



PDDI DA GRANDE SÃO LUÍS

INSTITUCIONAL

IMESC

**SECID
AGEM
IMESC**



WWW.IMESC.MA.GOV.BR

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES E DESENVOLVIMENTO URBANO – SECID
INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS CARTOGRÁFICOS – IMESC
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDDI) DA REGIÃO
METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS (RMGSL)

DIAGNÓSTICO DO EIXO INSTITUCIONAL

GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Flávio Dino de Castro e Costa

VICE-GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Carlos Orleans Brandão Júnior

SECRETÁRIO DE ESTADO DE PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Luis Fernando Silva

**PRESIDENTE DO INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS**

Dionatan Silva Carvalho

DIRETOR DE ESTUDOS AMBIENTAIS E CARTOGRÁFICOS

Josiel Ribeiro Ferreira

DIRETOR DE ESTUDOS E PESQUISAS

Hiroshi Matsumoto

COORDENADOR

Frederico Lago Burnett

EQUIPE TÉCNICA

Aldrey Malheiros Neves de Oliveira – Arquitetura e Urbanismo

Jacilmara Santos Melo – Arquitetura e Urbanismo

Lucas Serra Borba Fonseca – Administração e Direito

Aline da Silva Santos - Direito

André Gusmão da Rocha - Administração

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL ATUAL	9
2.1	Capacidade governativa e competências municipais	9
2.2	Municipalismo e Federalismo no Brasil	12
2.3	Região Metropolitana, Funções de Interesse Comum e Gestão Municipal	14
2.4	Breve histórico de formação político-administrativa da RMGSL.....	17
3	CAPACIDADES GOVERNATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS	22
3.1	Transparência e acesso à informação.....	22
3.2	Estrutura Legal.....	28
3.2.1	Lei Orgânica Municipal.....	28
1.1.2	Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal	29
3.2.2	Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura	30
3.2.3	Política Urbana	30
3.2.4	Planejamento Orçamentário	35
3.3	Estrutura Administrativa	39
3.3.1	Órgãos na gestão municipal	44
3.3.2	Quadro de funcionários públicos municipais	52
3.4	Gestão Financeira.....	59
3.4.1	A Receita Tributária Municipal.....	59
3.4.2	Código Tributário Municipal.....	63
3.4.3	Mecanismos de Regulação e Cobrança de Tributos.....	64
3.4.4	Contribuições de Melhoria	72
3.4.5	Isenções e Incentivos Fiscais Municipais.....	73
3.4.6	Capacidade de Regulação e Cobrança de Tributos Municipais na RMGSL.....	74
3.5	Planos e Programas.....	79
3.5.1	Os Planos.....	81
3.5.2	Os Planos na Região Metropolitana	92
3.5.3	Os Programas	96
3.5.4	Os Programas na Região Metropolitana.....	97
3.5.5	Planos e Programa de Regularização Fundiária na RM	101
3.6	Análise Qualitativa do Plano Diretor	108

3.6.1	Alcântara	108
3.6.2	Bacabeira	110
3.6.3	Morros	111
3.6.4	Paço do Lumiar	115
3.6.5	Rosário.....	117
3.6.6	Raposa	121
3.6.7	São Luís.....	124
3.6.8	São José de Ribamar.....	129
3.6.9	Sistematização dos Planos Diretores na Região Metropolitana	131
3.7	Procedimentos de Planejamento e Gestão.....	135
3.7.1	Diagnóstico e Regionalização	136
3.7.2	Relações Intersetoriais.....	144
3.7.3	Planejamento e Implementação de Políticas Públicas.....	149
3.8	Participação Social	156
3.9	Articulação Interinstitucional	161
3.9.1	Consórcios Públicos	161
3.9.2	Convênios.....	167
3.9.3	Governança Interfederativa	172
3.10	Unidades Regionais na Região Metropolitana.....	172
3.10.1	Saúde	172
3.10.2	Educação	173
3.10.3	Unidades do SESI/SENAI.....	174
3.10.4	Unidades do SEST/SENAT.....	175
3.10.5	Unidades do SESC	176
3.10.6	SENAR.....	176
3.10.7	Unidade do SEBRAE	177
3.10.8	Segurança Pública	183
3.10.9	Polícia Rodoviária Federal (PRF)	184
3.10.10	Infraestrutura	185
3.10.11	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.....	185
3.10.12	Agrícolas e Pecuária.....	185
3.10.13	Meio Ambiente.....	186
3.11	Questão Metropolitana e as Funções Públicas De Interesse Comum.....	187
3.11.1	Ações de Regularização Fundiária nos municípios da RM.....	196
3.11.2	Saneamento Básico.....	203

3.11.3	Turismo	205
4	INDICADORES DE DESEMPENHO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS.....	208
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	227
5.1	Potencialidades e Fragilidades para gestão da RMGSL	229
5.2	Função Pública de Interesse Comum de Relevância na RMGSL	230
	REFERÊNCIAS	231
	APÊNDICES	241
	APÊNDICE A – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS.....	242
	APÊNDICE B: FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DOS PROGRAMAS PRESENTES NOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS DA RMGSL 2014-2017 E 2018-2021	257
	APÊNDICE C – ACERVO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE CAMPO.....	258
	APÊNDICE D – RECEITAS MUNICIPAIS	269
	APÊNDICE E – QUESTIONÁRIOS GERAL.....	270
	APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO SINTÉTICO.....	277

1 INTRODUÇÃO

O Diagnóstico do Eixo Institucional tem por objetivo analisar a capacidade governativa de planejamento e gestão de cada um dos 13 municípios componentes da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), verificando o grau de conhecimento, intervenção e controle que os diferentes órgãos do executivo local detêm e aplicam em relação ao município e às suas demandas socioambientais.

A identificação de tal situação se justifica por suas implicações no processo de implementação da gestão metropolitana, uma vez que, no concerto intermunicipal que será estabelecido, o desempenho institucional de cada um dos componentes da RMGSL será fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental do novo conjunto federativo, pois permite conhecer potencialidades e fragilidades e suas interferências para o desenvolvimento regional.

Para suas avaliações, a pesquisa tomou como referência os princípios da Administração Pública, definidos pela Constituição Federal de 1988 – Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência –, ampliados pela Lei Federal nº 9.784, de 29/01/1999 e que devem ser seguidos e aplicados pelos órgãos de gestão pública municipal:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999. (MEIRELLES, 2000, p. 81 apud GARCIA e ARAUJO, s/d).

Para execução do Diagnóstico, realizado no período de outubro de 2017 a março de 2018 e complementado entre março e abril de 2019, foram utilizados procedimentos de pesquisa indireta, ou secundária, e direta ou primária. O primeiro momento se dedicou à coleta de informações, através de pesquisas bibliográficas e buscas em sítios eletrônicos, com o fito de fundamentar teórica e juridicamente os estudos, bem como para obter os dados necessários ao conhecimento da realidade das municipalidades que compõe a RMGSL. Como fontes de pesquisas principais, foram consultados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o *site* das Prefeituras Municipais, o Portal da Transparência dos Municípios e Portais do Governo Federal e Estadual, todos registrados nas Referências deste trabalho.

O desenvolvimento das atividades primárias, que buscou complementar informações não localizadas na etapa anterior e recolher documentação oficial nos órgãos municipais, ocorreu através da coleta direta de informações por meio de trabalho de campo, executado com o suporte de questionários aplicados aos gestores e técnicos de órgãos municipais selecionados, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 - Eixo Institucional - Cronograma de trabalho de campo

DATA	MUNICÍPIOS
22/11/2017	Raposa
30/11/2017	Icatu
01/12/2017	Paço do Lumiar
18/01/2018	Axixá
19/01/2018	Morros
23/01/2018	Presidente Juscelino
24/01/2018	Cachoeira Grande
25/01/2018	São Jose de Ribamar
30/01/2018	Alcântara
31/01/2018	Bacabeira
01/02/2018	Santa Rita
05/02/2018	Rosário
06 e 07/02/18	São Luis

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dadas as atividades desenvolvidas pelo governo do estado em municípios da RMGSL, relacionadas à política estadual de regularização fundiária, foram visitadas no primeiro trimestre de 2019 as Secretarias de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular – SEDHIPOP – e das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, no intuito de coletar informações referentes às ações que foram e que estão sendo efetivadas nas municipalidades.

A divisão das atividades entre os componentes da equipe técnica do Eixo Institucional ocorreu conforme as respectivas áreas de conhecimento de cada pesquisador, no caso graduados em Arquitetura e Urbanismo e graduandos em Direito e Administração. A experiência acumulada pela equipe na pesquisa **“Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano”**, desenvolvida entre 2014 e 2016, através Curso de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), foi de grande relevância para a estruturação do Plano de Trabalho e execução do Trabalho de Campo.

Este documento se estrutura em torno de nove seções, além desta Introdução, a saber: 1 Aspectos da Administração Pública Municipal no Brasil Atual, contextualização das competências municipais, debate municipalista, funções públicas de interesse comum e gestão municipal no Maranhão; 2 Capacidades Governativas na Região Metropolitana, que traz a síntese de fatores como: 2.1 Transparência e Acesso à Informação, levantamento do nível e conteúdo de conhecimento disponibilizado pela administração municipal na rede mundial de computadores; 2.2 Estrutura Legal, composto por legislação referente às políticas de desenvolvimento municipal e aquelas específicas aos instrumentos orçamentários; 2.3 Estrutura Administrativa referente ao conjunto dos órgãos da prefeitura, suas competências e posição no organograma do executivo, bem como quadro de funcionários e corpo técnico; 2.4 Gestão Financeira, com a identificação de receitas locais e seus instrumentos de regulação; 2.5 Planos e Programas que identifica os Planos e Programas existentes nos municípios; 2.6 Procedimentos

de Planejamento e Gestão, que verifica a elaboração de diagnósticos urbanos e as relações internas municipais, existência e gestão de conflitos socioambientais; 2.7 Participação Social, com abordagem do grau de regulamentação, instrumentos e caráter da participação da sociedade civil local nas políticas públicas municipais; 2.8 Articulação Interinstitucional, o qual identifica as interações entre setores e instituições no desenvolvimento de atividades e implementação de ação nos municípios; 2.9 Questão Metropolitana e Funções Públicas de Interesse Comum, essa subseção apresenta um quadro da situação dos municípios no alinhamento ao contexto metropolitano que se delineia como síntese analítica; 3 Indicadores de Capacidade Governativa Municipal na RMGSL, um comparativo do desempenho técnico-administrativo dos executivos municipais analisados e se encerra com 4 Considerações Finais, em que são sistematizados os principais resultados e discussões do presente trabalho e a identificação das potencialidades e fragilidades nos municípios. Os Apêndices E e F reúnem os questionários aplicados aos gestores e registro fotográfico das visitas de campo nos treze municípios pesquisados.

Antes da abordagem de cada um dos itens acima elencados, constantes já no Plano de Trabalho do Eixo Institucional, o texto dedica o primeiro capítulo para discorrer sobre aspectos conceituais da administração pública no Brasil em geral e na esfera municipal em particular, identificando e equacionando os temas que perpassam pelos estudos realizados. Assim, são resgatados o estado da arte quanto à institucionalização das competências municipais, a condição do debate entre municipalismo e federalismo, a condição metropolitana e as funções públicas de interesse comum, a regulamentação e delimitação dos processos de participação social e, por último, mas não menos importante, um breve quadro da gestão municipal no Maranhão recente, assuntos indispensáveis para nivelar informações para toda a sociedade, situar os dados levantados e os resultados alcançados ao longo da pesquisa que resultaram no presente Diagnóstico Institucional e constituem contribuições para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís.

2 ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO BRASIL ATUAL

2.1 Capacidade governativa e competências municipais

Ao analisar a capacidade governativa municipal, assume-se grande relevância caracterizar a competência do poder público no Brasil, entendida como aquela “capacidade de atuar, fazer leis, promover políticas, administrar recursos dentro do campo de ação que envolve todo o território de cada uma das esferas de poder: município, estado e União” (TEIXEIRA, s/d), uma capacidade que pode ser considerada como:

O círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos. (MELLO, 1999, p. 87)

A Constituição Federal de 1988 determinou a existência de três esferas de poder – União, estados e municípios – não existindo “hierarquia entre as três esferas, uma não é superior a outra, todas são autônomas, embora os seus espaços sejam diferentes e tenham abrangência diversa” (TEIXEIRA, s/d), pois

Estas três esferas possuem poderes diferentes, sendo que alguns são específicos de cada uma, ou seja, exclusivos, outros são comuns às três esferas (União, estados e municípios). Para tanto, estas competências devem estar claramente definidas, evitando assim que uma esfera invada a competência da outra, como no caso de reforma agrária em que só a União pode fazer, cabendo as outras esferas colaborar, realizar parcerias etc. (TEIXEIRA, s/d)

Em função de tais determinações, no Brasil, as competências dos entes federados estão classificadas como:

a) exclusiva ou privativa – somente pode ser exercida por determinada esfera, que tem liberdade para agir conforme seus interesses, ressaltando que há casos em que tais competências sofrem delimitações definidas por diretrizes emanadas de ente superior;

No caso do município, são competências privativas aquelas que se referem ao interesse local, detalhadas na Lei Orgânica Municipal: limpeza urbana, cemitérios, abatedouros, licença para localização e funcionamento de estabelecimentos, captura de animais, estradas vicinais, estacionamentos, organização de seus serviços. (TEIXEIRA, s/d).

b) comum – poder possível de ser exercido por qualquer das esferas, ressaltando a necessária ou recomendável cooperação, trabalho conjunto, caso da política ambiental na qual os três entes, “geralmente atuam em conjunto para preservar florestas, fauna etc.” (TEIXEIRA, s/d)

c) concorrente – se referem a temas nos quais a União determina normas, cabendo a estados e municípios aplicar tais “regras às peculiaridades regionais ou locais”.

Por exemplo, a legislação sobre o Orçamento é de competência da União, estados e municípios. Cabe à União estabelecer as normas gerais que, neste caso, estão na lei 4320/64. Já os estados e municípios devem elaborar e executar o procedimento orçamentário de acordo com as normas gerais estabelecidas naquela Lei, mas quem decide o quanto vai gastar e em que vai gastar, no caso, é o município. (TEIXEIRA, s/d).

Regida pela Constituição Federal de 1988, os entes federativos passaram a possuir autonomia – ou capacidade de governar-se pelos próprios meios – segundo quatro princípios:

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
- b) poder de autogoverno (eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores);
- c) poder normativo próprio ou autolegislação (elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República);
- d) poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas). (MEIRELLES, 2008, p. 94).

Esses princípios, exercidos pelos poderes executivo e legislativo municipais, desdobram-se em quatro outros campos de competências, segundo Teixeira (s/d):

Competências Legislativas ou legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
Competências Tributárias, ajustada às normas gerais do Código Tributário Nacional, mas principalmente arrecadar os impostos, taxas e contribuições¹;
Competências Financeiras no que se refere à gestão de recursos públicos: patrimônio, rendas e tributos;
Competências Administrativas, constituída pelos atos e normas que regulam aquilo que compreende a competência administrativa. (TEIXEIRA, s/d)

As alçadas municipais revestem-se, assim, de amplitude suficiente e necessária para o adequado exercício da gestão pública municipal, pois a própria questão territorial está contemplada na medida em que a Constituição Federal delegou ao município a capacidade de “criar, organizar e suprimir Distritos², observada a legislação estadual”, assim como “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, incluindo-se aí a “proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (PEIXOTO, 2010).

Decorrente de tais competências, o município está apto a elaborar e executar políticas públicas, um conceito com inúmeros significados, tais como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN, 1980 apud SOUZA, 2006, p. 24) ou a “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986 apud SOUZA, 2006, p. 24). Além disso, compõem-se de “diretrizes, objetivos, orientações sobre a prestação dos serviços” (TEIXEIRA, s/d) e, “após sua decisão e proposição”, “implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37).

“A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26) e, segundo Theodor

¹ Impostos, taxas e contribuições, competências do poder público em suas diferentes esferas, são considerados tributos e tratados no item 5 – Gestão Financeira, deste documento.

² Os Distritos correspondem a regiões administrativas criadas por lei municipal, observada a legislação estadual, que setorizam o território do Município, visando à melhor funcionalidade do governo e à maior eficiência do serviço público de acordo com as necessidades de cada região. (PEIXOTO, 2010)

Lowi (1964, 1972), citado por Souza (2006), as políticas públicas podem assumir quatro formatos:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. (SOUZA, 2006, p. 28).

Para Elenaldo Celso Teixeira (s/d), as políticas públicas de competência do poder municipal se referem à educação, saúde, urbanismo, saneamento básico, renda e emprego, agrícola, cultural e ambiental, conforme as especificidades relacionadas abaixo pelo autor:

- a. Política de educação - Cabe ao município implementar a educação pré-escolar e ensino fundamental, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases de Educação e com a cooperação técnica e financeira da União e Estado através de recursos do antigo FUNDEF;
- b. Política de saúde - Hoje realizada em comum com o estado e a União, através do SUS (Sistema Único de Saúde), porém com definições locais das prioridades de atendimento e do comando único das ações, a exemplo dos postos de saúde, centros e hospitais quando municipalizados;
- c. Política urbana - Competência concorrente com a União, que estabelece regras gerais e envolvem o plano diretor (para cidades com mais de 20 mil habitantes), desapropriação, IPTU progressivo (Art.182 da CF), disciplina e uso do solo, zoneamento urbano, loteamento, infraestrutura básica, construção de moradia e espaços de lazer e esporte;
- d. Política de saneamento básico - Engloba a atividade de limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens. Essa competência é concorrente aos municípios, estados e União;
- e. Política de renda e emprego - Diferente do que muitos pensam, essa competência é fundamental para o município, devendo ela ser exercida em comum com a União e Estados. A Constituição Federal fala em combater causas de pobreza e fatores de marginalização (Art.23, X), logo é de fundamental importância uma política pública municipal que possibilite superar a situação de desemprego generalizado;
- f. Política agrícola - Representa competência chave exercida pelo município em comum com a União e estados, visando fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (Art.23, VIII). Convém lembrar que o município não possui competência para realizar Reforma Agrária, sendo esta exclusiva da União;
- g. Política cultural - Compreende a proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservar a identidade e manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Essa é uma competência comum ao estado, à União e ao município;
- h. Política ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A questão ambiental corresponde ao direito de todos, cabendo ao poder público manter e zelar pela qualidade do meio ambiente.

Dessa forma e perante o exposto até aqui, é possível constatar a existência de suficiente e necessário suporte jurídico ao bom desempenho da gestão municipal, pois dotados estão o executivo e o legislativo para exercer suas atribuições e responsabilidades perante a sociedade que representam. Dentre estas, cabe destacar o poder de legislar sobre sua auto-organização; “sobre assuntos de interesse local”; “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”; “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” (ARRAIS, 2014), conforme os artigos 29 e 30 da CF de 1988.

Entretanto, uma questão merece ser abordada, pois sobre ela, recentemente, tem se desenrolado acirrados debates em torno do pacto federativo nacional, qual seja a repartição das receitas públicas entre os entes federados. Considerando que “arrecadação de tributos do governo” e seu “repasse entre os entes federados” apresenta-se como “um meio garantidor da autonomia política entre esses entes” (SCOFIELD, 2017), torna-se importante refletir sobre o debate travado em torno do municipalismo neste trabalho.

2.2 Municipalismo e Federalismo no Brasil

As recentes discussões em torno da repartição dos tributos arrecadados pelo governo resultam da tendência, ocorrida pós-Constituição de 1988, que vem invertendo as proporções da divisão do bolo das receitas públicas, centralizadas pela União e repassadas posteriormente a estados e municípios. Historicamente, já na década de 1980, identifica-se um movimento que, renunciando a redemocratização do país, foi rompendo com a alta concentração de receitas apropriadas pela União, resultante da centralização autoritária dos governos militares (TEIXEIRA, 2005). Um desequilíbrio que se origina na própria arrecadação, “visto haver mais impostos federais (nove) do que impostos estaduais (três) ou municipais (três)” (SCOFIELD, 2017), acarreta a situação que ensejou a desproporção distributiva:

Até 1978, a União arrecadava cerca de três quartos da receita pública total e, mesmo após as transferências para estados e municípios, ainda dispunha de aproximadamente dois terços desses recursos. (TEIXEIRA, 2005, p. 3).

O posterior processo de democratização colocou na pauta política nacional a revisão da repartição dos tributos e, com a Constituição Federal, o pacto federativo alcançou uma distribuição mais equilibrada das receitas, com os estados e municípios percebendo, em 1991, “mais de 45% de participação na receita pública disponível” (TEIXEIRA, 2005, p. 4). Este quadro passa a ser modificado pelo governo federal em função do pagamento da dívida pública, justificativa da União para “aumentar significativa sua receita disponível, principalmente pela exploração das contribuições sociais, tributos não partilhados com estados e municípios (TEIXEIRA, 2005, p. 4):

O governo do então Presidente Fernando iniciou uma das mais perversas recentralizações de receitas tributárias do Brasil, dotando a União de uma parcela enorme de recursos, deixando estados e municípios com poucos tributos partilhados. (TEIXEIRA, 2005, p. 4).

Segundo a Associação Mineira de Municípios (AMM), atualmente, a repartição das receitas concentra 70% para a União, 25% para estados e 5% para os municípios, situação que tem resultado no surgimento de movimentos municipalistas que buscam reverter este quadro:

O movimento municipalista empreendido pela AMM tem procurado, juntamente a outras entidades representativas, a renegociação do pacto federativo, com medidas efetivas que redistribua melhor o bolo tributário, já que os problemas do cidadão se concentram nos Municípios – como também a produção de bens e serviços que geram as receitas e a arrecadação tributária. (AMM, s/d).

Entretanto, o próprio movimento reconhece que “os municípios não arrecadam com competência as suas receitas, que mais que direito, é uma obrigação constitucional”, uma vez que a “cobrança e a arrecadação das suas receitas próprias” representam “obrigação do agente público municipal – com penalidades previstas na lei para quem não o fizer” (AMM, s/d), antepondo discursos municipalista e federalista, uma polêmica que, segundo Melo (1993), se origina ainda nos séculos XVIII e XIX, “no contexto da rejeição à nova ordem burguesa e urbano-industrial”:

Ao lado das utopias socialistas e operárias e das construções do pensamento conservador católico, a ideologia antiurbana e o agrarismo constituem peça importante do repertório intelectual e político de reação à nova ordem que emergiu no século XIX. (MELO, 1993).

De longa trajetória, o debate tem antecedentes históricos que remontam a Roma, quando o município “surtiu como estratégia do Estado romano para coordenar a ação política nos territórios conquistados” (ARAUJO, 2010, p. 393) e, mais tarde, como:

Instrumento relevante para a configuração do Estado absolutista português e, por fim, como mecanismo do reino português para colonização das terras brasileiras, no que diz respeito ao controle da aristocracia colonial e da arrecadação de tributos e rendas (ARAUJO, 2010, p. 393).

Ressurgido com a independência americana e a formação da federação dos estados americanos, a autonomia local foi entendida como movimento favorável à “democracia e ao poder local”, quando na verdade resultou de um movimento contrário que, ante a “ameaça de anarquia e de tirania tanto pela ausência de um poder central, quanto pela ausência de garantias legais contra os interesses parciais”, foi “concebido a partir da necessidade de diminuir o poder local, o igualitarismo político e a democracia direta, com o fortalecimento do poder central e do sistema representativo” (ARAUJO, 2010, p. 392).

Seguindo tais condicionantes, a questão local *versus* federal, no Brasil, surge com o pensamento liberal que “propugnava pela descentralização administrativa e política do Império, e pelo rompimento com o modelo monárquico, unitarista e centralizador, de inspiração francesa, adotado no país” (MELO, 1993). A permanência do debate ambíguo entre “municipalismo-agrarismo” e “federalismo-urbanização” atravessa tanto a Velha quanto a Nova República e vai se manter como políticas contraditórias, conciliatórias e mesmo complementares, em razão da prevalência da presença de representantes de forças políticas nos escalões decisórios do poder federal, comprovando que

O municipalismo pode ser apropriado de formas múltiplas, permitindo que possa se constituir numa das mais arraigadas e reiteradas peças discursivas da cultura política brasileira. O municipalismo adquire o status de “leito de Procusto” dessa cultura política: uma ideologia perene e consensual que não encontra opositores no campo político” (MELO, 1993).

Sem resolução política, a questão ressurgue constante e periodicamente no cenário nacional, fazendo com que críticas ao rigor técnico das administrações municipais, enunciadas

nos anos 1940, mantenham atualidade no cenário municipal brasileiro, pois permaneceriam “misturas” danosas à administração pública:

Esferas de atividade que deveriam permanecer distintas, como a política, no sentido eleitoral, partidário, e a administrativa propriamente dita; não havia, por isso mesmo, uma contabilidade pública municipal, que era simples luxo burocrático, entregue aos personalismos”. (CARVALHO, 1941 apud MELO, 1993).

Quando se trata de região metropolitana, importante considerar que “o texto constitucional de 1988 transferiu a responsabilidade de criações metropolitanas para o âmbito estadual”, fato que “reconheceu a autonomia dos estados federados para a formulação de estratégias de gestão de seu território”, entretanto “a força do municipalismo no país se traduz na clara resistência em se priorizar a questão metropolitana, que demanda ação cooperativa por parte dos atores envolvidos” (MACHADO, SOUKI, FARIAS, 2007 apud CESAR et al, 2016, p. 3)

Tendo em mente tais considerações que contextualizam a gestão municipal no Brasil e analisados os aspectos relativos à autonomia, competência e receitas municipais, o seguinte tópico busca discorrer sobre tais temas no contexto de uma região metropolitana, relacionando a questão no que ela tem de específico e particular para o Maranhão.

2.3 Região Metropolitana, Funções de Interesse Comum e Gestão Municipal

Apesar das recentes conquistas municipais quanto à autonomia política e econômica que, conforme foi visto, exigem atitudes proativas por parte do poder local para assegurar sua efetividade, há casos em que as relações intermunicipais e as dinâmicas socioeconômicas e espaciais resultam em efeitos que, expressos principalmente em movimentos externos ao lugar, vão impactar as realidades municipais do seu entorno. Quando tal situação se apresenta perante aquela que é a “cidade principal de uma região”, funcionando como “nós de comando e coordenação de uma rede urbana”, se destacando não só “pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas”, pode-se denominar as “relações econômicas estabelecidas com várias outras aglomerações” (MOURA, 2011) como metropolização.

As regiões metropolitanas são comumente conceituadas como um grande centro populacional em que uma cidade central bem desenvolvida exerce forte influência sobre as cidades vizinhas. Necessário destacar aqui, que apesar de em geral haver conurbação entre os municípios metropolitanos, tal característica não é regra, bastando haver a forte influência da cidade central sobre as adjacentes. A conurbação corresponde à área limítrofe urbanizada entre cidades e por muitas vezes ocasiona a dificuldade de percepção de limites físicos entre elas. Essa integração fica evidenciada não só pela forte integração econômica dos municípios, mas também pela integração política, social e cultural. (CESAR et al, 2016, p. 2).

Assim, o fenômeno da metropolização³, entendido como processo social e econômico “que leva à articulação funcional de dois ou mais municípios vizinhos”, pressupõe a “existência

³ Metropolização e gestão metropolitana são termos distintos, o primeiro – razão da existência do segundo – se refere ao fenômeno socioeconômico e espacial que envolve e impacta duas ou mais cidades, enquanto a gestão

de uma metrópole, a cidade-mãe que comanda o processo graças à sua proeminência econômica em relação à região” (BURNETT, 2012, p. 100) e que, desconhecendo os limites territoriais legais entre tais unidades federativas, integra e transforma espaços através da “polarização, centralização e mobilidade”:

A polarização responde pelo movimento da economia, demonstrada pela concentração de firmas de diversos segmentos (indústria de transformação, serviços, comércio etc.), com reflexo direto na oferta de empregos. A centralização, convencionalmente, é compreendida a partir do protagonismo do Estado na distribuição dos serviços públicos e equipamentos de consumo coletivo. A mobilidade é o resultado do padrão de dispersão espacial da polarização e da centralização, em detrimento da oferta de moradia. (ARRAIS, 2014, p. 202).

Desse modo, a partir da “existência de um descompasso entre o pacto territorial institucionalizado” – aquele que reconheceu juridicamente o município enquanto ente autônomo, mas não a região metropolitana -, “e as necessidades concretas da organização territorial para além dos limites municipais nos grandes centros urbanos”, são extrapolados “os limites territoriais dos municípios e apresenta-se na forma de complexos geográficos que demandam estratégias de administração de seus interesses comuns” (MOREIRA e GUIMARÃES, 2014, p. 1252).

Saboia (1988), citado por Cesar et al (2016, p. 2), afirma que “todo município no entorno de uma grande cidade, formando com ela uma unidade socioeconômica”, resulta em “serviços urbanos e interurbanos que deixam de ser de exclusivo interesse local por estarem vinculados à metrópole” que demandam ações combinadas e compartilhadas dos entes federados envolvidos.

Instituído pela Constituição Federal de 1988, sob o Título III – Da Organização do Estado, Capítulo III – Dos Estados Federados, o parágrafo 3º do Artigo 25 determina que:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 2016)

Não apenas destinadas para a gestão de regiões metropolitanas, mas também “aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes”, as funções públicas de interesse comum (FPIC) permite superar o vazio institucional que circunda tais novos arranjos socioespaciais e assim implementar “ações de planejamento, programação, coordenação, controle, fiscalização e execução cujo exercício deva ser integrado de modo a abranger as necessidades de todos os entes federados envolvidos” (MOREIRA; GUIMARÃES, 2014, p. 1257).

Destinado a subsidiar futuros prognósticos, que irão se expressar em planos e programas contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL, o Diagnóstico do Eixo Institucional deve atentar, prioritariamente, para as relações que as capacidades governativas municipais demonstram no atendimento das funções públicas de interesse comum (FPIC), entendidas aqui como as “atividades ou serviços de natureza pública cuja realização por parte

metropolitana é o esforço político e técnico-administrativo que busca responder às demandas do novo território assim constituído e não considerado em nosso pacto federativo.

de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros municípios integrantes de uma mesma região metropolitana” (CESAR et al, 2016, p. 5), considerando que

[...] o principal objetivo da gestão das funções públicas de interesse comum é o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da sua polarização”. (CESAR et al, 2016, p. 5).

Entretanto, considerando que “especialmente em regiões metropolitanas, a prestação de um serviço público por um município pode e geralmente causa impactos em outro município limítrofe” (CESAR et al, 2016, p. 6), “ganha espaço a preocupação com o ordenamento do uso e da ocupação do solo nas grandes cidades” (MARES GUIA, 2006 apud CESAR, 2016, p. 4), tema que se reveste de grandes consequências para o contexto socioambiental das regiões metropolitanas:

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condição da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (GILMAR MENDES apud CESAR, 2016, p. 14).

Por esse entendimento, dada a relevância das funções públicas de interesse comum para o desenvolvimento regional, elas se alçam acima daqueles aspectos de autonomia municipal, outorgada pela Constituição Federal de 1988 e já abordada neste trabalho, pois “pode-se inferir que a principal atribuição de uma região metropolitana é a função pública de interesse comum, compartilhada por mais de um município (CESAR et al, 2016, p. 2):

O ordenamento territorial, matéria expressamente prevista na Constituição Federal como sendo de competência municipal, mas que pode, em cenários de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, ser considerado uma função pública de interesse comum, trazendo como consequência a prevalência deste interesse sobre o local. (MOREIRA e GUIMARÃES, 2015, p. 1251).

Cabe atentar, então, para o fato de que o atendimento da Função Pública de Interesse Comum, que “pode envolver até os três níveis de governo” – caso das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), podendo integrar municípios de mais de um estado –, o qual ocorre “em países federativos, a gestão metropolitana se apresenta prejudicada devido à fragmentação dos processos de tomada de decisões (CESAR et al, 2016, p. 2). De natureza variável, as FPIC variam não apenas conforme a realidade própria de cada região metropolitana, como também apresentam mudanças ao longo do tempo e conforme dinâmicas socioeconômicas, exemplificadas por Barroso (2007 apud Cesar, 2016, p. 9) no caso do “surgimento de novos conglomerados urbanos e ações em conjunto de municípios limítrofes”, pois:

[...] determinada atividade considerada hoje de interesses predominantemente local, com o decurso de tempo e evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para o âmbito de predominância regional e até mesmo federal.

Por tais características, as FPIC não apenas demandam ações conjuntas, mas também exigem uma análise multidisciplinar e contextualizada das realidades regionais e municipais para sua determinação, não existindo uma “lista” prévia do que deva ser considerado como tais funções a serem assumidas pelo conjunto articulado dos municípios de uma região metropolitana. A lei que dispôs sobre a criação da Região Metropolitana do Vale do Aço, em Minas Gerais, determinou como políticas públicas constitutivas de suas FPIC temas como

transporte intermunicipal e sistema viário, defesa civil contra sinistros, saneamento básico, recursos hídricos, preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, uso do solo urbano e habitação, cartografia e informações básicas, rede municipal, estadual e federal de saúde, desenvolvimento socioeconômico, entre outros temas (CESAR et al, 2016, p. 8).

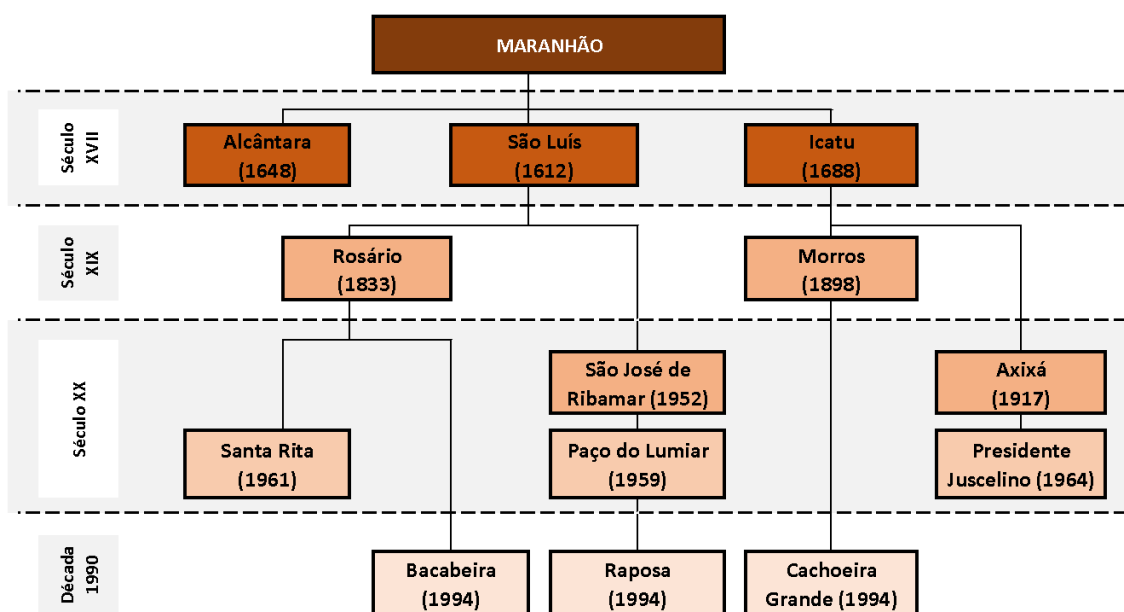
Desse modo, ao abordar as capacidades governativas dos executivos municipais de cada uma das unidades federativas no contexto da nova Região Metropolitana da Grande São Luís, as contribuições disponibilizadas pelo Eixo Institucional configuram-se como um elemento de relevante importância para efetivação e bom desempenho da gestão da referida região, pois espelhando as realidades internas das gestões municipais, oferece elementos para pensar questões essenciais na construção de prognósticos que embasarão o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerando que sua efetivação, por cada um dos municípios, dependerá da assimilação dos papéis institucionais assim como das capacidades locais de contribuir com a construção do novo ente regional maranhense.

2.4 Breve histórico de formação político-administrativa da RMGSL

A Região Metropolitana da Grande São Luís tem uma formação histórica e político-administrativa que se remonta desde antes da sua configuração atual na Lei nº 174, de 25 de maio de 2015, que delimita os 13 municípios integrantes desse território, bem como da instituição de regiões metropolitanas no Brasil, que definiu a ilha de São Luís com quatro municípios como Região Metropolitana pela Lei Complementar Estadual nº 038, de 12 de janeiro de 1998.

O esquema a seguir da Figura 1 mostra a sequência de emancipações municipais que ocorreram desde o século XVII, partindo dos três primeiros grandes municípios maranhenses de São Luís (1612), Alcântara (1648) e Icatu (1688), passando pelo século seguinte, em que foram desmembrados Rosário (1833) de São Luís, e Morros (1898) de Icatu. No século XX, quando houve a maior quantidade de emancipações no Maranhão, foram criados os municípios de Axixá (1917), desmembrado de Icatu; São José de Ribamar (1952), desmembrado de São Luís; Paço do Lumiar (1959), desmembrado de São José de Ribamar; Santa Rita (1961), desmembrado de Rosário e Presidente Juscelino (1964), desmembrado de Axixá. Na última década desse século, após a Constituição Federal de 1988, que deu abertura a processos de redemocratização do poder no país e o surgimento de muitas emancipações no Brasil, no Maranhão, foram criados em 1994 os municípios de Bacabeira, Raposa e Cachoeira Grande, desmembrados de Rosário, Paço do Lumiar e Morros, respectivamente.

Figura 1 - Organograma das emancipações dos municípios da RMGSL



Fonte: IMESC, 2012 (adaptado)

A começar pela capital **São Luís**, que foi fundada em 6 de setembro de 1612, formou-se na península que avança sobre o estuário dos rios Anil e Bacanga, elevada à condição de cidade em 8 de setembro de 1672, possuía 2 distritos, um do Bacanga e outro homônimo ao município, datados de 17 de dezembro de 1896, pela Lei Municipal nº 17. Recebe mais um distrito, o do Turu, em divisão administrativa de 1911. Adquire o território de Paço do Lumiar, antes distrito sede, sendo então incorporado à São Luís pelo Decreto Estadual nº 47, de 27 de fevereiro de 1933. Entre 1936 e 1937, são definidos três distritos: São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar. O distrito de Paço do Lumiar é extinto e anexado ao distrito sede de São Luís pelo Decreto Estadual nº 159, de 6 de dezembro de 1938. Em 1943, pelo Decreto Estadual nº 820, de 30 de dezembro, o distrito de Ribamar é desmembrado do município de São Luís, que após muitas disposições transitórias até 1947, adquiriu o extinto município como distrito. Em 1948, é criado o distrito do Anil, pela Lei Estadual nº 269, de 31 de dezembro, tendo assim, o município de São Luís, três distritos novamente: São Luís, Ribamar e Anil, logo em 1950. Em 1960, o município é constituído de dois distritos: São Luís e Anil, do qual Ribamar já havia sido desmembrado em 1952. Em 2017 foi realizada uma atualização dos limites territoriais entre São Luís e São José de Ribamar, baseados na Lei nº 269, de 31 de dezembro de 1948 e nº 758, de 24 de setembro de 1958, correspondentes aos respectivos municípios, cuja configuração territorial caracteriza o processo de metropolização que se intensifica na ilha, com conflitos nas delimitações intraurbanas dos bairros (IMESC, 2017).

Alcântara é o município da atual região metropolitana que tem acesso direto aos demais municípios dessa região por meio hidroviário. Foi fundado em 1612, onde já havia um aglomerado de aldeias chamado Tapuitapera (terra dos índios), que mais tarde passaria a ter influência de expedições francesas e portuguesas. Com a subdivisão das capitânicas do Maranhão e do Grão-Pará, o então aglomerado Tapuitapera passou à condição de cabeça da capitania de Cumã em 1924, sendo abandonada em 1641 por não ter tido um rápido desenvolvimento. Em 22 de dezembro de 1648, houve progresso na aldeia até que fosse elevada à categoria de vila denominada, então, Alcântara, onde já se erguiam construções importantes como uma igreja de pedra e cal e engenhos de açúcar. Mais construções de cunho religioso

foram iniciadas, Alcântara se tornou o maior centro produtor da Província muito em questão das fortunas acumuladas na época e a grande quantidade de escravos. Foi criada a comarca em 1835 e em seguida elevado à condição de cidade em 5 de julho de 1836, pela Lei Provincial nº 24. Ao todo foram sete distritos existentes em Alcântara em tamanhos e quantidades distintas. Sendo os primeiros Santo Antônio e Almas, pela Provisão Régia de 7 de novembro de 1805; São João Cortes (Lei Provincial nº 73, de 23 de julho de 1838); e adição de distrito homônimo, Alcântara, e ainda Raimundo-Su e Jacioca. Após incorporação do território do município de Godofredo Viana, ex-Bequimão (Lei Estadual nº 75, de 22 de abril de 1918), ficam apenas três distritos em 1933, Alcântara, Bequimão e São João Cortes. Com a Lei Estadual nº 855, de 19 de junho de 1935, o distrito de Bequimão se desmembra para ser elevado à categoria de município. Constituído, então, apenas dos distritos de Alcântara e São João de Cortes em divisões territoriais datadas de 31 de dezembro de 1936 e 31 de dezembro de 1937. Em 1 de julho de 1960 permaneceu com mesma configuração de distritos.

Icatu, terceiro município mais antigo do estado, era denominado Águas Boas em novembro de 1614, e enquanto distrito em 1715. Foi fundado como vila em janeiro de 1688 e transferido de local com a Provisão Régia de 1758. Enquanto vila, Icatu chamou-se Arraval de Santa Maria Guaxenduba. Em 1911 era constituído de três distritos: Icatu, Axixá e Salgado; adquirindo a categoria de cidade em 22 de abril de 1924 pela Lei Estadual nº 1179. Incorporou o extinto município de Morros sete anos após o Decreto Estadual nº 75. Em 1933 estão apenas os distritos de Axixá e Morros, que pelo Decreto Estadual nº 844, de 12 de junho de 1935, se desmembraram de Icatu. No ano seguinte, o município era constituído dos distritos de Icatu, Itapera e Tatuaba. Entre 1944 e 1948 vigorava apenas a existência dos distritos de Icatu e Itapera, que permaneceu em 1 de julho de 1960.

Mais adiante, o município de **Rosário** teve sua história muito ligada à Igreja Matriz que desabou em 1866, reconstruída em 1871, esse município, após alguns anos, desempenhou um papel econômico de destaque em relação a São Luís. Contudo, ainda antes disso, já foi um distrito subordinado ao município de Itapecuru Mirim – já subordinado a São Luís – em 25 de setembro de 1801. Elevado à vila pela resolução de 19 de abril de 1833 e desmembrado de Itapecuru Mirim pela lei provincial nº 7, de 29 de setembro de 1835. O município já foi constituído por quatro distritos em momentos variáveis, o primeiro criado foi o distrito de São Miguel (Lei Provincial nº 13, de 8 de maio de 1835), em 1911 foram divididos mais dois, Rosário e Mocamba. No momento seguinte, com a Lei Estadual nº 654, de 6 de abril de 1915, Rosário é elevada à condição de cidade, em 1933 adquire o extinto município de Anajatuba como distrito, não considerando os distritos de Mocamba e São Miguel. Pelo Decreto Estadual nº 870, de 5 de julho de 1935, o distrito de Anajatuba se desmembra e é elevado à categoria de município. Estando o município de Rosário constituído do distrito sede de mesmo nome e em 1960 sem divisão territorial por distritos.

Em **Morros** não há data exata do seu surgimento, apenas o conhecimento de que na época da Balaiada, em 1839, já existiam no local 30 casas e um armazém. Foi elevado à vila, desmembrado de Icatu (Lei Estadual nº 210, de 28 de abril de 1898), constituído apenas pelo distrito sede. Em 1931 foi extinto como município passando a reintegrar o município de Icatu. Elevado a município novamente pelo Decreto Estadual nº 844, de 12 de junho de 1935. Em 1959 (Lei Municipal nº 23, de 21 de novembro) é criado o distrito de Cachoeira Grande, constituindo-se em 1960 de dois distritos, inclui-se o distrito sede de Morros.

O município de **Axixá** surgiu de um povoado à margem do rio Munim, como distrito do município de Icatu em 1911. Posteriormente elevado à categoria de vila pela Lei Estadual nº 758, de 17 de abril de 1917. Em 1931 é reanexado ao município de Icatu, e quatro anos depois, elevado novamente à categoria de município pelo Decreto Estadual nº 844, de 12 de junho de 1935, constituído apenas do distrito sede.

O território que atualmente corresponde ao município de **São José de Ribamar** foi inicialmente espaço da aldeia dos índios gamelas em terras concedidas por sesmarias, em 16 de dezembro de 1627. Elevado à categoria de vila pela Lei Estadual nº 636, de 11 de março de 1913, desmembrado de São Luís. No entanto, por vários momentos passou a categoria de vila, distrito, e incorporado ao município de São Luís, em pelos menos 6 decretos-leis estaduais entre 1936 e 1950. Em 24 de setembro de 1952, pela Lei Estadual nº 758, Ribamar é elevado permanentemente à categoria de município, com a denominação supracitada, constituído dos distritos de Ribamar (distrito sede), Mata e Vila Paço, o qual se desmembra de Ribamar pela Lei Estadual nº 1890, de 7 de dezembro de 1959. Foi denominado São José de Ribamar definitivamente pela Lei Estadual nº 2980, de 16 de setembro de 1969, tendo os distritos de São José de Ribamar e Mata em divisão territorial datada de 1º de janeiro de 1979.

Paço do Lumiar era pertencente a uma légua de terra no sítio Anindiba em 1625. Foi elevado a vila em 11 de junho de 1761, depois elevado a distrito com a denominação de Paço do Lumiar pela Resolução Régia de 18 de junho de 1757. Categorizado como vila pela Carta Régia nº 7 de 29 de abril de 1835, no entanto após 95 anos, o Decreto Estadual nº 47, de 27 de fevereiro de 1931 extingue a categoria de município e anexa o território a São Luís, sendo um distrito da capital. Em 1938, com o Decreto-lei Estadual nº 159, de 6 de dezembro de 1938, é anexado ao distrito de São José de Ribamar, ainda pertencente ao município de São Luís. Em 1950, Paço do Lumiar passa a integrar o município de Ribamar (antes da mudança definitiva para São José de Ribamar). Foi elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 1890, de 7 de dezembro de 1959, desmembrado de Ribamar, antes de sua denominação como São José de Ribamar.

Santa Rita teve sua fundação por volta do ano de 1890, como povoado, pelo capitão de infantaria Raimundo Henrique Viana de Carvalho. Seu crescimento desde então tem sido muito lento, apenas na década de 40 com a construção da BR-135, que o município teve a economia impulsionada como zona de produção agrícola e ativo centro de comércio e prestação de serviços. Foi desmembrado de Rosário pela Lei nº 2.159, de 2 de dezembro de 1961, elevado à categoria de município, e até a sua configuração atual passou por processo de instalação e verificação de divisão territorial nos anos de 1962, 1963 e 2007.

O município de **Presidente Juscelino** se desenvolveu às margens do Rio Munim com o surgimento dos primeiros armazéns construídos, onde eram estocados os produtos agrícolas para os centros consumidores, o que propiciou o crescimento da povoação. O primeiro nome dado ao lugar foi Cachoeira do Axixá, alterado pela Lei nº 2.372, de 9 de junho de 1964, para Presidente Juscelino em homenagem ao presidente do país na época, Juscelino Kubistchek. Elevado à categoria de município pela lei supracitada e desmembrado de Axixá.

