldades para contratação de novos financiamentos mediante suas condições para pagamento e oferta de contrapartidas.

Os projetos não efetivados, ou seja, projetos que não se transformaram em materialidades para servir à vida cívica do lugar merecem reflexão geográfica. Um país ou um lugar pode ser lembrado ou conhecido pelo que é e pelo que fez, mas, sobretudo, também pode ser lembrado pelo que não fez. A ausência de condições materiais e políticas para a existência de grande parte da população pobre, em contrapartida aos espaços ricos e luminosos das grandes cidades é uma marca das cidades brasileiras em particular e do mundo pobre em geral. Não só as políticas neoliberais são usadas para destruir conquistas incipientes da população mais carente do país, mas também deve-se somar às modernizações seletivas e perversas toda forma de projetos não implantados, mas demandados pelos lugares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Ilha do Maranhão, grandes obras de infraestrutura voltadas para o transporte público e para mobilidade urbana foram ou ainda estão sendo executadas com recursos do FGTS, como demonstrado até o momento. Mas três dados nos chamam atenção: 1) o volume de investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana que deixaram de ser concretizados mediante cancelamento ou indeferimento dos contratos; 2) os relativos baixos investimentos do Governo do Estado em infraestrutura de mobilidade metropolitana; 3) as ações isoladas dos municípios, isto é, a ausência de cooperações intermunicipais no que concernem os investimentos também em infraestrutura de mobilidade metropolitana.

Quanto ao volume de investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana que deixaram de ser concretizados, daremos continuidade à pesquisa investigando as razões para os financiamentos terem sido indeferidos pelos órgãos federais responsáveis e as razões para o Município de São Luís desistir e cancelar dois importantes investimentos em infraestrutura de mobilidade urbana. Vale destacar que, em muitos casos, os entes subnacionais não conseguem ofertar as contrapartidas mínimas de 5% exigidas pelo Programa Pró-Transporte, pois nem sempre esses mesmos entes contam com fundos específicos de mobilidade urbana, ou recursos próprios suficientes para fazer frente às demandas.

Outro fator de ordem técnica diz respeito às condições para contratação de financiamento pelo Programa Pró-Transporte que condiciona os repasses à existência de Planos Estaduais e Municipais de Mobilidade Urbana e, no caso dos planos municipais, estes devem estar integrados aos respectivos planos diretores. Conforme dados do extinto Ministério das Cidades, em 2018, das 27 capitais estaduais, 11 não possuíam planos de mobilidade, dentre elas, o município de São Luís³².

Quanto aos relativos baixos investimentos do Governo do Estado em infraestrutura de mobilidade metropolitana, vimos que o FTMU não consiste em um instrumento financeiro capaz de fazer frente às demandas de infraestrutura, tampouco a Agência Executiva Metropolitana (Agem) conta com um Fundo próprio capaz de direcionar ações de integração física do espaço metropolitano em geral e da Ilha em particular. O limitado orçamento do Estado é disputado pelos municípios que comumente se articulam diretamente com a União para pleitearem os recursos desse ente federado, criando uma situação de dependência e endividamento, nesse último caso, quando os recursos advêm de Fundos onerosos como o FGTS na condição de empréstimos e condicionados a contrapartidas.

O FTMU ou a criação de um Fundo Metropolitano de Transportes – desde que contasse com recursos orçamentários e extra orçamentários significativos – poderia consistir em um importante instrumento de articulação territorial na medida em que promovesse investimentos em sistemas de engenharia que integrassem os respectivos municípios da Ilha e admitisse,

em seu Conselho Diretor, representantes dos poderes públicos municipais permitindo uma discussão ampla quanto às decisões para destinação e distribuição territorial de recursos a serem investidos no transporte público coletivo e na infraestrutura de mobilidade urbana³³.

Quanto às ações isoladas dos municípios referentes à ausência de cooperações intermunicipais concernentes à provisão de infraestrutura de mobilidade urbana, vimos que estas se devem às dificuldades não somente de ordem política, mas também de ordem financeira. Com baixa capacidade de investimentos, a implementação de programas, projetos e ações conjuntas de interesse comum tornam-se um desafio, a despeito dos problemas de deslocamento da população e das relações de interdependência econômica se intensificarem. Nesse sentido, verificamos, até o momento, que os investimentos são realizados de forma seletiva a partir de articulações federativas verticais em detrimento de articulações federativas horizontais que contemplem as demandas de interesse comum do subespaço metropolitano, contribuindo para a fragmentação da metrópole (SANTOS, 2009 [1990]), do ponto de vista do sistema de transporte público e da mobilidade urbana.