Cachoeira Grande é um dos três municípios da RMGSL que surgiram na década de 1990, durante período de redemocratização da república. Criado pela Lei nº 6.151, de 10 de novembro de 1994, o povoado foi elevado à categoria de município, desmembrado de Morros, subordinado à comarca de Icatu, com instalação no ano de 1997, quando foram realizadas as primeiras eleições municipais, data comum a todos os municípios criados no mesmo ano.

O município de **Raposa** foi emancipado de Paço do Lumiar, sendo considerado a maior colônia de pescadores cearenses no estado, lhe dando fama nacional pelo artesanato, gastronomia típica de litoral nos bares e restaurantes e pelas praias desertas. Foi elevado à categoria de município pela Lei nº 6.132, de 10 de novembro de 1994.

Bacabeira foi criado pela Lei nº 6.187, de 10 de novembro de 1994, desmembrado de Rosário. É um município localizado no eixo central de deslocamento rodoviário, conectando os municípios da ilha com os municípios do Médio Mearim e do Baixo Mearim, além de apresentar potencial para atividade econômica industrial.

Os municípios da RMGSL possuem um histórico de formação em cronologias muito distintas, os quais uns apresentam um acúmulo maior de momentos de fragmentação e desfragmentação territorial durante seus processos de formação e outras são resultados de decisões políticas mais recentes. Encontrar um ponto de equilíbrio em que todo esse território possa convergir em temas comuns é um grande desafio tendo em vista a diversidade de experiências e necessidades que cada um tem no que cabe às suas próprias perspectivas.

3 CAPACIDADES GOVERNATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Para análise dos componentes contidos na estrutura do Eixo Institucional que apresenta um diagnóstico sobre a gestão municipal da RMGSL, este capítulo revela os dados colhidos por pesquisas primária e secundária com o propósito de elucidar o estado das capacidades governativas nos 13 municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís. Como elementos que subsidiam a compreensão da situação institucional das 13 prefeituras municipais em foco, serão analisados: transparência e acesso à informação; estrutura legal; estrutura administrativa; gestão financeira; planos e programas; procedimentos de planejamento e gestão; participação social; articulação interinstitucional e a questão metropolitana relacionada às funções públicas de interesse comum.

3.1 Transparência e acesso à informação

A relação entre serviço público e população tem exigido maior agilidade na resposta às demandas recorrentes. Com isso, para facilitar a comunicação entre as prefeituras e o povo, foram criadas a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência. Dado esse objetivo, a compreensão dos elementos contidos nesse tema auxilia na verificação dos subsídios necessários, os quais foram utilizados para grande parte das pesquisas e estudos realizados nesse diagnóstico.

A Lei da Transparência (LC nº131, de 27 de maio de 2009) altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo propósito é que seja divulgado em tempo real a receita e despesas da União, dos estados e dos municípios (com o prazo máximo de 24 horas) em um *site* na internet. Antes da divulgação dos dados, é necessário seguir algumas exigências técnicas para que essas informações sejam validadas após as fiscalizações do Ministério Público.

Já a Lei de Acesso à Informação ou LAI (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) é referente às informações públicas, permitindo que documentos sejam solicitados ao órgão público sem a necessidade de justificativa. Dessa forma, toda prefeitura deve disponibilizar em seu portal um *link* que direcione o usuário a uma página na qual podem ser feitas as solicitações.

As informações requeridas pela Lei da Transparência dizem respeito a uma estrutura documental para despesas e receita. Quanto às despesas são necessários:

- O valor do empenho, liquidação e pagamento;
 - O número do correspondente processo da execução, quando houver;
 - A classificação orçamentária, por unidade, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
 - A pessoa física ou jurídica favorecida do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto para folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
 - O procedimento licitatório realizado e sua situação, quando for o caso, com o número do correspondente processo;
 - O bem fornecido ou o serviço prestado, quando houver.
- Sobre a receita da prefeitura, os dados lançados devem constar:
- Os valores de todas as receitas das unidades gestoras, contendo no mínimo sua natureza, referentes a previsão;
 - Lançamento, quando for o caso;

- Arrecadação tributária, também referente a recursos extraordinários.

A LAI aponta disposições para a página das prefeituras, que se alinham ao que é exigido pela Lei da Transparência, que além da execução orçamentária e financeira detalhada referente às despesas, o conteúdo obrigatório mínimo que se pede são:

- **Dados institucionais:** informações sobre a estrutura organizacional, suas funções, competências, telefone e *e-mail* para contato e horários de funcionamento;
- **Convênios:** repasses e transferências de recursos financeiros efetuados pela Prefeitura;
- **Licitações e contratos:** as licitações e os contratos realizados pela Prefeitura.
- **Ações e programas:** quais os programas, ações, projetos e atividades implementadas pela Prefeitura.
- **Perguntas frequentes:** divulgação das perguntas frequentes sobre a Prefeitura e ações no âmbito de sua competência.

Dessa forma, tendo por base as exigências da Lei da Transparência e da LAI, foi desenvolvida uma metodologia para análise do Eixo Institucional do Diagnóstico para Elaboração do PDDI da RMGSL que verifica o grau de Transparência e disponibilidade de informações das prefeituras para a população.

Foram considerados quinze itens, algumas das informações procuradas foram reveladas de forma satisfatória, indicada como “sim” quando foi possível acessá-la; razoável, indicada como “parcial/desatualizado” quando seria necessário mais informações disponíveis quanto ao item correspondido; e mesmo indisponível, indicado como “não”, quando o dado não estava disponibilizado ou acessível. O Quadro 1 a seguir apresenta a situação do acesso à informação e da transparência nos portais das prefeituras municipais da Região Metropolitana da Grande São Luís:

Os municípios de **Cachoeira Grande**, **Axixá**, **Alcântara** e **Santa Rita** não apresentaram disponibilidade de atos oficiais como leis e decretos municipais, por não haver acesso direto às informações quanto aos convênios estabelecidos, apenas informações parciais sobre a estrutura organizacional das prefeituras, bem como a ausência de informações quanto a folha de pagamento dos municípios citados, exceto Alcântara.

Presidente Juscelino, **Bacabeira**, **Rosário**, **Raposa** e **Paço do Lumiar** não apresentaram informações completas sobre os órgãos municipais existentes, gestores responsáveis, horário de funcionamento, atribuições e competências; Bacabeira e Presidente Juscelino não mostraram informações completas sobre atos oficiais e Icatu apenas informações parciais nessa questão, assim como não direcionou um *link* para o Diário Oficial do Município. Sobre convênios realizados, não há acesso pelos portais das prefeituras de Paço do Lumiar, Raposa e Rosário, e apenas alguns estão disponíveis no *site* da prefeitura de Bacabeira.

Quanto aos municípios que apresentaram maior disponibilidade de informações, ainda houve algumas lacunas, **Morros** apresentou informações incompletas sobre a prefeitura, secretarias, gestores, funcionamento e atribuições, assim como a falta da identificação do quadro de funcionários na prefeitura. **São José de Ribamar** não tem disponibilizado *on-line* dados sobre pessoal nem mesmo sobre convênios firmados, no entanto apresenta uma seção interativa referente aos dados de finanças municipais. Em **São Luís**, não há um canal de direcionamento ao Diário Oficial do Município e relações de convênios firmados.

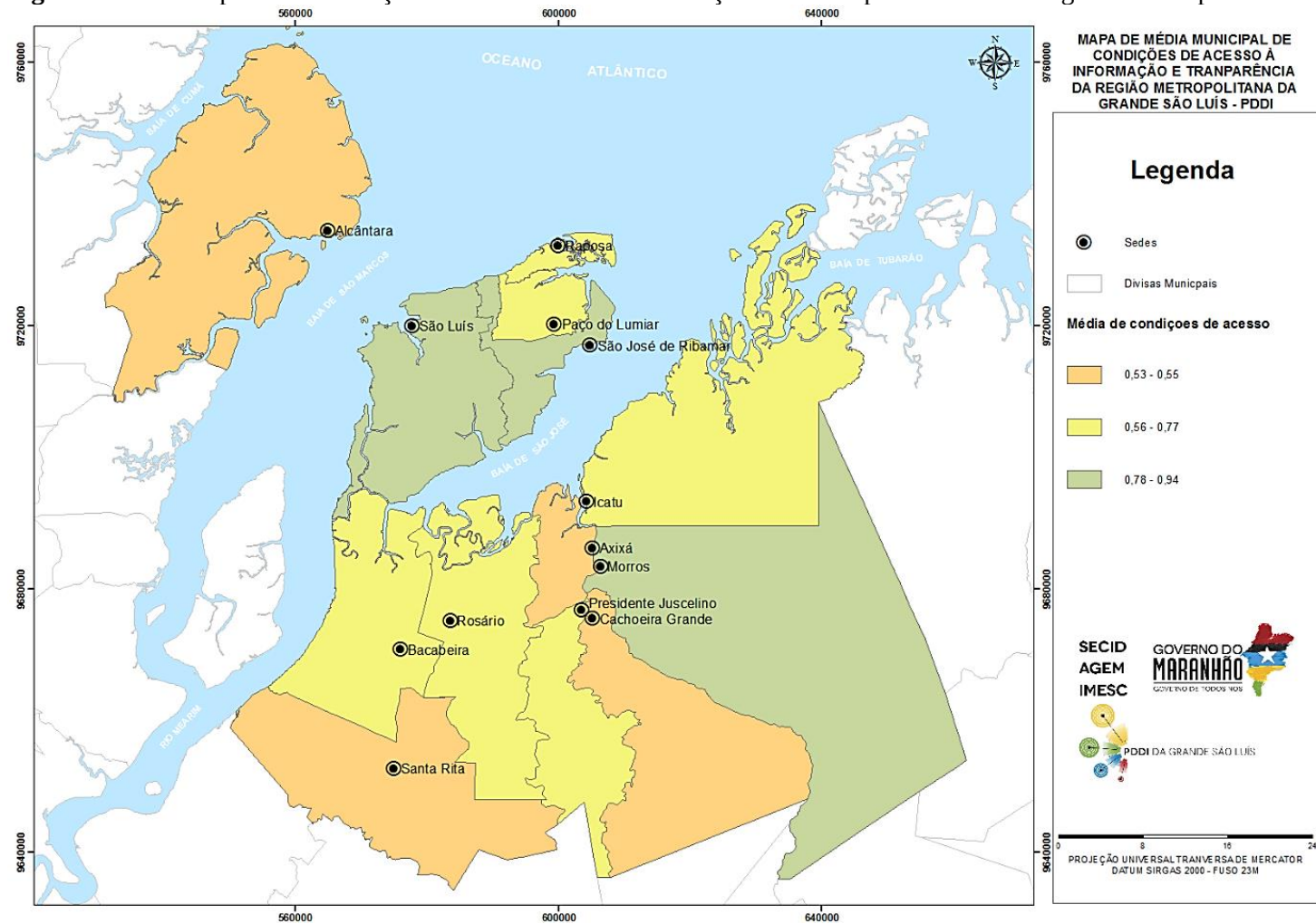
Quadro 1 - Disponibilidade de informações nos portais das prefeituras municipais da RMGSL

MUNICÍPIOS	DADOS INSTITUCIONAIS	SOBRE A CIDADE	ATOS OFICIAIS	NOTÍCIAS	ÁREA RESTRITA/SERVIÇOS	DOM	E-SIC	RECEITAS	DESPESAS	PESSOAL	PLANEJ. ORÇAMENT.*	LICITAÇÕES E CONTRATOS	PRESTAÇÃO DE CONTAS	TRANSFERÊNCIAS	CONVÊNIOS
Alcântara	não	parcial	não	sim	parcial	parcial	parcial	parcial	parcial	sim	sim	parcial	sim	não	não
Axixá	sim	parcial	não	sim	Não	não	parcial	sim	sim	não	sim	parcial	sim	sim	não
Bacabeira	parcial	parcial	não	sim	Sim	parcial	parcial	sim	sim	sim	sim	parcial	sim	sim	parcial
Cachoeira Grande	sim	parcial	não	parcial	parcial	não	parcial	sim	sim	não	sim	parcial	sim	sim	não
Icatu	sim	sim	parcial	sim	parcial	não	parcial	sim	parcial	não	sim	sim	sim	sim	sim
Morros	parcial	parcial	sim	sim	Sim	sim	parcial	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	sim
Paço do Lumiar	parcial	sim	sim	sim	parcial	sim	parcial	sim	sim	desatualizado	desatualizado	sim	sim	sim	não
Pres. Juscelino	parcial	parcial	não	sim	Sim	parcial	parcial	parcial	parcial	sim	sim	parcial	sim	parcial	sim
Raposa	não	sim	sim	sim	Sim	sim	parcial	sim	sim	parcial	sim	sim	sim	parcial	não
Rosário	parcial	sim	sim	sim	Sim	parcial	parcial	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	não
Santa Rita	não	parcial	não	sim	Não	parcial	parcial	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	não
São José de Ribamar	sim	sim	sim	sim	Sim	sim	sim	sim	sim	parcial	sim	sim	sim	sim	parcial
São Luís	sim	sim	sim	sim	Sim	parcial	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	parcial	parcial

*Planejamento Orçamentário – Última atualização realizada em julho/2018. As demais informações foram coletadas em maio/2018.

Fonte: Elaboração Própria, 2018.

Figura 2 - Mapa da condição de acesso à informação e transparência da Região Metropolitana da Grande São Luís - PDDI



Elaboração própria, 2018

Uma outra forma de avaliação da transparência pública em estados e municípios brasileiros é a Escala Brasil Transparente (EBT). A metodologia EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para exercer as competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000, sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e 41 da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 do Decreto nº 7.724/2012, que modifica a LAI, e 18, do Decreto nº 8.910/2016.

A EBT avalia o grau de atendimento aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) e aspectos da transparência passiva, com solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados sobre as principais áreas sociais como saúde, educação e assistência social. Foram doze quesitos divididos entre os aspectos do atendimento à regulamentação da LAI e da transparência passiva, com diferentes pesos, 25% e 75% respectivamente, realizados em três versões. A partir da EBT, a Controladoria Geral da União tem como objetivo aprofundar o monitoramento da transparência pública para gerar um produto que permita o acompanhamento das ações em andamento por estados e municípios quanto ao direito de acesso à informação.

Os doze quesitos foram expressos em dez questões, cujos fatos levados em consideração para avaliação na EBT foram a previsão, a existência ou possibilidade de:

1. Localização da regulamentação da LAI pelo Poder Executivo;
2. Classificação das informações quanto ao grau de sigilo na regulamentação;
3. Responsabilização do servidor em caso de informação não disponibilizada;
4. Previsão de pelo menos uma instância recursal;
5. Indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial);
6. Envio de pedidos de forma eletrônica ao SIC;
7. Para pedidos, exigência de dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso;
8. Possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados;
9. Pedidos respondidos dentro do prazo;
10. Pedidos de acesso à informação respondidos de acordo com o que foi solicitado.

Na tabela a seguir os municípios da RMGSL estão dispostos por ordem de cumprimento à transparência pública, avaliados durante o período de julho de 2016 a janeiro de 2017, com resultado da terceira versão de verificação dos dados:

Quadro 2 - Escala Brasil Transparente – Municípios da RMGSL

Posição	MUNICÍPIOS	EBT 3º
1	São Luís	10,0
2	Morros	5,13
3	Rosário	3,3
3	São José de Ribamar	3,3
5	Alcântara	3,19
6	Cachoeira Grande	1,1
7	Axixá	0,0
8	Bacabeira	...
8	Icatu	...
8	Paço do Lumiar	...
8	Presidente Juscelino	...
8	Raposa	...
8	Santa Rita	...

LEGENDA

	0 a 2
	2 a 4
	4 a 6
	6 a 8
	8 a 10

Fonte: EBT, 2018.

Elaboração própria, 2018.

Dado esse *ranking*, dos 13 municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, apenas a capital apresentou uma avaliação totalmente positiva, enquanto os municípios de Morros, São José de Ribamar, Rosário, Alcântara e Cachoeira Grande apresentaram resultados pouco satisfatórios. A ausência de pontuação nos demais municípios da lista se deve pela não verificação das questões apontadas nos portais das prefeituras durante o período da terceira avaliação, que da mesma forma não constavam na segunda e na primeira avaliação.

Dos municípios de baixa pontuação, os problemas mais recorrentes foram a não identificação de uma classificação das informações quanto ao grau de sigilo na regulamentação, e a falta de um *E-sic* para responder aos pedidos dentro do prazo e de acordo com o que foi solicitado, comum a todos os seis municípios com notas atribuídas entre 5,13 e 0,0, que foram Morros, Rosário, São José de Ribamar, Alcântara, Cachoeira Grande e Axixá.

O município de **Axixá** descumpriu a todas as solicitações da avaliação, enquanto **Cachoeira Grande** apresentou apenas como resultado parcial a existência de um *E-sic* físico, ou atendimento presencial. Além das dificuldades comuns já citadas aos municípios ranqueados da RMGSL, em **Alcântara** não foi identificada uma pessoa como responsável do servidor em caso de informação não disponibilizada, assim como não foi apontada a existência de um *E-sic* Físico (ou atendimento presencial), ou mesmo a possibilidade de acompanhamento de pedidos realizados pela Ouvidoria *on-line*, ou *E-sic* no portal da prefeitura. Em **São José de Ribamar**, não foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo local, isto é, a Prefeitura, assim como não houve pessoa identificada como responsável pelo servidor em caso de informação não disponibilizada, ausente também a previsão de pelo menos uma instância recursal. **Rosário** também apresentou a mesma situação de São José de Ribamar. Em **Morros** não houve uma indicação da existência de um SIC físico, ou atendimento presencial, assim como em Alcântara e Axixá.

A avaliação do EBT não servirá como base de análise para construção de indicadores quanto à Transparência e Acesso à Informação nos municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, visto que houve alguns municípios que não puderam ser avaliados, mas tem aqui a função de elucidar a existência de um monitoramento já existente nessa área, cujos resultados diferem da metodologia utilizada nesse diagnóstico institucional. Entretanto, com essa avaliação e os resultados dos indicadores no capítulo de encerramento a que se trata esse diagnóstico, é possível acompanhar e mensurar o grau de acesso à informação que os governos municipais fornecem para melhorar a comunicação com a população, além de facilitar a participação dos mais variados agentes da sociedade, com mais informação e capacidade para fiscalizar, dialogar e reivindicar por investimentos e melhorias.

3.2 Estrutura Legal

Os princípios gerais da administração pública estabelecidos pela Constituição Federal, no seu artigo 37, determina que estes são a legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, definidos no intuito de fornecer orientação na ação do gestor na prática dos atos administrativos e a garantir a boa administração na correta gestão dos negócios públicos (CFA, 2012).

De acordo com o Guia do Prefeito, os princípios “significam as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. Revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie e ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica”. (CFA, 2012, p.20).

A Legalidade, princípio associado à capacidade de elaboração e aplicação dos instrumentos legais de competência municipal, ou seja, as leis que darão subsídios para a gestão e administração municipal, tem sua regulamentação fundamentada no Art. 5º da CF, e determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, isto é, as ações públicas estão ancoradas em leis municipais aprovadas e regulamentadas pela Câmara Municipal.

Segundo Brasil (2008, p. 15), “os governantes somente podem fazer aquilo para o qual está autorizado legalmente, ou seja, pelas normas constitucionais e infraconstitucionais e no que envolver a legislação dos municípios, por meio de aprovação na Câmara Municipal”.

Este princípio se fará presente em todos os momentos da administração pública. Diante disso, é de suma importância, por parte dos gestores públicos, o conhecimento dos instrumentos legais existentes e os necessários à administração, para assegurar o cumprimento das obrigações e o exercício legal das suas atribuições e competências.

Dentre os principais instrumentos legais obrigatórios nas municipalidades, destacam-se:

- Lei Orgânica Municipal - LOM;
- Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal;
- Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura;
- Código Tributário Municipal e legislação complementar;
- Plano Diretor;
- Leis gerais de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.2.1 Lei Orgânica Municipal

Com a autonomia municipal, definida pela Constituição de 88, atribuiu-se aos municípios competência por sua gestão administrativa, política, financeira e legislativa. Dentre os princípios legais atribuídos nesse processo está a competência para a elaboração da sua Lei Orgânica, definida como a Constituição do Município, pois como citado por Mukai (apud BIONDO; SOARES, 2008)

[...] a Lei Orgânica Municipal será a Constituição Municipal, que, votada em dois turnos e aprovada por um *quorum* qualificado, será promulgada pela própria Câmara Municipal. Deverá observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Esta, a Constituição do Estado, somente poderá dispor normas sobre os municípios, que regulem assuntos supra municipais, tais com aqueles relativos às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas. No mais, qualquer disposição sobre o município, específica, será inconstitucional, por invasão da autonomia municipal. O Estado-membro perdeu toda e qualquer competência para dispor sobre a organização municipal, salvo aqueles assuntos que extrapolam o interesse puramente local.

Esta lei é o instrumento mais importante da gestão municipal, pois contém preceitos inerentes à organização do município, bem como as competências e as atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Segundo Zmitrowicz et. al (2013, p. 12) esta lei contém

[...] preceitos que determinam as regras para a realização das eleições municipais, a composição da Câmara de Vereadores, as remunerações do executivo e legislativo municipais, as proibições e incompatibilidades a que estão sujeitos Prefeitos e Vereadores, a organização municipal, as normas administrativas, a administração tributária e financeira do município, o planejamento municipal e seus instrumentos, a participação popular e a adoção de políticas para o desenvolvimento do município nos diversos setores. As Leis Orgânicas são, em resumo, regulamentos que criam direitos e concedem poderes aos municípios, dentro das prerrogativas que lhes foram outorgadas pela Carta de 1988.

Em suas diretrizes, a Lei Orgânica deve conter todas as atribuições, obrigações e competências de tudo que está relacionado ao poder e interesses municipais, no intuito de promover o desenvolvimento local. Nela, deve-se destacar os assuntos que são peculiares à localidade e que fazem referência a sua vocação produtiva, cultural, histórica, ecológica ou turística, com vistas a promover seu desenvolvimento socioeconômico.

Diante disso, verifica-se que a Lei não estabelece diretrizes apenas para a regulamentação das ações da gestão e a delimitação dos direitos e deveres da sociedade e dos administradores públicos. Ela deve estar pautada nas definições das competências municipais presentes no artigo 29 e 30 da CF de 88.

1.1.2 Lei da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal

Esta lei delimita a organização administrativa da prefeitura, definindo os órgãos da administração direta e indireta. Além disso, define as suas atribuições/competências e a estruturação das secretarias (departamentos, divisões, setores e coordenações).

De acordo com o Guia Básico da Gestão dos Municípios (BRASIL, 2008), esta lei será mais efetiva se acompanhada de um regimento interno, expedido por decreto do (a) prefeito (a), pormenorizando essas atribuições e estabelecendo procedimentos.

Em caso de incompatibilidade entre a estrutura vigente e a definida em Lei Municipal, o (a) prefeito (a) poderá providenciar projeto de lei para fazer uma adaptação e a sua posterior aprovação junto à Câmara Municipal.

3.2.2 Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura

A referida lei estabelece diretrizes para assegurar o desenvolvimento humano no quadro da administração pública, através da definição de responsabilidades, formação profissional mínima, possibilidades de crescimento profissional e salários. Este plano é um importante instrumento de gestão de pessoas que organiza e regula os principais direitos e deveres da relação organização-colaborador.

Segundo o Guia Básico de Gestão dos Municípios (BRASIL, 2008), “nessa lei estão indicados os cargos existentes no Poder Executivo, em termos qualitativos e quantitativos. É nela que se identificam a qualificação exigida para a ocupação de cargos, as carreiras dos servidores, os critérios adotados para ingresso e as condições relativas às promoções”.

Segundo Souza (2014),

O plano de carreira do servidor público deve ser base de sustentação para a profissionalização da função pública, reconhecendo e recompensando o desenvolvimento de talentos e de potencialidades humanas e, ao mesmo tempo, sinalizando aos gestores, as necessidades de melhorias e de inovações na efetividade das ações de estado. Para tanto, é necessário que a construção do plano de carreira resulte de um projeto pluralizado, construído a partir de uma movimentação interna, mas que absorva também a percepção social do resultado a ser gerado, desenvolvida a partir de realidades funcionais específicas, da cultura organizacional da instituição, posicionando-se em direção ao interesse público.

A elaboração deste instrumento normativo deve ser pautada na compreensão das reais demandas do órgão e das possibilidades de transformação da atual configuração, uma vez que o contexto geral deste instrumento, no território nacional, mostra a obsolescência do mesmo diante do cenário local, pois muitos acabam sendo resultado de réplicas de outros instrumentos já elaborados. (SOUZA, 2014).

3.2.3 Política Urbana

Na Constituição Federal de 88, com atribuições das competências de interesse local, coube aos municípios à política de desenvolvimento urbano, no intuito de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, como definidos no capítulo da Política Urbana, artigos 182 e 183.

Com essa definição, os municípios passaram a ser responsabilizados pela gestão e pelo planejamento urbano, sendo este regulamentado, com elaboração do Plano Diretor, instrumento obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. Ele “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. (Inciso, 1, artigo 182, CF de 88).

A regulamentação desse instrumento legal, ocorreu após onze anos de tramitação no Senado Federal, resultando na Lei 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que através da definição de novas diretrizes, regulamenta as ações para a promoção da função social da cidade e da propriedade urbana. De acordo com Raquel Rolnik (2001), essa “nova lei delega

essa tarefa para os municípios, oferecendo para as cidades um conjunto de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e de gestão urbanos”.

Com uma ampla definição de ações, o Estatuto da Cidade objetiva uma melhor distribuição de benefícios decorrentes do processo desigual de urbanização das cidades. Diante disso, através dos seus objetivos “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (Art. 1º, BRASIL, 2001).

Dos instrumentos da Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade, destacam-se: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal (Plano Diretor, parcelamento uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social); institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). (Art. 4º, BRASIL, 2001).

O Plano Diretor, com atualização prevista a cada 10 anos, é parte integrante do processo de planejamento e deverá abranger todo o território municipal, tendo suas diretrizes e prioridades inseridas nos planos posteriores, a citar o Plano Plurianual e suas leis complementares, para uma maior efetividade de suas ações. Como previsto o artigo 41 da referida lei, o Plano Diretor é obrigatório para as cidades:

- I - com mais de vinte mil habitantes;
 - II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 - III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
 - IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
 - V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
- § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido. (BRASIL, 2001).

No contexto da área em estudo, os treze municípios integrantes da região metropolitana da Grande São Luís, verifica-se que nem todos os municípios cumprem as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, que determina a obrigatoriedade para as municipalidades integrantes de regiões metropolitanas, porém é importante destacar que as municipalidades de Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Axixá e Morros foram inseridos na última lei que regulamenta a referida RM. De acordo com o quadro 3, das treze municipalidades, apenas dois municípios não dispõem desse instrumento normativo, condição que poderia ser justificada pelo quantitativo populacional, Axixá, com 11.407 habitantes e Cachoeira Grande, 8.446. No entanto, com a sua inserção na RM, torna-se condição obrigatória.

Quadro 3 – Planos Diretores na Região Metropolitana

PLANO/MUNICÍPIO	PLANO OU LEI MUNICIPAL EXISTENTE	PLANO OU LEI MUNICIPAL EM ELABORAÇÃO / REVISÃO	NÃO POSSUI O PLANO OU LEI MUNICIPAL
Alcântara	sim (2006) Lei nº 310/2006	...	...
Axixá	...	...	não possui
Bacabeira	sim (2007) Lei 205/2007	...	...
Cachoeira Grande	—	...	não possui
Icatu	sim (2006) Lei nº	...	...
Morros	sim (2018) Lei nº 019/2018	...	...
Paço do Lumiar	sim (2006) Lei nº 335/2006	...	...
Presidente Juscelino	...	sim (início do processo de elaboração em 2018)	...
Raposa	sim (2006) Lei nº 113/2006	...	...
Rosário	sim (2006) Lei nº 012/2006	...	...
Santa Rita	sim (2006)	...	...
São José de Ribamar	...	sim de 2006 (processo de revisão em 2018)	...
São Luís	sim (2006) Lei nº 4669/2006	...	...

Fonte: Elaboração própria, 2018

Esse quadro de presença desse plano nas municipalidades não mostra uma situação favorável e de adequação para a região, uma vez que esses Planos Diretores estão em sua maioria desatualizados, com exceção de Morros, cujo plano foi elaborado e aprovado recentemente no período 2017/2018. Além desse, o município de Presidente Juscelino, durante a pesquisa de campo, estava em processo de finalização do seu plano, porém não se teve informações se foi aprovado e tornou-se uma lei municipal. São José de Ribamar estava dando início ao processo de revisão, em virtude da desatualização e das possíveis probabilidades de dificuldades de obtenção de recursos junto aos Governos, em especial ao Federal.

A capital, São Luís, iniciou o processo de revisão do seu plano no ano de 2015, chegando à fase de audiências públicas, no entanto devido a entraves diversos, de cunho político, econômico e social, o plano ainda não foi finalizado, mantendo ainda vigente o plano elaborado e aprovado em 2006. Em 2018 foram realizadas as audiências públicas para a apresentação da nova proposta do plano, distribuída em diferentes localidades, com grande concentração na zona urbana do município.

Os demais municípios, com seus planos elaborados em 2006, ainda os mantêm desatualizados e não apontaram perspectivas de atualização. Contudo, diante do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI –, todas as municipalidades

deverão compatibilizar suas leis municipais com o referido plano, no intuito de integrar e articular o desenvolvimento local e regional, como previsto no artigo 10, 3º parágrafo, do Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015. Além disso, os municípios terão o prazo de três anos, após a aprovação do PDDI, para realizar compatibilização do Plano Diretor Municipal, sob a pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa.

Quadro 4 - Instrumentos da Política Urbana

LEI/MUNICÍPIO	ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO	MEIO AMBIENTE	CÓDIGO DE OBRAS	CÓDIGO DE POSTURAS
Alcântara	Lei 224/1997	...	...	Lei s/n
Axixá	...	...	...	...
Bacabeira	Lei 230/2009	Lei 012/2016	Lei 2008	Lei 228/2009
Cachoeira Grande	...	...	...	...
Icatu	...	...	...	...
Morros	Lei 20/2018	Lei 004/2017	...	...
Paço do Lumiar	...	Lei 708/2017	Lei 002/2013	Lei 001/2013
Presidente Juscelino	...	...		...
Raposa	...	Lei 302/2017	Lei 134/2013	Lei 117/2007
Rosário	...	Lei 225/2016	Lei 001/2001	...
Santa Rita	...	...	...	...
São José de Ribamar	Lei 09/2007	Lei 573/2005	Lei 004/2003	...
São Luís	Lei 3.253/1992	Lei 7.738/2006	Lei 033/1976	Lei 1.790/1968

Fonte: Elaboração própria, 2018

Dos outros instrumentos da Política Urbana, definidos pelo Estatuto da Cidade, como a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano, essa lei define as normas gerais para o desenvolvimento da cidade, na qual contém diretrizes e orientações para determinar o uso e ocupação do espaço urbano, com o objetivo maior de garantir o desenvolvimento da cidade de forma equilibrada e sustentável.

Além disso, define normas para as construções e o que pode ser feito em cada terreno particular, uma vez que este pode interferir na forma da cidade e na sua economia, além de aspectos relacionados à edificação com seu entorno (recuos, número de pavimentos, altura máxima) e quanto a sua configuração interior (insolação, ventilação, dimensão de cômodos). Suas diretrizes para a gestão do espaço urbano, com a definição de usos para determinados espaços, imprimem de forma seletiva as configurações espaciais que a cidade vai expressar, por meio da divisão da cidade em zonas (industrial, comercial, mista, residencial). Estas são regulamentadas pelas distintas normas para a ocupação do solo. (VAZ, 2006).

Em virtude do processo histórico de formação das cidades, a determinação de usos no espaço pode ser efetivada a partir da compreensão das configurações espaciais já consolidadas,

ainda que sua formação possa estar associada a segregação espacial. Esta lei, impacta diretamente o mercado imobiliário, tanto positivamente quanto negativamente, através da definição de áreas possíveis de serem ocupadas por determinados usos, implicando valorização da terra urbana e restrições para determinados usos no espaço.

Apesar dessas questões, essas legislações têm, de modo geral, difícil aplicabilidade no território municipal, já que é dotada de excessivo nível de detalhamento técnico-jurídico, condição que contribui para manutenção do quadro de ilegalidade em grande parte das edificações. Algumas mudanças estão sendo incorporadas a essa lei em virtude da aprovação do Estatuto da Cidade e a perspectiva do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, condição que modifica a visão tradicionalista de organização dos espaços urbanos.

Segundo Vaz (2006) essa lei,

[...] trata-se de um conjunto de dispositivos de difícil entendimento e aplicação, e as leis não são muito acessíveis aos cidadãos por seu excesso de detalhes e termos técnicos. O grande nível de detalhe dificulta também a fiscalização que se torna praticamente impossível de ser realizada, deixando a maioria da cidade em situação irregular. Além disso, raramente fica explicitado seu impacto econômico na distribuição de oportunidades imobiliárias.

A referida lei, no contexto da RM, foi identificada apenas em quatro dos municípios: Alcântara (1997), São José de Ribamar (2007), Bacabeira (2009) e São Luís (1992). O município de São Luís deu início ao processo de revisão no ano de 2015 juntamente ao Plano Diretor. O município de Rosário, em um quadro diferencial possui uma lei que trata do zoneamento industrial do município, regulamentado na Lei 261/2017, porém não possui uma lei para ordenamento do espaço urbano.

Um dos pontos positivos para essas municipalidades que dispõem da referida lei é a compreensão das características, potencialidades e fragilidades das diversas zonas que compõem o território, possibilitando assim controlar os possíveis usos e ocupações. Além disso, assegura um maior controle sobre o crescimento do município e na definição de ações e políticas públicas.

No que se refere às questões ambientais, foram identificados a presença de instrumentos legais nos municípios de São José de Ribamar (Política Municipal de Meio Ambiente), Rosário (criação da Área de Preservação Ambiental Permanente de Brejo de Itamirim), Bacabeira (criação da APA denominada de Parque Verde Temático), Paço do Lumiar (Sistema Municipal de Meio Ambiente), Morros (Código Municipal de Meio Ambiente) Raposa (Sistema Municipal de Educação Ambiental) e São Luís (Sistema Municipal de Meio Ambiente). O município de São Luís deu início à elaboração do Macrozoneamento Ambiental, ainda não finalizado, paralisado na fase das audiências públicas, em virtude da não conclusão do Plano Diretor.

O Código de Obras, instrumento que permite à administração municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações, estabelece normas técnicas para todo tipo de construção, definindo também, os procedimentos de aprovação de projeto e licenças para execução de obras, bem como os parâmetros para fiscalização do andamento da obra e aplicação de penalidades. (IBAM, 2009).

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (2012), as diretrizes para construção dos Códigos de Obras e Edificações devem complementar e se

integrar a outro instrumento urbanístico, sendo estes elaborados e revisados para o eficaz controle da atividade edilícia no município.

Apesar de não ser componente direto da Política Urbana, foi identificado em seis municipalidades pesquisadas a citar: Bacabeira (2008), Paço do Lumiar (2013), Raposa (2013), Rosário (2001), São José de Ribamar (2003) e São Luís (1976). Diante do exposto, verifica-se que a cidade de São Luís é a que possui o código mais antigo, no entanto ainda continua sendo utilizado. Os Códigos mais novos são os de Raposa e Paço do Lumiar que passaram por atualizações mais recentes.

Sobre o Código de Postura, criados em meados do século XIX, podem ser considerados como uma tentativa de normalizar, normatizar, regulamentar a sociedade através de uma constante vigilância sobre os atos e comportamentos dos indivíduos. Ele foi um dos instrumentos legais mais antigos criados e instituídos pela gestão local. De acordo com Schmachtenberg (2008), esses códigos eram um conjunto de normas que definiam regras de comportamento e convívio para uma determinada comunidade, demonstrando a preocupação com a segurança pública e com a preservação da ordem, incluindo os problemas relacionados com a saúde pública.

Ainda que sejam instrumentos antigos, ainda estão presentes nas administrações, sendo resultantes de processos de atualização recente e um instrumento da Política Urbana. No cenário da RM, através de pesquisa secundária, foi identificado que o Código de Postura se faz presente em cinco das 13 municipalidades, sendo o mais antigo o de São Luís, com data de 1968. Além de São Luís, o código foi encontrado em Alcântara, Paço do Lumiar, Raposa e Bacabeira. Nas demais municipalidades, o referido instrumento não foi identificado, porém não confirma que ele é inexistente, visto que houve inúmeras dificuldades na obtenção de informações nas municipalidades e existe grande volume de leis impressas.

3.2.4 Planejamento Orçamentário

O planejamento é compreendido como uma atividade dinâmica que se opõe ao imprevisto total e que busca orientar as decisões por meio de informações disponíveis. O planejamento é uma ação que visa à obtenção de resultados futuros, é previsão de possíveis desdobramentos de ações. Como presente no Almanaque do Planejamento (apud Brasil, 2014), o planejamento pode ser entendido como

[...] a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador.

De um outro ponto de vista, do estratégico, como cita De Toni (2009, p.31), “o planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de acrescentar maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países”.

Definido como um instrumento do planejamento municipal, o planejamento orçamentário é um componente necessário para a promoção do desenvolvimento local, uma vez que este fixa metas e atribui valores a serem empenhados nas atividades a serem executadas nas gestões municipais.

Na esfera do poder público, o planejamento ganha uma maior complexidade em virtude da amplitude de ação do Estado e das suas possibilidades políticas de atuação. Assim, o

planejamento governamental é tido como uma ferramenta estratégica e técnico-política que os governos dispõem para planejar, implementar, monitorar e avaliar os seus programas.

Desse modo, o Plano Plurianual - PPA é o documento que, tanto do ponto de vista legal quanto político, sintetiza o planejamento de um governo. Sua ação ocorre mediante suas legislações complementares, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como definidas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Como descrito no parágrafo 1º, do artigo 165, o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Esse plano corresponde à estratégia das ações do Executivo, devendo ser elaborado a cada quatro anos por todas as entidades da federação, Governo Federal, estados e municípios. Os demais instrumentos devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos. Sua elaboração se dá no primeiro ano de mandato do prefeito e sua vigência ocorre do ano seguinte de sua elaboração até o primeiro ano do mandato seguinte (CFA, 2012; IBAM, 2009), o PPA precisa ser aprovado pelo legislativo por uma lei quadrienal, sujeito a prazos e ritos diferenciados de tramitação.

A compreensão do PPA, como um plano estratégico de gestão, como definido no Manual do Prefeito (IBAM, 2009, p. 155 e 156), deve conter:

- Objetivos estratégicos, que estão diretamente vinculados aos propósitos governamentais. Pode-se citar, como exemplos destes, a promoção da cidadania e da inclusão social, a promoção do desenvolvimento local sustentável, entre outros;
- Macro-objetivos, que resultam do desdobramento, em primeiro nível, dos objetivos estratégicos, e conformam as grandes linhas de ação do Governo;
- Programas resultantes da decomposição das grandes linhas de ação em objetivos mais analíticos e, portanto, mais específicos. Sua identificação deve ser feita à luz da estrutura funcional da Prefeitura, o que facilita a atribuição das responsabilidades para a sua execução;
- Ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos dos programas.

Além desse instrumento normativo, duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Ambas com características distintas, no entanto complementares.

Com definições gerais presentes na CF de 1988, artigo 165, o LDO deverá conter as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, podendo dispor sobre as alterações na legislação tributária e podendo estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De acordo com as informações descritas no Guia do Prefeito (CFA, 2012), as principais funções da LDO são: equilibrar receitas e despesas; estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício; dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos públicos; dispor sobre as condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas; quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do

montante da dívida e das despesas com juros; e estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Diferentemente da LDO, a LOA define em termos financeiros, o programa de trabalho do Executivo municipal para cada ano. Esta compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social. Além disso, estima recursos que devem ser arrecadados, anualmente, para financiar, no mesmo período, despesa fixada, destinada ao funcionamento do serviço público. Constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da prefeitura. (CFA, 2012).

Diante da compreensão da importância desse instrumento para a gestão pública, buscou-se por meio de levantamento em *sites* das prefeituras municipais, no portal da transparência e também via pesquisa primária, identificar nas 13 municipalidades, qual a atual situação destes instrumentos de planejamento e gestão orçamentário nos municípios. A síntese dos dados coletados está organizada no quadro 5, onde foi identificado que algumas municipalidades ainda não dispõem deste instrumento legal, tanto em meio eletrônico quanto durante pesquisa *in loco*.

Dentre as municipalidades, Paço do Lumiar foi o único município que esta informação não foi obtida, tanto via pesquisa primária quanto secundária. No referido município, por meio de investigação no portal da transparência, é possível encontrar apenas as informações referentes à atuação da gestão anterior, o que revela um quadro de descumprimento de princípios associados à Lei de Acesso à informação e Lei da Transparência.

Os municípios de Icatu e Cachoeira Grande possuem o PPA (2018-2021), no entanto as informações sobre o número da lei não foram obtidas. Sobre a Lei Orçamentária Anual e a LDO, nos municípios de Alcântara, Cachoeira Grande e Santa Rita, essas informações não foram abiscoitadas, principalmente via pesquisa no Portal da Transparência, o que dificulta identificar se esse documento existe ou se não foi disponibilizado para acesso.

Quadro 5 - Planejamento Orçamentário

LEI/MUNICÍPIO	PPA (2018-2021)	LOA (2018)	LDO (2018)
Alcântara	Lei 484/2018	...	...
Axixá	Lei 230/2017	Lei 232/2017	Lei 231/2017
Bacabeira	Lei 369/2017	Lei 382/2017	Lei 381/2017
Cachoeira Grande	Lei 59/2017	Lei 60/2017	Lei 56/2017
Icatu	Elaborado em 2017	2017	Lei 362/2017
Morros	Lei 005/2017	Lei 003/2017	Lei 006/2017
Paço do Lumiar	...	...	...
Presidente Juscelino	Lei 009/2017	Lei 008/2017	...
Raposa	Lei 309/2017	Lei 311/2017	Lei 296/2017
Rosário	Lei 266/2017	Lei 265/2017	Lei 256/2017
Santa Rita	Lei 239/2017	...	...
São José de Ribamar	Lei 1175/2017	Lei 1.174/2017	Lei 1.154/2017
São Luís	Lei 6.291/2017	Lei 6.290/2017	Lei 6.212/2017

Fonte: Elaboração própria, 2018.

As demais municipalidades dispõem desses instrumentos legais, com período de elaboração e aprovação desde 2017, período em que foi encerrada a vigência do PPA (2014-2017) e a nova gestão deveria estabelecer, com base nos seus princípios e propostas de ações, as diretrizes, metas e objetivos para a sua gestão, e o primeiro mandato da próxima gestão. Referente aos PPA's (2014-2017) estes foram disponibilizados pelas municipalidades de Alcântara, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís.

Alguns fatores importantes, identificados na análise dos PPAs municipais é a continuidade de algumas diretrizes, objetivos e programas nele definidos, comparação realizada com base no PPA (2014-2017). Essa constatação foi observada nos municípios de Bacabeira, São José de Ribamar, São Luís e Santa Rita, tal situação mostra uma continuidade de ações estabelecidas nos referidos Planos Plurianuais. Além disso, pode revelar uma conjuntura favorável ao desenvolvimento local, visto que permite a continuidade de melhorias que estavam sendo realizadas. Em São Luís, essa continuidade se justifica em virtude da reeleição do prefeito.

Desse modo, verifica-se que as municipalidades dispõem deste instrumento de planejamento orçamentário municipal, no entanto a sua presença não determina a sua aplicabilidade no território, visto que no contexto geral muitos acabam sendo engavetados, servindo apenas para a comprovação da sua existência quando solicitado.

3.3 Estrutura Administrativa

A Administração Pública, vinculada às ações do Poder Executivo, é um objeto do Direito Administrativo e pode ser compreendida sob o ângulo da sua estrutura organizacional, bem como da sua estrutura funcional, pois como citado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Administração Pública pode ser dada em dois sentidos:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ele designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa.
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ele designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao Poder Executivo.

Assim, sob o sentido objetivo – a perspectiva funcional – significa o conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas no exercício das funções do governo, que organizam a realização das finalidades públicas e que produzem serviços, bens e utilidades para a população. E na perspectiva organizacional, a Administração Pública “representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo, predominando uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades”. (BARROUIN, 2015).

Diante das complexidades do aspecto da Administração Pública, suas ações estão reguladas em conformidade com cinco princípios, já citados, traduzidos pela sigla LIMPE: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, definidos no artigo 37 da CF de 88. Os princípios servem para nortear os caminhos que os aplicadores da lei devem estar fundamentados, para assim eliminar lacunas, oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico. Além disso, possibilita que sejam efetivados controle sobre a máquina pública, bem como se efetive a fiscalização.

A definição desses princípios tem como “objetivo de fornecer à Administração Pública orientação na ação do gestor na prática dos atos administrativos e garantir a boa administração na correta gestão dos negócios públicos”. (CFA, 2012, p. 20).

Desses princípios, compreende-se:

Legalidade: todas as ações dos órgãos e agentes públicos devem ser guiadas por meio de definições estabelecidas pelos instrumentos legais, com o fito de beneficiar os interesses da coletividade como um todo, uma vez que é este o objetivo principal de toda atividade administrativa. Além disso, este princípio tem como finalidade evitar que os agentes públicos atuem com liberdade, sem seguir as normas especificadas em lei, contra a coletividade, desviando-se do interesse coletivo. (BARROUIN, 2015; CFA, 2012).

Impessoalidade: princípio que se pauta na neutralidade das ações visando assim a evitar que haja favorecimento de favores, atividades ou ações na gestão pública. (BARROUIN, 2015; CFA, 2012).

Moralidade: o princípio da moralidade determina que o administrador deve ter um comportamento ético e jurídico adequado e associado à honestidade. Este princípio proíbe condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral da sociedade, a ponto de não

comportarem aprovação. A moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público, independentemente da legalidade e das efetivas intenções dos agentes públicos. Tem como objetivo principal orientar a ação administrativa e controlar o poder discricionário do administrador, assegurando assim probidade administrativa. (BARROUIN, 2015)

Publicidade: este princípio está associado a disponibilização de informações referentes à gestão, à administração e aos cidadãos. As administrações públicas devem agir com transparência para que os cidadãos possam ter a qualquer hora, conhecimento das ações que estão sendo efetivadas pelos administradores, bem como os gastos realizados pelos gestores do dinheiro público, no atendimento das demandas locais. (BARROUIN, 2015; CFA, 2012).

Eficiência: O princípio da eficiência exige que toda ação administrativa deva ser exercida de forma a se prestar um bom atendimento das solicitações realizadas, visando à qualidade do sistema. Além disso, esta prevê a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade aos cidadãos. “A eficiência deve ser entendida como medida rápida, eficaz e coerente do administrador público, no intuito de solucionar as necessidades da sua coletividade”. (BARROUIN, 2015).

Diante da compreensão desses fatores e na perspectiva da gestão, busca-se identificar a estrutura organizacional dos órgãos municipais da região em estudo. A estrutura administrativa municipal deve ser compreendida como a organização da prefeitura em diversos segmentos/órgãos para atendimento das necessidades e demandas locais. Segundo o IBAM (2009, p. 137), “não há uma regra absoluta para a organização dos serviços públicos municipais. Embora se possam identificar tendências que indiquem este ou aquele caminho, como se verificou antes, a decisão deve ser tomada levando-se em consideração as características do serviço e as peculiaridades locais”. Sua definição ocorre por uma lei específica, que pode ser denominada de Regimento Interno ou mesmo Lei da Estrutura Administrativa.

Na esfera municipal, a estrutura organizacional da prefeitura é composta por **órgãos meio**, que oferecem às Secretarias condições para suas operações, além de planejar, instrumentalizar e definir as ações a serem realizadas e **órgãos fim**, que executam as ações propriamente ditas. Por meio desse agrupamento tem-se os Órgãos da Administração Direta e Órgãos da Administração Indireta – Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista.

A Administração direta do Município caracteriza-se por ser “o conjunto de órgãos diretamente subordinados ao (à) prefeito (a) Municipal (geralmente constituído pelas Secretarias Municipais – e órgãos de *status* equivalente, como a Procuradoria Municipal e a Controladoria Geral do Município – e suas respectivas subdivisões e servidores)”. (IBAM, 2009, p. 137).

No quadro da Administração Direta, destacam-se os Órgãos de Assessoramento, Órgãos Meios e Órgãos Fins, distribuição que será analisada a seguir.

I. Órgãos de Assessoramento

- **Gabinete:** este órgão, de acordo com o porte e complexidade da prefeitura, pode ser subdividido em Gabinete do Prefeito, com a função primordial de apoiar o chefe do poder executivo municipal na sua missão de governar a cidade e direcionar os planos estratégicos, visando ao bem-estar da população. Há também o Gabinete do Vice-Prefeito, que deve participar ativamente das decisões políticas e administrativas da gestão municipal, acompanhando a execução dos planos elaborados para o desenvolvimento da comunidade. Este órgão é quem gerencia as documentações a serem assinadas pelo (a) prefeito/prefeita e participam fortemente dos processos políticos da cidade. Embora seja uma secretaria pequena, geralmente é ocupada por um conjunto de assessores bastante próximos e de extrema confiança do chefe do executivo, que se articulam para a efetivação do planejamento municipal.
- **Secretaria de Governo:** esta secretaria tem dentre as suas competências a coordenação das relações internas entre as diversas unidades da administração e a coordenação e execução das relações com a comunidade (ZMITROWICZ, 2013). Além disso, em conformidade com o Guia do Prefeito essa secretaria tem dentre as suas atividades

[...] o assessoramento do Chefe do Executivo Municipal no desempenho de suas atribuições constitucionais; fomentar as relações político-administrativas com a população, entidades públicas e privadas; articular as ações governamentais em consonância com o plano de governo; e promover a articulação com a Câmara de Vereadores (Poder Legislativo Municipal). (CFA, 2012)

- **Procuradoria:** a função deste órgão é representar e defender judicial e extrajudicialmente o município e de prestar assessoria jurídica

Comunicação: esta função pode ser desempenhada por Secretaria, Assessoria, Departamento ou Setor, visando a divulgar para população as ações da administração municipal. Além disso, é responsável por elaborar as campanhas publicitárias de combate à dengue, às doenças, entre outras informações a serem disponibilizadas para a população.

II. Órgãos Meio

- **Secretaria de Administração:** esta secretaria tem como competência o planejamento administrativo, envolvendo organização, sistemas e métodos, bem como o gerenciamento das informações municipais (ZMITROWICZ, 2013). Além disso, gerencia a parte de recursos humanos como geração da folha de pagamento dos funcionários públicos, procedimentos internos de contratação e concursos públicos, o ponto dos funcionários públicos e sua lotação nas diversas secretarias, férias, pedidos de exoneração e também pode ser responsável pela gestão da publicação do diário oficial do município, quando existente. Em algumas situações é o órgão responsável pelas compras (cotações de preços) e licitação. (CFA, 2012, IBAM, 2009).

- **Secretaria de Planejamento:** planeja e coordena a ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento e o controle de programas e projetos, visando à viabilização e gerenciamento dos recursos e ferramentas de gestão. Em alguns municípios, dependendo do seu porte populacional, essa secretaria pode desempenhar as funções associadas ao planejamento urbano, contendo em seu quadro de funcionários, profissionais da área, como arquitetos e/ou engenheiros que cuidam das diversas obras efetuadas pela gestão. Participam de todos os projetos de obras do município e muitas vezes ajudam na parte de fiscalização (obras privadas que precisam obedecer à legislação, portanto são fiscalizadas pelo município). Dentre outras finalidades, cabe à secretaria a elaboração das propostas do Plano Plurianual de Investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual e procede a estudos e ações para elaboração, avaliação e revisão periódica do Programa de Metas do Município, ajustando-o ao desenvolvimento da Cidade e garantindo sua compatibilidade com o Plano Diretor Estratégico, com o Plano Plurianual e com as Leis Orçamentárias Anuais. (CFA, 2012, IBAM, 2009).
- **Secretaria de Finanças:** tem como função principal o planejamento e execução da política financeira e tributária do município, este órgão meio deve também promover o equilíbrio entre a receita, a despesa e a modernização administrativa, para garantir o desenvolvimento da cidade e a qualidade na prestação dos serviços. Essa Secretaria gerencia todos os recursos municipais, ou seja, suas receitas e despesas, destinando as verbas necessárias as demais Secretarias, de acordo com a programação por cada uma realizada. É responsável pelo pagamento das dívidas eventualmente contraídas pelo município.

III. Órgãos Fins

- **Secretaria de Educação:** administra o sistema municipal de Educação de forma a garantir padrões de qualidade para o exercício da cidadania das crianças, jovens e adultos da rede municipal de ensino. Além disso, executa os programas de educação e assistência escolar da administração municipal.
- **Secretaria de Saúde:** órgão gestor das políticas de saúde na esfera municipal, responsável pela execução de programas que busquem a redução dos riscos de doenças e de outros agravos, estabelecendo condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, identificação dos problemas definindo as prioridades, planejando ações necessárias para a oferta de serviços públicos de qualidade, garantindo a aplicação dos recursos públicos com critérios claros. (CFA, 2012; ZMITROWICZ, 2013).
- **Secretaria de Obras:** compete a esse órgão a administração, execução e fiscalização de todas as obras do município, em especial das viárias (pavimentação e recuperação das vias urbana e rural), de edificações públicas e de saneamento básico, tais como de extensão de redes de água e esgoto, bem como a fiscalização e o controle do uso e ocupação do solo e dos projetos de obras de iniciativa particular na área municipal. Além disso, desassoreamento de rios, limpeza de bueiros, manutenção da rede pluvial, colocação de tubos e revestimento primário de ruas, entre outros. (CFA, 2012; ZMITROWICZ, 2013).

- **Secretaria de Meio Ambiente:** formula, planeja e executa a política de preservação e conservação ambiental do município, observando a manutenção e a promoção do equilíbrio ecológico, a melhoria da qualidade ambiental e buscando orientar o desenvolvimento socioeconômico em bases sustentáveis. Estas ações devem ser realizadas em articulação e integração com as demais políticas setorial, federal e estadual de meio ambiente, bem como dos municípios contíguos. (CFA, 2012; ZMITROWICZ, 2013).
- **Secretaria de Assistência Social:** a qual compete a execução dos serviços de promoção social e que promovam a proteção do cidadão.
- **Secretaria de Cultura:** a qual compete o desenvolvimento e execução dos programas de preservação do acervo documentário e de difusão cultural, formular e implementar políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio histórico-cultural e à promoção da produção cultural do município.
- **Secretaria de Agricultura:** compete entre outras atribuições, a execução da política de desenvolvimento sustentável das atividades agropecuárias do município, executar, orientar, coordenar e incentivar o sistema agropecuário do município, elaborar com a participação dos segmentos organizados da sociedade o Plano de Desenvolvimento Integrado Rural do município.

Além desses órgãos mencionados, dependendo do porte do município, podem existir: **Secretarias de Urbanismo**, responsável pela gestão da Política Urbana Municipal, conduzindo as ações governamentais de planejamento urbano e a elaboração de legislação relativa ao tema; **Secretaria de Habitação**, à qual compete estabelecer, coordenar e controlar a política habitacional do município, bem como controlar e coordenar os programas e projetos de urbanização de núcleos favelados e de habitação popular; **Secretaria de Trânsito e Transporte** compete a execução da programação da engenharia de tráfego e do transporte municipal, o gerenciamento e a manutenção da frota de veículos pertencente ao município que tem como funções assegurar o cumprimento da legislação e as normas do trânsito, além de planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, pedestres e animais; **Esporte e Lazer** fomentar a prática de atividades físicas e de lazer dos cidadãos; e a **Guarda Municipal** que é responsável pela guarda dos bens públicos e de modo complementar ao órgão superior de Segurança Pública, atuar na segurança da população local. Essas funções podem ocorrer de forma individualizada ou podem ocorrer por meio da fusão das distintas competências, item comum nas grandes cidades.

No caso da **Administração Indireta**, ela “é a forma descentralizada de organização e gestão de atividades e serviços públicos por outorga a entidades com personalidade jurídica própria”. (IBAM, 2009, p. 137).

A Administração Indireta “é o conjunto de entidades que, vinculadas à administração direta da prefeitura, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. Seu propósito é a execução de algumas tarefas de interesse do Estado por outras pessoas jurídicas” (CFA, 2012). Este pode assumir a forma de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação.

A criação de qualquer entidade da Administração Indireta, pelo município, depende de lei municipal de iniciativa exclusiva do (a) prefeito (a) para que se defina a natureza jurídica, a

finalidade da entidade, sua competência, patrimônio, receita e normas gerais para sua organização e gestão. (IBAM, 2009).

A autarquia é um ente administrativo autônomo, com personalidade jurídica de direito público, dotado de patrimônio próprio (de natureza pública) e que goza dos privilégios administrativos da entidade estatal que a criou, entre os quais a imunidade a impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais. Suas características não a indicam para serviços públicos de caráter industrial e comercial ou para atividades decorrentes da intervenção do Estado na economia.

Segundo Meirelles (2002, p. 65), as autarquias “são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou”. Este órgão pode desempenhar atividades educacionais, previdenciárias e quaisquer outras outorgadas pela entidade estatal-matriz, mas sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes.

As Fundações criadas pelo poder público geralmente têm por finalidade a prestação de serviços e atividades não-lucrativas, normalmente nas áreas de saúde pública, assistência médica e social, educação e cultura, podendo ser geridas pelo direito público ou pelo direito privado. (IBAM, 2009).

Já as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas têm personalidade jurídica de direito privado e são utilizadas, preferentemente, na prestação de serviços de natureza industrial ou comercial, cuja a exploração de atividades econômicas são efetivadas por um capital social exclusivamente público. (IBAM, 2009).

Diante do entendimento dessa configuração, ou de possibilidades, busca-se compreender, no âmbito da Região Metropolitana, qual a estrutura administrativa das prefeituras municipais e a presença dos órgãos da administração direta e indireta.

3.3.1 Órgãos na gestão municipal

Por meio do levantamento da estrutura administrativa dos 13 municípios da RMGSL, verifica-se que eles possuem diferentes formas de organização, condição que está associada aos distintos perfis populacionais desses municípios e como consequência a porcentagem do repasses constitucionais e a baixa capacidade de arrecadação orçamentária, o que os leva a reduzir/condensar o seu quadro administrativo.

Diante dessas questões, a identificação dessa estrutura ocorreu através do levantamento via pesquisa secundária em *sites* das prefeituras, a Lei da Estrutura Administrativa Municipal, lei que define a organização administrativa e estabelece as competências dos órgãos de administração direta ou indireta. Na impossibilidade da obtenção desta informação foi realizado levantamento e o recolhimento da referida lei junto aos secretários municipais durante a pesquisa de campo.

Nos casos de ausência de um documento mais atualizado, foram utilizadas as informações presentes nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, para a gestão dos anos 2017 ou 2018 e também as informações presentes no Plano Plurianual – PPA, tendo como prioridade o plano elaborado pela gestão, com vigência entre os anos de 2018-2021. No entanto, na impossibilidade de acesso a esse plano utilizou-se as informações do PPA anterior (2014-2017).

Para uma melhor compreensão das distintas formas de organização administrativas dos municípios da RM, adotou-se como padrão de sistematização das informações a faixa populacional, partindo do menor para o maior. Essa forma de organização das informações tem como intuito identificar as diferentes estruturas administrativas em função do quantitativo populacional do município, do Censo de 2010.

O município de **Cachoeira Grande**, de menor população da região, cerca de 8 mil habitantes, possui em sua estrutura de gestão 14 órgãos da administração direta, para atendimento das principais atividades desenvolvidas no município, ou seja, há uma secretaria específica para atendimento das demandas. Devido às dificuldades de acesso à informação do município, tanto nas pesquisas secundárias e primárias, as informações dessa cidade foram coletadas por meio do PPA (2014-2017).

Das secretarias identificadas têm-se: Secretaria Municipal de Administração Geral; de Governo, de Assuntos Institucionais, de Assuntos Políticos, de Educação, de Ação Social, de Agricultura e Produção, de Pesca, de Obras e Infraestrutura, de Meio Ambiente, de Turismo, de Cultura, de Esporte, da Juventude, da Mulher e a Secretaria Municipal da Terceira Idade. Na temática Segurança Pública/Guarda Municipal não foi identificada a presença de um órgão específico para o desempenho dessa atribuição, contudo nos delineamentos da Lei da Estrutura Administrativa, à qual a equipe não teve acesso, pode haver um departamento com vinculação a um órgão que passe a desempenhar essa competência.

A municipalidade de **Axixá**, com uma população um pouco superior, em torno de 11 mil habitantes, dispõe de uma estrutura enxuta, pois segundo a Lei Municipal nº 02/2017 que trata da Reorganização da Administração Municipal, existem três órgãos de assessoramento e apenas nove órgãos da administração superior. Conforme a estrutura identificada, têm-se dois órgãos de assessoramentos: o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria Geral e Controladoria Geral. Nos órgãos da administração superior, como definido na lei, têm-se: as Secretarias de Administração e Infraestrutura, de Articulação Governamental, de Finanças, de Educação, de Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, de Meio Ambiente, de Agricultura, Pesca e Abastecimento, de Assistência Social, e de Saúde e Saneamento.

Além disso, ainda no quadro da administração, no município está vinculado à Secretaria de Articulação Governamental um departamento de mesmo nome, que possui a Divisão de Administração Regional e define um processo de regionalização no município, por meio de seções, no total de cinco, que fazem o agrupamento dos povoados. Essa forma de articulação espacial facilita na tomada de decisões sobre investimentos, bem como possibilita uma melhor compreensão dos problemas/demandas no espaço municipal.

Nesse município percebe-se que há uma condensação de competências/funções, condição que pode revelar um processo de centralização, ou até mesmo contenção de custos, pois determinadas atividades podem ter poucas ações no território municipal.

Compreendendo esta atual organização administrativa, ela foi resultado de um processo de condensação de funções, ou seja, na gestão anterior, essa estrutura possuía 14 Secretarias municipais, tendo órgãos específicos para tratar de questões como: infraestrutura, urbanismo e transporte, trânsito, turismo e habitação. Sobre o tema Segurança pública e Guarda Municipal, não foi possível identificar a sua existência na estrutura da administração.

De modo semelhante a Axixá, o município de **Presidente Juscelino** há cerca de 11 mil habitantes, no entanto com uma estrutura administrativa municipal diferenciada. Por meio do levantamento das informações presentes no PPA (2018-2021), a sua estrutura administrativa é constituída por oito secretarias municipais, dentre as quais identificam-se as fusões de competências. Dentre os órgãos de administração superior identificados existem a Secretaria de

Administração, Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão, de Educação, de Assistência Social, de Agricultura, Pecuária e Pesca, de Cultura, Desporto e Lazer, de Meio Ambiente e Urbanismo e de Saúde. Sobre o tema Segurança Pública e Guarda Municipal, não foi possível identificar a sua existência na estrutura da administração, uma vez que a coleta dessas informações no município ocorreu com base nas informações gerais disponibilizadas no PPA. Além disso, não se identificou a existência de uma Secretaria de Obras e Infraestrutura, dando indicação de que a competência pode estar vinculada a outro órgão, por meio de uma divisão ou departamento.

O município de **Bacabeira**, com uma população na faixa dos 14 mil, apresenta um quadro administrativo diferenciado, formado por 11 secretarias municipais. Com base no levantamento realizado no PPA (2018-2021), Lei 396/2017, verifica-se dentre os órgãos municipais da administração a existência da Secretaria Municipal de Finanças, de Administração e Planejamento, de Educação, de Esporte, Lazer e Cultura, de Desenvolvimento Econômico e Social, de Infraestrutura e Urbanismo, de Pesca, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Mulher e a Secretaria de Portos, Indústria, Comércio e Meio Ambiente.

Essa atual estrutura administrativa é resultante de um processo de transformação identificado desde a gestão anterior, em que houve a separação de competências, como Meio Ambiente e Agricultura que antes constituíam uma única secretaria e também a criação da Secretaria de Portos, Indústria, Comércio e Meio Ambiente, criada em virtude da localização do município e a competência junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) do licenciamento ambiental. Além dos supracitados órgãos o município possui em sua estrutura a Guarda Municipal, sendo esse um órgão de assessoramento vinculado ao Gabinete do Prefeito.

A municipalidade de **Morros**, inserido na faixa populacional de 17 mil habitantes, possui 13 órgãos da administração direta. A constatação dessa informação foi realizada através do levantamento dos órgãos pelo PPA (2018-2021), Lei nº 005/2017. A utilização desses dados se justifica pela não identificação de uma lei da estrutura administrativa mais recente, sendo a última identificada do ano de 2012, à qual não corresponde a atual organização.

No levantamento das informações, verifica-se 13 secretarias municipais existentes: a Secretaria de Governo de Administração, Planejamento e Recursos Humanos, de Finanças, de Agricultura, Produção, Pesca e Aquicultura, de Educação, de Políticas para Mulher, de Cultura, de Comunicação, de Juventude, Esporte e Lazer, de Assistência Social, de Saúde e de Meio Ambiente e Turismo. Nessa estrutura, identificou-se vinculado à Secretaria de Governo a existência de um Departamento da Guarda Municipal que é um órgão responsável pela Segurança Institucional, Policiamento Ostensivo e Ronda Noturna e a Guarda Florestal.

Essa atual configuração foi resultado da criação de duas secretarias, a de Cultura e de Finanças, quando comparado à Lei de 2012, que estabelecia a estrutura anterior. Além disso, foram incorporadas competências de Planejamento e Recursos Humanos à Secretaria de Administração. Com relação às estruturas até então identificadas, a prefeitura de Morros possui uma secretaria específica para tratar da Comunicação.

O município de **Alcântara**, com uma população em torno dos 21 mil habitantes, apresenta em sua estrutura da administração direta 11 órgãos, definidos na Lei nº 469/2017, dentre os quais tem-se: a Secretaria de Governo constituído pelo Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral e Contadoria Geral, Secretaria de Administração, Planejamento e Gestão, de Finanças e Tributos, de Educação, de Saúde, de Desenvolvimento Social, da Mulher e da Igualdade Racial, de Agricultura familiar, Aquicultura, Pesca e Abastecimento, de Infraestrutura, Obras e Serviços Públicos, de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Sustentabilidade, de Juventude, Esporte e Lazer, de Cultura e Turismo. Na análise dessas informações, identifica-se que há uma separação entre as distintas competências. Ainda nesse

quadro, verificou-se a competência da Segurança Pública Municipal articulada à Secretaria de Administração, Planejamento e Gestão, constituindo um departamento.

As principais mudanças identificadas em comparação com a gestão anterior, foi a extinção da Secretaria de Relações Institucionais, a secretaria de Ciências, Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável e as Secretarias Extraordinárias de Políticas Socioinclusivas. A transformação das Secretarias Extraordinárias de Políticas para Mulher em uma secretaria específica, tendo uma nova atribuição, as questões voltadas para igualdade racial. Além disso, criação da Secretaria de Finanças e Tributos e novas atribuições à Secretaria de Administração, a citar o planejamento e a gestão.

A cidade de **Icatu**, com uma população de 25.145 habitantes, dispõe de uma estrutura administrativa constituída por órgão da administração direta e indireta, conforme estabelecido na Lei nº 314/2013. Na administração direta encontram-se os órgãos de assessoramento, órgãos da administração superior. Nessa divisão, encontram-se os Órgãos de Assessoramento, a Chefia de Gabinete, a Assessoria Especial de Assuntos Jurídico, Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, de Contabilidade, a Especial de Convênios e Projetos, Controladoria Geral e a Assessoria Técnica.

Na divisão da administração superior, têm-se a Secretaria de Administração, a qual, além das competências gerais da administração municipal, possui um departamento responsável pela Segurança Pública Municipal, a Secretaria de Agricultura, Pesca, Produção e Abastecimento, de Assistência Social, de Cultura, de Educação, da Mulher, de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer, de Obras e Infraestrutura e a Secretaria de Saúde.

No que se refere às competências identificadas, evidenciam-se as Assessorias de Planejamento, Orçamento e Gestão, como setor responsável pela coordenação estratégica do município, na elaboração do PPA, LOA e LDO, enquanto que a Assessoria de Contabilidade é responsável pelas atividades contábeis e pelo controle financeiro interno, essas duas desempenham funções que em outros municípios são de competência da Secretaria de Finanças ou Administração. Outro órgão que merece melhor compreensão é a Secretaria de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer, pois, além das atribuições definidas em sua nomenclatura, é também responsável pela implementação da Política Urbana, já que dentre as suas competências destacam-se a coordenação e gerenciamento do sistema municipal de planejamento e as políticas e ações voltadas para o desenvolvimento urbano e local, além de acompanhar e avaliar o Plano Diretor, bem como as demais áreas afins, no que se refere a desenho urbano, zoneamento, parcelamento, estrutura viária, obras, edificações e posturas. A Secretaria de Obras e Infraestrutura é responsável apenas pelo acompanhamento, execução de obras e serviços públicos.

Em face dessas questões, identificou-se uma tentativa de descentralização de competências e ao mesmo tempo um processo de concentração, quando se analisa as atribuições da Secretaria de Meio Ambiente.

O município de **Raposa**, localizado nas proximidades de São Luís, possui uma população de 26.327 habitantes em conformidade com a Lei Municipal de nº 001/2015, que trata da estrutura administrativa municipal, organiza a administração em 12 Secretarias municipais agrupadas da seguinte forma:

- 1 – Órgãos de assessoramento, administração e planejamento, constituindo unidades fins que são a Chefia de Gabinete e as secretarias de Administração e Planejamento, e de Finanças;
- 2 – Órgãos de ação governamental e políticas públicas, constituindo unidades de natureza afins, envolve as Secretarias de Saúde, de Educação, de Assistência Social,

de Infraestrutura e Transporte, de Pesca, Comércio e Indústria, de Agricultura, de Turismo, de Meio Ambiente e a Secretaria de Cultura.

Além dessa divisão, possui também os órgãos de assessoramento superior, que são a Procuradoria e a Controladoria Geral do Município. Possui também uma Guarda Municipal, que está subordinada ao Gabinete do Prefeito.

A cidade de **Santa Rita**, com uma população de 32.366 habitantes, em conformidade com a Lei de nº 01/2015, detém em sua estrutura administrativa 12 órgãos da administração direta a citar: a Secretaria de Administração e Finanças, de Educação, Juventude, Esporte, Lazer, Cultura e Turismo, de Saúde, da Mulher, de Infraestrutura, Obras Públicas, Urbanismo, Habitação e Saneamento, de Meio Ambiente e Recursos Naturais, de Agricultura, de Ação Social, de Pesca e Aquicultura, de Relações Institucionais, de Emprego, Renda, Indústria e Comércio e a Secretaria de Igualdade Racial.

Sua estrutura apresenta uma fusão de atribuições em algumas secretarias, a mencionar: a Secretaria de Educação, Juventude, Esporte, Lazer, Cultura e Turismo e a Secretaria de Infraestrutura, Obras Públicas, Urbanismo, Habitação e Saneamento, que em comparação com os outros municípios já citados, possuem predominantemente secretarias independentes para algumas dessas atribuições como Educação, Turismo e Cultura.

Um ponto diferencial nesta municipalidade é a Secretaria de Relações Institucionais, que é responsável pela articulação interna, entre os departamentos e as secretarias para atendimento de demandas coletivas, e externa da gestão, para o estabelecimento de relações com outros órgãos públicos e privados.

O município de **Rosário**, possui 39.576 habitantes, consoante ao Plano Plurianual para a gestão entre os anos de 2018-2021, o município tem uma estrutura administrativa formada por 12 secretarias municipais e 2 órgãos de assessoramento, a Procuradoria e a Controladoria Geral do Município. Dentre os órgãos da administração direta, têm-se a Secretaria Municipal de Governo, de Administração e Recursos Humanos, de Finanças, de Segurança, Comunitária e Cidadania, de Assistência Social, de Infraestrutura, Obras e Urbanismo, de Saúde, de Educação, Ciência e Tecnologia, de Agricultura, Pesca e Abastecimento, de Cultura e Turismo, de Esporte e Lazer e a Secretaria de Meio Ambiente. Além disso, como um dos órgãos da Administração Indireta há uma Guarda Municipal.

O quadro de mudança dessa gestão municipal, em comparação com a anterior, é identificado por meio da Lei nº 104/2013, que trata sobre a estrutura da administração. As principais mudanças identificadas foram a fusão das Secretarias de Cultura e de Turismo e a extinção das Secretarias Extraordinárias, no total de cinco, que respondia pelos assuntos relacionados à pesca, juventude, políticas para mulher, igualdade racial e ciência e tecnologia.

A cidade de **Paço do Lumiar**, com 105.121 habitantes, de acordo com o PPA (2014 – 2017), documento mais recente identificado no *site* da prefeitura, possui a estrutura da gestão municipal constituída por 15 órgãos da administração direta, dos quais são a Secretaria de Planejamento e Articulação Governamental, de Administração e Finanças, de Fazenda, de Saúde, de Educação, de Desenvolvimento Social, Extraordinária de Políticas para Mulher, Extraordinária de Políticas para a Juventude, Extraordinária de Políticas Socioinclusivas, de Meio Ambiente e Recursos Naturais, de Indústria, Comércio e Turismo, de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Sustentável, de Agricultura, Pesca e Abastecimento, de Cultura, Esporte e Lazer e a Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito.

As Secretarias extraordinárias estão vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social, sendo o secretário o responsável por essas atribuições.

A competência da Guarda Municipal está subordinada à Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito, que dispõe, com base na lei da estrutura administrativa, um Departamento da Guarda Municipal.

O município de **São José de Ribamar**, segundo os dados do IBGE de 2010, possui 163.054 habitantes. Com base na recente lei aprovada, sobre a estrutura administrativa municipal, Lei nº 1.122/2017, seu quadro administrativo é dividido em quatro estruturas e 13 secretarias municipais. Nessa estrutura têm-se:

1. **Assessoramento ao Prefeito**, constituído pelo Gabinete do Prefeito, Assessoria Jurídica, Assessoria Especial, Assessoria de Comunicação, Central de Licitação, Contratos e Convênios e pela Controladoria-Geral do Município;
2. **Gestão Instrumental e Desenvolvimento Institucional**, formado por Secretaria Municipal de Planejamento, Administração e Finanças e pela Secretaria Municipal da Receita e Fiscalização Urbanística;
3. **Defesa da Sociedade e Acesso à Justiça pelo Cidadão**, composto pela Secretaria Municipal de Transporte Coletivo, Trânsito e Defesa Social;
4. **Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico e Social** constituído pela Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Renda, Secretaria do Ambiente, Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria da Juventude, Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento, Secretaria de Regularização Fundiária, Secretaria de Obras, Habitação, Serviços Públicos e Urbanismo, Secretaria de Recuperação e Manutenção da Malha Viária, Prédios e Logradouros Públicos.

Com base nessa lei é possível identificar as principais mudanças ocorridas em relação à gestão anterior. Nessa mudança têm-se: a extinção da Secretaria Municipal de Governo e Assuntos Metropolitanos, a criação da Secretaria Municipal de Recuperação e Manutenção da Malha Viária, Prédios e Logradouros Públicos, Secretaria do Ambiente, Secretaria da Juventude e a Secretaria de Regularização Fundiária.

Um quadro diferenciado identificado nessa estrutura é a presença da Secretaria de Regularização Fundiária, fazendo o paralelo com os municípios acima citados é o único que possui um órgão específico para atuar nessas questões. Além disso, uma secretaria específica para atuar em questões voltadas à Recuperação e Manutenção da Malha Viária. Houve a extinção da Secretaria de Segurança Pública que passou a ser vinculada à Secretaria de Transporte Coletivo, Trânsito e Defesa Social, na qual agrupa a competência pela Guarda Municipal.

Um dos pontos importantes identificados na estrutura da administração é a presença de Administrações Regionais, que são órgãos da Administração Direta. Das atribuições asseguradas a eles, tem-se de executar, supervisionar, acompanhar e avaliar ações do Governo Municipal, na respectiva região administrativa, em estreita articulação com as Secretarias Municipais e consoante às diretrizes fixadas pelo prefeito. Sua regionalização acontece por meio de quatro polos a citar: Limítrofe II - Parque Vitória, Piçarra, Sede e Vilas.

A capital **São Luís**, com uma população de 1.014.873 habitantes, polo centralizador desta região, possui uma estrutura administrativa complexa e estruturada para atender as intensas e amplas demandas desta cidade. Sua estrutura é formada por Secretarias, Fundações e Institutos que atuam de maneira independente no atendimento de suas atribuições.

1. **Autarquias:** Instituto Municipal de Paisagem Urbana, Instituto da Cidade de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural.
2. **Fundação:** Fundação Municipal de Patrimônio Histórico.

- 3. Secretarias:** Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, da Fazenda, da Administração, de Governo, de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, Secretaria de Articulação Institucional, de Educação, de Saúde, da Criança e Assistência Social, de Obras e Serviços Públicos, de Urbanismo e Habitação, de Trânsito e Transporte, de Meio Ambiente, de Agricultura, Pesca e Abastecimento, de Turismo, de Cultura, de Desporto e Lazer, de Informações e Tecnologia, de Segurança com Cidadania, de Segurança Alimentar, de Comunicação, Secretaria Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo, Secretaria Extraordinária de Assuntos Políticos e a Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais.

Além dessa ampla estrutura, dispõe de uma estrutura independente, a Companhia de Limpeza e Serviços Urbanos – COLISEU – que é responsável pelos serviços de limpeza urbana. A prefeitura de São Luís, dentre todos os municípios que compõe a Região Metropolitana, possui uma estrutura diferenciada, com órgãos que inexistem nas demais municipalidades: de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, de Trânsito e Transporte, de Projetos Especiais, de Informações e Tecnologia, de Segurança com Cidadania, tendo a competência pela Guarda Municipal, de Segurança Alimentar e a Secretaria Extraordinária de Governança Solidária e Orçamento Participativo.

Um elemento diferencial quando comparado ao Município de São José de Ribamar, que possui uma secretaria específica para tratar sobre a regularização fundiária, no caso de São Luís, essa atividade é desempenhada pelas Secretarias da Fazenda e pela Secretaria de Urbanismo e Habitação, através de um departamento.

Na análise das 13 municipalidades, identificam-se as distintas estruturas da gestão municipal, em que os perfis populacionais pouco influenciaram na organização das gestões, pois houve uma variação entre 10 e 15 secretarias, com exceção de São Luís, que possui 24 órgãos da administração direta, uma fundação e duas autarquias. A síntese dessas informações pode ser observada no quadro 6 abaixo.

Quadro 6 - Quadro Síntese da Estrutura Administrativa Municipal da RMGSL

SECRETARIAS	PRESEÇA NA RM	INEXISTÊNCIA DO ÓRGÃO
Administração	Presente em 13 municipalidades	...
Finanças	Presente em 11 municipalidades	Cachoeira Grande e Icatu
Planejamento	Presente em 9	Axixá, Cachoeira Grande, Santa Rita e Rosário
Educação	Presente em 13 municipalidades	...
Saúde	Presente nas 13 municipalidades	...
Assistência Social	Presente nas 13 municipalidades	...
Agricultura e Produção	Presente nas 13 municipalidades	...
Obras/Infraestrutura	Presente em 12	Presidente Juscelino
Meio Ambiente	Presente em 13 municipalidades	...
Cultura	Presente em 13 municipalidades	...
Turismo	Presente em 11 municipalidades	Presidente Juscelino e Bacabeira
Esporte e Lazer	Presente em 12 municipalidades	Raposa
Transporte	Presente em 9 municipalidades	Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Rosário e Santa Rita
Habitação	Presente em 10 municipalidades	Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa e Rosário
Indústria e Comércio	Presente em 3 municipalidades	Paço do Lumiar, Bacabeira e Santa Rita
Segurança Pública/ Guarda Municipal	Presente em 10 municipalidades	Axixá, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino e Santa Rita

Fonte: Elaboração própria, 2018

Nessa estrutura verifica-se que os órgãos comuns nas 13 municipalidades são as Secretarias voltadas para Administração, Agricultura, Cultura, além dos órgãos que possuem transferências vinculadas com o Governo Federal, no caso, as Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social.

Na identificação de órgão responsável pela questão financeira verificou-se que ele inexistia nos municípios de Icatu e Cachoeira Grande. Nesse primeiro município, os assuntos relacionados a finanças são responsabilidade das assessorias que compõem a estrutura administrativa, e no segundo, por meio de conversa no local, foi identificado que é realizado por uma empresa de contabilidade localizado fora do município.

É importante destacar que todas essas secretarias mencionadas e listadas no quadro acima não atuam de forma independente, algumas atuam através da articulação, a exemplificar, Turismo e Cultura; Esporte, Cultura e Lazer; Infraestrutura e Transporte; Administração e Planejamento, entre outros.

Na identificação de órgãos responsáveis pela questão metropolitana, verificou-se que apenas São Luís possui uma secretaria específica, a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano. Os municípios de Axixá, Santa Rita e Paço do Lumiar possuem órgãos que podem desempenhar competências fins como a Secretaria de Articulação Governamental, Secretaria de Relações Institucionais e a Secretaria de Planejamento e Articulação Governamental, respectivamente.

Uma importante observação a ser feita nesta análise é o grau de dependência financeira identificada nas secretarias das municipalidades, com exceção de São Luís, em que as secretarias recebem uma dotação específica para sua manutenção e desenvolvimento de atividades. Apesar de todas as municipalidades possuírem Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelecem valores anuais para os referidos órgãos que compõem a estrutura, estes não são efetivados, o que contribui para que suas ações sejam realizadas por meio da aprovação do representante da Secretaria de Administração/Finanças, ou órgão afim, juntamente ao prefeito municipal.

3.3.2 Quadro de funcionários públicos municipais

A compreensão do número de funcionários municipais pode ser vista como uma forma de identificação da relação existente entre o seu quantitativo, o dado populacional dos municípios e na Região Metropolitana, dando subsídios para o entendimento das questões financeiras, como as despesas com pessoal, com limites definidos na Lei da Responsabilidade na gestão fiscal, Lei nº 101/2000.

O levantamento desta informação ocorreu, a priori, via pesquisa direta junto aos gestores e técnicos municipais. No entanto, diante da dificuldade de obtenção do referido dado, em alguns municípios, buscaram-se outras fontes de informação, presente na prestação de contas, do ano de 2016, dos municípios ao Tribunal de Contas do Estado. Diante disso, essa última informação foi priorizada na elaboração do relatório.

As dificuldades enfrentadas durante a coleta dessa informação revelam um quadro de descumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que determina por meio do seu artigo 3º, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, bem como a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações.

Além disso, no seu 6º artigo,

Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

Diante do levantamento das informações referentes ao número de funcionários municipais e fazendo um paralelo com o quantitativo populacional, buscou-se identificar qual o quantitativo de habitantes por funcionários municipais, no intuito de ver a proporção existente, não para definir valorações ideais, mas de compreender a prestação de serviço do funcionalismo público com a demanda populacional nesse contexto da região metropolitana.

Na amostra dos municípios, conforme apresentado no Quadro 7, verifica-se que há uma desproporção entre o número de funcionários e o quantitativo populacional, ou seja, há grande número de funcionários para um baixo quantitativo de habitantes, revelando o papel desempenhado pela Prefeitura como principal fonte de emprego formal nos municípios. Essa condição pode ser observada, no município de Presidente Juscelino que possui a menor relação, número de habitantes por funcionário, correspondendo a 12,95 hab./funcionário, bem como nos municípios de Alcântara (16,98), Cachoeira Grande (17,28) e Axixá (17,32).

O quadro em que o executivo municipal atua como principal fonte de empregos formais ocorre em inúmeras cidades brasileiras, segundo o Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), cerca de 530 municípios brasileiros vivenciam essa realidade, sendo um elemento característico, principalmente, das pequenas cidades no país.

Quadro 7 - Funcionários Municipais

MUNICÍPIOS	ESTIMATIVA POPULACIONAL	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	RELAÇÃO DO N° DE HABITANTES /N° DE FUNCIONÁRIOS
Presidente Juscelino	12.532	968	12,95
Alcântara	21.673	1.283	16,89
Cachoeira Grande*	8.762	507	17,28
Axixá	11.915	688	17,32
Bacabeira	16.812	861	19,53
Icatu	26.651	1.331	20,02
Morros	19.166	766	25,02
Rosário	42.016	1.442	29,14
Raposa	30.863	945	32,66
Santa Rita*	36.556	862	42,41
São Luís	1.082.935	23.428	46,22
Paço do Lumiar	119.915	2.439	49,17
São José de Ribamar	176.008	3.527	49,90

*Referente a dados de 2014

Fonte: Elaboração própria, 2018

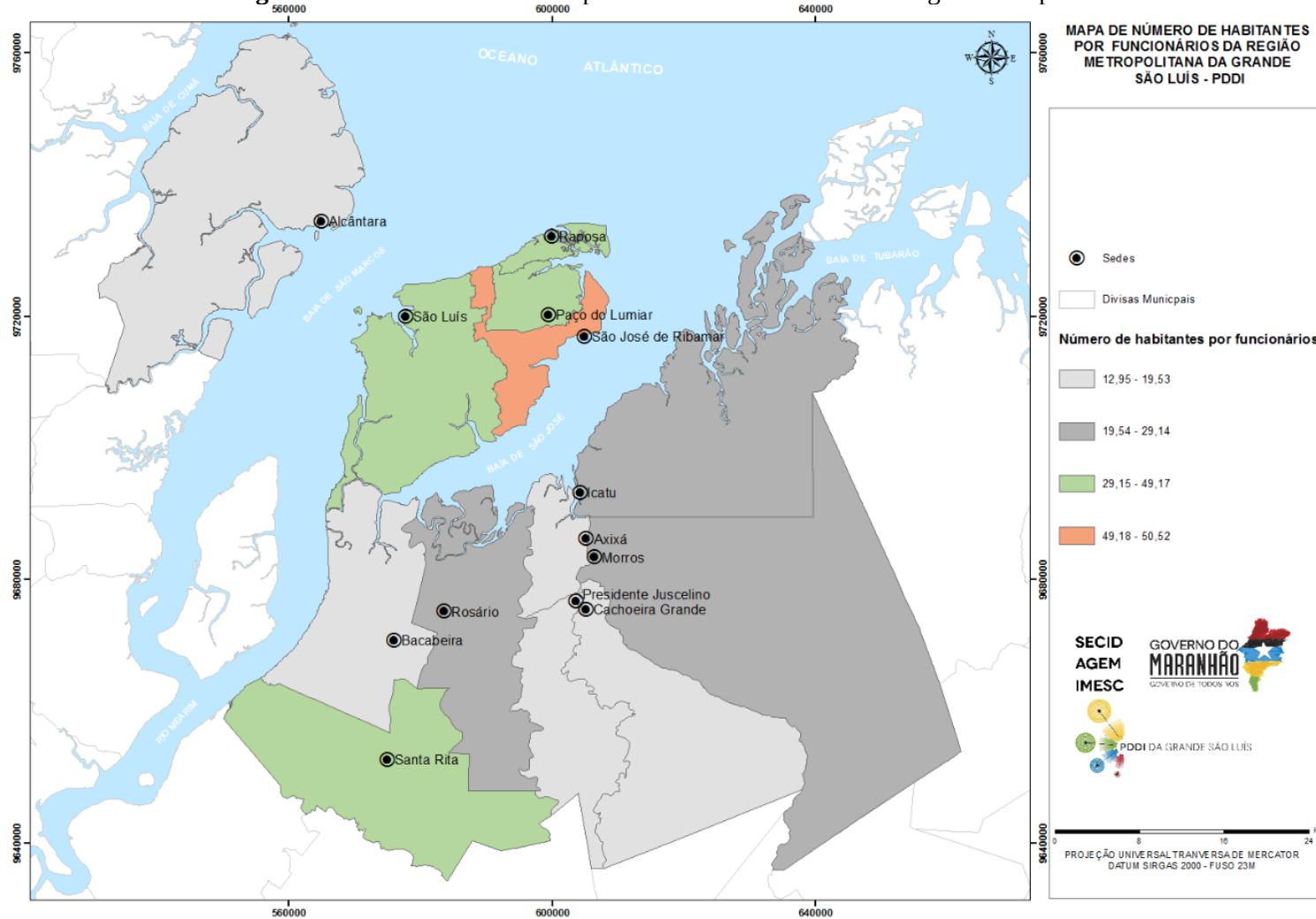
Essa relação tem menores proporções nos municípios de menor quantitativo populacional, no entanto grande número de funcionários. As maiores proporções do número de habitantes/funcionário são observadas nos municípios de maior população, como Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís. A cidade de São Luís, apesar de ter o maior número de habitantes e maior número de funcionários, a proporção é menor que os municípios citados anteriormente.

Conforme presente na Figura 3, pode-se agrupar essas proporções em três distintas categorias, e assim observar espacialmente quais são as municipalidades que possuem maior e menor proporção de habitantes/funcionário. Essa distribuição espacial ocorre de maneira desigual, uma vez que na ilha a municipalidade de São José de Ribamar é o que possui o maior valor nas categorias definidas, ou seja, um expressivo número de habitantes, porém poucos funcionários no município.

Na região do Baixo Munim, que inclui os municípios Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Rosário e Santa Rita, verificou-se existência das três categorias, sendo a predominante a que possui os municípios inseridos na menor faixa, ou seja, que possuem menor valor na relação habitantes/nº de funcionários.

Nessa região, a municipalidade de Santa Rita é a que se diferencia, apresentado valores que a assemelha aos municípios da Ilha, demonstrando a presença de um grande quantitativo de funcionários para atendimento das demandas locais. No entanto, essa condição pode representar também que existe um grande quantitativo de funcionário municipal, para um reduzido número de habitantes, o que pode evidenciar uma forte dependência local para a geração de emprego e renda pela máquina pública.

Figura 3 - Número de habitantes por número de funcionários da região metropolitana



Fonte: Elaboração própria, 2018

Na ilha do Maranhão, que abrange os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, o diferencial ocorre no município de São José de Ribamar, que expõe a maior proporção do número de habitantes/funcionários, condição que está associada à presença de poucos funcionários para o grande número de habitantes.

Dando sequência à análise, buscou-se identificar, com base nesse quantitativo, as despesas com pessoal e as porcentagens efetivadas por cada prefeitura municipal, tendo como elemento de análise a definição presente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Nascimento e Debus (2014, p.25), “os gastos com a folha de pagamento representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro”.

Por despesas de pessoal entende-se

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (Art. 18, BRASIL, 2000).

A referida normativa estabelece valores máximos a serem efetivados pelas distintas esferas de governo, com o fito de não comprometer o orçamento municipal na realização de serviços públicos básicos e o atendimento às demandas sociais. Como definidos no artigo 19 da Lei nº 101/2000,

Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

No contexto municipal, a referida normativa estabelece valores máximos a serem efetivados por cada nível de poder, no caso, o Executivo e o Legislativo, conforme previsto na lei, no seu artigo 20,

A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (BRASIL, 2000).

Apesar desse limite, há uma margem de advertência definida, denominada pelo Tribunal de Contas de Limite Prudencial e Limite para a Emissão de Alerta. O Limite Prudencial corresponde a 95% do limite máximo, nesse caso, de acordo com o Art. 22 da LRF, ao atingir esse limite o executivo municipal fica impossibilitado de definir ações que possam aumentar as despesas com pessoal, como a criação de cargos, nomeação, contratações, reajuste salarial e outros. O limite máximo, presente no inciso II do 1º do artigo 59, define que o Tribunal de Contas poderá intervir, quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite.

Em quadros gerais, as municipalidades devem seguir nas despesas com pessoal, valores que não ultrapassem os máximos definidos em lei, que seriam em resumo: limite

máximo de 60% para as despesas com Executivo, no Limite Prudencial 51,3% e no Limite para Emissão de Alerta 48,6%.

Na região metropolitana verifica-se que os municípios têm suas despesas com pessoal predominantemente entre os limites de 50% e 60%, ou seja, até o limite estabelecido na lei, a citar os municípios de Icatu, Paço do Lumiar, Morros, Cachoeira Grande, Rosário, Bacabeira, Icatu e Raposa. Esta condição insere essas municipalidades no contexto dos limites prudenciais, podendo ser notificados pelo TC.

As municipalidades de Alcântara, São José de Ribamar, Axixá e Santa Rita são os que possuem menores despesas com pessoal, com valores que estão abaixo dos máximos definidos na normativa, variando entre 40 e 50%. Essas municipalidades trabalham com folgas em seu orçamento, o que contribui para a efetivação de outros investimentos, por meio da realocação de recursos, podendo contribuir com melhorias para as referidas municipalidades.