Haveria, portanto, uma distribuição desigual dos recursos para investimento na mobilidade urbana, tornando algumas localidades mais aptas a produzirem obras de infraestrutura do que outras e, mesmo numa região metropolitana, a distribuição dos recursos se daria de forma desigual, privilegiando determinados municípios e determinadas zonas da metrópole.

E, por fim, é fundamental destacar que boa parte das barreiras federativas enfrentadas pelos entes da federação para constituir pactos territoriais, decorre do fato de uma fraca compreensão dos acontecimentos homólogos e complementares. A Agência Executiva Metropolitana não é capaz de estabelecer institucionalidade tal que permite uma desobstrução dos canais informacionais entre os entes, tanto em sua funcionalidade contígua, quanto verticalmente. Há um desafio colocado aos entes municipais, sobretudo, metropolitanos. De fato eles são integrados, mas falta um nível de governo como ferramenta para a ação pública local conjunta, coisa que não pode ser feita nem pelos Estados nem pela União.

NOTAS

5 A Ilha do Maranhão faz parte da Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGS, regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2005 e compreende quatro dos treze municípios que integram a RMGS: São Luís (capital do Estado), São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Em 2019, a população estimada desses municípios foi de 1.101.884 de habitantes em São Luís; 177.687 habitantes em São José de Ribamar; 122.197 habitantes em Paço do Lumiar e 30.761 habitantes em Raposa.

6 Dentre a vasta bibliografia acerca do tema, destacamos algumas: Arretche (2002; 2004); Arretche e Rodriguez (1999); Cataia (2001; 2011) e Gallo (2011; 2013).

7 As articulações federativas verticais correspondem às cooperações entre a União, o Estado do Maranhão e os municípios que integram a Ilha do Maranhão; e as articulações horizontais correspondem às cooperações intermunicipais.

8 Sobre articulações federativas em contextos metropolitanos, conferir Nobre (2019).

9 As concentrações urbanas foram identificadas a partir do arranjo populacional entendidas como “o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho e estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais” (IBGE, Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, 2015).

10 Das 26 grandes concentrações urbanas identificadas no estudo *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*, 12 foram classificadas como de caráter metropolitano: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Recife (PE), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Belém (PA) e Manaus (AM), sendo as demais classificadas como capitais regionais: São Luís (MA), Teresina (PI), Natal (RN), João Pessoa (PB), Maceió (AL), Aracaju (SE), Cuiabá (MT), Campo Grande (MS), Vitória (ES), São José dos Campos (SP), Baixada Santista (SP), Sorocaba (SP), Campinas (SP) e Florianópolis (SC).

11 Para identificar as concentrações urbanas a partir dos arranjos populacionais e de seus respectivos movimentos pendulares, o estudo *Arranjos Populacionais...* considerou um sistema de classificação pautado nos seguintes critérios de integração: a) forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, devendo a intensidade ser igual ou superior a 0,25 do índice de integração (conferir a fórmula de cálculo para a construção do índice no respectivo estudo); b) forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo (quando o volume absoluto de pessoas que se desloca do município A ao município B para trabalho e estudo é igual ou superior a 10.000 pessoas); c) contiguidade das manchas urbanizadas (quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 Km). A partir dos critérios a e b, foram estabelecidos os cortes para definição das classes de intensidade que devem medir o grau de integração intermunicipal a partir dos movimentos pendulares, como pode ser apreciado na tabela a seguir:

Nível de intensidade	Corte
Intensidade muito alta	≥ 10.000 pessoas ou ≥ 0,25 no índice de integração
Intensidade alta	≥ 8.000 e < 10.000 pessoas ou ≥ 0,20 e < 0,25 no índice de integração
Intensidade média alta	≥ 6.000 e < 8.000 pessoas ou ≥ 0,15 e < 0,20 no índice de integração
Intensidade média baixa	≥ 4.000 e < 6.000 pessoas ou ≥ 0,10 e < 0,15 no índice de integração
Intensidade baixa	≥ 1.000 e < 2.000 pessoas ou ≥ 0,025 e < 0,05 no índice de integração

Fonte: IBGE. Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil, 2015.

Conforme esses critérios e índices, verificamos que os municípios que compõem a Ilha apresentam uma intensidade muito alta de deslocamentos, tendo em vista que Paço do Lumiar e São José de Ribamar apresentam tanto um volume de deslocamento de pessoas para trabalho e estudo acima de 10.000 pessoas com um índice de integração superior a 0,25. No caso do município de Raposa, a despeito de, em termos absolutos, 3.014 pessoas se deslocarem para trabalho e estudo em outros municípios da Ilha (o que o caracterizaria como de intensidade baixa), o seu índice de integração com os demais municípios da Ilha é de 0,26, portanto, intensidade muito alta. Já o caso do município de São Luís aponta o contrário: seu índice de integração é 0,10 (que o caracterizaria de intensidade média baixa), entretanto, 59.160 pessoas se deslocam para trabalhar e estudar em outros municípios da Ilha, podendo-se classifica-lo como de intensidade alta.