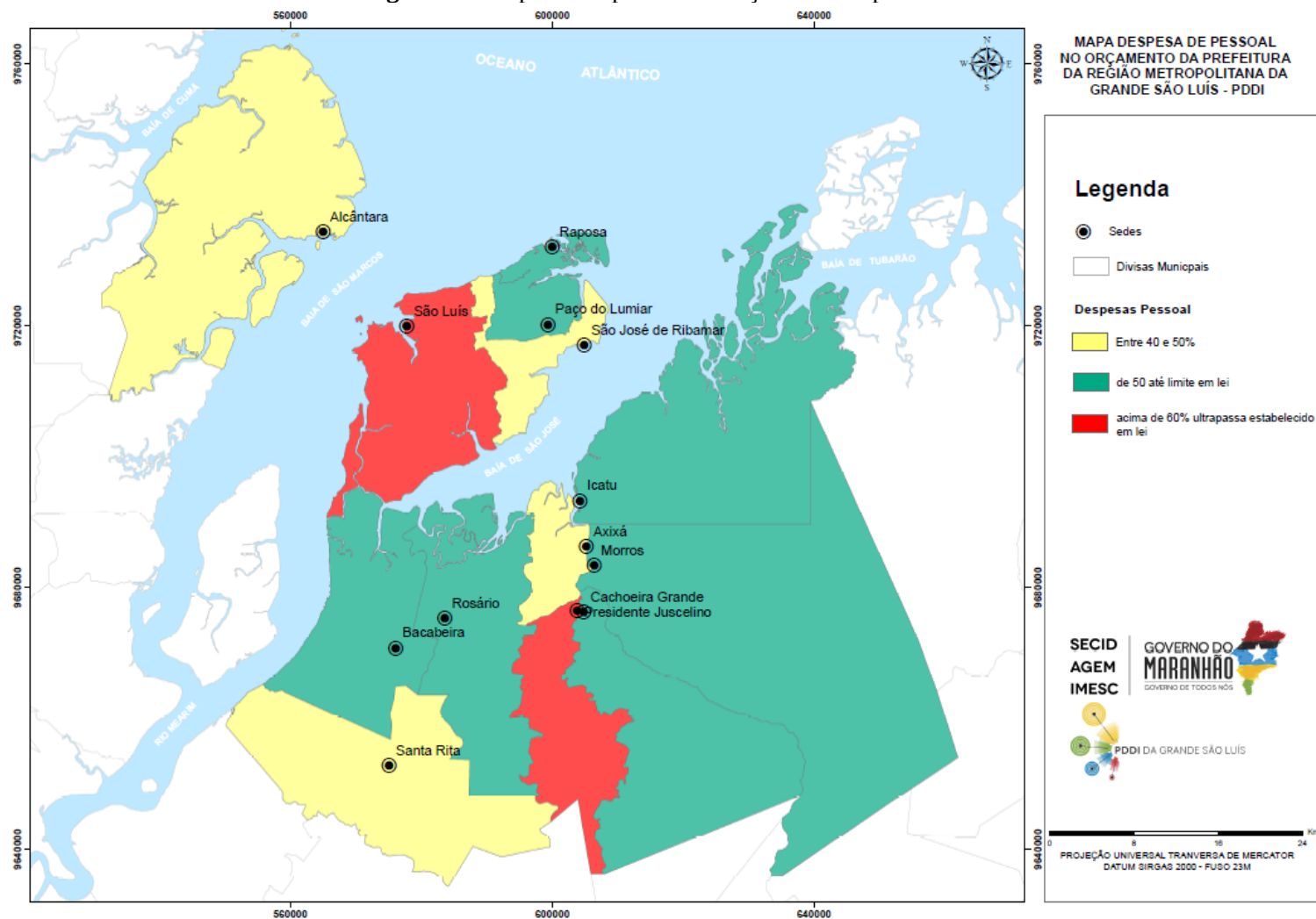
As cidades de São Luís e Presidente Juscelino extrapolam as definições, o que compromete o orçamento das prefeituras, impedindo que outras atividades sejam efetivadas, pois estes para sanarem essas despesas devem fazer remanejamento de outros recursos financeiros que seriam destinados a outra atividade. Essas duas municipalidades, ao fazer o paralelo com o dado apresentado anteriormente, mostram que tanto no caso de menor quanto da maior relação habitantes/funcionários há possibilidades de as despesas com pessoal alcançarem as valorações máximas.

No caso de São José de Ribamar há um marco diferencial, uma vez que possui maior proporção de habitantes/funcionário, revelando que não possui muitos servidores municipais para desempenho das funções públicas. Esse fato contribui para que o mesmo tenha um gasto com pessoal com valores abaixo dos preestabelecidos pela lei.

Por meio dessa análise, verificou-se que as municipalidades da Região Metropolitana têm as suas despesas com pessoal dentro do limite máximo definido em Lei, o que lhes dão pouca margem de manobra para contratação de novos funcionários, caso necessitem, fazendo com que as suas despesas sejam principalmente para a manutenção da máquina pública e os investimentos ou melhorias no espaço ou atendimento de demandas diversas da sociedade sejam provenientes de convênios e outros recursos advindos de transferências voluntárias. Diante do exposto, como citado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro –FIRJAN (2017)

A busca pela gestão fiscal eficiente deve ser fundada no controle das despesas com pessoal. Só assim é possível reduzir a carga tributária e aumentar o investimento público, sem comprometer o equilíbrio fiscal. Contudo, na contramão dessa recomendação, as despesas com funcionalismo público têm comprometido uma parcela cada vez maior dos orçamentos municipais.

Figura 4 - Despesas de pessoal no orçamento da prefeitura



Fonte: Elaboração própria, 2018

3.4 Gestão Financeira

3.4.1 A Receita Tributária Municipal

Conforme já explanado neste trabalho, para cumprir suas competências constitucionais, o município conta com autonomia política, administrativa e financeira para auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração (MELO, 2013). Dentre tais competências, cabe ressaltar, neste item, aquelas que irão viabilizar financeiramente o cumprimento das obrigações da prefeitura para com os munícipes, caso em que se enquadram a geração de receitas próprias, isto é, aquelas arrecadadas a partir da dinâmica socioeconômica local.

Tais ações devem obedecer a preceitos contidos na Carta Magna, que outorgou aos entes federados “o poder de criar, modificar e extinguir os tributos, por meio de lei, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelos princípios constitucionais” (KIEFER e ANCELES, 2012, p. 4):

Quadro 8 - Princípios Constitucionais

PRINCÍPIOS	DEFINIÇÃO	BASE LEGAL
Legalidade	Garantir os direitos e os deveres individuais e coletivos, a segurança jurídica, econômica e social a todo cidadão.	CF, art. 150, I
Anterioridade	Proíbe a exigência de tributo ou seu aumento no mesmo exercício em que haja sido publicada a lei que o instituiu, a fim de evitar que o contribuinte seja surpreendido pela majoração da carga tributária	CF, art. 150, III, b e c
Irretroatividade	Visa impedir que determinada lei produza efeitos sobre fatos ocorridos antes de sua vigência. A lei não retroage, a menos que seja benigna ao contribuinte.	CF, art. 150, III, a
Isonomia	Trata-se da igualdade de todos perante a lei. Constitui um dos cinco direitos fundamentais.	CF, art. 5º
Uniformidade da tributação	Veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção entre os entes federados.	CF, art. 151, I
Capacidade contributiva	Visa à justiça fiscal e social, em razão da capacidade econômica do indivíduo, mediante aplicação de alíquotas diferenciadas.	CF, art. 145, § 1º
Proibição de confisco	Busca proteger o contribuinte contra a possibilidade do ente tributante vir a tomar totalmente seu patrimônio ou a sua renda	CF, art. 150, IV
Transparência tributária	Determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços	CF, art. 150, § 5º

Fonte: KIEFER & ANCELES, 2012.

Ainda que o pacto federativo contemple, no repasse aos municípios, as transferências constitucionais⁴ e os fundos⁵ (organizados no Apêndice A, p. 235), o atual

⁴ Fundo de Participação Municipal (FPM), Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), repassados pela União; Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotivo (IPVA), repassados pelos Estados.

⁵ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e Fundo Municipal de Saúde (FMS).

rateio das receitas públicas entre os três entes federados têm sido motivo de questionamentos quanto à justiça e suficiência de tais procedimentos. Analisando a relação entre autonomia e competências municipais, Renata Menezes Melo (2013) afirma que “a autonomia prevista em lei incorporou a transferência de encargos e responsabilidades do governo central (União) para as esferas subnacionais (estados e municípios)”, porém como “desconcentrou os recursos tributários, inviabilizou o exercício pleno das prerrogativas conferidas, além de atribuir vinculação às receitas transferidas diretamente”. Condições que, segundo a autora, tem dificultado “sobremaneira o exercício pleno das prerrogativas conferidas” (MELO, 2013), por isso:

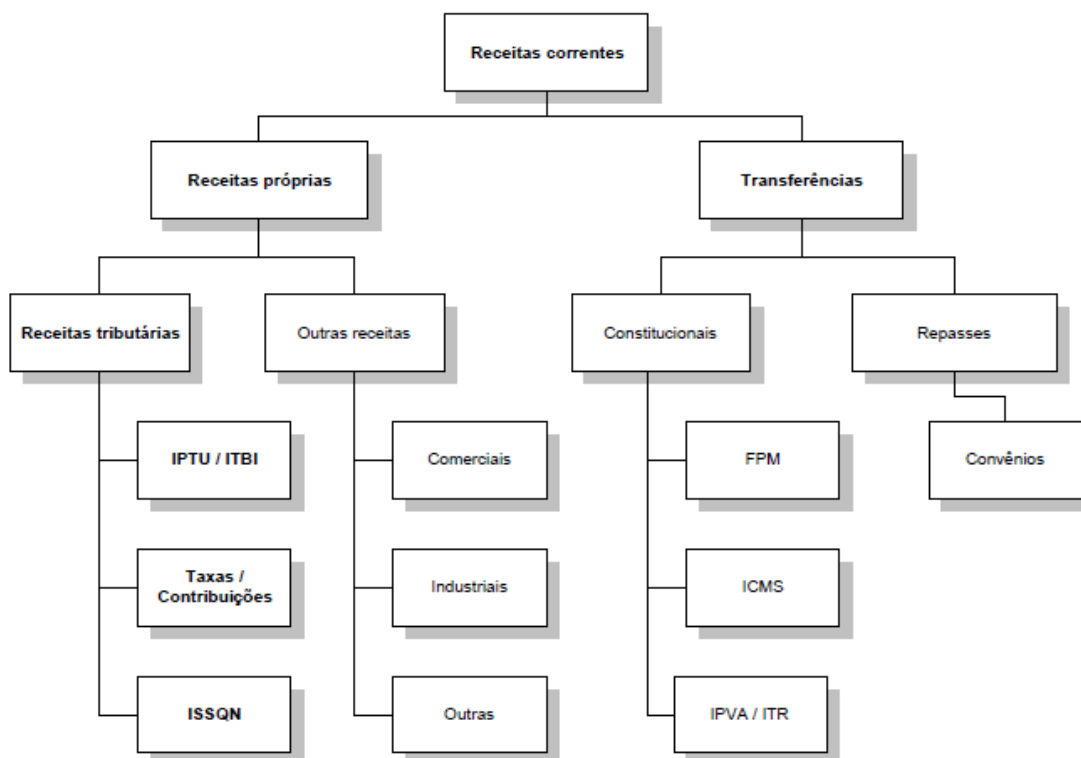
Apesar do respaldo assegurado por um aparato institucional, não há como o Município exercer com plenitude sua condição de ente da Federação, se não houver viabilidade de implementação das políticas públicas locais e se sua autonomia financeira não for uma conquista permanente. (MELO, 2013).

A questão, que recoloca o debate sobre a justiça na repartição das receitas públicas, interessa aqui para reforçar a imprescindibilidade de recursos financeiros para efetivação da necessária autonomia municipal, pois são indispensáveis para fazer frente aos compromissos da administração na oferta de infraestrutura e serviços públicos para a população local. Arrais (2014) esclarece a dinâmica a que estão submetidas as receitas municipais:

A primeira característica é que o conjunto de receitas correntes que compõem o orçamento municipal é resultado de uma integração sistêmica que envolve atividades econômicas, volume populacional, demanda por serviços públicos, além do processo de burocratização da administração municipal. Com isso se quer salientar que o volume de receitas de um dado município reflete questões conjunturais, o que significa que a receita pode variar ao longo de distintos períodos. A segunda característica passa pela consideração das relações institucionais com outros entes da federação, como a União e os estados. As relações entre os entes federativos influenciam o montante das receitas financeiras municipais, caso exemplar daquelas receitas provenientes de convênios com os ministérios ou mesmo da seletividade dos investimentos dos governos em dado município, seja por decisão do Executivo Federal e/ou Estadual, ou mesmo pelas chamadas transferências voluntárias. (ARRAIS, 2014, p. 206).

Como aqui interessa aquelas receitas geradas pelo próprio município, reproduz-se abaixo o quadro das chamadas receitas correntes, em que na coluna à esquerda estão as receitas próprias:

Organograma 1 - Quadro esquemático da composição das receitas correntes



Fonte: MÖLLER, 2005 apud MÖLLER e HEISCHHM, 2006

Pelo exposto acima, fica evidente que o desenvolvimento municipal impõe ao executivo local um grande desafio na capacidade de geração de receitas, sejam aquelas viabilizadas através de convênios com ministérios ou efetivadas por meio de investimentos federais ou estaduais aplicados no município. Ambas se constituem em uma frente de captação de recursos que demandam capacidade técnica e articulação política da prefeitura, indispensáveis para elaboração, negociação e celebração de parcerias interfederativas. Considerando as limitações financeiras e mesmo temáticas de tais parcerias, atendendo mais determinadas necessidades do que outras, as variáveis conjunturais – políticas e econômicas – que revestem tais iniciativas, alertam que a geração de receitas não pode depender de tais condicionantes, sendo imprescindível a ação proativa fiscal nos limites municipais.

Nesse sentido, autonomia municipal teria também o sentido de possibilitar ao poder local as condições de gerar suas próprias receitas. Para se examinar como as prefeituras dos municípios componentes da RMGSL atuam no tema, elencaram-se inicialmente as fontes de receitas municipais, que se originam em “fontes próprias, transferências da União e do estado, empréstimos e financiamentos” (ZMITROWICZ, 2013, p. 21). O Congresso Nacional⁶ detalha essas receitas como próprias, transferências constitucionais, patrimoniais, de serviços e outras:

- a) Fontes próprias: tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e contribuições (custeio de serviços de iluminação pública);

⁶ Jornal Em discussão, Congresso Nacional, Orçamento Público Municipal: as fontes de receitas, disponível em <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/orcamento-publico-municipal-as-fontes-de-receita.aspx> acesso em 17 abr. 2018.

- b) Transferências Constitucionais (ICMS, IPVA, IPI⁷, compensações financeiras ou *royalties*, por exploração de recursos naturais);
- c) Patrimonial (exploração econômica do patrimônio público – bens moveis e imóveis – como aplicações, venda e aluguel);
- d) Serviços (tarifas de transporte público, feiras, matadouros, cemitérios etc.);
- e) Outras (multas e outras penalidades administrativas).

O Quadro 9 detalha estas receitas públicas, classificando-as em Transferências constitucionais, Receita Tributária Municipal e Fundos, indicando o ente federado responsável por sua arrecadação e repasse, conforme a organização de Arrais (2014):

Quadro 9 – Origem das principais receitas públicas do Executivo Municipal

Transferências Constitucionais	Federais	FPM (Fundo de Participação dos Municípios)
		CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)
		ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural)
	Estaduais	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)
		IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos)
Receita Tributária Municipal	IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana)	
	ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis)	
	ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza)	
Fundos*	FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica)	
	FMS (Fundo Municipal de Saúde)	

FUNDEB e FMS foram incluídos no total das receitas do executivo municipal. Este procedimento se justifica em função do volume de recursos e a demanda pelos serviços municipalizados nas áreas de educação e saúde.

Fonte: ARRAIS, 2014.

Korff, em trabalho sobre receitas municipais no Brasil, publicado em 1977 e utilizando “dados estatísticos referentes ao exercício de 1971 – quinto ano de vigência da reforma tributária de 1966” (KARFF, 1977, p. 24), já apontava a contribuição dos impostos no total das receitas próprias municipais, conforme o Quadro 10 que apresenta a seguinte composição:

⁷ O município participa dos seguintes tributos: Estado – 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI que o Estado receber; 50% do ITR, 22,5% do IR e 22,5% do IPI, todos por meio do Fundo de Participação Municipal (FPM), repassadas em cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União com base em indicadores como população.

Quadro 10 – Brasil: receita tributária dos municípios (1971)

TIPO DE RECEITA		VALOR	PERCENTUAL
Imposto	Predial/ Territorial	708	72%
	Sobre Serviços	428	
	Diversos	5	
Taxas		421	26%
Contribuições de melhoria		34	2%
Total		1596	100%

*Em Cr\$ milhões

Adaptado. Fonte: KORFF, 1977.

Pelo exposto, fica comprovado que a receita própria municipal, isto é, aqueles recursos financeiros arrecadados pela prefeitura no próprio município, sem dependência de repasses federais ou estaduais, está tradicional e fortemente concentrada em tributos classificados como impostos (IPTU, ITBI, ISSQN), razão pela qual detalhou-se um pouco mais a natureza de cada um deles e os instrumentos e procedimentos de regulamentação de tais receitas.

3.4.2 Código Tributário Municipal

O Código Tributário Municipal é o instrumento legal que contém a organização das atividades tributárias municipais. Esta lei tributária deve ser elaborada e atualizada considerando as atividades econômicas relevantes do município, contendo normas relativas aos tributos de sua competência, suas características, requisitos relativos à cobrança e inscrição em dívida ativa e processo administrativo fiscal.

Segundo Pinto Júnior (2009), o Código Tributário Municipal tem

[...] importância fundamental para a organização das atividades tributárias municipais. Ele deve prever, além de outros assuntos, as obrigações tributárias acessórias dos contribuintes, a fiscalização tributária, a forma pela qual serão feitos lançamentos de créditos tributários e sua cobrança, o processo administrativo tributário, a inscrição de créditos tributários em dívida ativa e as providências administrativas necessárias para a promoção de execução fiscal.

O sistema tributário municipal institui normas gerais sobre o direito tributário aplicável aos municípios. Este quando bem elaborado e quando adequado às especificidades locais contribuirá para melhoria na sua arrecadação por meio do aumento das receitas próprias, provenientes dos recursos dos impostos de sua competência, como definidos no artigo 156 da CF de 88 e regulamentado no Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966.

Essa legislação deve ser flexível e atualizada, com dispositivos que tenham compatibilidade com as que norteiam o orçamento municipal. Além disso, deve conter

diretrizes que atendam as atividades econômicas relevantes para os municípios, considerando a estrutura da administração municipal para que ocorra a correta implementação e acompanhamento deste instrumento legal. (ANSELMO, 2013; PINTO JÚNIOR, 2009).

A implantação deste instrumento no território municipal, após aprovação na Câmara Municipal, aumentaria significativamente as receitas municipais próprias e consolidaria a autonomia financeira dos municípios, reduzindo a dependência financeira associada aos repasses constitucionais e outros.

3.4.3 Mecanismos de Regulação e Cobrança de Tributos

Entende-se como tributo todo e qualquer valor pago ao poder público sem que represente aquisição, compra ou transferência de bens e serviços diretos e específicos ou de concessão.

O vocábulo **tributo** também é usado, no sentido genérico, para todo e qualquer valor, a qualquer título, pago ao Poder Público sem aquisição/compra/transferência de bens e/ou serviços diretos e específicos ou de concessão. Neste caso, o termo tributo alcança impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e econômicas, encargos e tarifas tributários (com características fiscais) e emolumentos que contribuam para a formação da receita orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (PORTAL, s/n).

Nessa definição, tributos são considerados impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e econômicas, encargos e tarifas tributárias, formando a receita orçamentária da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o Artigo 145 da Constituição Federal de 1988:

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

Dentre os tributos sob competência do município estão impostos, contribuições e taxas:

Impostos

Propriedade predial e territorial urbana (IPTU), transmissão “intervivos” das operações sobre bens imóveis (ITBI), serviços de qualquer natureza (ISSQN).

Taxas

Fiscalização e Funcionamento, Licença e Localização, Vigilância Sanitária, Publicidade, Veículo de Transporte de Passageiro, Funcionamento em Horário Especial, Atividade Ambulante e Feirante, Execução de Obras, Atividades em Logradouros Públicos e Controle e Fiscalização Ambiental, Limpeza Pública, Coleta e Remoção de Lixo etc.

Contribuições

Tributos com finalidade específica, para atender uma demanda já existente, como exemplo, a Contribuição de Iluminação Pública (CIP).

Contribuições de melhorias

Valorização imobiliária de propriedades privadas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas, incluindo-se: Abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas; construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos; construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema; serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública; proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação; construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem, entre outros.

A cobrança de todo e qualquer tributo por parte do município está condicionado à existência do Código Tributário Municipal, bem como de leis e instrumentos específicos que regulamentem seu cálculo, atualização e cobrança, pois “arrecadar os seus tributos não é apenas um direito dos municípios, mas uma obrigação objetiva, e se assim não fizer, o ente político sofrerá as sanções legais previstas”. (TAUIL, 2013, p. 1).

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece, como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente político. Determina, assim, a obrigatoriedade de criar meios que traduzam a competência abstrata constitucional em fato concreto de arrecadar. (TAUIL, 2013, p. 1).

Além de pessoal técnico capacitado, contar com equipamentos de informática e programas adequados, indispensáveis para agilidade e organização e manutenção de atividades cotidianas, pois:

A administração tributária se sustenta sobre dois pilares, a estrutura legal, na forma de um código tributário adequado, e uma infraestrutura institucional. O aprimoramento da legislação tributária é um fator decisivo na administração tributária. Outro ponto fundamental para o desempenho da arrecadação é a existência de uma infraestrutura institucional, que deve ser composta por um sistema de informações, um sistema de controle operacional que englobe a fiscalização e a arrecadação dos tributos, e um sistema de cobrança dos devedores. (TRISTÃO, 2003, p. 11)

Tauil (2013) elenca aquilo que considera os “elementos básicos” da “infraestrutura arrecadatória” municipal:

I – Legislação: O legislador municipal está obrigado a seguir as normas gerais de alcance nacional, isto é, o Código Tributário Nacional, “base para o Código Tributário Municipal que consolida em uma só lei todas as normas jurídicas tributárias do município”. O CTM faz a “codificação das normas gerais tributárias, de efeito amplo, e dita as regras pertinentes a cada tributo. Caso um tributo fique de fora da codificação, a ser tratado em lei especial, o Código deveria fazer menção ao fato” (TAUIL, 2013, p. 2);

II – Quadro Permanente de Servidores: “A Secretaria Fazendária Municipal necessita de quadro permanente de servidores, formado por cargos funcionais, previstos em lei e nomeados por concurso público”, pois não seria aconselhável “contratar pessoal temporário para exercer funções de natureza contínua e permanente, e tais contratações são consideradas inconstitucionais”. A Administração precisa de “quadros de servidores, tanto de funções administrativas de apoio, quanto de funções administrativas fiscais”, quanto aos “cargos de confiança, nomeados por livre arbítrio do Prefeito, ocupam somente funções de chefia, mas estes não possuem competência legal para exercerem funções executivas de natureza permanente e próprias da essência administrativa” (TAUIL, 2013, p. 3);

III – Cadastro: As secretarias fazendárias municipais devem “ter dois cadastros: o imobiliário e o mobiliário (ou de atividades econômicas)”, pois assim “identifica o imóvel e quem nele reside ou se estabelece”, devendo ser “multifinalitário e atende múltiplas necessidades de informações, tanto dos setores da administração pública quanto usuários externos” (TAUIL, 2013, p. 6);

IV – Procuradoria Fiscal; Deve ser comandada por “advogado especializado em Direito Tributário e com prática forense e deve atuar na Secretaria Municipal de Fazenda, e não na Procuradoria-Geral”, pois sua presença “ajudaria bastante no deslinde de determinadas dúvidas que podem surgir no início do trabalho de fiscalização, na apuração de débitos tributários e na lavratura de autos de infração”, atuando “ligado à Fazenda Municipal, para dar apoio jurídico às ações fiscais, assessoria jurídica aos Fiscais, exame de processos de consulta, controle da Dívida Ativa e cobrança judicial” (TAUIL, 2013, p. 9);

V – Cobrança: Sendo uma “atividade profissional e, em geral, as Prefeituras não possuem quadros de profissionais nessa área”, por isso “é preciso treinar e capacitar servidores que exercem atividades de atendimento e cobrança” com procedimentos que devem obedecer “a uma rotina para lançamento dos inadimplentes à Dívida Ativa” (TAUIL, 2013, p. 9);

3.4.3.1 Cadastros Imobiliário e Mobiliário

Com exceção de convênios celebrados entre a prefeitura e a Receita Federal do Brasil (RFB), que possibilita ao município, através da fiscalização e cobrança do Imposto Predial Territorial Rural (ITR), reter o total do imposto arrecadado, e não apenas 50% do valor. O ITR é passível de ser assumido pelo executivo local, pois, assim, “aqueles municípios que optam pela fiscalização e cobrança do imposto podem ficar com a totalidade do produto de sua arrecadação”:

A atribuição de fiscalizar, lançar e cobrar o ITR pode ser delegada pela União ao Distrito Federal e aos municípios por meio de convênios, conforme estabelecido na Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. A Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB é o órgão responsável por estabelecer os requisitos e as condições necessárias à celebração desses convênios. (BRASIL, 2018).

No Maranhão, são quinze os municípios – nenhum deles da RMGSL – que aderiram ao Cadastro Rural e assinaram convênios com a Receita Federal do Brasil e, desde 2009, passaram a fiscalizar e cobrar o ITR. Com exceção do ITR e do ITBI, a área definida para cobrança de tributos municipais se restringe ao perímetro urbano da sede.

O entendimento do processo de urbanização brasileiro é dificultado por uma regra peculiar. De acordo com a legislação vigente, considera-se como cidades e, portanto, zonas urbanas, as sedes municipais, independentemente do número de habitantes que tenham. São vilas e vilarejos que não atendem aos padrões mínimos de urbanização que caracterizam uma cidade. Deste modo, nós temos ao mesmo tempo municípios com grandes centros metropolitanos e municípios rurais, com pequenos vilarejos como sede. Ignorando esta realidade, o modelo de discriminação de competências tributárias adotado pelo país dedica a todos os municípios um tratamento simétrico no que se refere à atribuição de tributos próprios. Aos municípios é dado tributar o meio urbano e as atividades ali circunscritas. (TRISTÃO, 2003, p. 12).

No que se refere ao ITBI, Campos (2012) esclarece que “o critério espacial é o território do município da situação do bem, sem distinção entre imóveis urbanos e rurais, como ocorre para fins de incidência de IPTU e ITR”:

Evidentemente, a legislação municipal que instituir o tributo somente terá aplicação dentro do próprio território. Caso o imóvel esteja localizado em mais de um município, ambos os entes deterão competência tributária ativa, devendo a cobrança ser feita proporcionalmente à área do imóvel de cada território. (CAMPOS, 2012, p. 12).

Apesar daquela predileção que os municípios demonstram em relação ao IPTU, sua importância somente se expressa em municípios de grande porte:

O Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana somente assume expressão em municípios que possuem uma população urbana de algum porte. O Imposto sobre Serviços, que incide sobre atividades do setor terciário, da mesma forma, só encontra expressão em áreas urbanas de algum porte. As taxas representam a terceira fonte de receita própria mais importante para os municípios, e seguem o mesmo caminho. (TRISTÃO, 2003, p. 12).

Restringindo-se assim aos limites da área urbana que, no Maranhão, tem forte predominância de pequena população, o município concentra suas arrecadações em tributos específicos, dos quais os principais se referem aos impostos e taxas, que exigem a elaboração de cadastros por parte do Executivo Municipal.

De maneira genérica, cadastro é toda forma de registro de informações das mais diversas naturezas e para os mais diversos fins. Pode estar relacionado ou ter como objetivo organizar informações sobre extensão, qualidade e valor de bens de um determinado território; registro de informações comerciais, subclassificação de dados censitários sobre idade, renda, educação etc. de determinada população ou grupo social, banco de dados relativos a informações fiscais de pessoas e empresas.

Esses exemplos não esgotam o significado de cadastro, mas servem para se compreender o potencial que a coleta e registro de informações oferecem para efeitos de controle, planejamento e execução de uma infinidade de ações, individuais ou coletivas,

privadas ou públicas. Aqui interessa administração pública municipal, na qual o cadastro apresenta-se como algo de grande relevância.

Pela natureza dos tributos se classificam em imobiliários e mobiliários. Enquanto os tributos imobiliários são aqueles cuja incidência está relacionada com a propriedade de imóveis, como o IPTU e o ITBI, os tributos mobiliários não têm origem relacionada a imóveis, mas ao exercício de atividades econômicas. Aí estão incluídas pessoas físicas: autônomos sem vínculo empregatício, e jurídicas: empresas e associações de diversas naturezas, devidamente registrados em juntas comerciais, cartórios e outros órgãos, tributados através do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e as taxas por exercício do poder de polícia ou taxas de fiscalização.

Ambos os tributos – imobiliários e mobiliários – demandam cadastros para sua adequada e justa cobrança por parte dos órgãos municipais. Entretanto são poucas as prefeituras que realizam tais cadastros e são menos ainda aquelas que têm tais registros articulados, pois “cadastro não é assunto tributário, e sim assunto administrativo”, (TAUIL, 2012).

Por costume, as prefeituras mantêm dois cadastros de certa forma independentes: o Imobiliário, que cadastra os imóveis urbanos; o Mobiliário, que cadastra as atividades exercidas no município. O cadastro imobiliário serve de base para o lançamento tributário do IPTU e fonte de informações para o lançamento do ITBI, além de servir para o lançamento de certas taxas de serviços públicos e de poder de polícia. Já o cadastro mobiliário serve de base para o levantamento de informações relativas ao ISS, para o lançamento do ISS por estimativa (valores fixos), além de servir para o lançamento de certas taxas de poder de polícia. (TAUIL, 2012, p.1).

Para Tauil, mesmo aqueles municípios que têm os dois cadastros, podem incorrer em falhas administrativas caso não os tenham “sincronizados”: a primeira é “quando esses dois cadastros não se comunicam, não interagem”, ainda quando “estão subordinados a uma mesma secretaria (geralmente a fazendária), mas se comportam como entes totalmente isolados, com sistemas próprios de gestão”. (TAUIL, 2012, p. 1).

A segunda falha seria a chamada miopia de gestão, quando os administradores não conseguem enxergar a importância do cadastro para inúmeras áreas da administração municipal, como se o cadastro servisse apenas para fins tributários. O cadastro é instrumento de grande utilidade para o Planejamento, para a Controladoria, para a Saúde, para a Educação e para tantas outras Secretarias municipais. (TAUIL, 2012, p. 1)

Devido a essa “segunda falha, o cadastro é alimentado de informações restritas à matéria tributária, sem qualquer pretensão de enriquecê-lo com dados de interesses sociais e de visão geral da economia do município”, pois ele serve para “coleta de informações sobre número de moradores dos imóveis e suas qualificações”. Dessa forma, “dados não se irradiam, limitando-se às informações meramente fiscais”. (TAUIL, 2012, p. 1).

3.4.3.2 IPTU, ITBI e a Planta de Valores Genéricos

Pela sua característica de determinação, que considera tanto o valor do imóvel como o local de sua implantação na cidade e as especificidades do lote, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) exige um cadastro específico:

A cobrança do IPTU é de competência dos municípios. Tem como fato gerador a propriedade predial e territorial urbana. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, fixado na Planta Genérica de Valores, que determina o preço do metro quadrado.

Sua localização na área urbana é o fator determinante de sua cobrança, exigindo uma definição legal do que seja tal espaço, feita pelo Código Tributário Nacional (CTN) nos seguintes termos, no parágrafo 1º do artigo 32:

Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

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 distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Entretanto, Harada (2017) esclarece “uma única ressalva”:

Por força de superveniência do art. 15 do Decreto – lei nº 57, de 18-11-1966 (com força de lei complementar) o imóvel que estiver sendo utilizado em exploração extrativa vegetal agrícola, pecuária ou agroindustrial está sujeito à incidência do imposto territorial rural – ITR – de competência da União. (HARADA, 2017).

Tendo em vista a necessidade de definição técnica e legal dos fundamentos do IPTU, a cobrança do imposto demanda a elaboração de um cadastro específico, a Planta de Valores Genéricos (PVG) que, conforme o Comitê Brasileiro de Construção Civil, baseado na NBR 14653-2 (Avaliações de bens – Parte 2 – imóveis urbanos), tem a seguinte definição: “Planta de valores é a representação gráfica ou listagem dos valores genéricos de metro quadrado de terreno ou do imóvel numa mesma data”. (MATTOS, 2010, p. 2).

A planta do perímetro urbano onde são plotados os valores unitários do m² dos terrenos, para cada face de quadra, devidamente homogeneizados com relação aos seus diversos atributos e referidos a uma mesma data (MÖLLER, 1995, p. 17).

Ou, na definição de Barreto, também citado por Mattos (2010):

Os Mapas Genéricos de Valores podem ser definidos como o complexo de plantas, tabelas, listas, fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis.

A PVG se subdivide em Planta de Valores Genéricos de Terrenos (PGVT) e Planta de Valores Genéricos de Edificações (PVGE), definidos respectivamente como:

Planta do perímetro urbano onde são plotados os valores unitários do m² dos terrenos, para cada face de quadra, devidamente homogeneizados com relação aos seus diversos atributos e referidos a uma mesma data. (MÖLLER apud MÖLLER e HOCHHEIM, 2006, p. 8).

Constitui-se de um conjunto de valores unitários do m² para cada tipologia construtiva existente no perímetro urbano, passível de homogeneização com relação aos seus diversos atributos (localização, idade, estado de conservação, etc.), referidos a uma mesma data. (MÖLLER apud MÖLLER e HOCHHEIM, 2006, p. 8).

Dessa forma e atendendo os princípios constitucionais da isonomia e capacidade contributiva do cidadão, todo o processo de elaboração da PVG tem como objetivo a determinação do valor venal do imóvel, indispensável para a correta cobrança de impostos municipais:

Para fins tributários, de acordo com o Código Tributário Nacional, o valor venal de um imóvel deve ser igual ao seu valor de mercado, e é com base no valor de mercado, portanto, que devem ser calculados alguns impostos, como, por exemplo, o ITBI e o IPTU. (MATTOS, 2010, p. 3).

3.4.3.3 Imposto Sobre Serviços

O Imposto Sobre Serviços diz respeito à cobrança, por parte do município, pela prestação de serviços, aqui entendido como “resultado da atividade humana na criação de um bem que não se apresente sob a forma de bem material” (MARTINS apud OSAKI e BINDERMAM, 2004, p. 110). Envolvendo a “prestação do fazer” de um “bem imaterial e intangível, dificulta sua arrecadação” (OSAKI e BINDERMAM, 2004, p. 110). Os Serviços podem ser executados por empresas e autônomos, e as “características do aspecto material são: efetiva prestação do serviço, autonomia no exercício da atividade, finalidade lucrativa, irrelevância que o prestador tenha ou não estabelecimento fixo”, condições que tornam a atividade devedora de imposto, independentemente de o contribuinte “cumprir exigências legais, regulamentares ou administrativas, atinentes à atividade exercida” (HADDAD, 1998 apud OSAKI e BINDERMAM, 2004, p. 110).

Com exceção de serviços relacionados à prestação de serviços de transporte interestadual ou intermunicipal e de comunicação, passíveis de enquadramento no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), “fazem parte da lista serviços relacionados à saúde, diversões públicas, profissionais liberais, construção civil, serviços financeiros, entre outros num total de 101 serviços dos mais variados tipos”. (OSAKI e BINDERMAM, 2004, p. 110).

Estabelecido em 1968, pelo Decreto-Lei nº 406, atualmente o ISS é regido pela Lei Complementar nº 116/2003, tendo sido alterada pela Lei Complementar nº 157/2016. Incluindo novos serviços a serem tributados, como transporte coletivo, construção civil e silvicultura, entre outros, a Lei nº 157/2016 modificava o local da incidência do imposto nos serviços de administração de cartão de crédito e débito, operações de *leasing* e planos de saúde. A mudança, que beneficiava a cidade onde o serviço era consumido, em vez da sede da empresa, levou à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.835 por parte da

Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) e pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSEG), sendo então revogada.

Em 8 de Abril de 2018 a recente Lei Complementar nº 157/2016 foi revogada pelo Ministro Alexandre de Moraes (STF) e foi fornecida uma liminar para a suspensão da alteração da lei. O fundamento da decisão foi a ausência de clareza sobre o conceito de “tomador de serviços”. Segundo o Ministro, essa lacuna compromete o princípio da segurança jurídica e possibilita a ocorrência de dupla tributação ou de erro quanto à incidência tributária. Dessa forma, os prestadores de serviços que haviam sido atingidos pela alteração voltam a recolher o ISS no próprio Município onde estão sediados. (CLP, 2018).

Tendo em vista o crescimento do setor de serviços nas atividades urbanas, que passou de 41% em 1997 para 57% em 1999, enquanto os setores primário e secundário apresentaram queda para o mesmo período (OSAKI, BIDERMAN, 2004), razão que explica o próprio crescimento da arrecadação do ISS nas receitas municipais. Os autores destacam o ISS nas regiões metropolitanas, citando o caso da RM de São Paulo, onde em 1997 o emprego no terciário era próximo do secundário, mas “em 1999, o emprego em atividades terciárias na RMSP era praticamente três vezes o emprego no secundário”, situação que demonstra que o setor “pode representar fonte considerável de arrecadação para os entes municipais, especialmente das regiões mais populosas, onde representam três quartos da força de trabalho” (OSAKI, BIDERMAN, 2004, p.104).

Aos que consideram a fragmentação e mesmo baixa receita de tais empreendimentos, muitas das vezes de autônomos, somadas às “grandes dificuldades de arrecadação no setor de serviços”, dado ao “grau de informalidade” que assume, os autores apresentam estudos de caso nos municípios de São Paulo e Vitória da Conquista, onde significativos resultados foram alcançados, pois o “regime de estimativa poderia configurar-se como alternativa importante para aumentar a eficiência arrecadatória” (OSAKI, BIDERMAN, 2004, p.104). A metodologia “só poderá ser utilizada quando não existirem dados reais aferidos pelo município e para as atividades de serviços para as quais não é possível aferir com exatidão qual é o imposto devido”. (OSAKI, BIDERMAN, 2004, p.106).

Como exemplo, no município do Rio de Janeiro, o regime de estimativa do ISS é aplicado nas seguintes situações (BORGES e REIS, 1994 apud OSAKI e BIDERMAN, 2004, 106):

Atividade exercida em caráter provisório, isto é, de natureza temporária e vinculadas a fatores ou acontecimentos ocasionais ou excepcionais;
Contribuinte de rudimentar organização;
Contribuinte sem condições de emitir documentos fiscais ou deixar de cumprir com regularidade as obrigações acessórias previstas na legislação;
Modalidade ou volume de negócios ou atividades que aconselhem tratamento fiscal específico.

Citando “hotéis, motéis, oficinas mecânicas, atividades de assistência técnica, vídeo-locadoras, estacionamento, entre outros”, como aqueles “setores mais sujeitos a este tipo de problema”, os autores indicam os resultados da aplicação da metodologia no município de São Paulo onde, após sua implementação, os setores que mais contribuíram para arrecadar ISS, com base no ano 2000, foram: “estacionamentos (33,50%),

hospedagem em motéis (14,72%), assistência técnica (12,53%), cabelereiros (7,18%) e hospedagem em hotéis (5,89%) (OSAKI, BIDERMAN, 2004, p.107).

Vitória da Conquista, na Bahia, é outro município citado pelos autores como exemplo de melhoria na arrecadação do ISS, pois entre 1996 e 1998 a receita do imposto saltou de R\$ 30,4 para R\$ 41,9 milhões, possibilitando colocar em dia débitos com fornecedores e credores da prefeitura. Ampliando a base tributária, incentivando a emissão de nota fiscal e qualificando os fiscais, foi possível estender prazos de parcelamento de débitos fiscais, reduzir juros de mora e concessão de anistia para dívidas passadas (OSAKI, BIDERMAN, 2004, p.108).

Bem mais próximo da realidade de muitos dos componentes da RMGSL, o caso de Tupandi, no Rio Grande do Sul, demonstra como mesmo em municípios de perfil rural, políticas de desenvolvimento podem fortalecer a arrecadação municipal. Em 1993, a prefeitura criou o Fundo de Desenvolvimento Agrícola de Tupandi, ou FUNDAT, objetivando “apoiar e incentivar as atividades agropecuárias do município, estabelecendo uma espécie de acordo entre prefeitura e colonos no qual a prefeitura subsidiaria os produtores, enquanto estes se comprometiam a emitir nota fiscal de todas as transações efetivadas” (PRADO e TEIXEIRA, 2007, p. 44).

Emancipado em 1988, Tupandi apresentava problemas de crescimento de sua economia fundamentada na agricultura de minifúndios. A população não tinha opções de emprego, além de raras oportunidades nas propriedades rurais mais produtivas, ocorrendo êxodo da população em idade produtiva (PRADO e TEIXEIRA, 2007, p. 43). Nesse contexto, a proposta do FUNDAT, elaborada pelo prefeito local, também um pequeno agricultor, era a fixação do homem no campo, com expectativa de melhoria da qualidade de vida agropecuária, viabilização econômica da pequena propriedade rural, absorção da mão de obra familiar disponível, aumento da arrecadação do ICMS e formação técnica (PRADO e TEIXEIRA, 2007, p. 46).

Através do FUNDAT, as pequenas propriedades rurais foram viabilizadas economicamente e, em pouco mais de dez anos (1993-2005), a produção de frangos passou de 660 mil cabeças para 21.170.000, aumento de 3.200% na produção total (PRADO e TEIXEIRA, 2007, p. 48).

Como exemplos da melhoria da qualidade de vida da população em relação a 1993, pode-se observar os seguintes serviços supridos pela prefeitura: disponibilização de transporte escolar, ensino básico e fundamental para toda população, merenda escolar de qualidade, atividades de cultura e turismo, construção de um centro de eventos, realização de atividades de lazer e desporto, construção de quadras poliesportivas em cada localidade, subsídios para perfuração de poços artesianos, iluminação pública em toda cidade, pavimentação de vias, construção de calçadas, extensão da rede elétrica a todo município e coleta de lixo (PRADO e TEIXEIRA, 2007, p. 47).

3.4.4 Contribuições de Melhoria

Segundo Saraiva et al. (1999), “as primeiras notícias da contribuição de melhoria datam de 1250, na Inglaterra” que buscava um “meio para custear os grandes empreendimentos do Estado”, tendo em consideração que as obras resultavam em “benefício especial, para alguns imóveis, em relação aos outros”. Os mesmos autores informam que foi nos Estados Unidos que o *special assessment* “obteve melhores

resultados em virtude de uma máquina administrativa bem estruturada e um ambiente adequado para o seu desenvolvimento” (SARAIVA et al, 1999, p. 252). Teria sido “sob influência norte-americana” que o instituto da contribuição de melhoria foi incluído na Constituição de 1934, “contudo, não foi aplicado devidamente, culminando em infrutíferas tentativas”.

Apesar das dificuldades na sua implementação, o legislador constituinte manteve a contribuição de melhoria no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista os seus fundamentos de justiça e equidade. (SARAIVA et al, 1999, p. 252).

Importante ressaltar que diferentemente das taxas – relacionadas com a prestação de um serviço público –, a contribuição de melhoria “está ligada a uma outra atuação estatal, que é a realização de obra pública com a consequente valorização imobiliária”, não sendo por isso “possível dilatar o conceito de taxa e nele incluir a contribuição de melhoria” (SARAIVA et al, 1999, p. 253-254), pois

[...] as obras públicas não são permanentes e não são diretamente prestadas à comunidade, mas transitórias, e a vantagem que elas trazem à comunidade é indireta; enquanto os serviços públicos constituem uma atividade estatal permanente e são prestados diretamente ao indivíduo. (SARAIVA et al, 1999, p. 255).

O Código Tributário Nacional (CTN) determina normas de cálculo e duração no tempo da cobrança das contribuições de melhoria:

Quanto à forma de pagamento, o artigo 81 do CTN estabelece que a **contribuição de melhoria** cobrada é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado. (EBRADI, 2017).

3.4.5 Isenções e Incentivos Fiscais Municipais

Assim como é competente para cobrar tributos, o Município – tal qual a União, Estados e Distrito Federal – tem poder para determinar isenções e incentivos e, como “instrumento do dirigismo econômico; visa a desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade”, uma iniciativa “sempre em função do interesse público” (HARADA, 2011). Em razão de tais finalidades, a matéria foi disciplinada pela Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 150, determina:

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Art. 150, CF 1988).

Para Lacombe (1969), as isenções e os incentivos fiscais estariam subordinadas a dois tipos de políticas de desenvolvimento econômico, o “intervencionismo” contendo uma visão global enquanto o “dirigismo” estaria no campo do fragmentário, esclarecendo suas diferenças:

Vemos, por conseguinte, que o que diferencia intervencionismo de dirigismo é o caráter fragmentário deste em oposição ao caráter global daquele. Isto, no entanto, não quer dizer que não haja planificação no dirigismo, mas sim que este planejamento tem um caráter setorial e não total. (LACOMBE, 1969, p. 110).

Para comprovar suas posições, o autor cita as políticas que seriam para ele classificadas como “dirigismo”, tais como de incentivos para o desenvolvimento regional, reflorestamento, turismo e contenção de preços.

Incentivo fiscal é um conceito da Ciência das Finanças. Situa-se no campo da extrafiscalidade e implica redução da receita pública de natureza compulsória ou a supressão de sua exigibilidade. É um instrumento do dirigismo econômico; visa desenvolver economicamente determinada região ou certo setor de atividade. (HARADA, 2011).

Considerando que várias prefeituras da RMGSL declararam adotar isenções fiscais diversas (Quadro 12), cabe verificar o interesse público e as relações que tais decisões guardam com o objetivo do desenvolvimento municipal. Há casos, como do município de São Paulo, que as isenções têm sentido social (isenção do IPTU para pensionistas e aposentados, do ITBI na aquisição de imóveis através de programas habitacionais, do ISS para atividades de interesse social) ou cultural (taxa de fiscalização de estabelecimentos – TFE, em caso de determinadas atividades, como feiras e eventos periódicos de interesse social e cultural, e das TFA – taxas de fiscalização de anúncios – e TRSS – taxas de resíduos sólidos de saúde, para situações também enquadradas como de interesse social)⁸.

3.4.6 Capacidade de Regulação e Cobrança de Tributos Municipais na RMGSL

Para verificar a capacidade municipal de regulação e cobrança de tributos dos treze municípios componentes da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a partir de pesquisa direta e indireta, foram levantados os seguintes dados em cada uma das prefeituras: existência e período de aprovação dos Códigos Tributários Municipais, estrutura administrativa – órgãos e competências legais, quadros técnicos, cadastros e registros mobiliários e imobiliários, tributos em vigência no município e seus procedimentos de fiscalização e cobrança, valores arrecadados por cada tributo em proporção com as demais receitas municipais.

3.4.6.1 Existência de Código Tributário Municipal

Todos os municípios da RM afirmaram possuir o CTM, no entanto, Presidente Juscelino, Santa Rita e Icatu não disponibilizaram a respectiva documentação. Nos

⁸ Fonte: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/servicos/isencoes/>

demais dez municípios, a data de origem do CTM varia de 1998 (São Luís e Cachoeira Grande) a 2017 (Morros), com os demais em 2001 (Paço do Lumiar), 2002 (São José de Ribamar), 2005 (Axixá), 2013 (Alcântara e Raposa), 2014 (Bacabeira e Rosário).

Em termos de atualização do Código Tributário Municipal, nove municípios não disponibilizaram dados e os demais quatro informaram que tais ações variam entre 2013 (Paço do Lumiar), 2014 (São José de Ribamar) e 2017 (São Luís e Raposa).

3.4.6.2 Estrutura Administrativa

As prefeituras dos municípios componentes da RMGSL apresentam diferentes situações de seus órgãos de finanças, seja do ponto de vista da nomenclatura, seja quanto ao agrupamento administrativo. O quadro abaixo apresenta essa situação.

Quadro 11 - Órgão de gestão financeira na estrutura administrativa municipal

MUNICÍPIO	ÓRGÃO
Axixá	Secretaria de Finanças
Morros	Secretaria de Finanças
Cachoeira Grande	Não identificado
Presidente Juscelino	Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão
Icatu	Assessoria Especial de Planejamento, Orçamento e Gestão
Rosário	Secretaria de Finanças
Alcântara	Secretaria de Finanças e Tributos
Bacabeira	Secretaria de Finanças
Santa Rita	Secretaria de Administração e Finanças
Paço do Lumiar	Secretaria da Fazenda / Administração e Finanças
Raposa	Secretaria de Finanças
São José de Ribamar	Secretaria de Planejamento, Administração e Finança
São Luís	Secretaria da Fazenda

Fonte: Elaboração própria, 2018

Com forte presença de Secretarias de Finanças, somando cinco municípios com estes órgãos isolados (Axixá, Morros, Rosário, Bacabeira, Raposa) e dois articulados com

Administração (Santa Rita e Paço do Lumiar), dois municípios apresentam vinculação do Planejamento e Orçamento (Presidente Juscelino e São José de Ribamar), caso semelhante em Icatu, mas para uma Assessoria Especial, diretamente vinculada ao Gabinete do Prefeito. Destaque para Paço do Lumiar, que conta também com uma Secretaria de Fazenda, e Cachoeira Grande, onde não foi identificado órgão com tal finalidade nos documentos legais da municipalidade. Informação do Secretário de Administração à equipe de pesquisa esclarece que escritório de contabilidade, sediado em São Luís, assume o gerenciamento das finanças daquele município.

3.4.6.3 Cadastros e Registros Mobiliários e Imobiliários

Em relação ao Cadastro Imobiliário – CI que, como foi visto, é peça técnica-administrativa indispensável para elaboração da Planta de Valores Genéricos (PVG) e, consequentemente, para cobrança do IPTU e do ITBI –, o perfil dos municípios (MUNIC) do IBGE informava, em 2015, sua existência em sete municípios, excetuando em cinco (Cachoeira Grande, Icatu, Presidente Juscelino, Raposa e Rosário) e com apenas um município sem informação (Axixá).

Quanto à Planta de Valores Genéricos – PVG, que define o valor venal dos imóveis e permite a cobrança do IPTU e do ITBI, cinco municípios confirmaram possuir o documento (Bacabeira, Morros, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís), com Rosário afirmando se encontrar em revisão e os demais não possuem o referido documento.

O cruzamento das informações coletadas sobre a existência do Cadastro Imobiliário e a Planta de Valores Genéricos expõe uma contradição, uma vez que esta última necessita do Cadastro para ser produzido. Entretanto, Rosário afirmou que a PVG estaria em revisão, quando ali foi informado não existir o CI.

3.4.6.4 Tributos Cobrados

Mais grave ainda são as informações coletadas sobre a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, com dez municípios afirmando praticar tal tributo. Porém, quatro destes não possui a Planta Genérica de Valores (PVG): Alcântara, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino e Rosário, que afirmaram estar com a Planta em revisão, mas cobrando o IPTU desde 2013.

São apenas cinco (Bacabeira, Morros, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís) os municípios que possuem os dois instrumentos – Código Tributário e Planta Genérica de Valores – e cobram o IPTU. Dois municípios afirmaram recolher este Imposto sem possuir a PGV (Alcântara e Paço do Lumiar) e outros dois (Presidente Juscelino e Raposa) confirmaram a cobrança, apesar de não contarem nem com o CI nem com a PGV. Rosário está na situação em que, sem Cadastro Imobiliário e com a Planta Genérica de Valores em revisão, cobra IPTU.

No que se refere às Contribuições de Melhoria, apenas os Municípios de São José de Ribamar e São Luís declararam possuir legislação específica, o primeiro com data de 2014, o segundo com lei instituída em 2017. Porém nenhum deles informou quanto às situações em que ocorreram ou os valores arrecadados com a efetivação de tais tributos.

Quadro 12 – Tributos municipais

MUNICÍPIO	ITBI	Licença / Alvará de Funcionamento	Documento de Arrecadação Municipal (DAM)	Contribuição de melhoria	Taxa emissão de uso do solo
Axixá	Sim	Sim	...	...	...
Morros	Sim	Sim (eventos)	...	...	...
Cachoeira Grande	...	...	...	...	...
Presidente Juscelino	Sim	Sim	Sim	...	...
Icatu	...	...	...	...	...
Rosário	...	Sim	...	...	...
Alcântara	Sim	...	...	...	...
Bacabeira	Sim	Sim	Sim	...	Sim
Santa Rita	Sim	...	...	...	Sim
Paço do Lumiar	Sim	...	...	...	...
Raposa	Sim	...	...	...	...
São José de Ribamar	Sim	Sim	...	...	...
São Luís	Sim	Sim	Sim	...	...

Fonte: Elaboração própria, 2018

3.4.6.5 Valores Arrecadados e Total de Receitas Municipais

Dados da FINBRA (Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, STN/MF), informam os valores das receitas tributárias referentes a Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria de cada um dos treze municípios da RMGSL e a proporção de sua soma em relação à receita total, isto é, contabilizando os repasses constitucionais e fundos federais.

Quadro 13 - RMGSL: receita total e receitas tributárias municipais

MUNICÍPIOS	RECEITA TOTAL	RECEITAS TRIBUTÁRIAS				
		IMPOSTOS	TAXAS	CONTRIB. MELHORIA	TOTAL	
		R\$ (mil)	R\$ (mil)	R\$ (mil)	R\$ (mil)	%
Alcântara	41.685.855,95	463.864,78	76.440,90	...	540.305,68	1,30
Axixá	33.562.756,19	261.851,95	30.068,77	...	291.920,72	0,87
Bacabeira	58.650.877,68	10.593.197,39	2.968.328,54	...	13.561.525,93	23,12
Cachoeira Grande	31.062.750,97	358.140,22	...	...	358.140,22	1,15
Icatu	53.295.957,67	210.787,35	1.160,00	346.225,99	558.173,34	1,05
Morros	41.029.689,89	496.917,96	17.859,34	...	514.777,30	1,25
Paço do Lumiar *	154.571.192,35	10.467.256,98	1.054.256,92	3.799.543,70	15.321.057,60	9,91
Presidente Juscelino	31.708.576,23	273.828,82	944,45	...	274.773,27	0,87
Raposa	52.949.379,46	1.638.810,25	147.023,79	...	1.785.834,04	3,37
Rosário	78.899.565,36	1.144.934,69	153.086,43	...	1.298.021,12	1,65
Santa Rita	80.600.303,86	2.207.750,47	32.887,65	...	2.240.638,12	2,78
São José de Ribamar	309.422.952,47	28.702.787,26	1.963.630,92	...	30.666.418,18	9,91
São Luís	2.851.904.502,17	602.206.659,48	17.302.733,65	...	619.509.393,13	21,72

Fonte: FINBRA-STN/MF, 2016 *Ano de Referência 2015

Perante demandas sociais crescentes, que pressionam por serviços públicos em um contexto de relações federativas que disputam, atualmente, os fundos públicos, com forte concentração na União e estados, as prefeituras municipais são exigidas a realizar uma administração calcada no bom uso dos recursos financeiros e em políticas proativas de arrecadação de receitas próprias. Com um variado quadro de economias municipais – da metrópole capital estadual a municípios recém constituídos com forte perfil rural, passando por cidades médias onde predominam atividades terciárias –, as unidades federativas componentes da RMGSL apresentam grande dependência dos repasses federais, uma condição comum da totalidade dos municípios brasileiros. Com apenas São Luís e Bacabeira apresentando percentuais de suas receitas próprias acima de 20% do total, e Paço do Lumiar e São José de Ribamar próximos da faixa dos 10%, todos os demais estão na faixa de 3% a menos de 1% de arrecadação em relação às receitas totais.

A pesquisa identificou que, apesar da grande variação nos percentuais de receitas próprias, a precariedade financeira atinge todos os municípios da RMGSL, pois mesmo aqueles com melhores taxas de arrecadação apresentam baixa capacidade de investimento e, considerando serem os mais populosos e com melhores ofertas de serviços, suas demandas são superiores as dos demais municípios. Assim, a grande distinção existente no conjunto metropolitano se refere muito mais à estrutura de gestão, com os pequenos municípios de perfil rural apresentando as condições mais desvantajosas, com poucos ou nenhum recurso técnico e tecnológico para modificar suas políticas fiscais.

3.5 Planos e Programas

A compreensão da relação existente entre planos e programas transcorre pelo entendimento de um instrumento mais amplo e que, de maneira generalizada, define elementos norteadores para a correlação de questões a curto, médio e longo prazo, no caso o planejamento.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o planejamento deve ser entendido “[...] como o conjunto de ações desenvolvidas, de forma sistemática e continuada, visando a selecionar os meios disponíveis para a realização de resultados pretendidos de forma mais eficiente”. (CNM, 2013, p. 32).

A compreensão do termo planejar, nos dá indícios de possíveis questões associadas aos seus resultados, segundo Souza (2015, p.46),

[...] planejar significa tentar prevê a evolução de um fenômeno, ou para dizê-lo, de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contraprováveis problemas, ou inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.

Além dessa definição genérica, o termo planejar tem relações com o contexto da administração empresarial/privada assim como a administração pública, conforme descrito por Andrade e Amboni (2011 apud NAHMIAS, 2014), “planejar representa no contexto empresarial o estabelecimento de um conjunto de providências que o executivo deve tomar para as situações em que o futuro tende a ser diferente do passado”.

O planejamento é uma atividade elaborada contendo diretrizes de alcance, principalmente, de longo prazo, visando a mudanças da atual condição por meio da definição de ações que serão efetivadas mediante implementação de elementos complementares, que de forma específica contribuem para a transformação da situação existente, desde que aplicado. Diante disso, segundo Oliveira (2012, apud NAHMIAS, 2014), o planejamento é

[...] a metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais de estabelecer resultados – objetivos e metas – a serem alcançados pelas organizações e de delinear ações estratégicas - para estabelecer leis e normas – políticas – que servem de sustentação a esse procedimento administrativo.

No âmbito da Administração Pública, o planejamento é uma ferramenta de gestão em que se define objetivos e indicações para alcance futuro. Desse modo, o planejamento é

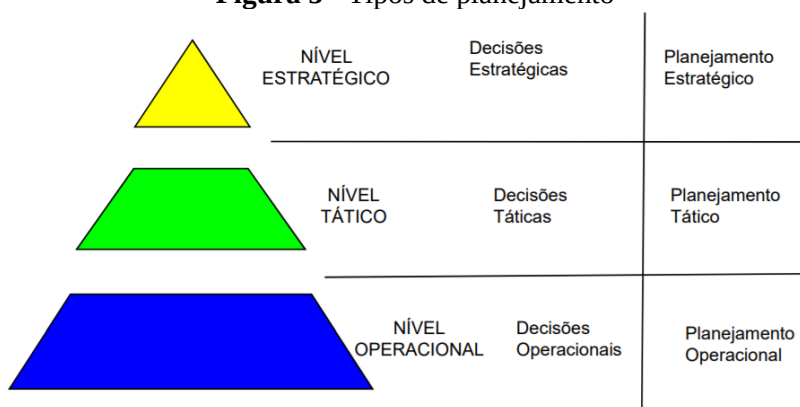
[...] o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos (MEIRELLES, 2014, p. 844 apud NAHMIAS, 2014).

Apesar destas proposições inicialmente expostas, o planejamento ocorre por meio de três formas distintas e complementares, que dão subsídios para atendimento do seu

objetivo final, que seriam: o planejamento estratégico, o tático e o operacional (Figura 5). O planejamento estratégico, localizado no topo da pirâmide, é amplo e complexo, corresponde as decisões estratégicas, é resultado de um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo, em que fixa a natureza da organização, ou seja, a missão, as estratégias e os objetivos. É nesse tipo de planejamento que se elabora macros e complexos estudos técnicos do ambiente interno e externo da organização. (NAHMIAS, 2014; SALGADO, 2003).

As atividades de planejamento são a longo prazo, em que o objetivo é compatibilizar mudanças no ambiente externo com as capacidades existentes na organização. Embora o grau de detalhamento seja menor, as informações devem ter um maior nível agregado para que sirvam de apoio às tomadas de decisões estratégicas. (PORTO, 2006).

Figura 5 - Tipos de planejamento



Fonte: NAHMIAS, 2014

O planejamento tático, por meio das decisões táticas e de médio prazo, está relacionado a execução de elementos de uma área mais específica de uma determinada organização. As suas definições servem para gerenciar recursos visando a atingir os planos estratégicos. De modo complementar, tem-se o planejamento operacional, na base da pirâmide, que envolve as decisões operacionais visando ao atendimento dos planos estratégicos e táticos. Este é idealizado para a execução ou a implementação de uma operação ou atividade específica da organização, com duração de curto prazo, tem a sua formalização por meio de documentos, processos e métodos de trabalho (NAHMAIS, 2014; PORTO, 2006). A eficiência no planejamento ocorre por meio da integração destes três tipos.

Essas diferentes hierarquias e escalas de integração entre os níveis de planejamento, determinam diferentes condições para a sua efetividade, articulados com as distintas escalas temporais de ação. A sua efetivação ocorre por meio dos planos, que são instrumentos da administração e da gestão que abordam de maneira específica e técnica determinada temática, na busca de uma solução para determinada demanda/problema. Como instrumentos complementares da administração e responsáveis pela efetivação do planejamento, os planos são elementos elaborados contendo definições, diretrizes e informações necessárias para a sua implantação.

O Planejamento é a função inicial da administração e deve ser vista como a locomotiva que puxa o trem das ações de organizar, liderar e controlar. Ou talvez devêssemos pensar no planejamento como a raiz principal de uma magnífica árvore, da qual saem os ramos das demais funções. Sem planos, os administradores não podem saber como devem organizar as pessoas e os recursos; podem até mesmo não ter uma ideia clara sobre o que precisam organizar. Sem um plano, não podem liderar com confiança ou esperar que os outros o sigam. E sem um plano, os administradores e seus seguidores têm pouca chance de alcançar seus objetivos ou de saber quando e onde saíram do caminho. (SALGADO, 2003, p.6).

O Planejamento constitui hoje um componente essencial em qualquer tipo de organização ou atividade. Sua efetivação ocorre mediante a elaboração dos planos e o estabelecimento de programas, que contenham metas e ações a serem implantadas, atingindo objetivos máximos no contexto da gestão pública.

3.5.1 Os Planos

Assim, pode-se compreender, como Andreuzza (s/d), os planos como “documentos oficiais da organização pública ou empresa privada, não necessariamente formalizados, que consolidam os resultados da atividade de planejamento”. Na esfera da administração pública, em especial a municipal, o plano

[...] é um documento que fundamenta, regulamenta e orienta a proposição e execução de políticas públicas do município, para o período determinado. Tais planos são um componente fundamental para o desenvolvimento de longo prazo para os municípios, uma vez que os mesmos definem vários pontos a serem seguidos. (CNM, 2015).

No âmbito da administração municipal, os planos foram ganhando maior importância a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu dentre os seus instrumentos normativos a elaboração de dois planos, o Plano Plurianual – PPA – e o Plano Diretor. Essas determinações iniciais deram subsídios para a implementação de outros planos complementares, assegurando assim o atendimento de todas as demandas locais, bem como de âmbito das outras esferas de poder.

De acordo com a CNM (2015), os planos auxiliam na proposição e execução de políticas públicas, dentro de um determinado período. Esses planos “são um componente fundamental para o desenvolvimento de longo prazo para os municípios”, pois eles definem os principais pontos a serem seguidos, a citar:

- Programação física, financeira e institucional da implantação das intervenções definidas;
- Definição de políticas públicas estruturantes, sistêmicas, sustentáveis, transversais, inclusivas, participativas, democráticas e transparentes.
- Definições de programas, ações e projetos necessários para atingir os objetivos e metas estabelecidos;
- Contribuir para a implementação de um novo modelo de gestão;
- Ressaltar os processos focados no desenvolvimento social, na promoção da cidadania, no estímulo ao empreendedorismo, na formação de novos públicos, etc;
- Definições de objetivos e metas de curto, médio e longo prazo. (CNM, 2015, p. 85).

Dentre as diversidades de áreas para a efetivação de políticas públicas, os principais planos atualmente vigentes nas administrações municipais, estabelecidos por meio tanto da CF, como por outras leis complementares, são: Plano Diretor, Plano Plurianual, Plano de Educação, Plano de Saúde, Plano de Assistência Social, Plano de Meio Ambiente, Plano de Saneamento Básico, Plano de Habitação, Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Turismo, Plano de Cultura, Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outros. As suas principais características serão discriminadas a seguir.

- **Plano de Educação**

Com definição a nível federal na Constituição de 1988, artigo 214, o Plano Nacional de Educação, é um instrumento de gestão, elaborado decenalmente e que foi aplicado às gestões municipais e estaduais. Regulamentados pela Lei nº 13.005/2014, este plano tem como diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014).

Com obrigatoriedade definida em lei, cabe aos estados e aos municípios a elaboração dos seus respectivos planos, de modo que sigam uma hierarquização e devem ser complementares ao plano nacional, para que, desse modo, se consiga atingir o objetivo estabelecido nacionalmente e reduzir as desigualdades existentes. Essa proposição está bem definida no artigo 7, da Lei nº 13.005/2014, que estabelece que:

- Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
- § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

Assim, de acordo com o Ministério de Educação – MEC (2014), os Planos Estaduais de Educação (PEEs) devem estar em complementariedade ao Plano Nacional de Educação. Os Planos Municipais (PMEs) também devem ser coerentes com o PNE e devem estar alinhados aos PEEs dos estados a que pertencem. “Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos”

Aos Planos Municipais são obrigatória de todas as municipalidades, tendo também uma duração decenal, significando a sua execução por diferentes gestões municipais. Desse modo, como citado no Caderno de Orientações do PME, elaborado pelo MEC,

O Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação. (BRASIL, 2014, p.7).

A sua efetivação ocorre por meio das relações intersetoriais entre os envolvidos, bem como pela articulação com outros instrumentos de planejamento, como os Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), entre outros.

- **Plano de Saúde**

O Plano de Saúde (PS) é um instrumento de planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS), com vigência de quatro anos. Instrumento básico que, em cada esfera, norteia a definição da Programação Anual das ações e serviços de saúde prestados, assim como da gestão do SUS. (BRASIL, 2013; CNM, 2015).

De acordo com o artigo. 3º da Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, define que o Plano:

[...] é instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera. (BRASIL, 2013)

Sua elaboração ocorrerá a partir da análise das condições locais, para que se reflita sobre as necessidades de saúde da população e apresente as intenções e os resultados a serem buscados no período de sua vigência, expressos em diretrizes, objetivos e metas. O PS serve de base para a execução, o acompanhamento, a avaliação e o exercício da gestão do sistema de saúde em cada esfera de governo.

De modo semelhante ao PPA, o PS tem vigência de quatro anos, devendo ser elaborado no início da nova gestão municipal. Esse plano norteia a elaboração do planejamento e orçamento do governo no tocante à saúde. Além disso, as Leis Orçamentárias (PPA, LOA e LDO) são instrumentos complementares para a sua efetivação. (BRASIL, 2013).

- **Plano de Assistência Social**

Através da criação da Lei Orgânica da Assistência Social, no ano de 1993, foram estabelecidos alguns avanços frente às questões associadas à temática, sendo eles a gestão da temática um comando único, ou seja, apenas um órgão gestor. A constituição de conselhos paritários de gestão e fundos financeiros em cada instância de governo,

colocando os Planos de Assistência Social – PAS – como instrumentos impulsionadores de novas e planejadas práticas interventivas. Nesse avanço, cada instância governativa passa a receber transferência de recursos financeiros federais à implementação de Conselho, Fundo e Plano. (BRASIL, 2008).

No âmbito dessas questões e desta política de Assistência Social, a elaboração do Plano surge em virtude da “necessidade de incorporação, pela assistência social, de práticas planejadas baseadas em diagnósticos e estudos de realidade e desenvolvidas com monitoramento e avaliação sistemáticos e contínuos” (BRASIL, 2008, p. 18).

O Plano de Assistência Social, como parte desse processo amplo e continuado da gestão da assistência social, “que deve caracterizar o planejamento governamental, concretiza-se em um espaço e um tempo delimitados, como produto de opções e prioridades a serem definidas no âmbito da política de assistência social”. (BRASIL, 2008, p. 27).

Esse plano, como descrito no artigo 18 da Norma de Operacionalização Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. A elaboração do plano é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social (BRASIL, 2012). Segundo essa normativa, o referido plano deve seguir a seguinte estrutura:

- I - diagnóstico socioterritorial;
- II - objetivos gerais e específicos;
- III - diretrizes e prioridades deliberadas;
- IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
- V - metas estabelecidas;
- VI - resultados e impactos esperados;
- VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
- VIII - mecanismos e fontes de financiamento;
- IX - cobertura da rede prestadora de serviços;
- X - indicadores de monitoramento e avaliação;
- XI - espaço temporal de execução. (Art. 18, BRASIL, 2012)

A elaboração/aprovação desse plano é o elemento necessário para que os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) recebam as transferências referentes ao cofinanciamento federal. Além desse, outro requisito é o conselho de assistência social instituído e em funcionamento, fundo de assistência social criado em lei e implantado e alocação de recursos próprios no fundo de assistência social. (BRASIL, 2012).

• **Plano de Meio Ambiente**

A política nacional de meio ambiente tem dentre seus objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições para o desenvolvimento socioeconômico, interesses da segurança nacional e proteção da dignidade da vida humana. De acordo com a lei, artigo 1º, essa política segue os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

A elaboração dos planos, a nível nacional, estadual e municipal, surge em virtude da definição da política de meio ambiente, destinados a orientar a ação dos governos no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico. (Art. 5º, BRASIL, 1981).

Cabe aos estados e municípios na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição elaborarem normas supletivas, complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, desde que atendam os preceitos estabelecidos pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. (BRASIL, 1981).

Este elemento norteador das ações direcionadas ao meio ambiente é essencial para a gestão do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, pois este é constituído por entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

• Plano Diretor

Como já explicitado anteriormente, no item 3.1.4, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do município, sua principal finalidade é orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na produção dos espaços urbano e rural, na oferta dos serviços públicos essenciais, visando a assegurar melhores condições de vida para a população.

Seu objetivo é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

De acordo com a CNM (2006, p. 14), “o plano diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção”.

Como definido pela Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é instrumento obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, que estão inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

É importante destacar que este plano não deve ser visto como um plano de governo, que representa a visão do prefeito, ele deve traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal. (CNM, 2006).

- **Plano Plurianual**

Como já mencionado no item 3.2.5, o Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do país e previsto pelo Artigo 165 da Constituição Federal de 88. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2013, p. 15), o PPA

É o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente.

Sua origem está associada à necessidade de retomada do planejamento como ferramenta de gestão pública, no âmbito do estado federativo e democrático preconizado pela CF 1988.

No âmbito municipal, o PPA é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para a organização dos recursos e energias do governo e da sociedade local em direção a uma visão de futuro em um cenário de médio prazo. (BRASIL, 2014).

Instrumento obrigatório para todas as instâncias de governo – Governo Federal, Estadual e Municipal –, elaborado quadrienalmente, com suas legislações complementares, a LOA (Lei Orçamentária Anual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias).

- **Plano de Saneamento Básico**

Instrumento básico da política nacional de saneamento básico é necessário para a promoção de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, à medida que traz em suas definições elementos direcionados a fim de garantir qualidade de vida tanto para a população quanto para a preservação/conservação do meio ambiente. Segundo o Decreto nº 7.217/2010, artigo 53, dentre os objetivos da política, tem-se:

- I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;
- II - priorizar a implantação e a ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;
- III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;
- IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;
- V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público se dê segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;
- VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;
- VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;
- VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade

técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde. (BRASIL, 2010)

Na elaboração do plano de saneamento é necessário que este contemple algumas diretrizes para que traduza as condições locais e que possa ser executado. Segundo a normativa que estabelece o Plano de Saneamento Básico, que poderá ser específico para cada serviço, deve conter: o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização do sistema; programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, em conformidade com o PPA; ações para emergências e contingências; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O Plano de Saneamento Básico deverá abranger os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, no entanto o gestor público poderá elaborar planos individuais para os referidos serviços (§ 1º, Art. 25, BRASIL, 2007). Este plano deverá ser compatível com o plano de recursos hídricos e bacias na qual os municípios estão inseridos e abranger todo o território municipal.

Sua elaboração poderá ocorrer por meio de apoio técnico ou financeiro por outro ente da federação, pela prestação de serviços de empresas privadas, por instituições universitárias ou de pesquisa científica, mas é necessária a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, para que seja resultado de um processo participativo (§ 3º, Art. 25, BRASIL, 2007).

O plano deve ser elaborado para um horizonte temporal de 20 anos, devendo ser avaliado anualmente e ter revisões quadrienalmente, período de revisão do PPA, para que sejam estabelecidos programas para atendimento das demandas presentes no plano.

O governo federal, por meio do Decreto nº 8.211/2014, estabeleceu que os municípios elaborassem seus planos até dezembro de 2015, sendo uma condição para que elestenham acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (§ 2º, Art. 26, BRASIL, 2014).

• Plano de Resíduos Sólidos

Sendo um componente do desmembramento do Plano de Saneamento Básico, o Plano de Resíduos Sólidos é o elemento de composição da Política Nacional de Resíduos Sólidos e se propõe a promover a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos aplicáveis.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com

vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Este instrumento de planejamento integrante da Política Nacional do Meio Ambiente se desenvolve em articulação com a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Educação Ambiental.

Dentre os objetivos desta Política, têm-se: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, entre outros. (Art. 7º, BRASIL, 2010).

A lei determina que é de competência dos Distrito Federal e dos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais. (Art. 10º, BRASIL, 2010).

Dos instrumentos desta política, têm-se os referidos planos que são elaborados em diferentes escalas de atuação: nacional (Plano Nacional de Resíduos Sólidos), estadual (planos estaduais de resíduos sólidos), regionais (planos microrregionais de resíduos sólidos, os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, planos intermunicipais de resíduos sólidos), e municipais (planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos).

Na esfera municipal, a elaboração desse plano é uma condição para que os municípios tenham acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade (art. 18º).

Os planos são obrigatórios para todos os municípios, exceto aqueles com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, os quais o referido plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento”. No entanto em algumas condições esse princípio não se aplica, tais como: em municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e territórios que abranjam total ou parcialmente Unidades de Conservação. (Art. 19º, BRASIL, 2010).

O governo federal, por meio do Decreto nº 8.629/2015, estabeleceu que os municípios deveriam elaborar seus planos até dezembro de 2017, sendo este uma condição para que tenham acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico (§ 2º, Art. 26, BRASIL, 2014).

- **Plano de Habitação**

Com a instituição da Lei nº 11.124/2005 foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS –, tendo como objetivos: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Criado a nível nacional, o Sistema Nacional de Habitação integra as ações voltadas em todas as esferas de governo e as ações voltadas à temática para a solução do problema habitacional no país. Dentre os princípios desta política tem-se:

- a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
- b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;
- c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;
- d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (Art. 4º, BRASIL, 2005).

A implementação desse sistema a nível federal ocorre por meio da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – e o Conselho Gestor, sendo este um órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

O Plano de Habitação, instrumento complementar deste sistema com horizonte temporal de 15 anos, é uma das formas utilizadas para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios consigam juntamente ao Governo Federal, através do FNHIS, recursos/investimentos na área. No entanto, além do plano que deve considerar as especificidades do local e da demanda, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão criar um fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar política de habitação de interesse social e receber os recursos do FNHIS e criar um conselho que contenha a participação de entidades públicas e privadas, assim como segmentos da sociedade ligados à área de habitação, dentre outras obrigatoriedades descritas no artigo 15 da Lei nº 11.124/2005.

Na elaboração deste plano, “o PlanHab tem como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana, um dos mais dramáticos problemas sociais, buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país” (BRASIL, 2012, p.10). Ele é um instrumento da política de habitação que estabelece a retomada do processo de planejamento de modo participativo na gestão pública.

- **Plano de Mobilidade Urbana**

Instituída por meio da Lei nº 12.587/2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU – é desenvolvida com o fito de orientar, instituir diretrizes para a legislação local e regulamentar a política de mobilidade urbana.

A Política Nacional de Mobilidade é instrumento da política de desenvolvimento urbano, definida na Constituição Federal e que tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, ao fomento e à concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. (Art. 2º, BRASIL, 2012).

Esta política, conforme a lei que a regulamenta, Lei nº 12.587/2012, está fundamentada nos seguintes princípios:

- I - acessibilidade universal;
- II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
- III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;
- IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
- V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
- VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
- VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;
- IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Como instrumento da PNMU, o Plano de Mobilidade Urbana é seu instrumento de efetivação e deverá contemplar princípios, objetivos e diretrizes para a sua aplicação no território. Além disso, deverá contemplar informações referentes:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;
- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos (Art. 24, BRASIL, 2012).

Esse plano, na esfera Municipal, é obrigatório para municípios com população superior a 20.000 habitantes e naquelas variações estabelecidas para a elaboração do Plano Diretor. É um instrumento que deve estar integrado ou compatível com os Planos Diretores municipais.

Por contemplar os modos de transporte motorizado e não motorizado, nos municípios em que inexistente sistema de transporte coletivo ou individual, o plano deverá ser elaborado tendo como enfoque o sistema de transporte não motorizado e no

planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta. (§ 2º, Art. 24, BRASIL, 2012).

Conforme definido na Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, os municípios devem elaborar seus planos de mobilidade no prazo máximo de sete anos, período contabilizado desde 2012 quando foi instituída a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Desse modo, os municípios deverão ter seu plano elaborado até o ano de 2019, sob pena de ficarem impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que seja elaborado o referido plano.

- **Plano de Cultura**

O Sistema Nacional de Cultura – SNC –, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do Plano Nacional de Cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

O plano, elaborado a nível nacional, é um instrumento de planejamento que tem dentre seus objetivos, reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial; universalizar o acesso à arte e à cultura; articular e integrar sistemas de gestão cultural; entre outros. (Art. 2, BRASIL, 2010).

Por se tratar de um plano federal que dá diretrizes gerais para a promoção cultural em todo território nacional, a vinculação dos estados, Distrito Federal e municípios às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura ocorrerá através de um termo de adesão voluntária, na forma do regulamento. Diante da adesão deste termo, apenas esses entes federados irão elaborar os seus planos, com duração decenal, após um ano da assinatura do termo de adesão voluntária.

A gestão dos recursos federais transferidos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios serão aplicados por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura.

- **Plano de Turismo**

Com a criação da política nacional do turismo, que define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, na prestação de serviços, no cadastro, na classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, tem dentre os seus instrumentos de planejamento e gestão Plano Nacional do Turismo – PNT juntamente com as diretrizes, metas e programas.

Esse plano elaborado pelo Ministério do Turismo, contando com a participação dos segmentos públicos e privados interessados e o Conselho Nacional de Turismo, tem dentre os seus objetivos dinamizar o mercado do turismo brasileiro, incentivando a regulamentação de serviços prestados, divulgar uma boa imagem do cenário nacional para atrair turistas de todo o mundo, assegurar a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico, o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não, entre outros.

Frente a essa política nacional, uma de suas ações pretende através das ações no turismo, promover, descentralizar e regionalizar o turismo no território, e desse modo, “estimulando estados, Distrito Federal e municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento

e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica” (Art. 5º, BRASIL, 2008).

3.5.2 Os Planos na Região Metropolitana

Com base nos planos mencionados acima e os pesquisados durante investigação de campo e em meio eletrônico houve algumas dificuldades na aquisição dessas informações. Em pesquisa eletrônica verificou-se a não disponibilização dos arquivos e até mesmo informações sobre a sua existência ou seu processo de elaboração ou revisão. Na pesquisa *in loco* houve grandes dificuldades na obtenção desses dados, que pode estar associada à sua inexistência ou desconhecimento do secretário e técnicos municipais, sobre a referida normativa e até mesmo a centralização da informação junto a órgãos de controle.

Na região metropolitana, identificou-se que os principais planos em elaboração o Plano de Saneamento Básico é resultado da formalização de um termo de cooperação técnica firmadas entre a Fundação Nacional da Saúde – FUNASA e a Universidade Fluminense – UFF para municípios com menos de 50 mil habitantes, localizados no estado do Maranhão e do Espírito Santos.

Nessa investigação, os principais planos identificados foram o Plano Diretor, o Plano de Educação, o Plano Plurianual e a existência de plano ou lei que tratam sobre a questão ambiental. Apesar da forte característica rural de muitos municípios que compõem a região metropolitana, os planos voltados para as questões do desenvolvimento rural foram mínimos, identificado apenas em Paço do Lumiar.

De modo específico, pode-se identificar as diferentes estruturas existentes entre as municipalidades, condicionado pelo quantitativo populacional, bem como a capacidade financeira dessas cidades. No município de **Alcântara**, devido algumas dificuldades de obtenção de informação, identificou-se nessa municipalidade a existência do Plano Diretor, um plano voltado às questões turísticas e o plano de saneamento, que está em elaboração por meio da parceria FUNASA/UFF.

Em **Axixá**, foram identificadas a existência do plano municipal para as áreas da saúde e educação. Em elaboração tem-se também o Plano de Saneamento em parceria com a FUNASA/UFF. Em **Bacabeira**, identificou-se a existência de um Plano Municipal de Saneamento Básico, elaborado em 2016, no entanto este possui também um plano em elaboração em parceria com a FUNASA/UFF. Além desse plano, possui o Plano Diretor e uma lei/plano para as questões ambientais no município.

A municipalidade de **Cachoeira Grande**, com menor quantitativo populacional, foi identificada apenas o processo de elaboração do Plano de Saneamento Básico – FUNASA/UFF. Em **Icatu**, existem Plano de Saúde, Plano de Educação, Plano de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico e o Plano Diretor Municipal, elaborado em 2006.

A cidade de **Morros** teve seu Plano Diretor aprovado em janeiro de 2018, possui um plano ou uma lei específica que trata das questões ambientais, bem como Plano de Educação, Plano de Saneamento Básico (2013) e também o Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (2012) e uma lei que trata da regularização fundiária. Apesar de possuírem o Plano de Saneamento existe um outro em elaboração em parceria com a FUNASA/UFF. Outro plano municipal em elaboração é o de turismo, para potencializar

e controlar essa atividade no território municipal. Diferentemente das outras cidades, Morros possui Plano Municipal da Juventude (2015) e o Plano de Segurança Alimentar (2015).

Em **Paço do Lumiar**, além do Plano Diretor aprovado desde 2006, o município possui o plano/lei específica para as questões ambientais, Plano de Saneamento e o Plano de Resíduos Sólidos. Um diferencial, em relação aos municípios já citados é a presença do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, elaborado em 2017, tendo como horizonte temporal os quatro anos da gestão municipal.

No município de **Presidente Juscelino** houve grandes dificuldades de identificação dessas informações, tanto via meio eletrônico, como pela pesquisa direta. Diante dessa dificuldade, as únicas informações coletadas referente ao tema planos, foi o Plano Plurianual, para o ano de 2018-2021 e o processo de elaboração do Plano Diretor do município.

Na municipalidade de **Raposa**, dentre os planos existentes, verifica-se o Plano Diretor, o Plano de Educação e o Plano de Saneamento Básico elaborado em 2015. Além disso, possui uma lei que trata sobre a temática a associada ao meio ambiente.

A cidade de **Rosário** possui vigente os Planos de Educação, Lei ou Plano de Meio Ambiente, lei/plano para o turismo e o Plano Diretor. Essa municipalidade dispõe de um plano de saneamento básico elaborado em 2015, entretanto possui outro em elaboração em parceria com a FUNASA/UFF. O referido município possui duas diferentes leis que tratam dos resíduos sólidos, uma diz respeito ao ingresso de resíduos sólidos dos municípios que compõem a RMGSL e a outra se destina a criar a comissão executiva para a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Rosário. Sobre o tema da regularização fundiária, o município não possui um plano, no entanto possui uma lei que institui o Programa de Regularização Fundiária no município.

De modo semelhante a Presidente Juscelino, em **Santa Rita** houve dificuldades para obtenção de informações referentes aos planos existentes e/ou em elaboração. Identificou-se apenas a presença do Plano Diretor, elaborado em 2007 e o Plano Plurianual elaborado pela nova gestão, definindo diretrizes para 2018-2021.

Em **São José de Ribamar** foram identificados os processos de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e a revisão do Plano Diretor, que foi elaborado em 2006. O município possui também o Plano Municipal de Educação, o plano/lei que trata sobre as questões ambientais, uma lei específica para tratar sobre a regularização fundiária. No tema associado ao turismo e a habitação não foi encontrada nenhuma lei ou plano que trate sobre os temas, no entanto o município possui lei que cria o Fundo Municipal e instituiu o Conselho de Turismo para as duas áreas citadas.

A capital **São Luís**, de modo diferenciado das demais cidades citadas acima, possui uma estrutura mais completa, possuindo Plano de Educação, Plano de Habitação, Plano de Cultura, Plano Diretor, Plano de Saneamento Básico, Plano de Resíduos Sólidos e Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, possui o Plano de Mobilidade Urbana e também um Plano Estratégico de Desenvolvimento de São Luís com horizonte temporal entre os anos de 2013-2030. O município não possui o Plano de Resíduos Sólidos, no entanto possui um decreto que regulamenta o cadastramento dos grandes geradores, transportadores e receptores dos resíduos sólidos urbanos. (Decreto nº 48.836, de 02 de fevereiro de 2017).

Apesar da não identificação de muitas informações nos 13 municípios da RM, isso não significa que não existam, uma vez que alguns desses elementos são necessários para a obtenção de recursos juntamente ao governo federal, bem como são instrumentos norteadores para o desenvolvimento local. A inexistência desses planos revela o desinteresse por parte de gestores municipais em criar diretrizes a serem implementadas, não somente pela gestão atual, mas também em gestões posteriores, na promoção de um desenvolvimento equilibrado e organizado para a região, possibilitando melhorias sociais econômicas. É importante enfatizar que não basta apenas ter a lei, é necessária a sua implementação, pois, assim, garantirá que os princípios delineados, com as mais diversas finalidades, sejam cumpridos e tragam benefícios direta e indiretamente tanto local como para o contexto do Estado do Maranhão.

A não disponibilização dessas informações, assim como dos atos efetivados e/ou em implantação pelo governo local, mostra um lado pouco transparente das gestões municipais ratificando o descumprimento da Lei de Acesso à informação.

Quadro 14 - Síntese dos Planos Municipais

MUNICÍPIO/ ÁREA	PLANO DIRETOR	EDUCAÇÃO	SAÚDE	HABITAÇÃO	CULTURA	TURISMO	MEIO AMBIENTE	RESÍDUOS SÓLIDOS	SANEAMENTO BÁSICO	DESEN. RURAL	MOBILIDADE URBANA	REG. FUNDIÁRIA
Alcântara	Sim	...	...	...	...	Sim	...	...	E.E.	...	...	...
Axixá	Não	Sim	Sim	...	...	...	...	...	E.E.	...	...	...
Bacabeira	Sim	...	...	...	...	...	Sim	...	Sim	...	...	...
Cachoeira Grande	Não	...	...	...	...	...	...	...	E.E.	...	...	...
Icatu	Sim	Sim	Sim	...	...	...	...	...	Sim	...	...	...
Morros	Sim	Sim	...	...	...	Sim	Sim	Sim	E.E.	...	...	Sim
Paço do Lumiar	Sim	...	..	...	...	...	Sim	...	Sim	Sim	...	...
Presidente Juscelino	Sim	Sim	...	...	...	...	...	...	E.E.	...	...	...
Raposa	Sim	Sim	...	...	...	...	Sim	...	E.E.	...	...	Sim
Rosário	Sim	Sim	...	...	...	Sim	Sim	Sim	Sim	...	...	Sim
Santa Rita	Sim	...	...	...	...	...	...	...	E.E.	...	...	...
São José de Ribamar	Sim	Sim	...	...	...	...	Sim	...	E.E.	...	...	Sim
São Luís	Sim	Sim	...	Sim	Sim	...	Sim	...	Sim	...	Sim	...

Fonte: Elaboração Própria, 2018.

3.5.3 Os Programas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios, novos entes federados, ganharam autonomia política, administrativa e financeira, sendo o ente responsável pelo atendimento aos interesses locais. Com a consolidação da autonomia atribuídas à União, estados-membros, Distrito Federal e aos municípios atribuíram-se distintas competências a serem geridas pelos órgãos no atendimento de demandas da população. Além das competências individualizadas/exclusivas, estabelece-se as concorrentes entre a União, os estados-membros e do Distrito Federal e as competências comuns existentes entre as esferas de governo.

Na definição dessas atribuições, regulamentados no capítulo 30 da CF, foi definido como competências municipais:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Art. 30, CF de 88)

Diante das distintas competências atribuídas aos entes federados firma-se o pacto federativo, compreendido como o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados.

O ciclo de gestão dos programas concebe o processo de políticas públicas como de natureza contínua, em que a partir de um diagnóstico dos problemas e demandas da sociedade e da agenda política dos grupos eleitos são planejados e formulados os programas.

Diretamente vinculado ao Plano Plurianual, os programas podem ser entendidos como a definição dos problemas a serem solucionados e conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos. (CNM, 2013, p. 16). Delineados no Plano Plurianual, os programas têm objetivos claramente definidos e atendem as diretrizes estratégicas. Estes podem ser divididos em dois, como programas finalísticos, no caso de apoiarem execução de bens e serviços à população, por exemplo, ações em saúde, educação, cultura, etc. e programas de apoio administrativo, quando são de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo, ou seja, envolvem as

atividades, ações direcionadas para manutenção e aperfeiçoamento da administração. (CABRAL, et al, 2012; MILDENBERGER (s/d)).

Os Programas são, portanto, os instrumentos de organização que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

“O ciclo de gestão dos programas concebe o processo de políticas públicas como de natureza contínua, em que a partir de um diagnóstico dos problemas e demandas da sociedade e da agenda política dos grupos eleitos são planejados e formulados os programas” (ESPIRITO SANTOS, 2015).

Na elaboração do PPA, a definição dos programas está associada ao processo de participação da população e a compreensão dos problemas existentes na cidade e que precisam ser estabelecidas ações e disponibilização de recursos financeiros a serem efetivadas nos quatro anos da gestão municipal. Atendendo as diferentes áreas de atuação da gestão municipal, os programas podem ser formulados a partir da articulação intersetorial, ou seja, dois ou mais órgãos para atingir um determinado fim e uma determinada função ou subfunção.

De acordo com Mildemberger (s/d),

Os Programas reúnem tematicamente um conjunto de projetos afins e os projetos são compostos de objetivos, metas e indicadores relacionados e se desdobram em ações e iniciativas. Os programas também podem ter objetivos específicos que unifiquem o resultado esperado de um conjunto de projetos. A participação dos atores sociais envolvidos nos programas aumenta sua chance de sucesso e gera maior responsabilização coletiva.

3.5.4 Os Programas na Região Metropolitana

Diante da compreensão dos objetivos e das funções desempenhadas pelos programas municipais presentes no PPA, buscou-se, através do levantamento dessas informações no documento legal das referidas municipalidades, a sua estrutura e as principais áreas temáticas envolvidas. Essa análise identifica quais são as áreas prioritárias na gestão municipal, bem como os municípios que atendem, por meio do seu planejamento, todas as áreas temáticas que estão na esfera de suas competências, definidas pela CF de 1988.

Dentre os programas pré-estabelecidos no planejamento orçamentário dos municípios, ao todo foram identificados 797 programas, sendo referentes a 26 funções e a 80 subfunções, presentes nos 20 Planos Plurianuais revistos, dos quais 11 PPA's municipais correspondem ao período 2018-2021 e 9 ao período 2014-2017.

Referente à continuidade de programas entre um Plano Plurianual e outro, observa-se que houve um aproveitamento muito distinto entre os municípios que mantiveram programas de períodos anteriores no planejamento orçamentário, enquanto Alcântara, Cachoeira Grande e Morros deram continuidade a uma média entre 1 e 2 programas, Raposa, São José de Ribamar, Bacabeira e São Luís apresentaram uma variação de 15 a 46 programas continuados entre os PPA's, como é apresentado no Quadro 15. Nos casos de Axixá, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino e Santa Rita, não foi possível realizar a análise devido à indisponibilidade de informações, como já foi

mentionado no item referente a planejamento orçamentário enquanto elemento da estrutura legal das capacidades governativas. Vale esclarecer que foi disponibilizado o Plano Plurianual de Icatu, no entanto, devido à estrutura que se organizou o PPA 2018-2021 baseado em demandas e prioridades por polo, a identificação de programas não pôde ser realizada, havendo apenas a indicação de secretarias responsáveis pelas ações planejadas. Dessa forma, a tabela a seguir sintetiza o quantitativo geral de programas existentes nos PPA's em descrição.

Quadro 15 – Total de programas existentes nos Planos Plurianuais dos Municípios da RMGSL e continuidade entre os períodos 2014-2017 e 2018-2021

MUNICÍPIOS	PROGRAMAS		
	PPA 2014-2017	PPA 2018-2021	Continuidade
Alcântara	93	31	1
Axixá	...	18	...
Bacabeira	30	38	29
Cachoeira Grande	13	33	2
Icatu	50	...	...
Morros	56	39	1
Paço do Lumiar	122	...	...
Presidente Juscelino	...	11	...
Raposa	16	32	15
Rosário	...	45	...
Santa Rita	...	38	...
São José de Ribamar	28	28	22
São Luís	50	55	46
RMGSL	458	368	116

Fonte: Elaboração Própria, 2018.

Observa-se que há um baixo aproveitamento de programas do PPA 2014-2017 para o PPA 2018-2021. No panorama geral, os programas foram condensados de 458 para 368 conjuntos de ações/projetos na RMGSL, havendo assim a continuidade de 116 programas, isto é, um aproveitamento de 25,33% dos programas existentes no PPA 2014-2017.

Quanto ao aproveitamento de programas a partir do PPA (2014-2017) e a representatividade de programas continuados no PPA (2018-2021), **Bacabeira** foi o município que apresentou maior aproveitamento com 96,7%, o que representa no PPA seguinte, 76,31% de todos os programas. Depois **Raposa**, com 93,75% dos programas originados do PPA anterior, representando 46,87% do PPA atual, sendo o restante programas novos. Em seguida, **São Luís** teve 92% dos programas continuados, referentes a 83,63% dos programas do PPA atual. **São José de Ribamar** aproveitou 78,57% de programas da gestão passada, o que representa o mesmo valor no planejamento orçamentário atual. **Cachoeira Grande** deu continuidade a 15,38% de programas passados, referentes a 6,06% do PPA 2018-2021. **Morros** reaproveitou 1,78% dos programas da gestão passada, o equivalente a 2,56% do seu planejamento atual. Já **Alcântara** teve o menor aproveitamento de todos, com 1,07% dos programas do PPA

2014-2017, o mesmo que 3,22% do PPA 2018-2021, em que tais programas foram condensados. Os demais municípios de **Axixá**, **Icatu**, **Paço do Lumiar**, **Presidente Juscelino**, **Rosário** e **Santa Rita** não apresentaram dados suficientes para esta análise.