12 O FTMU foi instituído em 2015, três anos após a Lei Federal nº 12.587/2012 (BRASIL, 2012b), (Lei da Mobilidade Urbana), por meio da Lei Complementar Estadual nº 179 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 31.600, de 8 de abril de 2016.

13 Não há nenhum dispositivo que vincule uma porcentagem da arrecadação estadual ao Fundo, de modo que tais repasses dependem de decisões discricionárias.

14 Destacamos que com exceção das ações da Agem; da reestruturação da Avenida dos Holandeses (em São Luís), executada pela MOB; e da implantação da Avenida Metropolitana, executada pela Sinfra na Ilha do Maranhão, todas as demais ações e investimentos abrangem vários municípios do Estado, ou seja, não se restringem à Ilha, subsaço por nós elencado para estudo, ou mesmo à RMGSL.

15 O Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos de São Luís foi instituído em 1996, por meio da Lei Municipal nº 3.429, vinculado, à época, à Secretaria Municipal de Transportes Urbanos (SEMTUR), atual Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT). Dentre as ações previstas a serem executadas com recursos do Fundo Especial Municipal de Transportes Urbanos de São Luís, indica-se a execução de projetos e obras de sistema viário destinados ao transporte coletivo urbano. O Fundo não conta com Conselho e as decisões quanto à execução orçamentária ficam a cargo do Secretário da pasta.

16 A partir dos dados anuais entre 2013 e 2018, calculamos a média aritmética dos valores, considerando a pouca variação nas receitas e despesas de um ano para o outro.

17 Nos municípios da Ilha, mais da metade das despesas correntes é com folhas de pagamento do funcionalismo público. O município de Raposa compromete mais de 60% de suas receitas líquidas com folha de pagamento, contrariando um dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme o levantamento da Firjan (2019), referente ao ano de 2018, 49,4% dos municípios brasileiros gastaram mais de 54% da receita com pessoal.

18 Conforme o levantamento da Firjan (2019) referente ao ano de 2018, 47% dos municípios brasileiros investiram em média apenas 3% da receita, como no caso dos municípios da Ilha.

19 Com base em resultados fiscais oficiais, declarados pelas prefeituras e disponibilizados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), o Índice Firjan avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros por meio de quatro indicadores: a) Autonomia; b) Gastos com Pessoal; c) Liquidez e; d) Investimentos. A pontuação varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próxima de 1 melhor a gestão fiscal do município. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro conceitos para o IFGF: a) Gestão de Excelência (resultados superiores a 0,8 pontos); b) Boa Gestão (resultados entre 0,6 e 0,8 pontos); c) Gestão em Dificuldade (resultados entre 0,4 a 0,6 pontos); d) Gestão Crítica (resultados inferiores a 0,4 pontos) (Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2019).

20 Para tanto, sistematizamos os índices e calculamos a média aritmética dos valores apresentados entre 2013 e 2018.

21 O IFGF Autonomia verifica a relação entre: a) receitas oriundas da atividade econômica do município (ISS, IPTU, IRRF, ITBI, ITR, taxas e contribuições de melhoria) mais transferências devolutivas (ICMS, IPVA, ITR e IPI-Exportação); b) custos para manter a Câmara de Vereadores e a estrutura administrativa da Prefeitura. Conforme o levantamento da Firjan (2019) referente ao ano de 2018, no Brasil, 34,8% das prefeituras não geraram receita suficiente para manutenção da estrutura administrativa e 21% das prefeituras terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas.

22 No *ranking* do IFGF geral das capitais brasileiras, ano base 2018, São Luís figura na última colocação com um índice crítico de 0,3 pontos.

23 Conforme o levantamento da Firjan (2019), referente ao ano de 2018, no Brasil, 21% das prefeituras terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas.

24 O Programa Pró-Transporte permite o financiamento das seguintes modalidades: implantação, ampliação, modernização e/ou adequação da infraestrutura dos sistemas de transporte público coletivo urbano, incluindo-se obras civis, equipamentos, investimentos em tecnologia, sinalização e/ou aquisição de veículos e barcas e afins (Disponível em: <https://bit.ly/2uB7Fh2> Acesso em: 25 de janeiro de 2020).

25 Conforme informação da Agência de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos do Governo do Estado do Maranhão (MOB), a instalação do sistema BRT está orçada em R\$ 140 milhões (Disponível em: <https://bit.ly/2TkMJpb> Acesso em: 14 de janeiro de 2020).