Quanto à realidade da aplicação desses programas, parte-se para outro método de verificação, o qual se busca um melhor entendimento da identificação dos programas bem como das áreas que são contempladas nos municípios. Esse modo de análise consiste no agrupamento de programas por meio de áreas temáticas. As escolhas das áreas temáticas seguem as funções públicas de interesse comum e as atribuições municipais formalizadas no pacto federativo. Assim, escolheu-se como áreas temáticas: a saúde, educação, assistência social, habitação, infraestrutura, cultura, turismo, esporte e lazer, meio ambiente, saneamento, desenvolvimento rural, desenvolvimento econômico e social.

Apesar da existência do PPA municipal, com a definição dos planos a serem executados nos quatro anos de gestão municipal, período de validação do PPA, buscou-se identificar através do levantamento via portal da transparência dos municípios, quais foram os programas por função que receberam investimentos no ano de 2017. A escolha dessa forma de análise permite identificar quais foram as principais funções que receberam investimentos no ano em análise.

Quadro 16 - Síntese dos programas municipais por função – ano de 2017

MUNICÍPIO/ÁREA	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	HABITAÇÃO	CULTURA	MEIO AMBIENTE	INFRAESTRUTURA	SANEAMENTO	AGRICULTURA	ESPORTE E LAZER	TRANSPORTE
Alcântara	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e
Axixá	sim	sim	sim	...	sim	sim	sim	...	sim	..	sim
Bacabeira	sim	sim	sim	sim	sim	...	sim	sim	sim	sim	sim
Cachoeira Grande	sim	sim	sim	...	sim	...	sim	...	sim	sim	sim
Icatu	sim	sim	sim	...	sim	...	sim	...	sim	...	sim
Morros	sim	sim	sim	...	sim	...	...	...	...	...	sim
Paço do Lumiar	sim	sim	sim	...	sim	...	sim	...	...	sim	sim
Presidente Juscelino	sim	sim	sim	...	sim	...	sim	...	sim	sim	...
Raposa	sim	sim	sim	...	sim	...	sim	...	sim	...	...
Rosário	sim	sim	sim	...	sim	sim	sim	...	sim	sim	sim
Santa Rita	sim	sim	sim	...	sim	sim	sim	sim	...	sim	sim
São José de Ribamar	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e	n.e
São Luís	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim

*n.e – informação não encontrada

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Na identificação dos programas nos municípios pesquisados, dos 158 programas identificados, que se encontram divididos em 19 funções, foram definidas como prioridade as áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, meio ambiente, infraestrutura, saneamento, habitação e esporte e lazer, pois são áreas que estão vinculadas às funções públicas de interesse comum. Por meio desse quadro sintético, Quadro 16, verifica-se que as principais funções que receberam investimentos foram educação, saúde, assistência social, cultura, infraestrutura e transporte. As áreas com menores quantitativos de programas identificados são habitação, saneamento, meio ambiente e esporte e lazer.

Nas municipalidades de São José de Ribamar e Alcântara, as informações referentes aos programas efetuados e os programas por funções não foram identificadas por consulta ao portal da transparência, isso ocorre devido à estrutura diferenciada da plataforma de disponibilização da informação e as diferentes formas de agrupamento dos dados, em especial as despesas municipais efetuadas.

Uma constatação geral, observada nas onze municipalidades que as informações foram coletadas foram as despesas nas funções administração e jurídica, que estão associadas à manutenção da máquina pública e sua gestão.

No município de **Axixá**, no período investigado (2017), identificou-se que das funções apresentadas no quadro, as únicas que não receberam nenhum investimento no referido ano foram as áreas de saneamento e de desporto e lazer. As demais, com especificidades da educação, saúde e assistência social estão associadas aos repasses constitucionais vinculados. Outras funções não mencionadas, mas que receberam investimentos foram segurança pública e energia.

Na cidade de **Bacabeira**, com dados no referido período, aferiu-se que a municipalidade apenas não direcionou investimentos para a área do meio ambiente, conforme o quadro 16. Um diferencial dentro do quadro dos municípios pesquisados é o investimento destinado à habitação, com a construção de moradias para a população. Além das funções listadas, outras que receberam investimentos foram as funções de administração, jurídica, comunicação, energia, segurança pública e trabalho, indústria e comércio e serviços. Dentre os municípios, Bacabeira é a municipalidade que mais programas por função realizou investimentos.

O município de **Cachoeira Grande**, dentre as onze funções identificadas não realizou nenhum investimento no ano de 2017 nas funções saneamento e meio ambiente. Além das funções associadas à educação, saúde, assistência social, cultura, infraestrutura, agricultura, desporto e lazer, a municipalidade definiu programas para as áreas da comunicação e energia.

A cidade de **Icatu** não realizou investimentos durante o ano de 2017 nas seguintes funções mencionadas: saneamento, desporto e lazer e meio ambiente. Ademais, realizou investimentos nas funções relacionadas apenas ao segmento energia, um diferencial em relação às municipalidades já citadas que vincularam seus programas a outras funções essenciais ao desenvolvimento do município.

A cidade de **Morros** foi a que apareceu com menor número de funções por programa. Dentre os programas que receberam investimentos no ano de 2017, foram apenas os vinculados às funções de assistência social, saúde, educação, cultura, além dos associados ao funcionamento da prefeitura municipal, a citar administração e jurídico.

O município de **Paço do Lumiar**, além das funções citadas no quadro e que receberam investimentos, com exceção do saneamento, agricultura e meio ambiente, executou programa que estava vinculado à função comércio e serviços, um diferencial em comparação aos demais municípios.

Em **Presidente Juscelino**, existem nove programas por função no município, recebendo investimentos, como descritas no quadro, as áreas de assistência social, saúde, educação, cultura, infraestrutura, agricultura e desporto e lazer. Das funções apresentadas no quadro as que não receberam investimentos foram o meio ambiente, o saneamento e o Transporte. Outro programa que recebeu investimento está direcionado ao segmento energia.

Em **Raposa**, identificou-se que muitas das funções citadas não receberam investimentos no ano de 2017, a citar o segmento de transporte, saneamento, meio ambiente e desporto e lazer. Além das funções presentes no quadro, um diferencial é um programa/função associada à comunicação.

A municipalidade de **Rosário**, dentre as 11 áreas temáticas apresentadas no quadro, não efetivou investimento para as questões associadas ao saneamento. Além desses programas funções, como saúde, educação, assistência social e infraestrutura, outras áreas que tiveram recursos direcionados foram a segurança pública, a energia e o comércio e serviços.

No município de **Santa Rita**, no levantamento dos programas por função, identificou-se que 11 funções receberam investimentos ao longo deste ano, no entanto, dos programas apresentados no quadro 16, a função vinculada à agricultura não foi contemplada. Das funções supracitadas houve investimentos nas áreas de assistência social, saúde, educação, cultura, transporte, infraestrutura, meio ambiente e desporto e lazer. Além desses investimentos, outros contemplados pela gestão estão relacionados ao segmento energia.

Em **São Luís**, todas as onze áreas temáticas receberam investimentos no ano de 2017, com diferencial nas áreas de habitação, visto que apenas São Luís e Bacabeira realizaram investimentos na área. Além desse, realizou investimento na área de segurança pública e comércio e serviços. Na efetividade desses programas por função, verifica-se a capital é o único município que contemplou na execução dos programas todas as funções que estão diretamente associadas às competências municipais e ao pacto federativo.

Diante dessas questões, identificam-se a existência de maiores investimentos nas áreas da saúde, educação e assistência social, que são áreas que possuem investimentos públicos específicos e direcionados. A área de infraestrutura se justifica pela necessidade de manter espaços com boas condições de mobilidade e acessibilidade, tanto para a população como para transporte de produtos/mercadorias.

A forte característica rural das municipalidades contribuiu para que fossem efetivados investimentos nessas áreas, que são essenciais para o fortalecimento e aumento da renda advinda dessa atividade econômica. A questão habitacional é outra área temática com baixos investimentos, área em que foram identificadas ações apenas em São Luís e Bacabeira. Além desse, um diferencial foi o investimento realizado vinculado ao segmento industrial no município de Bacabeira.

Desse modo, pode-se observar que algumas áreas são privilegiadas na definição dos programas, condição que não se desvincula da questão dos repasses públicos vinculados. Existem outras áreas menos favorecidas, ainda que sejam de suma importância para o desenvolvimento local e melhorias na qualidade de vida da população, como o saneamento e o meio ambiente.

3.5.5 Planos e Programa de Regularização Fundiária na RM

As discussões sobre os processos de regularização fundiária têm como marco jurídico principal a Lei Federal nº 11.977/2009, Capítulo III, que dispõem sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, sendo esta posteriormente alterada, passando a Lei Federal nº 13.465/2017 a definir diretrizes para a regularização fundiária para a zona rural e urbana.

A presente lei em vigor institui para todo o território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (Art. 9, BRASIL, 2017).

Ainda que tais diretrizes sejam definidas no intuito de assegurar o direito à regularização fundiária, conforme descrito na cartilha sobre a regularização fundiária, elaborada em 2012, pelo Ministério das Cidades, assegura que:

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental. (BRASIL, 2012, p.6).

De acordo com a lei, a Reurb, dentre os seus objetivos a ser observado pela União, Distrito Federal, estados e municípios estão: identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo, entre outros.

Essa lei estabelece que é de competência do município, classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb, processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária e emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF). Ainda que tenha definições para o processo de regularização fundiária em todo o território, é de suma importância que haja a criação de leis específicas pelos municípios para definir diretrizes e instrumentos a serem aplicados, visando à promoção do desenvolvimento urbano no município.

Diante disso, e tendo como base a investigação realizada nos municípios da Região da Grande São Luís, busca-se identificar a existência de instrumentos legais que estabelecem diretrizes para ação no espaço municipal para a promoção da regularização fundiária. Para isso, verificou-se a existência de uma lei complementar específica para o tema, e no caso de sua inexistência, verificar se o Plano Diretor contém diretrizes para a temática em questão.

Dos treze municípios investigados que formam a região metropolitana, foi identificado que o plano específico para tratar da regularização fundiária é presente apenas no município de São José de Ribamar, institucionalizado pela Lei Municipal nº 1.136/2017, que dispõe sobre a política municipal de regularização fundiária e dá outras providências. Além da lei, o município possui uma secretaria específica para tratar sobre a temática. Os municípios de Raposa, Rosário e Morros possuem apenas a lei específica que trata sobre o tema.

Em **São José de Ribamar**, a referida lei traz entre os seus capítulos e artigos, diretrizes e objetivos para a implementação da política. Além disso, fixa os instrumentos da regularização fundiária a serem adotados, a citar: pacificação de conflitos fundiários, participação popular, título definitivo de propriedade, título de reconhecimento de posse, demarcação, usucapião administrativo e a desapropriação.

Ademais, a lei estabelece princípios para a participação da população em todo o processo, através da criação do Conselho Municipal de Regularização Fundiária de São José de Ribamar. O conselho terá um regime paritária e será composto por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Essa lei, institucionalizada em 2017, passou por processo de alteração no ano de 2018, Lei n.º 1188/2018, com mudanças em artigos e incisos, de modo específico na Seção IV, que passou a ser denominada de Certidão de Legitimação de Posse, em substituição ao Título de Reconhecimento de Posse.

Como instrumento anterior à lei de 2017, o Plano Diretor do município possui em suas diretrizes e em suas políticas definições para tratar da política de regularização fundiária. No seu artigo 35, determina que as ações de regularização fundiária priorizarão a população de baixa renda, com vistas à legalização da ocupação do solo, às dotações de equipamentos sociais e comunitários e ao apoio financeiro para acesso à terra. Ademais, estabelece que são áreas de regularização fundiária as habitadas por população de baixa renda e que devem, no âmbito do interesse social, ser objeto de ações voltadas à regularização específica das atividades urbanísticas, prioritárias de equipamentos comunitários, bem como à legalização da ocupação do solo. (Art. 35, §1º, São José de Ribamar, 2006).

No município de **Raposa**, a lei que trata da regularização fundiária foi aprovada em período recente, Lei nº 339/2018. A referida lei abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. Seus princípios são aplicados não só aos núcleos urbanos localizados na zona urbana, mas também em áreas qualificadas como rurais ou de expansão urbana.

Os objetivos da lei buscam não apenas assegurar o direito à terra e à posse, mas também promover melhorias na qualidade de vida da população, por meio da prestação dos serviços públicos, a urbanização das áreas, a integração social e a geração de emprego e renda, bem como garantir o direito à moradia digna.

As ações de Regularização Fundiária Urbana (REURB) no município ocorrerão de duas modalidades, a citar: a REURB de interesse social, que será aplicado aos núcleos urbanos informais, ocupados predominantemente pela população com renda de até quatro salários mínimos; e a REURB de interesse específico, que será aplicado aos núcleos urbanos informais ocupados pela população não qualificada na definição anterior.

Além disso, a lei estabelece no seu artigo 5 quais são os agentes que poderão promover a REURB, a citar: o município (entidades da administração indireta), a Defensoria Pública; o Ministério Público; os posseiros, loteadores ou incorporadores; os seus beneficiários, individual ou coletivo, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores e outros, que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou de regularização fundiária.

A lei estabelece que as ações para a REURB serão instauradas pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças. Ademais, fixa as suas diretrizes e princípios necessários para a implementação das ações de regularização no município.

Nos atos de regularização, a lei estabelece as diferentes atribuições vinculadas a esse processo, que prevê que será de responsabilidade da prefeitura arcar com os projetos de regularização e da implantação da infraestrutura essencial apenas para a REURB de interesse social, a qual será responsável por elaborar e custear todo ou parte, o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste a ser firmado. Na outra modalidade, estabelece que os custos serão de responsabilidade dos potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Além dessa lei específica criada em 2018, o município de **Raposa**, por meio de sua Lei Municipal n.º 113/2006, que instituiu o Plano Diretor, possui algumas diretrizes diluídas para a regularização fundiária, sem possuir título ou sessão específico. Na definição de suas diretrizes gerais, estabelece que irá promover a regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

O tema está disperso nos itens que tratam dos instrumentos para a indução do desenvolvimento urbano no município, sendo a regularização fundiária um instrumento jurídico. Além desse, possui outras indicações, que aponta que no Plano Municipal de Habitação, deverá prever a elaboração de diagnóstico sobre as necessidades habitacionais, quantificando e qualificando as demandas por regularização urbanística, jurídico-fundiária e de provisão. Além disso, estabelece diretrizes a serem inseridas na definição na Zona de Ambiente Construído (ZAC), dentre os seus objetivos, a promover inclusão socioespacial através da urbanização e da regularização fundiária das áreas de ocupação irregular precárias.

Além disso, no capítulo que trata da divisão territorial, que tem como finalidade definir instrumentos necessários ao desenvolvimento da cidade, estabelece dentre seus objetivos a promoção da regularização fundiária. No item que trata especificamente da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), estabelece que a regularização jurídico-fundiária dos assentamentos de baixa renda ocorrerá mediante a transformação da respectiva área em ZEIS I e será dado mediante a utilização de instrumentos de Usucapião Especial do Imóvel Urbano, da Concessão do Direito Real de Uso e da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, preferencialmente com ações coletivas.

Nos instrumentos que tratam da Política Urbana, estão definidas a regularização fundiária, a instituição de zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, assistência técnica e jurídica gratuita, prestada pelo município para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Em **Rosário**, a Lei de nº 196/2015 autoriza o poder executivo a instituir no âmbito do município o programa de regularização fundiária e toma outras providências. Essa lei estabelece que o referido programa será instituído em áreas de interesse social destinando-se a assentamentos irregulares em áreas públicas ou particulares, desde que inseridos em área urbana consolidada, ocupados predominantemente por população de baixa renda para fins de moradia.

A lei determina que, para fins de regularização fundiária de interesse social, consideram-se assentamentos irregulares as favelas, os núcleos urbanizados, os loteamentos ou parcelamentos do solo informais ou irregulares e os empreendimentos habitacionais de interesse social. Atribui a competência da promoção de regularização fundiária à Secretaria Municipal de Infraestrutura, sendo também o órgão responsável pela análise e aprovação dos projetos para tal fim.

Além disso, define quais são os instrumentos a serem utilizados pelo município para a promoção da regularização fundiária, que são: a regularização de parcelamento do solo; a demarcação urbanística e legitimação de posse; a concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso e a regularização do parcelamento para fins urbanos consolidados antes de 19 de dezembro de 1979. Estabelece quais são as documentações necessárias para a entrada do processo de regularização fundiária de determinado espaço, desde que não tenha sido uma demanda da secretaria responsável.

Essa lei mais recente é resultado das diretrizes gerais contidas na Lei Municipal nº 012/2006, denominada de Plano Diretor do Município, compilados em 282 artigos, contendo diretrizes instituídas para a promoção do desenvolvimento urbano. Nas diretrizes específicas delineadas no plano têm-se diferentes políticas, que buscam o atendimento de demandas para a promoção do atendimento a função social da cidade e da propriedade. Dentre as políticas propostas, pode-se citar a de desenvolvimento econômico, de abastecimento de água, de saneamento básico, de educação, de habitação, de transporte, de turismo, de planejamento e gestão, entre outros descritos no artigo 15 do Plano Diretor. (ROSÁRIO, 2006).

De modo específico, o termo regularização fundiária não possui uma política específica presente nesta lei, estando inseridos nas diretrizes de outras políticas. Na política de habitação consta a implementação de programa de regularização fundiária, obedecendo à legislação específica, em especial, o estatuto da cidade. No item Qualificação do Ambiente Construído, a regularização fundiária aparece como uma das diretrizes, tendo como um dos elementos para a promover a ampliação da cidade “legal” sobre a cidade “ilegal”. Além disso, a regularização fundiária está entre os princípios para a promoção social do município, sendo neste item um instrumento destinado ao remanejamento das ocupações irregulares em áreas públicas.

No plano há a previsão de elaboração de uma lei complementar que trate sobre a regularização fundiária, sendo este um Instrumento de Gestão e do Planejamento Urbano. De acordo com o artigo 258, a lei

“terá por finalidade legalizar a permanência de populações moradoras de área públicas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiada, como forma a garantir a função social da cidade e da propriedade”. (ROSÁRIO, 2006).

O cumprimento desta finalidade ocorrerá por meio de dois instrumentos: a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia e a Concessão do Direito Real de Uso. Através desses elementos o município de Rosário insere dentre as diretrizes para o desenvolvimento urbano os princípios da regularização fundiária.

O município de **Morros**, em período anterior a aprovação do seu Plano Diretor, instituiu as diretrizes para o Programa de Regularização Fundiária, tendo como objetivos gerais: contribuir para a melhoria das condições de moradia da população residente em assentamentos irregulares no município, atuar no enfrentamento do quadro de informalidade habitacional urbana no município e constituir as bases para a instituição de uma política municipal de regularização fundiária. A lei define diretrizes para a promoção da regularização fundiária destinadas às pessoas de baixa renda, bem como a áreas ocupadas pela população que não se enquadram na categoria de baixa renda.

De modo complementar, algumas diretrizes também foram propostas na lei do Plano Diretor de Morros, lei regulamentada em janeiro de 2018, Lei nº 019/2018, o seu instrumento da Política Urbana. Sistematizado em 73 artigos, o plano estabelece alguns princípios para discutir e implementar a regularização fundiária.

Inicialmente a lei estabelece a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, como um dos objetivos para o exercício do direito à propriedade urbana ao interesse coletivo. Ademais, esta política constitui uma das diretrizes na área da habitação, sendo destinado principalmente para os imóveis urbanos, como um dos mecanismos para a política de controle do uso do solo urbano no município.

Na definição da Zona de Especial Interesse Social – ZEIS – o plano menciona que essas áreas são propícias a passarem por processo de regularização fundiária, urbanização e produção de habitação de interesse social. Além dessa zona, o plano prevê a ação de tal instrumento nas Zonas de Especiais Interesse Ambiental (ZEIAM), a serem aplicadas em áreas de interesse ambiental.

Como instrumentos complementares ao Plano Diretor, há a previsão de criação de leis no intuito de definir instrumentos específicos para cada tema, dentre eles prevê a elaboração da Lei de Regularização Fundiária.

Os demais nove municípios que compõem a região metropolitana não dispõem de um instrumento específico para tratar da Política da Regularização Fundiária, no entanto alguns destes possuem em seus planos diretores diretrizes gerais para tratar sobre o tema. Uma exceção a presença dessas diretrizes são os municípios que não dispõem da lei do plano diretor, pois possuem população inferior a 20 mil habitantes e foram inseridos recentemente no contexto da RM.

O município de **Alcântara**, no seu Plano Diretor, Lei nº 310/2006, possui dentre as políticas instituídas, a Política de Regularização Fundiária, a ser implementada em áreas consolidadas e em Zonas de Especial Interesse Social, com prestação de assistência jurídica aos interessados na aquisição da propriedade na zona rural e na zona urbana.

De acordo com a lei, a Política de Regularização Fundiária

[...] compreende um processo de intervenção pública, sob aspectos jurídicos, urbanísticos, territoriais, culturais, econômicos e socioambientais, que objetiva legalizar a permanência em áreas ocupadas em desconformidade com a lei, implicando melhorias no assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (Art. 58, ALCÂNTARA, 2006).

A lei fixa alguns instrumentos que serão os aspectos jurídicos para a implementação da política, fixa também diretrizes e objetivos para cada instrumento mencionado, dentre eles: edificação, parcelamento ou utilização compulsórias; desapropriação para fins de reforma urbana; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Concessão de Direto Real de uso; Doação de Imóveis para entidades públicas e/ou Comunidades Tradicionais; Aforamento, em áreas de marinha; Titulação do território étnico de propriedade das comunidades remanescentes de quilombo; entre outros, como descritos no artigo 61 do Plano Diretor.

Além disso, a lei estabelece quais os objetivos da política, definindo as diretrizes gerais para a implementação do programa de regularização fundiária e determina a ação que caberá ao poder público para promover a regularização fundiária.

Em **Bacabeira**, o Plano Diretor, regulamentado pela Lei nº 205/2007, possui uma ampla estrutura, contendo a subdivisão de nove políticas estruturantes para o desenvolvimento do município. Ainda que tenha essa estrutura, não há a definição de uma política específica para tratar da regularização fundiária, estando algumas diretrizes gerais delineadas nos artigos compilados no plano. Nos seus objetivos gerais, o plano pretende promover a regularização fundiária, em especial de áreas ocupadas por população de baixa renda.

No item que se refere à Organização Territorial e Urbana, especificamente em assuntos relacionados ao zoneamento, estabelece que o Programa Municipal de Regularização Fundiária deverá ser implantado prioritariamente nas Zonas Especiais de Interesse Social. Além disso, o termo é mencionado nas disposições finais e transitórias, em que estabelece a criação de grupos de trabalho para a elaboração de inventário de propriedade e cadastro de terra.

A municipalidade de **Paço do Lumiar**, possuindo seu Plano Diretor aprovado também em 2006, não tem especificamente uma política que trate da regularização fundiária. Em sua ampla estrutura e divisão há diversas políticas para atender áreas de desenvolvimento econômico, de saneamento e esporte e lazer, meio ambiente, habitação e outros. Nas diretrizes da política de habitação há apenas a menção sobre a regularização fundiária, a qual estabelece que uma lei específica regulamentará os instrumentos a serem utilizados, sendo estes voltados à edificação, ao parcelamento do uso e ocupação do solo.

De acordo com o PD, a lei específica para tratar da regularização fundiária no município definirá normas técnicas e procedimentos para regularizar o parcelamento do solo implantados irregularmente, empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta, assentamentos precários, favelas, cortiços e palafitas, edificações executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente.

A capital **São Luís**, com seu Plano Diretor também elaborado em 2006, sistematizado em 168 artigos, possui inúmeras diretrizes gerais para tratar de assuntos diversos, para atendimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para fins da regularização fundiária, o tema está delineado em diversos artigos. Inicialmente, aparece nos seus objetivos gerais, o qual destaca que deverá promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, consideradas a situação econômica da população e as normas ambientais.

Além da promoção da regularização em espaços urbanos, descritos no artigo da Macrozona de Qualificação há também diretrizes para a implementação dessa política na zona rural do município, estando delineadas na Política de Desenvolvimento Sustentável, sendo que este espaço ocorrerá mediante o uso do Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, para proporcionar ao agricultor a familiar o domínio e o título da terra.

Nas diretrizes descritas para a política de habitação, o plano estabelece diretrizes em que prevê a urbanização, a prevenção de situação de risco e regularização fundiária em assentamentos subnormais. Ademais, há diretrizes definidas no Plano de Reabilitação, as quais estabelecerão novos usos para instalações abandonadas.

De modo complementar, nos instrumentos apresentados no plano é possível identificar ações para a promoção da regularização fundiária, sendo eles por meio da Transferência do Potencial Construtivo, do Direito de Preempção, da Concessão do Direito Real de Uso e na definição da Zona de Especial Interesse Social (ZEIS). Dentre eles, pode-se citar que na ZEIS há a previsão de estabelecer condições especiais para a regularização fundiária de assentamentos subnormais e ampliar a oferta de moradia.

Diante das questões acima apresentadas, verificou-se que nos municípios da RM há diretrizes gerais para a regularização fundiária no território municipal, no entanto essas diretrizes pouco foram aprofundadas, por meio da criação de uma lei específica para tratar da temática. Além da criação da Lei, poucas foram as ações implementadas a nível municipal para promoção da regularização e assegura a posse da terra e da propriedade para a população, principalmente de baixa renda.

Deste modo, verifica-se que há necessidades de implementação de ações nos territórios municipais para a regularização fundiária, sendo este um ponto de extrema importância a ser considerado na definição de políticas públicas de âmbito estadual e municipal.

3.6 Análise Qualitativa do Plano Diretor

Na análise qualitativa dos Planos Diretores dos municípios que compõem a RMGSL, verifica-se que estes foram organizados principalmente para cumprir a obrigatoriedade da lei federal, que estabelecia que os municípios deveriam elaborar os seus planos até o ano de 2006, período cinco anos posterior à aprovação do Estatuto da Cidade (EC), principal instrumento normatizador para a política urbana local. Cumprindo tal exigência no intuito de assegurar acesso a recursos diversos, junto à órgãos federais. No cenário nacional o que se verificou, nesse período, foi o aumento significativo desses planos, no entanto o questionamento existente reside sobre a qualidade desse instrumento, uma vez que muitos não traduzem o cenário para que foi elaborado, fazendo uma dissociação entre a lei e a realidade.

Dos municípios da RMGSL, os planos foram todos elaborados entre os anos de 2006 e 2007, estando todos desatualizados, descumprindo a diretriz geral, que previa que estes deveriam ser revisados a cada 10 anos, no intuito de incorporar e estabelecer novas políticas e diretrizes que passem a condizer com a nova realidade e a que se prospecta. Nesse cenário, apenas as municipalidades de São Luís, São José de Ribamar e Presidente Juscelino estão caminhando em busca de atualização desse instrumento, além do município de Morros que já possui o plano elaborado.

Para a compreensão dessas leis no âmbito dessas cidades, a seguir serão apresentadas algumas especificidades, destacando a sua estrutura geral e os principais componentes dessas políticas urbanas.

3.6.1 Alcântara

O Plano Diretor é um instrumento normativo e orientador da política de planejamento e desenvolvimento territorial urbano e rural. Suas diretrizes e as prioridades devem estar contidas nos princípios propostos no PPA, na LDO e na LOA, com vistas à sustentabilidade socioambiental do município e de todos os seus habitantes.

Em seus objetivos gerais, o plano estabelece os principais elementos que passam a compor a Política de Desenvolvimento Urbano, que insere o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, o direito à moradia digna, à regularização fundiária, ao desenvolvimento econômico por meio da integração das atividades urbanas e rurais, acessibilidade e mobilidade universal e à participação popular.

O plano indica apenas uma diretriz macro, que envolve a promoção de políticas públicas de combate às desigualdades existentes no município e entre seus habitantes, quanto ao acesso à habitação digna, infraestrutura e serviços públicos das áreas mais carentes. No atendimento dessa diretriz estabelece que as políticas presentes no plano são as voltadas para o desenvolvimento sustentável, regularização fundiária, habitacional de interesse social, acessibilidade e mobilidade, infraestrutura e saneamento e da gestão participativa.

A lei estabelece os instrumentos jurídicos e tributários, com base no Estatuto da Cidade, a serem utilizados para a indução do desenvolvimento territorial no município, no entanto devendo ser regulamentado por meio de lei específica. Dentre os instrumentos presentes no plano pode-se citar: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operação urbana consorciada; transferência do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança e zona especial de interesse social.

De modo complementar às definições dos instrumentos e no reconhecimento do território são feitas as delimitações e a sua caracterização, condição que contribuiu para a realização do macrozoneamento territorial, que utiliza os dados referentes à sua forma de ocupação, a disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos, tendo como base as características do ambiente natural e construído. No reconhecimento desses aspectos, o seu macrozoneamento está dividido em dois: o Macrozoneamento de Recursos Naturais e o Macrozoneamento de Uso do Solo.

O Macrozoneamento de Recursos Naturais tem como objetivo identificar, os diferentes graus de preservação exigidos pelo meio ambiente e determinar critérios de intervenção no meio ambiente natural, para isso ele é dividido em dois grupos: Áreas de Proteção Integral (API), que são áreas definidas pela legislação federal, no intuito de preservar a natureza e os recursos hídricos, e Áreas de Uso Sustentável (AUS), são áreas destinadas a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável.

No Macrozoneamento de Uso do Solo ficou estabelecido que seu objetivo é identificar e disciplinar, no território do município, as diferentes formas de ocupação e uso do solo para atendimento das exigências da função social da cidade e da propriedade. Para atingir tal objetivo, o macrozoneamento é dividido em: Macrozona de Uso Urbano; Macrozona Étnica de Uso Rural e Macrozona de Interesse Militar sobreposta ao Território Étnico, sendo que todas essas Macrozonas são subdivididas em outras quatro.

No delineamento das políticas presentes no plano, são estabelecidos objetivos e diretrizes norteadores para ações a serem efetivadas no território, no entanto não suficientes, sendo necessário a elaboração de lei específica para regulamentar princípios que foram postos de modo geral.

Assegurando o cumprimento do processo participativo, o plano define os instrumentos para o sistema de Planejamento e Gestão Democrática, para criar canais de participação da população na gestão e no planejamento urbano. Fica definido que a gestão democrática da cidade será garantida através dos órgãos colegiados da política urbana e rural, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre as políticas setoriais, conferência municipal e por meio de iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural.

Ademais, em suas diretrizes finais, após a aprovação do Plano Diretor, deverá ser elaborado em um período de 10 meses as seguintes políticas setoriais: política de regularização fundiária; política habitacional de interesse social; política de acessibilidade e mobilidade territorial e a política de meio ambiente e saneamento ambiental.

3.6.2 Bacabeira

O Município de Bacabeira elaborou seu Plano Diretor em 2007, passando a ser um instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e em especial da política urbana municipal. Na definição de seus objetivos, o plano prevê ordenar o crescimento do município do ponto de vista estratégico, para garantir o bem-estar de seus habitantes e priorizar a redução das desigualdades sociais.

As políticas municipais, delineadas no plano serão executadas de forma integrada e complementar, obedecendo os objetivos estratégicos e de planejamento físico-territorial do Plano Diretor.

Nas suas premissas iniciais, o plano fixa quais serão os seus objetivos gerais e estratégicos, para assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Para isso, segue uma estrutura que se divide em: estratégia territorial das políticas municipais; organização territorial e urbana; sistema de planejamento territorial urbano e ambiental e infrações e penalidades.

No primeiro quesito, denominado de Estratégia Territorial das Políticas Municipais há a divisão de políticas que tratam das áreas que são prioritárias para o município, sendo esses mencionados pelo Estatuto da Cidade. Das políticas descritas no plano, pode-se mencionar: a política ambiental; as políticas sociais que envolvem as áreas de lazer, da saúde, da educação e da habitação de interesse social; política do turismo; a política agrícola e de agronegócio; a política urbana, que envolve os temas da estruturação urbana e da infraestrutura urbana; a política de tráfego e transportes; a política de patrimônio cultural.

No título que trata da Organização Territorial e Urbana dá-se forte ênfase no Zoneamento, com a sua divisão em diferentes áreas e zonas, em conformidade com as características identificadas durante a elaboração do plano. Nesse item foram divididos nove Zonas, sendo três Zonas Urbanas (diversificada, uma consolidada e outra de expansão); três Zonas Especiais, (de interesse social, de interesse ambiental e a outra de negócios); uma Zona Rural Urbana; uma Zona Rural e uma Área Reservada. Nas definições de suas diretrizes e objetivos fica definido que o Programa Municipal de Regularização Fundiária deverá ser implantado prioritariamente na Zona de Interesse Social.

A divisão dessas zonas no Plano Diretor ocorre em virtude das diferentes possibilidades de uso e ocupação e as vocações identificadas para a dinamização do espaço. As Zonas Urbanas foram caracterizadas em função das condições e disponibilidade de infraestrutura urbana, capacidade da rede viária e das diretrizes estratégicas de expansão urbana. As Zonas Especiais têm suas características e a definição de seu uso devido à destinação funcional predominante e conforme as vocações socioeconômicas municipais e os objetivos estratégicos do Plano Diretor. Enquanto as Áreas Reservadas são espaços destinados à instalação de obras de infraestrutura de

interesse público, à segurança de infraestrutura instalada, assim como à implantação de equipamentos de interesse coletivo.

No contexto das Zonas Especiais de Interesse Social, o plano define que são áreas destinadas aos usos de interesse social, em especial de habitação. Para isso estabeleceu duas zonas, a ZEIS 1 e a ZEIS 2, sendo a primeira localizada na sede, com embrião formado por 50 casas, e a segunda em outra localidade (São Pedro) onde estabelece a possibilidade de instalação de ecovilas. As Zonas Especiais de Interesse Ambiental definem como áreas de proteção a Reserva Extrativista Rio Perizes, a APA Rancho Papouco, a APP limite ao Rio Mearim e o Parque Municipal do Jaú.

Nesse plano, sendo uma das características desse município, devido a sua localização, foram definidas Zonas Especiais de negócio que são destinadas a um complexo de empreendimentos econômicos, agropecuários, industriais e de serviços, geradores de trabalho e renda, de interesse para a sustentabilidade da economia municipal. Estas zonas são divididas com base no potencial industrial identificado, a citar: duas zonas industriais, uma zona de serviços e duas zonas de agronegócio.

A lei estabelece parâmetros para uso e ocupação do solo urbano e para o parcelamento do solo urbano e rural. Além disso, estabelece os principais instrumentos urbanísticos a serem utilizados no município, dentre estes pode-se citar: a transferência do direito de construir; a outorga onerosa do potencial construtivo; parcelamento, edificação e urbanização compulsória e consórcio imobiliário; operações urbanas; imposto territorial progressivo e das isenções de impostos; e usucapião de imóvel urbano. de modo complementar, a lei estabelece que alguns instrumentos serão aplicados com base na Legislação Federal e Estadual e a Lei Orgânica Municipal, dentre estes pode-se citar a desapropriação; a regularização fundiária; o direito de superfície; o direito de preempção, entre outros estabelecidos no artigo 130.

No item sobre o Sistema de Planejamento Territorial Urbano e Ambiental, que é formado pelo órgão municipal competente e pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, este se responsabiliza pelo controle da aplicação da lei e seus processos de análise e revisão. É um dos principais responsáveis por intermediar decisões que podem impactar diretamente na expansão do município e as formas de uso e ocupação do solo.

Nas infrações e penalidades a lei estabelece competências necessárias para o exercício de funções, a citar de fiscalização, infrações, penalidades e controle que possam impactar o desenvolvimento urbano e que contrariam os princípios definidos no Plano Diretor.

O Plano possui em seus elementos complementares, que estão em anexo, o Mapa do Zoneamento, permitindo o reconhecimento das zonas definidas e sua espacialização, o mapa de centralidade, que identifica os locais centrais no município, sendo os urbanos, os de expansão urbana e os agroubanos, mapa da hierarquia viária e sua classificação, que fixa a largura mínima e demais dimensionamentos necessários, composição da organização territorial, mapa de áreas verdes, parâmetros de ocupação e parcelamento, mapa de redes e a classificação das atividades incômodas.

3.6.3 Morros

Com um plano recentemente elaborado, no ano de 2018, é tido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano do município, devendo ser aplicado em todo o território e ser considerado em todos os planos setoriais a serem elaborados. Além disso, como previsto no EC, este plano de escala macro, deve ter a incorporação de suas diretrizes, nas Leis Orçamentárias e no seu Plano Plurianual.

É o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal e de expansão urbana, executada pelo Poder Público municipal tendo por finalidade orientar a atuação da administração pública e da iniciativa privada, segundo os imperativos da democracia e da justiça social. A lei estabelece princípios e diretrizes gerais para atingir os seus objetivos. Para isso, dá ênfase especial a alguns elementos centrais, a citar: a política de desenvolvimento e expansão urbana, para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Com a compreensão da atual condição desse município, no que se refere principalmente à localização, este fixa como um dos os seus objetivos estratégicos a caracterização do município como Polo de Difusão de Tecnologia e Fornecimento para as regiões limítrofes as BR.

Nos seus primeiros artigos, a lei fixa dez instrumentos a serem implantados no território para assegurar a prevalência dos direitos urbanos. Dos instrumentos determinados têm-se: desapropriação por interesse social ou por utilidades públicas; tombamento de imóveis; regime especial de proteção urbanística e de preservação ambiental; direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IPTU progressivo no tempo; estudo de impacto de vizinhança; outorga onerosa; transferência do direito de construir; parcelamento, edificação ou utilização compulsória; zona especial de interesse social.

Devido a sua integração com a região metropolitana, o plano prevê que tal condição será um importante fator para o seu crescimento devido aos investimentos industriais e ao grande fluxo de turistas, ampliando o círculo de influência regional e projetando o crescimento demográfico. A longo prazo os interesses de municípios vizinhos poderão ser congregados de modo a consolidar as relações da região metropolitana já existente.

Em continuidade aos princípios iniciais delineados o plano segue definindo diretrizes e as políticas de estruturação do município, estas constituem um conjunto de medidas que objetivem a promoção humana, a redução das desigualdades sociais e a participação dos agentes sociais públicos e privados na gestão do desenvolvimento municipal, para a melhoria da qualidade de vida da população.

No atendimento de tais questões fica definido diretrizes sociais para diferentes áreas, como citadas a seguir:

1. Diretrizes sociais

• Educação:

- Igualdade de condições para o acesso e para a permanência na escola, no ensino pré-escolar e fundamental, incluída a educação especial;

- A garantia de padrão de qualidade de ensino nas escolas públicas municipais;

- A valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática da escola;

- **Saúde:**

- A gestão democrática, a universalização e a descentralização dos serviços e das ações da saúde;

- A promoção de ações prioritárias de prevenção e de aprimoramento do controle sanitário;

- A ação curativa.

- **Ação social**

- A promoção humana da população, mediante o exercício da cidadania;

- A qualificação técnico-profissional;

- A dignificação da criança e do adolescente, do idoso e dos segmentos sociais mais carentes;

- Implantação de CREAS no município de Morros.

- **Cultura**

- O resgate das raízes culturais;

- O incentivo às manifestações artístico-culturais da população;

- A promoção do acesso aos bens da cultura e o incentivo à produção cultural;

- Implantação de museu artístico cultural com enfoque no artesanato e produção local.

- **Desporto, da recreação e do lazer**

- A promoção e a descentralização das práticas desportivas, priorizando o esporte amador e popular;

- A distribuição especial de recursos, serviços e equipamentos, objetivando a implantação de áreas multifuncionais para esporte, lazer e recreação.

- **Habitação**

- A implantação de programas habitacionais voltados às famílias carentes, no meio urbano e rural;

- A construção e reforma de imóveis, tendo em vista a criação de condições para a moradia digna;

- A habitação para o trabalhador rural;

- A regularização fundiária dos imóveis urbanos.

2. **Diretrizes econômicas**

- **Agropecuária:**

- O incentivo à produção e à sua diversificação;

- O avanço tecnológico, visando ao aumento da produtividade e à qualidade;

- A agroindustrialização.

- **Na indústria:**

- O estímulo à expansão e à modernização do parque industrial, proporcionando a base tecnológica;

- A consolidação das áreas industriais existentes;

- A instalação de plantas industriais, observados o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento racional do município.

- **Comércio e nos serviços:**

- Incentivo à expansão e à diversificação das atividades comerciais e de serviços;

- Fortalecimento das funções polarizadoras do município.

3. Diretrizes físico-ambientais do Plano Diretor de Morros

- **Infraestrutura e saneamento básico:**

- A universalização, a adequação e a consolidação dos sistemas de abastecimento e das redes de distribuição de água, de luz e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, bem como do manejo do lixo;

- O controle das águas pluviais e fluviais.

- **Sistema viário e de transporte:**

- A integração e a interligação plena dos sistemas viário e de transporte, disciplinando o trânsito e definindo as suas funções hierárquicas;

- A garantia da universalização, da qualidade, da eficiência e da eficácia aos serviços públicos.

- **Ocupação e organização do espaço urbano**

- Democratização e a racionalização do espaço urbano;

- O adensamento da área urbanizada e dos corredores urbanos;

O ordenamento da implantação e expansão de atividades industriais, comerciais e de serviços.

4. Diretrizes político-administrativas do Plano Diretor de Morros

- A desconcentração do poder político e a descentralização dos serviços públicos.

- A gestão democrática, mediante a participação dos cidadãos organizados nas decisões dos agentes públicos, as quais afetem a organização do espaço, a prestação dos serviços e a qualidade do ambiente urbano;

- A preservação do patrimônio público.

No item que trata da estruturação urbana de Morros suas definições estão pautadas na integração do sistema de políticas setoriais, tendo como base os objetivos estratégicos e nas diretrizes de desenvolvimento. Essas ações envolvem: a ordenação do território; o controle do uso do solo; a infraestrutura, os equipamentos e os serviços; sistema viário de transporte e a estrutura econômica. No decorrer dos artigos que tratam do capítulo da estruturação urbana são delineados objetivos, princípios e ações para os componentes que o integram.

O plano estabelece os instrumentos da política de desenvolvimento urbano a serem implementados no município, que foram criados para assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Dentre os instrumentos regulamentados nesse plano têm-se: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC; Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo – IPTU Progressivo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência e Outorga onerosa de Potencial Construtivo; Direito de Preferência; Estudo de Impacto de Vizinhança; Zonas de Especial Interesse Social. Destaca a necessidade de elaboração de lei específica para regulamentar os princípios previstos no Plano Diretor.

Além desses instrumentos, o plano determina quais serão os instrumentos complementares do plano a serem elaborados a citar: Lei do Perímetro Urbano; a Lei do Zoneamento do Uso e da Ocupação do Solo Urbano e Sistema Viário; a Lei do Parcelamento do Solo Urbano; o Código de Obras e Edificações; o Código de Posturas; a Lei de Regularização Fundiária; o Código Ambiental e o Código Tributário.

No trato das questões urbanas e rurais, o plano estabelece um parâmetro geral que define diretrizes para a integração urbana e rural, que busca estabelecer princípios para integrar e dinamizar os diferentes espaços. Para isso, cria a política de desenvolvimento rural que prevê a adoção de programas de desenvolvimento do meio rural, de acordo com suas aptidões econômicas, sociais e ambientais, objetivando a integração do campo com a cidade. Essa política busca promover o desenvolvimento sociocultural da população rural, o estímulo ao cooperativismo, o incentivo à diversificação agrícola e à agroindustrialização, o estímulo à produção de alimentos e à ampliação de programas para sua comercialização, a expansão dos sistemas de abastecimento de água e de telefonia rural e das redes de distribuição de energia elétrica, a preservação do meio ambiente, promovendo a recuperação de matas ciliares, o uso racional dos agrotóxicos e a destinação do lixo tóxico, entre outros.

Além da integração urbana e rural, trata também sobre a integração regional, que estabelece que o desenvolvimento do município, resguardada sua função polarizadora, será promovida de forma integrada com os demais municípios da região, mediante parcerias e consórcios intermunicipais, assegurando maior participação no desenvolvimento regional e nacional.

3.6.4 Paço do Lumiar

O Plano Diretor de Paço do Lumiar, elaborado com base nos princípios definidos na Lei Orgânica do Município, bem como na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, tem como objetivo ordenar o crescimento da cidade, estimular seu desenvolvimento econômico de forma sistemática, harmônica e contínua, assegurando o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e rural.

No atendimento dos seus objetivos e das diretrizes gerais e fundamentais, o plano tem sua estrutura dividida em macropolíticas, direcionadas para diversas áreas: meio ambiente natural, infraestrutura social, infraestrutura econômica, meio ambiente edificado, planejamento e gestão participativa.

Tendo estabelecido os princípios para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e rural, a referida lei determina os parâmetros que deverão ser aplicados e seguidos para garantir o cumprimento desses dois quesitos. Para garantir o cumprimento da função social da cidade deverá haver a universalização do acesso ao trabalho, à moradia, ao lazer, à educação e cultura, à saúde, ao transporte público, às infraestruturas e equipamentos e serviços urbanos, à proteção do patrimônio e da produção cultural, meio ambiente ecologicamente equilibrado e à gestão democrática. No que se refere a propriedade urbana e rural, essa cumpre a sua função social quando atende no mínimo a compatibilidade do uso da propriedade com uma infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, a preservação da qualidade de vida do ambiente urbano e natural e a segurança, bem-estar, educação e saúde dos seus usuários.

Na divisão da macropolítica do meio ambiente natural são realizadas subdivisões para atendimento dos seus objetivos e diretrizes que estão associados à proteção e revitalização do meio ambiente, controle e melhoria da qualidade do ar e da água, do solo, da fauna e da flora. As suas subdivisões resultaram em política de preservação ambiental, que define ações para promover um meio ambiente ecologicamente equilibrado, política de saneamento ambiental, suas ações estão pautadas na manutenção do meio ambiente equilibrado, por meio de ações que visam a coleta e adequação dos sistemas de esgotamento sanitário, coleta de resíduos e a drenagem de águas pluviais, política municipal de limpeza pública, tem como objetivo implementar o Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos, para proporcionar coleta, tratamento e destino adequado aos resíduos.

Na macropolítica de infraestrutura social ficam estabelecidas ações para as questões sociais no município. para isso é dividido em política de habitação, que define objetivos e diretrizes para proporcionar a população acesso à moradia digna, dando ênfase à população de baixa renda, política de esporte e lazer, que tem como objetivo proporcionar o pleno desenvolvimento físico, mental e social dos habitantes do município, política cultural, que objetiva a preservação e a valorização do patrimônio cultural e natural do município e política de mobilidade urbana, que em suas diretrizes busca atender as demandas por deslocamento da população oriunda da zona urbana e da rural, através do sistema de trânsito, transporte e do sistema viário.

Na macropolítica de infraestrutura econômica são definidos elementos a serem utilizados pelo poder público municipal, em consonância com as demais legislações, o desenvolvimento econômico e social sustentável, por meio de políticas setoriais nas áreas do turismo, da indústria, da agropecuária, do desenvolvimento rural, da pesca e aquicultura.

A macropolítica do meio ambiente edificado trata dos espaços urbano e rural do município no intuito de promover o ordenamento territorial. No atendimento dessa questão, a lei se subdivide para possibilitar a compreensão do espaço municipal, identificar e definir os possíveis usos e ocupações dos diferentes espaços, e definir os instrumentos jurídicos e tributários a serem aplicados na busca do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e rural.

No macrozoneamento urbano e rural são definidos os limites entre as áreas urbanas e rurais, assim como as atividades que podem ser realizadas nos diferentes espaços. Com ênfase maior para a zona urbana, área dotada de infraestrutura, serviços e

equipamentos, é dividida em três zonas específicas: a Zona de Especial Preservação Natural; a Zona Especial de Preservação Cultural e Paisagística e a Zona de Restrição Específica. Nos delineamentos da Zona de Restrição Específica, criada no intuito de estabelecer e reconhecer áreas com características semelhantes, favorecendo a implementação dos instrumentos de ordenamento e controle urbano, foi dividida em: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são porções do território destinadas a proporcionar acesso à moradia digna para a população em condições de vulnerabilidade social, bem como proporcionar melhorias urbanísticas em áreas carentes de serviços; Zona de Urbanização Básica (ZUB), porção do território que é caracterizado pelo uso misto, tendo como predominância o uso residencial, com predominância de média a alta densidade demográfica; Zona de Urbanização Intensa (ZUI) porção do território que é caracterizado pelo uso misto, tendo como predominância o uso residencial, com predominância de baixa densidade demográfica.

Como componente da macropolítica, há o capítulo que trata do parcelamento do solo urbano, que será utilizado para fins urbanos e para a regularização fundiária. A lei, ainda que de modo geral, fixa parâmetros a serem utilizados, que varia de acordo com o tipo e o tamanho do parcelamento do solo que está sendo definido, como o loteamento, o desmembramento e o remembramento. No Uso e Ocupação do Solo Urbano são definidas normas/restrições para a ocupação e utilização do lote, o qual fixa porcentagens para área mínima, área mínima permeável e gabarito máximo.

Além disso, nessa macropolítica são fixados os instrumentos jurídicos e tributários a serem implementados no atendimento das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade. Dos instrumentos a serem implantados no território municipal pode-se mencionar: Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória; Desapropriação por Título da dívida pública; Direito de Superfície; Solo Criado; Consórcio Imobiliário e da Operação de Interesse Social; Operações Urbanas Consorciadas e Fundo de Urbanização.

Na macropolítica de planejamento e da gestão democrática estão definidos os principais elementos necessários para assegurar a participação da população na gestão e no planejamento urbano, que ocorrerá mediante a criação do Conselho Municipal, a realização de conferências, audiências públicas, orçamento participativo, iniciativa popular de projetos de lei, entre outros. Além disso, cria o sistema de planejamento municipal para assegurar a elaboração, a revisão, o aperfeiçoamento, a implementação e o acompanhamento do Plano Diretor de Paço do Lumiar e dos planos, programas e projetos dele decorrentes, os quais serão efetuados mediante processo de planejamento, implementação e controle, de caráter permanente e participativo.

3.6.5 Rosário

O Plano Diretor de Rosário também elaborado no ano de 2006, por meio de processo participativo, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, parte integrante do processo de planejamento municipal nos aspectos político, socioeconômico, físico-territorial, ambiental e institucional, orientando os agentes públicos e privados na produção e gestão do espaço urbano.

O plano tem por finalidade a qualificação e o desenvolvimento equilibrado e sustentável do meio urbano e rural, para fazer cumprir a premissa constitucional da garantia das funções sociais da cidade e da propriedade, orientando e integrando a ação

dos agentes públicos municipais estaduais e federais, bem como a sociedade civil e a iniciativa privada na produção, apropriação, consumo e gestão do município, com vistas a garantir o bem estar individual e coletivo dos seus habitantes.

O plano tem dentre os seus objetivos gerais a participação da população nas decisões relacionadas à gestão e ao planejamento, pleno desenvolvimento socioeconômico, preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e patrimônio cultural, histórico, paisagístico e artístico, a justa distribuição e suprimentos de infraestrutura, especulação imobiliária e o cumprimento da função social da cidade.

Define diretrizes a serem atendidas para que haja o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, no intuito de assegurar melhoria no acesso à moradia, a infraestrutura, lazer, saúde e definir critérios para ocupação e uso do solo.

O Plano Diretor de Rosário, objetivando potencializar determinadas áreas de interesse, estabelece políticas no intuito de promover o desenvolvimento local, assim como ações que assegurem melhor qualidade de vida de seus habitantes e usuários, o fortalecimento de sua base econômica, a partilha dos bens e serviços e a qualidade ambiental do meio local. Para isso, estabelece como prioritárias quinze políticas que estão voltadas para o desenvolvimento econômico, o abastecimento de água, o saneamento básico, a saúde pública, a educação, o esporte e lazer, a cultura, o turismo, a assistência social, o ordenamento do espaço urbano, o habitacional, o transporte urbano, o meio ambiente, o planejamento e gestão e a ação agropecuária.

Ainda que sejam áreas prioritárias definidas no plano, ao longo da definição dos seus artigos, em algumas políticas foram definidos outros elementos complementares no intuito de atender os objetivos e diretrizes gerais. Na Política de Desenvolvimento Econômico é subdividida em Política de Abastecimento Alimentar; a Política da Pesca; da Indústria Pesqueira; do Incentivo a atividades econômicas da construção civil e do Turismo. Além disso, determina instrumentos, programas institucionais e medidas para a indução ao desenvolvimento econômico.

A Política de Abastecimento de Água visa a oferecer a população do município, serviços de abastecimento de água que garanta oferta para consumo residencial e outros usos, em quantidade suficiente para atendimento das demandas dos usuários e com padrões de qualidade.

A Política de Saneamento Básico, que envolve ações para a drenagem urbana, abastecimento de água potável e esgoto sanitário, busca por meio de suas definições promover o desenvolvimento urbano através da execução de ações adequadas para a solução dos problemas associados ao tema, atendendo anseios e necessidades da população local. Das políticas complementares que envolvem a macropolítica de saneamento têm-se: o Sistema de Drenagem Urbana, o Sistema de Esgotamento Sanitário e os Resíduos Sólidos.

A Política de Saúde busca garantir a toda população plena condição de saúde, através do acesso universal e igualitário dos serviços de saúde, ações preventivas, humanização no atendimento e gestão participativa.

A Política de Educação estabelece como um dos objetivos garantir a oferta adequada do Ensino Básico, Ensino Infantil, Fundamental, Ensino Superior, Técnico e Profissionalizante. Essa política busca promover oferta de educação de qualidade, visando à redução da taxa de analfabetismo por meio de ações que envolvam também pais e professores.

A Política de Esporte e Lazer busca propiciar à população condições de desenvolvimento físico, mental e social, através do incentivo à prática de atividades esportivas e recreativas e o fortalecimento dos laços sociais e comunitários.

A Política de Assistência Social tem como fundamento proporcionar às pessoas e às famílias carentes condições para a conquista de sua autonomia, mediante o combate às causas da pobreza, redução das desigualdades sociais e promoção da integração social.

Na Política de Organização do Espaço Urbano está estabelecido objetivos e diretrizes para a regular a ação dos agentes imobiliários produtores, apropriadores e consumidores do espaço urbano, de modo a elevar seus níveis qualitativos, com prioridades especiais para os espaços habitados e utilizados pelos grupos sociais de mais baixa renda. Além disso, na política imobiliária é atribuída ao município a responsabilidade de promover ações conjuntas no tocante à coordenação entre o uso e a capacidade de suporte da infraestrutura urbana em geral, destacadamente a de circulação. Também atuará para a sua regulamentação, de forma a obter a redução do preço de acesso ao solo urbano pelos cidadãos que o necessitem para a moradia, para as demais atividades produtivas e para o uso do solo socialmente justificado.

Na definição dessa política são estabelecidos os principais instrumentos urbanísticos a serem implementados, no intuito de assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade e controlar o mercado imobiliário. Dentre os instrumentos pode-se mencionar: a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Utilização Compulsória; Desapropriação para fins de Reforma Urbana; Consórcio Imobiliário; Direito de Superfície; Transferência do Direito de Construir; Operação Urbana Consorciada e Direito de Preempção.

A Política Municipal de Habitação tem como seu objetivo principal assegurar a todos o direito à moradia, dentro de padrões adequados de habitabilidade e salubridade, considerando as identidades e vínculos sociais e comunitários das populações beneficiárias. Essa política determina que o poder público é o principal responsável em promover habitação popular de baixa renda, só ou em conjunto com a iniciativa privada, cabendo esta última, o atendimento às demandas habitacionais das demais faixas de rendas, sem prejuízo do cumprimento de diretrizes preestabelecidas nesta lei.

A Política de Transportes Urbanos tem como finalidade diminuir os custos de urbanização, priorizando o transporte coletivo em relação ao individual. Nas definições de suas diretrizes, a lei estabelece elementos para a regulamentação da implantação do sistema de transporte coletivo, na oferta de diferentes modos de transporte. Além disso, faz menção à realização, a cada dois anos, de pesquisa sobre origem e destino, no intuito de melhorar ou redimensionar a oferta desse serviço para a população local. Nas suas divisões a referida política estabelece parâmetros para o Sistema Municipal de Trânsito e Transporte, que envolve o conjunto de infraestrutura, veículos e equipamentos utilizados no deslocamento de pessoas e bens.

Na Política de Meio Ambiente ficam estabelecidas definições e parâmetros a serem utilizados na gestão do meio ambiente no município, visando à promoção de qualidade ambiental, por meio da articulação entre ambiente natural e construído. Para tal fim estabelece objetivos e diretrizes, que buscam não apenas criar a Política Municipal de Meio Ambiente, mas também possibilitar que toda a população usufrua de um ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, para promover uma melhor qualidade de vida; ademais estabelece algumas restrições para possibilitar a conservação dos recursos naturais existentes e o seu uso de modo racional e sustentável.

Associada à Política de Meio Ambiente há as questões ligadas à gestão dos resíduos sólidos, as quais estabelecem que a Secretaria de Meio Ambiente é o órgão responsável pela sua gestão. Dentre as diretrizes delineadas nessa política, pode-se destacar as ações para a promoção da redução e reutilização, por meio da reciclagem, dos resíduos e o incentivo ao fortalecimento de ações para a reciclagem dos lixos, apoiando assim a formação de cooperativas e associações de catadores.

No atendimento dos diversos temas envolvidos à questão ambiental, a política possui subdivisões constituídos pelos temas voltados à Biodiversidade, às Populações Tradicionais e aos Recursos Hídricos.

No item sobre o Sistema de Planejamento e Gestão há a regulamentação para a criação da secretaria que será responsável pela gestão e por auxiliar na política financeira, para a promoção do desenvolvimento urbano no município, por meio do desenvolvimento de ações estratégicas. Essa secretaria, denominada de Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, juntamente aos órgãos de planejamento setorial, conselhos setoriais, como o Conselho Municipal da Cidade, Núcleo de informações oficiais do município e órgãos centrais de planejamento serão os integrantes do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão.

Para a regulamentação desse sistema, estabelece que deverá ser criado um órgão central de planejamento que será responsável pela coordenação e implementação do Plano Diretor, assim como a gestão de todos os elementos a ele diretamente envolvidos.

Para cumprimento dos princípios delineados pelo Estatuto das Cidades para assegurar um processo participativo em prol do desenvolvimento urbano foram definidos objetivos e diretrizes para promover a gestão democrática da cidade. A inserção dessa política objetiva valorizar e garantir o envolvimento da comunidade, de forma organizada na gestão pública e nas atividades políticas e socioculturais, assegurando a transparência das ações administrativas e financeiras do município.

De modo complementar, na Política de Organização do Espaço são definidos os Instrumentos da Política de Planejamento e Desenvolvimento do Município: os Tributários, os Financeiros, e os Jurídicos, no entanto sem definir diretrizes gerais para cada um dos instrumentos previstos no plano a ser aplicado no território municipal.

Na sua estrutura, o plano determina ações estratégicas que direcionaram ao longo dos anos ações para a promoção do desenvolvimento urbano, essas ações estão previstas no item que trata sobre a constituição do Plano Diretor Participativo. Neste item há diversas subdivisões que tratam de diferentes áreas que foram definidas como estratégicas, dentre elas pode-se mencionar a estruturação territorial e a integração regional, a promoção econômica, que busca por meio de incentivos nos diversos setores produtivos geração de renda e promover a sua distribuição, a qualificação ambiental natural, que define ações que visam a promover a preservação da biodiversidade e da paisagem natural, qualificação do ambiente construído, que estabelece diretrizes e ações que visam à otimização do uso da infraestrutura básica, dos equipamentos e serviços públicos, a redução dos conflitos de parcelamento, uso e ocupação do solo e a preservação dos laços culturais, promoção social, que busca a promoção do acesso à habitação digna, ao trabalho e renda, à educação, assistência social e à segurança mobilidade urbana e rural ações que buscam possibilitar diferentes deslocamentos, de modo rápido, seguro e com custo acessível.

A lei fixa os principais instrumentos de controle urbanístico, que deverão ser elaborados posteriormente à elaboração do Plano Diretor, que são a Lei do Perímetro

Urbano e Rural, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Territorial, o Código de Obras e Edificações o Código de Posturas, Lei do Meio Ambiente e da Paisagem Urbana.

Nas definições finais, inserido no contexto dos instrumentos complementares do Plano Diretor, ficam previstos a elaboração dos seguintes planos setoriais: os Planos Urbanísticos, os Planos de Mobilidade Urbana e Rural, Plano de Saneamento Ambiental, Plano de Infraestrutura e Equipamentos Públicos. Além disso, estabelece que deverão ser elaborados em período de até 12 meses pós Plano Diretor a base cartográfica, o cadastro técnico, a planta de valores imobiliários, o cadastro de equipamentos urbanos e o cadastro de informações sociais.

3.6.6 Raposa

O Plano Diretor de Raposa estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O plano estabelece como princípios fundamentais a gestão democrática, o fortalecimento da municipalidade, o desenvolvimento social justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado, redução das desigualdades sociais, o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Nas suas definições iniciais são definidos os princípios, objetivos e diretrizes para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, com o fito de promover uma adequação do uso da propriedade a sua função, incentivando a utilização desses espaços de modo que não impacte as especificidades locais.

A definição das políticas que estão delineadas no item caracterizado como Diretrizes da Ocupação do Solo, estabelece princípios associados ao planejamento territorial no intuito de ordenar o território municipal, para atender as funções econômicas e sociais da cidade, para compatibilizar o desenvolvimento urbano e rural com o uso e a ocupação do solo, as condições ambientais, a oferta de transporte coletivo, saneamento e demais serviços urbanos.

Para assegurar o cumprimento das diretrizes da política urbana, como definidos pelo Estatuto da Cidade, são instituídos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, a gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, plano municipal de desenvolvimento econômico e social, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos e Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Na sua estrutura geral, são determinadas políticas que são complementares as diretrizes do plano. Dentre essas, pode-se citar a política de habitação, que tem por objetivo universalizar o acesso à moradia com condições adequadas de habitabilidade, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico-fundiária e de provisão. No atendimento de suas diretrizes, prever a instituição da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, e a regularização da situação jurídica e fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. Além disso, o Plano Municipal de Habitação deverá ser realizado mediante a elaboração de diagnóstico contendo informações qualitativas e quantitativas das demandas no município.

A Política de Saneamento Ambiental, na busca de atingir e manter o equilíbrio do meio ambiente e a sustentabilidade ambiental, prevê diretrizes gerais para o sistema de abastecimento de água, o esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, pavimentação, limpeza urbana, manejo de águas pluviais e outros. Para assegurar o cumprimento dos objetivos dessa política, fica estabelecido que deverá ser elaborado o Plano Municipal de Saneamento Ambiental como instrumento da gestão devendo conter um diagnóstico da realidade municipal, metas e diretrizes gerais, programas de investimentos em obras e programas educativos.

Na definição da política, a ser regulamentada pelo plano, fica atribuído que o sistema de saneamento ambiental será implementado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgotos – SAAE, autarquia municipal, por Conselho Gestor e Fundo Municipal de Saneamento, garantida a participação da sociedade através dos meios de gestão democrática urbana.

De modo específico, na política geral há subdivisões que buscam definir e estabelecer parâmetros que são primordiais para assegurar o atendimento dos serviços. No que se refere aos resíduos sólidos, são estabelecidas diretrizes para a sua gestão no âmbito municipal, para isso estabelece a implementação de um sistema eficiente e eficaz que atenda a totalidade da população, dando adequado destino a esses resíduos, a educação ambiental para minimização dos impactos que este possa ocasionar no meio, redução na produção e a reutilização por meio de reciclagem, a redução das distâncias entre a fonte geradora e o centro de recebimento e disposição final envolvendo outros municípios da RM. Além disso, prevê a elaboração do Plano Setorial de Resíduos Sólidos, sendo que este deverá ser elaborado de forma integrada com o Plano de Saneamento Ambiental.

Na Política de Acessibilidade Urbana, busca-se a garantia do acesso ao conjunto de infraestrutura, veículos e equipamentos utilizados no deslocamento de pessoas, bens e animais no município. No atendimento de tais princípios é criado o Sistema de Acessibilidade Urbana, que se destina a acesso de todas as pessoas aos espaços, equipamentos, meios de transporte e comunicação, visando a assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana, priorizando as com restrições de mobilidade. Essa política cria o Sistema de Mobilidade Urbana e fixa as suas diretrizes, que envolvem os deslocamentos, a integração de políticas de transporte, trânsito, uso e ocupação do solo, de modo a priorizar a circulação de pedestre e de veículos não motorizados entre outros descritos no artigo 44. Esse sistema é formado pelo Sistema Viário; Sistema de Trânsito e o Sistema de Transporte Municipal. Além disso, fica estabelecido ao município a elaboração de um Plano Municipal de Acessibilidade Urbana.

No item que trata sobre a Divisão Territorial são definidos diretrizes e instrumentos para a promoção do desenvolvimento urbano da cidade, buscando por meio da identificação dos problemas urbanos e as especificidades das áreas, a redução das desigualdades socioespaciais e a promoção do controle da densidade e da qualificação ambiental. Nas suas diretrizes gerais são definidos princípios que buscam controlar e estimular a ocupação de áreas, a definição de usos compatíveis, a preservação e recuperação de áreas de interesse histórico e ambiental.

A divisão territorial e o cumprimento dos objetivos previstos se consolidaram com a divisão do município em macrozonas, que foram caracterizadas conforme identificação local, como forma de potencializar ou controlar os usos e ocupações, com base na infraestrutura existente. Desse modo, foram determinadas duas macrozonas: a do Ambiente Construído, que compreende as áreas caracterizadas pela predominância do conjunto edificado, definido a partir da diversidade das formas de apropriação e ocupação

espacial e a Macrozona Ambiente Natural que compreende as áreas caracterizadas pela presença significativa da água, como elemento natural definidor do seu caráter, enriquecidas pela presença de maciço vegetal preservado e dunas, englobando as ocupações próximas a esses corpos e cursos d'água.

Na definição das Macrozonas foram realizados o Zoneamento, sendo dividido em 8 Zonas, das quais 5 para o Ambiente Construído e 4 para o Ambiente Natural. As cinco zonas que compõem o ambiente construído ocorrem tanto devido as suas especificidades, quanto aos padrões paisagísticos e urbanísticos de ocupação, e dos problemas e potencialidades urbanos e objetivos específicos.

Na Zona do Ambiente Construído (ZAC) I tem como objetivos ações que visam a reabilitação e conservação do Centro Histórico da Cidade; reurbanizar e dinamizar áreas ociosas; a dinamização econômica de áreas no município; estímulo ao adensamento e a ocupação de uso habitacional. Na ZAC II envolve as áreas mais adensadas, tendo suas ações voltadas para amenizar o adensamento, promovendo a dinamização econômica de áreas. Na ZAC III também visa a amenizar o adensamento construtivo e a dinamização do comércio e serviços locais e o uso residencial.

A Macrozona de Ambiente Natural tem como diretriz principal a preservação e a recuperação de forma sustentável dos recursos naturais da cidade, sendo dividida devido à sua área de abrangência e as peculiaridades de cada espaço, sendo denominadas de: Olho de Porco/Araçagy, Ilha das Ostras/Povoado Canto, Rio Paciência e Orla/Dunas. Além dessas, integram a Zona de Ambiente Natural a Zonas Especiais de Proteção Ambiental – ZEPA, Unidades de Conservação, a Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS imediatamente próximas a cursos e corpos d'água, Área de Preservação Permanente – APP, nos termos da legislação em vigor e o Setor de Sustentabilidade Ambiental – SSA, definido pela legislação em vigor.

Além das zonas citadas, o plano possui uma divisão para tratar das Zonas Especiais e Imóveis Especiais. As Zonas Especiais são áreas urbanas que exigem tratamento especial na definição de parâmetros urbanísticos e diretrizes específicas e se classificam em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais de Ocupação Transitória, Zonas Especiais de Proteção Ambiental e Zonas Especiais de Dinamização Econômica. Os Imóveis Especiais (IE) são imóveis que, por suas características peculiares, são objeto de interesse coletivo, devendo receber tratamento especial quanto a parâmetros urbanísticos e diretrizes específicas e são classificados em Imóveis Especiais de Interesse Social, Imóveis Especiais de Preservação e Imóveis de Proteção de Áreas Verdes.

O item que trata dos Projetos Especiais estabelece que podem ser destinados para áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas, intervenções que promovam sua requalificação urbana com inclusão socioespacial e a dinamização econômica. Em cada área que seja realizado algum projeto especial dever ser elaborado um plano específico que esteja de acordo com os objetivos definidos.

A lei estabelece os parâmetros e instrumentos a serem utilizados para promover o desenvolvimento urbano e atender o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Dos parâmetros urbanísticos a serem utilizados para a regulação do uso e ocupação do solo urbano, têm-se o coeficiente de utilização básico, mínimo e máximo, gabarito de altura, taxa de solo natural, afastamentos e taxa de ocupação. Esses parâmetros serão estabelecidos para cada zona, para assegurar o cumprimento dos princípios e objetivos da zona. Alguns desses parâmetros serão regularizados por meio

da elaboração e aprovação da Lei de Ocupação e Uso do Solo Urbano. Para atender tais princípios, o plano estabelece as disposições preliminares para a elaboração desta lei.

Seguindo os instrumentos presentes no Estatuto da Cidade são definidos quais serão utilizados no município, sendo condições necessárias para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano. Esses instrumentos (num total de 49) são subdivididos por áreas afins: os de planejamento (13); os jurídicos-urbanísticos (15); os de regularização fundiária (4); os tributários e financeiros (3); os jurídicos-administrativos (5) e os de democratização da gestão urbana (9). Ainda que todos esses instrumentos tenham sido previamente estabelecidos na lei, apenas os instrumentos jurídicos-urbanísticos foram detalhados, contendo as suas caracterizações gerais e algumas diretrizes que poderão ser aplicadas no território municipal. Alguns desses instrumentos serão regulamentados por lei específica a ser elaborada.

Assegurando o cumprimento dos princípios participativos, a lei apresenta os principais componentes necessários para a gestão democrática da Política Urbana. Para isso, estabelece os objetivos da gestão democrática e também a criação de um Sistema de Planejamento e Gestão, que envolve tanto os órgãos públicos municipais como a sociedade, no intuito de formular estratégia de gestão municipal. Como componentes desse sistema, têm-se os conselhos municipais, dos quais pode-se mencionar o voltado para o desenvolvimento urbano, do meio ambiente e do orçamento participativo, ambos possuindo diretrizes gerais, devendo ser regularizadas por lei específica.

Nas disposições finais, a lei estabelece como princípios determinantes para a complementação dessa política urbana, a elaboração dos seus instrumentos complementares. Dentre esses instrumentos têm-se: os Planos Setoriais de Macrodrenagem, Resíduos Sólidos e de Acessibilidade Urbana; o Plano de Desenvolvimento Econômico; Plano Municipal de Reassentamento; Plano de Habitação e Diretrizes para a Zona de Especial Interesse Social (ZEI).

3.6.7 São Luís

O Plano Diretor de São Luís, elaborado no ano de 2006, é o principal instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental. Na sua estrutura inicial há a definição de elementos que são centrais na política, como a função social da cidade, função social da propriedade, desenvolvimento sustentável, sustentabilidade socioambiental, área urbana, área rural, conservação integrada, urbanidade, reabilitação urbana, requalificação urbana, acessibilidade e desenho universal.

Na definição dos seus objetivos gerais, o plano prever assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, priorizar o bem estar coletivo em relação ao individual, promoção de regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, melhoria na qualidade da infraestrutura instalada e dos equipamentos urbanos, acessibilidade e mobilidade, incentivo ao turismo sustentável, com aproveitamento do potencial paisagístico, ambiental e cultural do município, garantia da participação popular nos processos de decisão, planejamento e gestão e a integração das atividades urbanas e rurais.

Em conformidade com os objetivos e a diretrizes delineadas, o plano se estrutura com a divisão em diferentes políticas, dentre as quais cita-se: política de desenvolvimento urbano; política rural e do uso do solo urbano e rural.

A Política de Desenvolvimento Urbano, que por meio das suas diretrizes, busca ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, com a utilização equilibrada do seu território e dos recursos naturais e materiais, visando a garantir o bem-estar de todos os seus habitantes e diminuir as desigualdades socioespaciais. Desse modo, com base nos seus objetivos, a política estabelece que sua ação visa à redução das desigualdades socioespaciais, da valorização imobiliária devido aos investimentos públicos, controle da expansão do perímetro urbano no município, a articulação com os governos e a iniciativa privada no processo de urbanização, para atendimento de interesses coletivos, proteção do patrimônio e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio histórico, paisagístico e arqueológico e planejamento territorial do desenvolvimento da cidade. (Art. 5, SÃO LUÍS, 2006).

Com a definição de suas diretrizes, busca-se a promoção do desenvolvimento local visando proporcionar melhor qualidade de vida para a população, infraestrutura e equipamento urbanos, através de medidas para o ordenamento territorial, implantação de novos empreendimentos para desenvolvimento econômico, promovendo diversificação na oferta de bens e serviços e ampliação na oferta de habitação de interesse social, destinados à população de baixa renda.

Na Política Rural há a busca por meio de suas diretrizes da promoção do desenvolvimento rural sustentável, que será resultado da compreensão da realidade e do potencial local, em conjunto com as políticas públicas e articulação institucional. Na definição dos seus objetivos, busca-se promover melhorias ao espaço rural e para seus habitantes por meio de maior oferta em infraestrutura, a regularização fundiária, uso da terra, com mediadas de baixo impacto ambiental e degradação ambiental.

Todos os instrumentos e princípios delineados nessa política há a pretensão de promover o desenvolvimento rural sustentável, através da implementação de atividades produtivas, assim como a garantia do direito à saúde, ao saneamento básico, infraestrutura produtiva, educação, ao trabalho, à moradia digna, ao transporte coletivo e adequado, à informação, ao lazer, ao ambiente saudável, à segurança pública e à participação das ações para a zona rural.

Das atividades que podem ser desenvolvidas no espaço rural do município de São Luís, o plano estabelece a exploração de atividades agropecuária, aquicultura, agroindustrial e turismo rural. As ações para a regularização fundiária no espaço rural estão associadas ao Fundo de Desenvolvimento Rural Sustentável.

De modo a complementar a efetivação dos princípios da política rural no município, por meio do seu artigo 19, estabelece os instrumentos dessa política, órgãos municipais envolvidos com a política de desenvolvimento sustentável, o Conselho e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, a legislação agrícola e a Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural Sustentável.

No que se refere à Política de Uso do Solo Urbano e Rural são estabelecidos para cada zona os diferentes usos que poderão ser realizados no território como: o institucional, residencial, industrial, agrícola, pecuário, entre outros. Além disso, a lei prevê a elaboração do Mapa de Vulnerabilidade Socioambiental para identificação dos potenciais riscos geológicos existentes no território, no entanto decorrido todos esses anos o município não dispõe desse mapa.

O Macrozoneamento é o componente presente no PD que visa, por meio da identificação da estrutura espacial e sua ocupação, a definir as áreas que serão urbanas e rurais, com o objetivo de ter maior aproveitamento da infraestrutura existente e assegurar a preservação do meio ambiente. Sua estrutura se subdivide em macrozoneamento ambiental, urbano e rural.

O macrozoneamento ambiental tem, dentre as suas diretrizes, identificar partes do território em que a proteção ambiental é uma das prioridades. Para isso divide tais áreas em dois grupos: as Áreas de Proteção Integral e as Áreas de Uso Sustentável. Tais divisões, assim como as diretrizes especificadas para possíveis usos desses espaços estão pautados em leis federais.

No item sobre o Macrozoneamento Urbano o instrumento dessa política busca por meio de suas diretrizes e objetivos determinar diferentes políticas de intervenção no solo urbano, por parte do poder público e dos agentes privados, no intuito tanto de prever o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como também de orientar o ordenamento do solo urbano, possibilitando a compreensão das diferentes ocupações possibilitando definir políticas e instrumentos para os distintos espaços. Para isso, caracteriza o território por cinco diferentes macrozonas, das quais pode-se citar a de requalificação urbana, consolidadas, em consolidação (1 e 2) e de qualificação.

No Macrozoneamento Rural pretende-se identificar os potenciais do território, de acordo com as características de cada área, possibilitando a criação de políticas específicas destinadas ao desenvolvimento de atividade econômica que são potenciais na zona rural.

Na Política de Acessibilidade e Mobilidade, o plano define em seus artigos conceitos gerais, objetivos e diretrizes para acessibilidade e para a mobilidade. Dentre os princípios para a acessibilidade, a política estabelece diretrizes para assegurar o cumprimento de um dos direitos fundamentais, o acesso de todas as pessoas aos equipamentos, aos espaços públicos, meios de transporte e de comunicação. Para isso, estabelece que tanto espaços e edificações existentes ou em construção, sejam espaços acessíveis, que não possuam barreiras ou obstáculos que dificultem o deslocamento de todos os indivíduos. No que se refere à mobilidade, que envolve um conjunto de elementos vinculados ao processo de deslocamento são estabelecidos objetivos no intuito de promover o desenvolvimento urbano e a garantir o fácil acesso no território assegurando a participação dos cidadãos nas decisões.

Ainda nas definições dessa política, o plano coloca as disposições gerais para tratar o do tema trânsito e transporte, que determina os principais plano setoriais e os respectivos objetivos envolvidos com o tema, como o Plano de Circulação Viário, o Plano de Transporte de Terminais de Integração de Passageiros, o Plano de Ciclovias, Bicicletário e vias de Pedestres e o Plano de Transportes de Carga e de Terminais Multimodais.

A Política de Habitação busca por meio de diretrizes gerais estabelecer princípios necessários para assegurar a população de baixa renda, ou seja, com até 3 salários mínimos, acesso à terra regularizada e urbanizada e a moradia digna e sustentável e o ordenamento territorial. Para isso estabelece que sua ação ocorrerá mediante dois tipos de intervenção, uma em assentamentos subnormais existentes e a outra na produção de novos assentamentos regulares e/ou unidades habitacionais. O plano determina que intervenções em assentamentos subnormais deverão ser precedidas de um Plano Local de Urbanização – PLU. Além disso, apresenta diretrizes para assegurar o cumprimento dos princípios

previstos na política, visando o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária.

Na Política de Conservação Integrada há a pretensão de definir ações de preservação, requalificação, reabilitação, adaptação e de apoio ao desenvolvimento que garantam o usufruto do patrimônio cultural pelos cidadãos e valorizem o potencial ambiental natural e construído da cidade de São Luís. Essa política envolve a preservação do patrimônio cultural, a reabilitação urbana (visa dar o melhor uso em termos sociais e econômicos para as áreas que sofrem degradação social, econômica e física e prever a elaboração do Plano de Reabilitação Urbana, que deverá ser elaborado para cada área a ser reabilitada). As diretrizes dessa política são de atribuição da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico, em colaboração com outras secretarias municipais.

A Política do Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Ambiental sistematiza um conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos de política pública para orientar a gestão municipal, na perspectiva de fomentar o desenvolvimento sustentável integrando às ações e atividades desenvolvidas pelos órgãos da administração direta e indireta ao Sistema Nacional de Meio Ambiente. A política estabelece tanto objetivos gerais como os instrumentos a serem regulamentados na Política Municipal de Meio Ambiente a ser elaborada em período posterior. Dentre os instrumentos nela previstos, cita-se o licenciamento ambiental, estudo de impacto de vizinhança, criação de unidades de conservação, o zoneamento ambiental, a compensação ambiental, fiscalização ambiental, Conselho e o Fundo Municipal de Meio Ambiente e entre outros descritos no artigo 89.

De modo complementar, são definidas diretrizes para a Política da Paisagem, que através de suas definições orienta a gestão paisagística da cidade, garantindo a sua proteção, conservação e valorização, bem como a qualidade de vida da população. Dentre as estratégias esperadas, estão previstas a criação de leis, normas e programas para tratar dos temas associados à paisagem urbana e sua diversidade, que determina o que deverá estar inserido no detalhamento e na execução do Plano Municipal da Paisagem Urbana.

Além dessa, há a Política de Saneamento Ambiental que, por meio de suas diretrizes, busca proporcionar à população melhoria na qualidade de vida por meio da proteção da saúde da população. Essa política se estrutura com a definição de princípios e instrumentos que serão integrantes do Sistema Municipal de Saneamento Ambiental, dos quais cita-se: o Plano de Saneamento Ambiental para o município; a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental; o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental; Fundo Municipal de Saneamento Ambiental, instrumento de delegação da prestação de serviços; Sistema Municipal de Informações em Saneamento Ambiental; Sistema Integrado de Gestão dos Resíduos Sólidos, a ser implantado em 12 (doze) meses, após a publicação do Plano Diretor.

Como parte integrante do Plano, são definidos elementos necessários para a consolidação de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democráticos que estabelece os critérios, estruturas e processos de gestão democrática e participativa, que ocorrerá de forma sistêmica, permanente e transparente, orientados pelo planejamento e gestão do município a partir dos princípios, políticas, estratégias, instrumentos e programas contidos ou decorrentes do Plano Diretor. Sendo uma atribuição da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, o sistema estabelece inúmeros objetivos voltados para a gestão a fim de assegurar a aplicabilidade das leis e as articulações entre diferentes planos, programas e políticas setoriais. Além disso, assegurar formas de participação social, definindo os princípios da gestão democrática, que ocorrerá mediante órgão colegiados da política urbana e rural, debates, audiências e consultas públicas,

conferências sobre políticas setoriais e conferência do município, iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural.

Como parte estruturante, fixa as atribuições da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico e do Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, sendo este último o responsável pela coordenação técnica municipal da elaboração do Plano Diretor e suas revisões, bem como participar da análise e da elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA).

Sendo uma atribuição ao Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (Instituto da Cidade), foi criado o Sistema de Informações Urbanísticas, que contém inúmeros dados físico-territoriais, integrado por subsistemas constituídos de informadores e usuários de órgãos públicos, concessionárias de serviços públicos e entidades de classe, com finalidade de acompanhar o desenvolvimento e as transformações da cidade e favorecer os processos de tomada de decisão e coordenação das atividades governamentais referentes aos aspectos territoriais e urbanos. Esse sistema é responsável por coletar, organizar, produzir e disseminar informações sobre o território e sua população e facilitar o acesso de informações pela população.

Como previsto no Estatuto da Cidade, são definidos os principais instrumentos da política urbana a serem regulamentados no plano. No caso de São Luís, foram definidos 14 instrumentos, a mencionar: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória; Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; Desapropriação por Títulos da Dívida Pública; Direito de Preempção; Direito de Superfície; Do Solo Criado; Da Transferência do Potencial Construtivo; Do Consórcio Imobiliário e da Operação de Interesse Social; Operações Urbanas Consorciadas; Zonas Especiais de Interesse Social; Estudo de Impacto de Vizinhança; Gestão Orçamentária Participativa; Contribuição de Melhoria e a Concessão do Direito Real de Uso.

Os instrumentos acima delineados possuem no texto da lei algumas diretrizes gerais para a sua regulamentação e a identificação de áreas com possível aplicação são definidas em um anexo presente na lei. Dentre os instrumentos, pode-se destacar o Direito de Preempção, o qual o poder público terá a preferência para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Esse instrumento tem como objetivo facilitar a aquisição de imóveis pelo poder público para a regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais, o ordenamento e direcionamento da ocupação urbana, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, entre outros. Ainda que tais objetivos sejam delineados, as condições e os critérios para a sua aplicação ocorreram mediante a aprovação de uma lei específica a ser aprovada.

A criação de uma lei específica é uma condição definida para a aplicação de cada instrumento mencionado. O Estudo de Impacto de Vizinhança fala que a lei específica deverá ser elaborada num prazo de 12 meses pós aprovação do Plano Diretor. Sobre os instrumentos de que trata, da regularização fundiária podem-se mencionar a transferência do potencial construtivo, o direito de preempção, zonas especiais de interesse social.

Nas disposições finais e transitórias, o plano estabelece que o poder público municipal fica autorizado a participar de comitês, órgãos, comissões e consórcios intergovernamentais para que haja uma maior integração com representantes da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e de outros municípios. Além disso, menciona sobre a adesão do município de São Luís a uma região metropolitana ou aglomeração urbana, ocorrerá mediante autorização da Câmara dos Vereadores, tendo as seguintes implicações: a escolha de prioridades visando ao

atendimento de interesses públicos comuns em detrimento do local, contribuição e cobertura de gastos comuns tanto para as atividades de planejamento como assistência técnica.

3.6.8 São José de Ribamar

O Plano Diretor de São José de Ribamar, elaborado em 2006, também é um instrumento básico da política urbana municipal. Inicialmente o plano traz algumas definições gerais e os limites do município e as suas coordenadas geográficas. Em sua estrutura, o plano fixa os principais objetivos e diretrizes, associados a diferentes categorias, como políticos, sociais, físicos-territoriais e ambientais, econômicos e administrativos.

De modo elucidativo, os objetivos e as diretrizes estão pautados nas condições da municipalidade, que visam não apenas promover melhor qualidade de vida, mas também o desenvolvimento local, gerando emprego e renda, com base em suas potencialidades, melhoria na infraestrutura, preservação e conservação ambiental e oferta dos direitos sociais como saúde, educação entre outros.

Na aplicação do Plano Diretor serão utilizados instrumentos de carácter institucional, jurídico, tributário, financeiro, urbanísticos e administrativo, sem prejuízo de outros previstos na legislação estadual e federal.

O plano estabelece que deverá ser elaborada uma lei específica para tratar do zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, devendo ser elaborada pós Plano Diretor e obedecer ao Estatuto da Cidade.

Na definição dos seus artigos, o Plano prevê a criação de uma política que trata da preservação do patrimônio ambiental, das áreas verdes e do saneamento. Essa política estabelece diretrizes e princípios para assegurar a preservação do meio ambiente através da definição de elementos que garantam a manutenção dos recursos naturais, estabelece as faixas marginais a serem utilizadas para que haja a preservação dos cursos d'água. Ademais, cria unidades de conservação, como a de São Raimundo e estabelece ações para preservação da APA do Itapiracó.

A lei cria o Plano Setorial de Preservação do Meio ambiente e de Saneamento, que deverá ser detalhado conforme as disposições do Plano Diretor e regulamentado por lei específica. Cria também a Área de Proteção Ambiental de São Paulo e do Jeniparana, sendo respectivamente, área de Proteção Integral e Zona de Transição, estabelece as diretrizes para manejo nas duas APAS e também define os usos que são tolerados. Essa política trata das questões associadas ao abastecimento de água e ao saneamento propondo a destinação adequada dos efluentes para que não haja contaminação dos recursos hídricos naturais.

O plano estabelece diretrizes para a Política de Desenvolvimento Social e Cultural, no intuito promover melhorias dos indicadores humanos locais e bem-estar geral da população, além de valorizar os costumes e a cultura local. Para atender tais questões o plano prevê a criação do Programa de Valorização do Patrimônio Social e Cultural, estabelecendo que localidades prioritárias que serão objeto de intervenção são as carentes e quais as ações serão desenvolvidas

A Política Habitacional visa a melhorias para a população do município, bem como das condições de vida nos bairros e vilas, sobretudo em relação à infraestrutura e aos serviços públicos de educação e de saúde. Para ajudar na implementação da política e das diretrizes propostas o plano cria o Conselho Municipal de Habitação. No município, a Política Habitacional terá sua efetivação através de programas habitacionais coordenados ou financiados pelo próprio município, priorizando o atendimento à população de baixa renda residente em imóveis ou áreas insalubres e de risco.

As ações da prefeitura ocorrerão mediante a identificação das características e problemas locais, de modo a quantificar e qualificar os problemas relativos à moradia em situação de riscos, loteamentos irregulares, favelas, entre outros, informações que irão compor um diagnóstico das condições de moradia de São José de Ribamar. Além disso, a política estabelece alguns instrumentos urbanísticos para regulamentar e assegurar a concretização dessa política.

Na Política de Desenvolvimento Econômico são estabelecidos diretrizes e objetivos para promover a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza, de maneira gradual e organizada. Dentre os seus objetivos específicos estão a ascensão social e econômica da população do município através de melhorias na qualidade de vida da população, distribuição de renda e aumento no número de empregos.

Nessa política são estabelecidas normas para possíveis incentivos fiscais a serem concedidos para empreendimentos, para dinamização econômica da região, mas sem causar impactos no meio ambiente, visto que há estímulos para os potenciais econômicos locais, além disso deverá haver a preservação das áreas e expoentes de interesse ambiental. Por meio da identificação das potencialidades econômicas locais, verificou-se que no município as principais são as atividades de pesca, hortifrutigranjeiras, agricultura familiar e em escala, suinocultura, caprinocultura, avicultura, laticínios, equideocultura, piscicultura, aquicultura, apicultura, ranicultura, floricultura, produção de alimentos em geral, frutos do mar, transporte local, educação, saúde, turismo e correlacionadas, hospedagem, extração, beneficiamento, comercialização e envasamento de água mineral, artesanato, especialmente produção, comércio e capacitação, lazer, esportes náuticos e construção naval.

Com o objetivo de gerenciar, coordenar e sistematizar a política de aceleração econômica foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e do Turismo, a ser regulamentada por lei específica.

A Política de Mobilidade Urbana consiste no conjunto de instrumentos físicos, legais, humanos e técnicos para regulamentar a movimentação e deslocamento de pessoas e bens. Dentre uma das prioridades definidas por essa política estão a valorização da coletividade e do interesse público sobre o individual na promoção funcional e segura da circulação dos cidadãos e bens nas localidades e regiões do município. Para o cumprimento dessas questões, a lei estabelece a necessidade de se criar o plano viário, que deverá ser regulamentado por lei específica deve ter como objetivo a melhoria na qualidade da movimentação e deslocamento de pessoas e carga, a criação de meios para garantir a segurança da população e a implementação de transportes coletivos no município.

A definição de princípios contidos na Política de Mobilidade e que deverão ser detalhadas no plano viário devem estar definidas e regulamentadas na Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

A última Política presente na lei trata sobre o Desenvolvimento Urbano, que objetiva a promoção do ordenamento urbano e de suas funções de maneira compatível com a conservação do meio ambiente, de forma racional e integrada. Além desse, seus objetivos gerais estão pautados na busca por melhorias na qualidade de vida da população, desenvolvimento de potencialidade locais do ponto de vista econômico e social.

As ações dessa política estão associadas à implantação da Lei do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, à evolução, usos, ocupações e à dinâmica urbana da sede e áreas urbanas, vilas, bairros e conjuntos residenciais, à organização, informatização e o processamento das informações de que trata esta lei, à resolução e à gestão das soluções de saneamento e efeitos no ambiente natural, em especial dos recursos hídricos, à expansão em áreas limítrofes e de conurbação.

Para auxiliar na implementação da política, assim como no gerenciamento, coordenação, sistematização e implantação do planejamento e gestão urbana do município, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento urbano a ser regulamentado por uma lei específica.

De modo conclusivo, o plano estabelece que, após a sua aprovação, deverá passar por revisão as seguintes leis: o Código Tributário Municipal, o Código de Obras e de Posturas.

3.6.9 Sistematização dos Planos Diretores na Região Metropolitana

Diante das informações acima elucidadas, busca-se a da sistematização das informações nas diversas políticas definidas no Plano Diretor das municipalidades. Essas informações permitem compreender quais são as áreas prioritárias de desenvolvimento no contexto da região e que podem ser direcionadoras na consolidação das diretrizes para a gestão da Política Urbana de Desenvolvimento Integrado. Para melhor entendimento dessas questões, os dados foram sistematizados no Quadro 17, com o agrupamento por áreas as principais políticas identificadas.

Por se tratar de um importante instrumento para o desenvolvimento urbano, presente em onze municípios da RM, no entanto analisado apenas em oito municípios, devido às dificuldades na obtenção das referidas leis. Esse instrumento estabelece diretrizes e princípios para tratar especificamente da política urbana local, para assegurar não só o desenvolvimento urbano, mas também estabelecer instrumentos para promover o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Para uma dinamização econômica local, que pode ocorrer através de incentivos nos segmentos do comércio, turismo e até mesmo por meio da produção agrícola, dos oito Planos Diretores, uma política específica para o Desenvolvimento Econômico está previsto em apenas cinco municipalidades. Tal questão não implica a inexistência de políticas/propostas nas demais municipalidades, no entanto podem estar delineadas juntamente com outras políticas propostas no plano.

Como umas das fortes características dos municípios que compõem a RM, a produção agrícola nos espaços rurais recebe objetivos e diretrizes que podem ser estruturantes do seu desenvolvimento. Em cinco das oito municipalidades existe uma política de desenvolvimento rural, a qual em alguns municípios envolvem vários segmentos, como a agropecuária, a pesca, a aquicultura e outros.

No que se refere às questões ambientais, existe um forte potencial nessa região, em virtude de fatores como a própria inserção desses municípios na APA de Upaon-Açu. No âmbito municipal, especificamente nas definições presentes no Plano Diretor, seis das oito municipalidades possuem objetivos e diretrizes gerais para tratar da Política de Meio Ambiente, algumas municipalidades a citar Bacabeira e São Luís possuem áreas de proteção a nível municipal. Algumas dessas políticas, além da questão ambiental tratam também do saneamento, como sendo um dos componentes para a conservação e preservação. Caracterizado como uma função pública de interesse comum, o saneamento, que envolve tanto esgotamento sanitário, abastecimento de água, resíduos sólidos e drenagem urbana, possui diretrizes gerais no plano de sete municípios da RM.

Ainda que essas municipalidades dispusessem de um grande potencial turístico e cultural, o incentivo ao desenvolvimento do turismo na região, por meio do Plano Diretor, está presente em apenas três das municipalidades e na questão cultural, se faz presente em apenas quatro. A ausência dessa política pode estar associada ao fato de que o Plano Diretor define diretrizes para o desenvolvimento urbano, se voltando principalmente para as questões espaciais e de infraestrutura.

No que se refere à habitação, em especial de interesse social, destinado à população de baixa renda, existem políticas no Plano Diretor de sete municipalidades, mostrando que é um elemento preocupante no cenário dessas cidades. Sendo um instrumento complementar, a regularização fundiária possui uma política específica, apenas em uma municipalidade, a citar, Alcântara, que tem no seu histórico de formação os intensos conflitos pela posse da terra e reconhecimento dos espaços das comunidades tradicionais.