26 O financiamento com recursos do FGTS por meio do Programa Pró-Transporte é condicionado a contrapartida de no mínimo 5% sobre o valor total do investimento, como complementação ao valor necessário à execução do objeto do contrato, podendo ser constituída por recursos financeiros próprios e/ou de terceiros, ou bens e serviços economicamente mensuráveis (Disponível em: <https://bit.ly/2uB7Fh2> Acesso em: 25 de jan. de 2020).

27 Do valor total a ser investido nessa última obra (R\$ 301,10 milhões), o Município de São Luís ofertaria 24,3% (R\$ 73,1 milhões) de recursos como contrapartida. Com relação às demais solicitações indeferidas, o Estado do Maranhão e os demais municípios que integram a Ilha, incluso São Luís, ofertariam, cada qual, 5% de recursos como contrapartida.

28 Nesse caso, do total de investimentos aplicados na Ilha por meio do Programa Pró-Transporte, 76,6% teriam sido com recursos do FGTS e 23,6% com recursos dos entes subnacionais.

29 Não obtivemos dados para os municípios de Paço do Lumiar e Raposa.

30 A análise da capacidade de pagamento apura a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União.

31 A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 permite que os Estados tenham uma Dívida Consolidada Líquida (DCL) de até 200% em relação às suas Receitas Correntes Líquidas (RCL) e, para os municípios, que estes tenham uma DCL de até 120% em relação às suas RCL. O Estado do Maranhão possui uma relação DCL/RCL de 56,40%, São Luís apresenta uma relação de 27,11% e São José de Ribamar 10,43% (Tesouro Nacional Transparente. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/> Acesso em 15 abr. 2020). No entanto, quando se observa os caixas desses municípios, vê-se a situação de dificuldade para fazerem frente a novos empréstimos e financiamentos.

32 As capitais estaduais que não possuíam plano de mobilidade urbana em 2018 são: **Região Norte:** Boa Vista, Macapá e Palmas; **Região Nordeste:** São Luís, João Pessoa, Recife e Maceió; **Região Centro Oeste:** Cuiabá, Goiânia, Campo Grande; **Região Sudeste:** Rio de Janeiro.

33 Atualmente, o Conselho Diretor do FTMU é composto pelos seguintes membros: I) Presidente da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB); II) Secretário-Chefe da Casa Civil; III) Secretário de Estado de Infraestrutura; IV) Secretário de Estado do Planejamento e Orçamento.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação Social**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**.

- São Paulo: Fundap: Fapesp: Brasília: IPEA, 1999. 184 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Conselho Curador do FGTS. **Resolução nº 409, de 26 de dezembro de 2002**. Aprova o Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano - PRÓ-TRANSPORTE. Brasília, DF, 2002.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Conselho Curador do FGTS. **Resolução nº 567, de 03 de janeiro de 2012**. Aprova o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana - Pró-Transporte, acrescenta os subitens 5.4.2.1 e 6.2.3 ao Anexo II da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, e revoga a Resolução nº 409, de 26 de novembro de 2002. Brasília: DF, 2012.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.
- CATAIA, M. **Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro**. 2001. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2001.
- CATAIA, M. Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Município). **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica: EGAL, n. especial, p. 1-16, 2011.
- MARANHÃO (Estado). Assembleia Legislativa. **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 nº 038, de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº 153 de 10 de abril de 2013, nº 161, de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Maranhão, 2015.
- MARANHÃO (Estado). Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 179, de 29 de dezembro de 2015**. Cria o Fundo Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana e dá outras providências. Maranhão, 2015.
- FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019 (ano-base 2018)**. Rio de Janeiro: Firjan, 2019.
- GALLO, F. **Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios**. 2011. Tese (Doutorado) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.
- GALLO, F. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- GALLO, F. Território, política e infraestruturas: a influência do Governo Federal na política urbana dos municípios brasileiros. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 3, 2013.
- IBGE. **Regiões de influência das cidades, 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- NOBRE, C. E. Articulações federativas em contextos metropolitanos. **Geosul**, v. 34, n. 73, p. 418-438, 2019.
- RIBEIRO, A. C. T. O fato metropolitano: enigma e poder. In: RIBEIRO, A. C. T. **Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a. v. 3.

- RIBEIRO, A. C. T. O fato metropolitano: espaço e sociedade. In: RIBEIRO, A. C. T. **Por uma sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capita, 2013b. v. 3.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008 [1996].
- SANTOS, M. **Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009 [1990].
- SANTOS, M. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Tradução de Myrna T. Rego Viana. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004 [1979].
- SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2012 [1994].
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012 [2001].
- SÃO LUÍS (Cidade). **Lei nº 3.429, de 31 de janeiro de 1996**. Cria o Fundo Municipal de Transportes Urbanos, dá outras providências. São Luís: Câmara Municipal, 1996.