A acessibilidade e a mobilidade urbana, elementos centrais no processo de ordenamento territorial, que contribuem e possibilitam o deslocamento da população em vários pontos do território, são definidas como uma política contendo aspectos gerais, a serem regulamentados em um plano específico a posteriori nas oito municipalidades.

Dentre as políticas identificadas que se fazem presente nos municípios da RM, pode-se destacar como componentes centrais a acessibilidade e a mobilidade urbana, o saneamento, a habitação, o meio ambiente e o desenvolvimento rural. Tais políticas podem ser indícios de questões que são centrais nesses municípios e que podem ser fatores estruturantes do contexto formal da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Quadro 17 – Sistematização das olíticas descritas nos Planos Diretores Municipais

Municípios / Políticas	Alcântara	Bacabeira	Morros	Paço do Lumiar	Raposa	Rosário	São José de Ribamar	São Luís
Política Urbana	Desenvolvimento Sustentável	Política Urbana	Política Urbana	Meio Ambiente Edificado	Política Urbana	Ordenamento do Espaço Urbano	Desenvolvimento Urbano	Desenvolvimento Urbano; Do Uso do Solo Urbano e Rural
Desenvolvimento Econômico	–	Agrícola e Agronegócio	Desenvolvimento Econômico	Infraestrutura Econômica (Turismo; Indústria; Agropecuária; Desenvolvimento Rural, Pesca e Aquicultura)	–	Desenvolvimento Econômico (Política de Abastecimento Alimentar; da Pesca; da Indústria Pesqueira; do Incentivo a atividades econômicas da construção civil)	Desenvolvimento Econômico (esporte e lazer, produção agrícola, turismo, educação, saúde e comércio).	–
Desenvolvimento Rural	–	Agrícola e Agronegócio	Desenvolvimento Rural	Infraestrutura Econômica (Turismo; Indústria; Agropecuária; Desenvolvimento Rural, Pesca e Aquicultura)	–	Desenvolvimento Econômico (Política de Abastecimento Alimentar; da Pesca; da Indústria Pesqueira; do Incentivo a atividades econômicas da construção civil)	Desenvolvimento Econômico (produção agrícola).	Desenvolvimento Rural
Meio Ambiente	–	Política Ambiental	–	Meio Ambiente (Meio Ambiente, Preservação Ambiental)	Desenvolvimento Sustentável	Meio Ambiente	Preservação do Patrimônio Ambiental (áreas verdes)	Conservação Integrada; Meio Ambiente; Paisagem Urbana
Turismo	–	Turismo	–	–	–	Turismo	Desenvolvimento Econômico (turismo).	–
Saneamento	Infraestrutura e Saneamento	–	Infraestrutura, Equipamentos e Serviços	Meio Ambiente (Saneamento Ambiental e Limpeza Pública)	Saneamento ambiental (Água, Esgoto, Manejo das águas Pluviais e Drenagem Urbana e Resíduos Sólidos)	Saneamento Básico (Sistema de Drenagem Urbana; o Sistema de Esgotamento Sanitário; os Resíduos Sólido)	Preservação do Patrimônio Ambiental (saneamento)	Saneamento Ambiental
Habitação	Habitação de Interesse Social	Políticas Sociais (Habitação de Interesse Social)	–	Infraestrutura Social (Habitação)	Habitação	Habitação	Habitacional	Habitação

Regularização Fundiária	Regularização Fundiária	–	–	–	–	–	–	–
Acessibilidade e Mobilidade	Acessibilidade e Mobilidade	Tráfego e Transporte	Transporte e Sistema Viário	Infraestrutura Social (Mobilidade Urbana)	Sistema de Acessibilidade e Mobilidade Urbana	Transporte Urbano	Mobilidade Urbana	Acessibilidade e Mobilidade
Gestão Participativa	Gestão Participativa	–	–	Planejamento e Gestão Participativa	Sistema de Planejamento e Gestão	Planejamento e gestão	–	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática
Patrimônio (Cultural)	–	Patrimônio Cultural	–	Infraestrutura Social (Cultura)	–	Cultura	Desenvolvimento Cultural e Social	–
Outras		Políticas Sociais (Saúde, Lazer, Educação)	Ordenamento do Território Urbano; Estruturação Urbana; Controle do Uso do Solo	Infraestrutura Social (Esporte e Lazer)	–	Saúde Pública; Esporte e Lazer; Educação; Assistência Social	–	Sistema Municipal de Informações Urbanísticas

Fonte: Elaboração própria, 2019

3.7 Procedimentos de Planejamento e Gestão

O desempenho de uma boa gestão e planejamento municipal se pauta objetivamente em decisões que atendam às necessidades que se manifestam e interferem na qualidade de vida da população. Para que essa intenção seja alcançada, muitos fatores são pertinentes para o reconhecimento de uma gestão e planejamento efetivos no município. O planejamento em si é um exercício que se alia ao exercício da gestão, enquanto forma de vislumbrar uma situação futura e resultados que se pretende atingir. Para esse processo o Almanaque do Planejamento (apud BRASIL, 2014) indica que o planejamento é entendido como

[...] a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador. (BRASIL, 2012a apud BRASIL, 2014).

O processo de planejamento demanda assim outros elementos para sua realização, envolvendo o produto desse percurso e os agentes envolvidos nessa atividade. De Toni (2009: 31 apud BRASIL, 2014), faz uma complementação sobre o sentido do planejamento:

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões. O Planejamento ao 'ver' (e simular) o futuro amplia o exame do presente, alterando-lhe as condições, o que promove o futuro desejável e possível. Se tentamos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau. Para atingir este objetivo será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público.

Percebe-se que manter a continuidade do processo de planejamento se torna uma atividade cada vez mais complexa, de forma a demandar níveis que se superam no mesmo ritmo do desenvolvimento que se persegue e das dinâmicas humanas, previsíveis e imprevisíveis. Configura-se assim um desafio em constante renovação e complexidade.

Para que o planejamento aconteça e perdure, alguns fatores já apresentados e a serem expostos nesse relatório, devem ser continuados, como é o caso da aplicação e do uso correto das leis municipais existentes, bem como suas atualizações e regulamentação de novas, corpo técnico afinado à área de atuação e suficiente às demandas, participação da sociedade para garantir o controle social dos recursos e dos resultados planejados e dados territoriais, ambientais e socioeconômicos que traduzam a realidade para identificação de fragilidades e potencialidades a fim de permitir uma frente de desenvolvimento (BRASIL, 2014).

Esses elementos que constroem um planejamento carregam além do caráter técnico, uma visão política sobre esse processo, constituindo assim um planejamento governamental, no qual se decidem as ações mais pertinentes para o local em razão dos interesses que se manifestam, demonstrando assim como uma participação mais abrangente da sociedade é ferramenta que influencia e converge muitos pontos nas discussões, capaz de redirecionar demandas e necessidades aos públicos-alvo que apresentam vontade política.

O fator abordado no item a seguir se refere aos procedimentos, ou meios técnicos que devem ser realizados para uma ação eficiente da administração pública municipal, em resolver problemas que a população enfrenta diariamente.

3.7.1 Diagnóstico e Regionalização

Para que as demandas da população sejam reconhecidas é necessária a aplicação de alguns instrumentos e mecanismos a fim de validar a real carência em qualidade e quantidade de serviços e direitos que muitas vezes não atendem a todos os municípios. Com esse objetivo é desenvolvido um processo de estudo e verificação da situação existente no local através de um diagnóstico territorial e socioeconômico, de caráter técnico. Como define a cartilha do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014):

Ao se estabelecer os territórios como base das demandas sociais, torna-se mais fácil a compreensão das causas do problema a ser enfrentado e a priorização das ações a serem implementadas. Tanto na área social, como nas políticas educacionais, de saúde, ou nas questões de infraestrutura e segurança, os diagnósticos dos territórios devem ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização dos gastos. Isso garante que a população beneficiada com a ação pública seja a que mais necessita da atuação do Estado.

Tendo o território como objeto de estudo com objetivo de elaborar um plano para aplicação de programas públicos, os elementos que devem ser contemplados de acordo com cada contexto são (BRASIL, 2014):

- O levantamento das informações sobre o público-alvo a ser atendido;
- Quais os potenciais e as fragilidades da base econômica local e regional;
- Condicionantes ambientais e relacionados ao território;
- Capacidade da gestão local e regional como agentes das intervenções públicas;
- Nível de participação social.

A partir desses elementos de análise para fundamentação de um diagnóstico, este também necessita de indicadores que mensurem a realidade que é perceptível amplamente de uma forma qualitativa. Com a formulação de indicadores, a percepção empírica da situação de um município é medida quantitativamente nas várias áreas de interesse público, serviços básicos e de direitos destinados à população. Por exemplo, a abrangência de indicadores de saúde é medida pelo número de leitos por mil habitantes e percentual de crianças nascidas abaixo do peso adequado, indicadores educacionais, medidos pela taxa de analfabetismo e de escolaridade média da população de quinze anos ou mais, indicadores habitacionais, medidos pela posse de bens duráveis e densidade de moradores por domicílio, dentre outros indicadores relacionados ao mercado de trabalho, segurança pública, infraestrutura, renda e desigualdade, e gestão pública (CEPAM, 2009 apud BRASIL, 2014). Tais indicadores prestam o serviço de fundamentar a aplicação de políticas públicas, por apontarem a abrangência concreta das necessidades existentes nos municípios.

Referente ao diagnóstico, esse se constitui como uma ferramenta que, segundo a cartilha do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2014), quando voltado para o planejamento estratégico tal ferramenta se traduz como a Matriz FOFA.

A Matriz FOFA é uma ferramenta de diagnóstico cujo acrônimo vem adaptado do idioma inglês, mas que apresenta os mesmos significados: Forças, Oportunidades, Fraquezas e

Ameaças (Strengths, Opportunities, Weaknesses, Threats – SWOT, sigla na ordem original). Essa matriz, como já dizem as palavras que formam sua sigla, tem como ideia principal avaliar pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças que um governo municipal pode se deparar ao fazer a leitura da realidade local com base nos indicadores construídos e nas demandas diretas da população, para serem atendidas. Como mostra o quadro a seguir, a matriz considera essas questões como pontos positivos e negativos inseridos em análises interna e externa.

Quadro 18 - Matriz FOFA

AMBIENTES DE ANÁLISE	FATORES POSITIVOS	FATORES NEGATIVOS
Análise Interna (maior capacidade de gerenciamento)	FORÇAS	FRAQUEZAS
Análise Externa (menor capacidade de gerenciamento)	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS

Fonte: BRASIL, 2014 (adaptado)

Quanto aos ambientes de análise, estes se dividem em interno e externo, e se apresentam na fase em que se discutem alternativas de cenário e probabilidades de sua concretização. Para elaboração de programas, a análise interna quanto aos fatores positivos indica quais ações devem ser realizadas que potencializem as atividades já bem desempenhadas pela prefeitura, para fortalecer as funções que se sobressaem, como forças, sobre os fatores negativos, a análise interna procura reverter ou atacar as fragilidades administrativas, fraquezas que devem ser enfrentadas e revertidas, já na análise externa, em que as situações são as mais adversas possíveis, os fatores positivos se apresentam como oportunidades de aproveitamento de questões que possam promover o desenvolvimento local e os fatores negativos são as ameaças que podem inibir ou comprometer o desenvolvimento do município, e que devem ser neutralizadas (BRASIL, 2014). São questões que devem ser consideradas durante os processos decisórios na construção de um planejamento participativo.

Dadas essas diretrizes operacionais, outros elementos de análise se fazem presentes. Devido à impermanência dos espaços em verificação, a análise externa é um dos ambientes que requer um acompanhamento contínuo, em grande parte pelo menor controle que o planejador terá sobre o ambiente externo. Nesse ambiente as questões que valem ser analisadas no município ou cidade se voltam para a identificação de oportunidades de cooperação federativa entre os diferentes níveis de esfera governamental, como esse local pode se desenvolver econômica e socialmente, quais as expectativas de novos investimentos, como estão as tendências dos indicadores sociais e econômicos para oportunidades futuras, como tais conformações podem ameaçar as metas do plano plurianual, como mudanças legislativas nacional, estadual e municipal podem comprometer o desenvolvimento local e quais ameaças se anunciam de ordem ambiental ou climática que podem afetar a cidade ou município.

Na análise do ambiente interno se verifica as condições da capacidade de gerenciamento na administração pública, isso é uma forma de melhor distribuir os recursos e definir prioridades devido à escassez comum dessa fonte, no qual a aplicação de investimentos em todas as áreas ao mesmo tempo seria inexequível. Sendo assim, uma medida para tornar o serviço mais utilitário. As questões avaliadas nesse ambiente se referem quanto à identificação das potencialidades do trabalho da prefeitura e quais os destaques da cidade que a torne agradável

e motivo de orgulho para seus cidadãos, como a cidade se projeta no contexto regional, se existe um plano diretor de ordenamento territorial, o que pode ser melhorado no governo municipal, sua situação em relação aos municípios com características semelhantes que obtém melhores resultados na qualidade dos serviços públicos prestados, qual a disponibilidade dos recursos humanos na administração pública municipal quanto à quantidade e qualidade que se intenciona, quais as condições financeiras do município para investir na cidade e quais as condições cadastrais da prefeitura para receber transferências multigovernamentais.

Todas essas informações configuram dessa forma um diagnóstico capaz de revelar as questões que devem ser observadas para a gestão de um bom planejamento. Entretanto, apresentam uma grande carga de conteúdo e tempo despendido, que no contexto da Região Metropolitana da Grande São Luís, pouco ou nada foi identificado como atividade presente nas prefeituras.

Assim, questionou-se diretamente aos gestores a existência de diagnósticos para ações de planejamento nos municípios, os quais apresentaram algumas tipologias pela forma que os dados sobre os municípios são materializados, os tipos são:

- **Cartografia** – por mapeamento de carências nos municípios e croquis que facilitam a visualização espacial das áreas de concentração e dispersão;
- **Relatório** – por descrição dos problemas visualizados;
- **Cadastro** – por base de dados quantitativos;
- **Registros** – por fotografias, denúncias e ofícios/arquivamentos.

Dessa forma, foi possível identificar as secretarias que desempenham atividades fim nos municípios, alcançadas pela pesquisa, que realizam trabalhos de diagnóstico nas tipologias acima citadas, bem como o responsável pela elaboração e sua aplicação de forma regionalizada. Ainda que não fossem afirmadas a existência de diagnósticos nas secretarias municipais, houve a confirmação dos tipos de diagnósticos descritos como forma de organização das demandas que surgem seja por fiscalização do corpo técnico dos órgãos ou por comunicação da população. O Quadro 19 a seguir apresenta uma síntese dessas informações:

Quadro 19 - Municípios e Órgãos que realizam diagnósticos técnicos na RMGSL

MUNICÍPIOS	ÓRGÃOS	REALIZAM DIAGNÓSTICO	RESPONSÁVEL	TIPOS DE DIAGNÓSTICO ORGANIZAÇÃO DE DEMANDAS	REGIONALIZAÇÃO	FINALIDADE
Alcântara	4	2	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias e denúncias)	SIM	Diretrizes para o trabalho
Axixá	2	0	Terceirizado	REGISTRO (fotografias e denúncias)	SIM	...
Bacabeira	2	1	Prefeitura/ Órgão	REGISTRO (fotografias)	...	...
Cachoeira Grande	1	1	Prefeitura/ Órgão	CADASTRO (Produtores Rurais – Sistema de Inspeção Municipal)	...	Diretrizes para o trabalho
Icatu	3	2	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO	SIM	PPA
Morros	2	2	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO CADASTRO (imobiliário, mobiliário = em implantação; formulários de fiscalização) REGISTRO (denúncias)	SIM	...
Paço do Lumiar	4	3	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias, denúncias) CADASTRO (de beneficiários, plantas para a poda)	...	...
Presidente Juscelino	2	0	...	...	...	...
Raposa	2	1	Prefeitura/ Órgão	REGISTROS (fotografias e denúncias) CADASTROS (Inventário de empresas e atividades turísticas)	SIM	Diretrizes para o trabalho (com parcerias)
Rosário	3	2	Prefeitura/ Órgão	CARTOGRAFIA RELATÓRIO CADASTRO REGISTRO (fotografias, ofícios e denúncias - irregularidades ambientais, arquivamentos)	SIM	Diretrizes para o trabalho
Santa Rita	3	1	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias) CADASTRO	...	Diretrizes para o trabalho

São José de Ribamar	4	3	Prefeitura/ Órgão Secretaria de Estado	CARTOGRAFIA RELATÓRIO CADASTRO REGISTRO (fotografias)	SIM	PPA Diretrizes para o trabalho
São Luís	4	2	Prefeitura/ Órgão	RELATÓRIO REGISTRO (fotografias) CARTOGRAFIA	SIM	PPA Diretrizes para o trabalho
TOTAL Municípios	13	11	Prefeitura/ Órgão (11) Estado (1)	CARTOGRAFIA (3) RELATÓRIO (7) CADASTRO (7) REGISTRO (10)	7	Diretrizes para o Trabalho (7) PPA (3)
TOTAL Secretarias	36	20	Prefeitura/ Órgão (21) Estado (1) terceirizado (1)	CARTOGRAFIA (4) RELATÓRIO (11) CADASTRO (10) REGISTRO (16)	7	Diretrizes para o Trabalho (9) PPA (4)

Fonte: Pesquisa de campo, 2017-2018.

Dos 13 municípios da RMGSL, onze possuem algum tipo de diagnóstico para compreensão das demandas locais e destinação de recursos para áreas prioritárias identificadas. Das 36 Secretarias de atividades fim visitadas em toda a RMGSL, vinte afirmaram desenvolverem diagnósticos. Ainda que em algumas secretarias não fosse confirmada a existência e aplicação de um diagnóstico técnico e territorial, situação presente em 16 órgãos e em 2 municípios que não houve qualquer afirmação da existência desse instrumento técnico de planejamento, algumas atividades com o caráter de identificação dos problemas locais são desenvolvidas nos municípios de **Presidente Juscelino**, que não realiza qualquer tipo de armazenamento de informações e trabalhos a serem executados (nas Secretarias de Obras e Infraestrutura, de Meio Ambiente e Recursos Naturais) e Axixá, que apesar de também não ter diagnósticos elaborados, alguns trabalhos são terceirizados e a atividade realizada se dá por meio de registro de denúncias e de fotografias que atestam a existência e localização de problemas e conflitos que demandam resoluções.

Dos tipos de diagnóstico ou de organização das demandas, em 03 (três) municípios são utilizadas cartografia do território municipal por mapa ou croqui, presente em 04 (quatro) secretarias, relatórios com identificação e descrição de problemas que exigem resoluções são realizados em 11 órgãos de 07 municípios, cadastros, de vários tipos, presentes em 10 secretarias de 07 municípios e registros de fotografias e de denúncias, organizados em 16 secretarias de 10 municípios.

Em **Alcântara**, os órgãos de atividades fim pesquisados foram referentes a agricultura, pesca e abastecimento, cultura e turismo, meio ambiente, recursos naturais e sustentabilidade e infraestrutura, obras e urbanização. Destes 04 (quatro), apenas 02 (duas) Secretarias Municipais, de Cultura e Turismo e de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Sustentabilidade afirmaram realizar diagnósticos como forma de organizar as informações que baseiam a operação dos seus trabalhos, elaborados pelo próprio corpo técnico das secretarias em relatórios e registros fotográficos e de denúncias na Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Naturais e Sustentabilidade. Apenas na Secretaria de Cultura e Turismo foi afirmada a aplicação do diagnóstico de forma regionalizada através de polos, cujas atividades têm por finalidade gerar diretrizes para o trabalho do corpo técnico do órgão.

Em **Axixá**, foram consultadas 02 (duas) secretarias referentes à administração, em específico a Coordenação de Obras e o Órgão de Meio Ambiente e Recursos Naturais, nenhum deles elabora um diagnóstico técnico do município. Mesmo assim, armazenam informações quanto às demandas locais a partir de registros fotográficos e de denúncias pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais. As informações utilizadas para conhecimento das demandas partem de serviços terceirizados para a Coordenação de Obras da Secretarias de Administração. Quanto à regionalização do diagnóstico, ele parte de uma organização administrativa da prefeitura que define uma área periurbana dividida em Sapucaia, Monte Alegre e Riachão.

No município de **Bacabeira**, foram visitadas 02 (duas) secretarias, de Infraestrutura e dos Portos, Indústria, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo. Apenas a segunda secretaria afirmou a existência de um diagnóstico em elaboração, contendo ainda registros fotográficos, realizados pelos próprios funcionários do órgão. Não foi apontado o uso para entendimento de uma regionalização de ações.

Em **Cachoeira Grande**, apenas uma secretaria de atividade fim foi consultada, referente à Agricultura, Meio Ambiente e Pesca. O gestor afirmou a existência de um diagnóstico feito pelo próprio corpo técnico do órgão, realizado através de um cadastro

de produtores rurais que subsidiam o Sistema de Inspeção Municipal. Tal diagnóstico tem como finalidade apontar diretrizes para o próprio trabalho dos funcionários da secretaria.

Em **Icatu**, foram visitadas 03 (três) secretarias, a de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer, de Obras e Infraestrutura e de Agricultura, Pesca, Produção e Abastecimento. As duas primeiras citadas realizam diagnóstico, formulado pelo próprio corpo técnico das secretarias em forma de relatório contendo uma regionalização na zona rural, que define povoados polos. Tais definições tem como finalidade integrar as diretrizes do Plano Plurianual do município.

Em **Morros**, foram verificados 02 (dois) órgãos: Secretaria de Meio Ambiente e Turismo e Assessoria de Obras e Infraestrutura do Quadro da Prefeitura, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Os órgãos visitados realizam diagnósticos elaborados pelo próprio corpo técnico de suas secretarias correspondentes. Na pasta que trata do Meio Ambiente e Turismo, o diagnóstico é constituído por cadastro de formulários de fiscalização e registro de denúncias, que são possíveis de serem visualizados de forma regionalizada com o zoneamento do Plano Diretor. Já a Assessoria de Obras e Infraestrutura busca implantar o cadastro imobiliário e mobiliário.

Em **Paço do Lumiar**, foram consultadas 04 (quatro) secretarias de atividades fim, referentes a Infraestrutura, Trânsito e Transporte, Meio Ambiente e Recursos Naturais, Desenvolvimento Social e Agricultura, Pesca e Abastecimento. Dentre essas, três afirmaram elaborar diagnósticos das demandas, realizados pelo corpo técnico das secretarias de Infraestrutura, Trânsito e Transporte, de Meio Ambiente e Recursos Naturais e de Desenvolvimento Social. Os tipos de diagnósticos elaborados se materializam como relatórios, nas duas primeiras secretarias citadas, no registro de denúncias para a Secretaria de Infraestrutura, Trânsito e Transporte, registro fotográfico e cadastro de plantas para poda na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais e no cadastro de beneficiários de programas sociais na Secretaria de Desenvolvimento Social.

No município de **Raposa**, foram duas secretarias visitadas para a pesquisa de campo, referentes a Infraestrutura e Transporte e Turismo. Apenas a Secretaria de Turismo possui um diagnóstico, mesmo assim ambas as secretarias desenvolvem atividades no sentido de coleta das demandas pelos próprios funcionários e corpo técnico dos órgãos citados. A Secretaria de Turismo que realiza um diagnóstico o constitui de um cadastro que monta um inventário de empresas e atividades turísticas, que da mesma forma delinea uma regionalização, de acordo com atividades turísticas divididas em náutica, gastronômica, cultural, de pesca esportiva e de pesca artesanal. Levantamento esse que orienta diretrizes para o trabalho do órgão que conta com parcerias intersetoriais. No caso da Secretaria de Infraestrutura e Transporte, apesar da inexistência de um diagnóstico, o trabalho que mais se aproxima do objetivo desse instrumento é o registro fotográfico e de denúncias.

Em **Rosário**, foram consultados três órgãos municipais, dentre os quais dois são voltados para o Meio Ambiente e outro para Agricultura, Abastecimento e Pesca, realizam um diagnóstico técnico por meio de cadastro, registros fotográficos, de ofícios e de denúncias de irregularidades ambientais na primeira secretaria, e cadastro e cartografia na secretaria voltada para atividades do campo. Nessa mesma secretaria existe uma regionalização das demandas com base no diagnóstico, cuja finalidade se traduz em diretrizes para o trabalho, assim como na outra Secretaria citada inicialmente.

Em **Santa Rita**, foram pesquisadas três secretarias, que tratam da Infraestrutura, da Indústria, Comércio e Turismo e do Meio Ambiente. Dentre elas apenas a Secretaria de Meio Ambiente realiza diagnóstico, desenvolvido pela própria equipe do órgão.

Diagnóstico este que se traduz em relatório e em registros fotográficos. Na Secretaria de Infraestrutura, o trabalho de reconhecimento das carências e problemas se dá por registros fotográficos e alguns cadastros. Nas Secretarias que realizam diagnóstico ou trabalho semelhante, a finalidade converge na orientação de diretrizes para o trabalho dos servidores de suas devidas secretarias.

No município de **São José de Ribamar**, foi questionada a existência de diagnóstico em quatro secretarias de atividades fim, referentes a Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, Obras, Habitação, Serviços Públicos e Urbanismo (SEMOSP), Ambiente (antigo Meio Ambiente) e Agricultura, Pesca e Abastecimento. Nesse último não foi afirmada a existência de um diagnóstico técnico nem mesmo a atividade de qualquer forma de levantamento ou organização de demandas no município, enquanto as outras três secretarias apontaram a existência desse instrumento de planejamento. Os responsáveis pela elaboração desses diagnósticos são a própria prefeitura com seu corpo técnico de acordo com suas Secretarias de Ambiente e SEMOSP, que baseiam seus trabalhos em registros fotográficos e de denúncias, bem como cadastros e cartografia, enquanto em outro são elaborados relatórios e registros fotográficos também, respectivamente. Apenas na SEMOSP se apontou o uso de administrações regionais divididas por local e nomes de bairros: sede, Piçarreira, Parque Vitória e vilas, como forma de regionalização das ações. A finalidade das secretarias se converge para definição de diretrizes na execução do trabalho diário, bem como disposição de demandas para o Plano Plurianual na Secretaria de Ambiente.

Na capital **São Luís**, foram verificadas e tabuladas as questões de quatro secretarias: Meio Ambiente; Obras e Serviços Públicos; Urbanismo e Habitação e Articulação Metropolitana. Apenas duas, Secretarias de Meio Ambiente e de Obras e Serviços Públicos afirmaram o uso de diagnóstico desenvolvidos pelo corpo técnico das próprias secretarias, que se materializam em relatório e em registros fotográficos e cartografia, respectivamente. Existe uma regionalização de ações e demandas na Secretaria de Obras e Serviços Públicos em quatro zonas, e para a Secretaria de Meio Ambiente a finalidade técnica seria de orientar diretrizes para o trabalho diário e para composição do Plano Plurianual.

Percebe-se assim que grande parte dos gestores questionados não puderam expressar diretamente a finalidade dos diagnósticos realizados, ou mesmo a sua existência. A aplicação de uma regionalização também não tem sido difundida como forma de melhor compreender a situação dos problemas que a população enfrenta quando há dispersão e concentração de questões que requerem atenção, a fim de facilitar a redistribuição de recursos para áreas prioritárias com base no reconhecimento do que o diagnóstico revela de análises e avaliações.

Um tipo especial de cadastro técnico é ressaltado aqui com os objetivos já mencionados. Vale destacar que a aplicação destes instrumentos são meios eficientes de pautar discussões sobre o futuro das decisões tomadas pelo interesse comum, de acordo com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2009):

“Manter cadastros técnicos e imobiliários, plantas e mapas da cidade e do Município atualizados com os dados necessários deve ser atividade permanente dos Executivos municipais. Os chamados sistemas de informações geográficas – SIG – permitem realizar cruzamento de dados e espacializá-los, apresentando informações para suporte do processo democrático, para o planejamento e para a facilitação do desenvolvimento econômico local sustentável.” (IBAM, 2009)

Apesar da grande importância de um diagnóstico técnico e territorial para o planejamento de um município se mostrar como instrumento facilitador na compreensão das demandas, ainda é pouco ou raro o seu uso e aplicação.

3.7.2 Relações Intersectoriais

Dentro dos procedimentos de planejamento e gestão governamental, as secretarias municipais têm a necessidade de seguir um plano de trabalho desenvolvido pelo seu próprio corpo técnico. Muitas vezes, o conjunto de ações predeterminadas para cada um dos órgãos da prefeitura podem ser os mesmos planejados por outros órgãos. E ainda que não sejam exatamente as mesmas questões atendidas pelas mesmas secretarias, há demandas públicas que exigem um conjunto de ações multisetoriais e, portanto, um programa de ações que abranja a atuação de boa parte dos órgãos da prefeitura.

Para isso, é considerado o estabelecimento de relações intersectoriais, ou a intersectorialidade que, segundo Junqueira e Inojosa (1997 apud CISNE, 2012), é definida pela “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social, superando a exclusão social”. A intersectorialidade não se restringe às políticas sociais, abrange também as políticas ambientais, de infraestrutura, da economia, as quais são fundamentais para o desenvolvimento integral do ser humano (CISNE, 2012).

Para justificar a necessidade de uma ação transversal da prefeitura, com o envolvimento de várias secretarias municipais, Marini e Martins (2004) observam que esse modelo de estrutura governamental é apresentado para substituir as “limitações da estrutura funcional, que tende a fragmentar processos de agregação de valor por áreas temáticas, dificultando o tratamento de questões transversais e dificultando o foco em resultados sistêmicos, prevalecendo uma tendência para o conflito jurisdicional” (MARINI e MARTINS, 2004 apud CISNE, 2012), isto é, sem um trabalho de integração dos agentes de atuação sobre os serviços públicos, o modelo tradicional da estrutura governamental setorializada pode permitir a superposição de políticas públicas que se desenvolvem com mais custos e menos eficiência.

O modelo burocrático tradicional de determinar ações segregadas por setores da administração pública é mais voltado para si e menos para os anseios dos cidadãos. Tal modelo que ainda prevalece na gestão pública foi “idealizado na era industrial e [...] influenciado pelo pensamento mecanicista, que tinha a segmentação como premissa básica” (MARINI e MARTINS, 2004 apud CISNE, 2012), fato que se deve ao planejamento dessas organizações que miram em “objetivos predeterminados e não para a inovação” (MORGAN, 1996: 38 apud CISNE, 2012).

Para ouvir os cidadãos que, desde as novas reformas do Estado, buscam ser atendidos por serviços públicos de qualidade e terem o controle dos gastos públicos, novos procedimentos de governança são discutidos a fim de que haja “um melhor alinhamento da estrutura governamental com a agenda estratégica” capaz de possibilitar “um melhor acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas governamentais” segundo Marini (2005 apud CISNE, 2012). O autor argumenta ainda que uma reformulação da estrutura matricial de governo poderia ser uma forma de viabilizar uma maior integração dos elementos que o compõem, os esforços empregados e permitir “a recuperação de alguns elos perdidos no debate contemporâneo sobre gestão pública” (MARINI, 2005 apud CISNE, 2012).

Dessa forma, esse processo de construção de relações intersetoriais vem para se conciliar em todos os níveis, como ministérios, secretarias, superintendências, departamentos, setores, com suas atuações focadas em problemas sociais específicos, com maior eficiência e menores recursos. Além da intersectorialidade, conselhos, redes e fóruns também surgem para discutir os problemas que atingem a população, a fim de buscar a integração dos esforços e partilha das responsabilidades.

A análise realizada utiliza duas fontes de informações para o levantamento das relações intersetoriais desempenhadas nas prefeituras da RMGSL. Na primeira análise foram identificados os programas municipais existentes nos Planos Plurianuais (PPA's) das prefeituras nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021, com o objetivo de acompanhar o aumento ou diminuição dos programas desenvolvidos por várias secretarias e órgãos municipais, reforçando a necessidade de maior integração entre as diferentes ações que tais secretarias executam para atingir resultados mais abrangentes sobre a qualidade de vida da população e funcionamento adequado das prefeituras com a abordagem da intersectorialidade. Já a segunda análise tem por base os dados coletados por entrevista direta aos gestores, exposto mais adiante.

Para análise das relações intersetoriais foi verificada a quantidade de programas que envolvem a ação de duas secretarias ou mais para desenvolvimento das ações constantes nos PPA's. Os Planos Plurianuais do período 2014-2017 disponibilizados foram dos municípios de Alcântara, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís. Foi possível identificar a existência dos programas existentes e com funções intersetoriais na maioria dos PPA's (2014-2017) disponibilizados, com exceção do PPA de Raposa, que não apresentou indicações de secretarias e órgãos responsáveis pelos programas e ações discriminados (ver Quadro 20).

Os Planos Plurianuais do período 2018-2021 foram disponibilizados por quase todos os municípios da RMGSL, exceto por Paço do Lumiar. Dentre os PPA's analisados, apenas de Icatu se observou uma estrutura que determina as ações a serem executadas divididas em polos, em que cada grupo de povoados/bairros formam regionais no território do município, sendo ao todo treze polos, que descrevem as demandas e prioridades discutidas durante audiências públicas, as quais ajudaram a construir o Plano Plurianual (2018-2021) de Icatu. Sendo assim, o Quadro 20 a seguir apresenta uma lista dos PPA's levantados quanto a existência de programas municipais ao todo e que requerem relações intersetoriais para execução de ações/projetos.

Quadro 20 - Programas municipais intersetoriais existentes nos Planos Plurianuais dos Períodos 2014-2017 e 2018-2021 dos municípios da RMGSL

MUNICÍPIOS	PPA 2014-2017		PPA 2018-2021	
	Programas Intersetoriais	Programas Existentes	Programas Intersetoriais	Programas Existentes
Alcântara	1	93	1	31
Axixá	...	...	1	18
Bacabeira	3	30	8	38
Cachoeira Grande	2	13	4	33
Icatu	4	50	...	...
Morros*	1	56	2	39
Paço do Lumiar	0	122	...	...
Presidente Juscelino	...	...	4	11
Raposa**	...	16	2	32
Rosário	...	...	0	45
Santa Rita	...	...	2	38
São José de Ribamar*	2	28	0	28
São Luís***	11	50	13	55
RMGSL	24	458	37	368

*Em Morros, os programas são inseridos estrategicamente em quatro macro-objetivos (composto por 33 programas), apresentando apenas um programa intersetorial, assim como em São José de Ribamar, que apresenta todos os programas inseridos em quatro macro-objetivos, sendo dois deles envolvendo ações intersetoriais, ambas as situações em seus respectivos PPA's (2014-2017).

**Em Raposa, os programas descritos no PPA (2014-2017) não apresentaram qualquer indicação de órgãos responsáveis pela execução de suas ações.

***Em São Luís, no PPA (2014-2017), os Programas correspondem a Áreas de Resultado, dos quais, 7 abrangem programas intersetoriais contendo 38 programas específicos dentre estes, 11 envolvem ações intersetoriais.

Fonte: elaboração própria, 2018.

O que se observa é a existência de relações intersetoriais no planejamento de programas nos PPA's de **Alcântara** (um programa com relações intersetoriais dentre 93), **Bacabeira** (três programas com relações intersetoriais dentre 30 existentes), **Cachoeira Grande** (dois programas com relações intersetoriais dentre 13 programas municipais), **Icatu** (quatro programas com relações intersetoriais dentre 50), **Morros** (um programa com relações intersetoriais, dos 56), **São José de Ribamar** (dois programas com relações intersetoriais dentre os 28) e **São Luís** (onze programas com relações intersetoriais dentre os 50 existentes) referentes ao período 2014-2017. Em **Paço do Lumiar** não foi indicado qualquer programa com relações intersetoriais dentre os 122 existentes, da mesma forma ocorre no PPA de Raposa, que não indicou a responsabilidade das secretarias da prefeitura na execução de ações e projetos dos programas, como já mencionado anteriormente. Nos demais municípios de **Axixá**, **Presidente Juscelino**, **Rosário** e **Santa Rita** não foi possível realizar esta análise devido a indisponibilidade dos seus devidos Planos Plurianuais.

No período 2018-2021, as relações intersetoriais existentes em 37 programas em 11 Planos Plurianuais da RMGSL estão presentes nos municípios de **Alcântara** (um programa com relações intersetoriais de 31 existentes), **Axixá** (um programa com relações intersetoriais dentre 18), **Bacabeira** (oito programas com relações intersetoriais

dentre 38), **Cachoeira Grande** (quatro programas com relações intersetoriais dentre 33), **Morros** (dois programas com relações intersetoriais dentre 39), **Presidente Juscelino** (quatro programas com relações intersetoriais dentre 11), **Raposa** (dois programas com relações intersetoriais dentre 32), **Santa Rita** (dois programas com relações intersetoriais dentre 38) e **São Luís** (treze programas com relações intersetoriais dentre 55). O município de **Rosário**, contendo 45 programas no planejamento orçamentário, não indicou qualquer programa com ações intersetoriais. **São José de Ribamar** não apresentou programas intersetoriais dentre os 28 existentes, no entanto, devido à abordagem estratégica em que se adotam cinco macro-objetivos que abrangem todos os programas, este poderia ser considerado um esquema programático que considera as relações intersetoriais necessárias para atingir as metas dos macro-objetivos. **Icatu** apresentou um PPA com respostas diretas das audiências públicas realizadas em 13 polos do município, de forma que concentra a ação de mais secretarias municipais, no entanto diferindo na forma de identificação de programas existentes quanto aos demais Planos Plurianuais da RMGSL e utilizando as nomenclaturas de Demandas e Prioridades.

Dos programas com relações intersetoriais existentes, os mais comuns se referem a Ação e Gestão Administrativa, com atividades de manutenção da estrutura da prefeitura e do corpo de trabalho das instituições públicas. Em seguida, os programas, macro-objetivos e áreas de resultado, envolvem questões mais abrangentes tendo a população como público alvo, cujas funções públicas são de infraestrutura e meio ambiente, educação, saúde, assistência social, turismo e desenvolvimento econômico e social.

No panorama geral, a tendência de programas que exigem relações intersetoriais nos PPA's dos municípios da RMGSL aumentou 48%, de 25 a 37 programas intersetoriais do período 2014-2017 ao período 2018-2021. Na ordem inversa, a quantidade de programas municipais do primeiro período para o segundo, sofreu uma diminuição, ainda que nem todos os Planos Plurianuais 2014-2017 tenham sido disponibilizados para análise. A média de programas no planejamento orçamentário 2014-2017 por município era de 43,75, enquanto no período 2018-2021 é de 31,36 programas.

O fato dessa diminuição na média de programas por município se dá pela abordagem estratégica de programas concentrados em áreas de resultado, como ocorre na capital São Luís, em que há cinquenta programas inseridos em dez áreas de resultados no PPA 2014-2017, e em macro-objetivos, que ocorrem em São José de Ribamar nos dois períodos, em que os 28 programas existentes estão englobados em cinco macro-objetivos. Em Morros também é utilizada a mesma estratégia, dos 56 programas existentes, 33 fazem parte de cinco macro-objetivos. Vale mencionar que Alcântara também aponta os programas municipais instituídos como integrantes de três eixos de trabalho.

Já na segunda análise baseada em informações a partir das entrevistas realizadas junto aos gestores municipais, a intersetorialidade que se questionou se referiu às atividades conjuntas realizadas entre as secretarias municipais. A maioria não apontou como problema a falta de relações intersetoriais nas prefeituras, mas também não declarou com exatidão a realização de atividades conjuntas na administração pública. As questões em que se dão esse tipo de relação ocorrem de forma mais pontual, referente a um programa multicausal, isto é, que exige a atuação de mais de uma secretaria, por exemplo, uma construção/reforma de escolas, demanda a ação das secretarias de educação e de infraestrutura, algumas vezes tendo uma secretaria de atividade meio, como administração, planejamento ou finanças, realizando essa articulação com a contrapartida dos recursos financeiros necessários à realização da obra.

As prefeituras de Paço do Lumiar, Axixá, Cachoeira Grande, Rosário, Bacabeira, São José de Ribamar e São Luís afirmaram a realização de relações intersecretoriais para execução de atividades que envolvem ação de duas secretarias ou mais.

Em **Paço do Lumiar**, os órgãos que mais desenvolvem relações intersecretoriais são: Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento com a Secretaria de Infraestrutura, Trânsito e Transporte em atribuições referentes à regularização fundiária e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais com as secretarias já citadas.

Na cidade de **Axixá**, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais trabalha em parceria com a Secretaria de Agricultura em projetos de cultivo em viveiro de mudas. Outras secretarias em que foi afirmada a existência de relações intersecretoriais foram a Secretaria de Educação e a Coordenação de Obras locada na Secretaria de Administração.

No município de **Cachoeira Grande** apenas a Secretaria de Agricultura, Produção, Meio Ambiente e Pesca declarou realizar trabalhos em parceria com a vigilância sanitária, geralmente vinculada à Secretaria de Saúde.

Em **Rosário**, a Secretaria de Meio Ambiente declarou realizar trabalhos conjuntos com a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca, que por sua vez tem apoio da AGED e AGERP.

Na municipalidade de **Bacabeira**, a Secretaria de Portos, Indústria, Comércio, Meio Ambiente e Urbanismo desenvolve relações intersecretoriais com Secretarias de Pesca, setor de Comunicação e de Esporte, Lazer e Cultura.

Em **São José de Ribamar**, os gestores alegaram desenvolverem atividades conjuntas normalmente entre as secretarias da prefeitura, as quais constam nos programas correntes no Plano Plurianual.

Já em **São Luís**, a intersecretorialidade é bem mais difundida nos trabalhos dos órgãos. A Secretaria de Meio Ambiente se relaciona com o setor de limpeza da Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP) e com o Instituto Municipal da Paisagem Urbana (IMPUR), enquanto a Secretaria de Urbanismo e Habitação tem o apoio da Defesa Civil e da Blitz Urbana, que por sua vez trabalha em parceria com outras secretarias da capital, como: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM), Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP), Secretaria Municipal de Segurança e Cidadania (SEMUSC), Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT) e Vigilância Sanitária Municipal, além de outros órgãos (Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros / Defesa Civil) sempre quando há solicitação. Vale ressaltar o importante papel cumprido pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, que realiza a articulação entre as secretarias no que se refere ao monitoramento das prestações de conta para o Tribunal de Contas do Estado, bem como os recursos e objetivos alcançados pelos órgãos municipais.

As prefeituras municipais de Raposa, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Alcântara e Santa Rita não tiveram secretarias que afirmassem a constância de relações intersecretoriais ou atividades conjuntas em desenvolvimento. A visão da execução de atividades nas prefeituras ainda é muito fragmentada, os trabalhos dos órgãos não sofrem muitas interferências pelas demais secretarias, a menos que haja interferência de órgãos de assessoramento como secretarias nas áreas de administração, planejamento e finanças, que definem o montante de recursos a serem repassados. Quando há fragilidade na estruturação dessas secretarias, as relações que demandam recursos para execução de

atividades são direcionadas à chefia de gabinete do prefeito e até mesmo diretamente ao prefeito.

Da comparação entre as duas formas analisadas, a primeira a partir de programas intersetoriais existentes nos Planos Plurianuais e a segunda pelos relatos dos gestores entrevistados, são apontadas que as determinações constantes no planejamento orçamentário e a prática da gestão seguem em discordância. Ainda que hajam poucos programas intersetoriais definidos para execução durante quatro anos de gestão, a realização de ações coordenadas entre secretarias municipais apresenta uma representação ainda menor. Esse fato chama atenção para a importância que deve ser dada pelas prefeituras para que tais atividades e programas estabelecidos sejam cumpridos para otimizar o trabalho conjunto entre as várias secretarias municipais que, com suas responsabilidades para desempenhar funções públicas específicas, possam atingir as metas pretendidas para um atendimento mais abrangente das demandas da população.

3.7.3 Planejamento e Implementação de Políticas Públicas

Entre o planejamento e a gestão, uma sequência de métodos é realizada para que os resultados sejam notáveis. Além dos procedimentos abordados até então nas práticas administrativas públicas municipais, uma outra relação a ser feita oferece uma base importante para a análise da correlação existente entre os discursos, recomendações e diretrizes básicas e as propostas de planos e programas elaborados pelas equipes de governo.

Com isso, relacionar as disposições dos Planos Plurianuais dentro dos Planos Diretores, os quais há indicações mais amplas, é uma forma de analisar quais as estratégias se transformam em táticas e operações objetivas para o atendimento das metas fixadas.

O Plano Diretor e o Plano Plurianual do municípios, ainda que sejam instrumentos de gestão diferenciados, devem possuir estreitas relações, em que o primeiro trata das questões voltadas para a política urbana em prol do desenvolvimento urbano, como horizonte temporal de 10 anos e o segundo estabelece quais os programas a serem definidos e com dotação financeira, para a gestão orçamentária do município, com período de utilização de 4 anos.

De acordo com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001, no seu artigo 40, parágrafo único, estabelece a referência que liga o Plano Diretor às leis do processo orçamentário o qual está determinado que

O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O parágrafo 1º estabelece que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.” (ART. 40, BRASIL, 2001).

Essa questão parte do pressuposto que nos municípios o planejamento definido no Plano Diretor está fundamentado em diagnóstico da realidade local, que deve ser conhecida com profundidade pelo Poder Executivo. Esse conhecimento em grande parte está retratado nos indicadores dessa realidade e que darão subsídios para definição de novas políticas públicas.

Diante dessas questões e verificando a importância dessa relação a ser estabelecida entre o Plano Plurianual e o Plano Diretor a nível municipal, verificou-se por meio da sistematização dos dados coletados nas diferentes leis, quais as políticas propostas previstas no PD e os programas e funções presentes no PPA. Essas sistematizações permitem compreender qual a relação existente entre as duas leis, se há convergências ou inúmeras divergências no atendimento das demandas locais, podendo dar indicações de que o PPA, que é a lei mais recente, se foi elaborado ou não, incluindo os componentes presentes no PD.

No cenário da RMGSL, de modo geral, pode-se verificar que existem algumas dissociações entre o Plano Diretor e o PPA, pois existem algumas políticas que não possuem programas e alguns programas que não possuem políticas no Plano Diretor, essas questões foram sistematizadas nos Quadros 21 e 22.

Na municipalidade de **Alcântara**, o seu Plano Diretor segue com uma estrutura enxuta, contendo apenas algumas políticas que estão voltadas para temáticas diversas, sendo os principais pontos de interesse no desenvolvimento municipal. Ainda que não haja políticas específicas para tratar dos assuntos relacionados ao desenvolvimento econômico e dos espaços rurais, do turismo e da cultura, itens que possuem programa específico no PPA, são apresentados de modo geral e sem detalhamento, objetivos e diretrizes, na política que trata do desenvolvimento sustentável. No que se refere ao tema da regularização fundiária é um dos poucos municípios que possuem destinação de recursos para essa política.

Em **Bacabeira** existem programas para a maioria das políticas presentes no Plano Diretor, uma exceção ocorre com a política de saneamento, de regularização fundiária e gestão participativa. Ainda que não tenha recurso destinado, em especial para a regularização fundiária, tal recurso pode estar associado à política de habitação que possui um programa denominado de Minha Casa Meu Sossego. No que se refere ao saneamento, esse possui recurso e se articula com a parte de infraestrutura.

Em **Morros** existem seis áreas que não possuem política definida no plano, no entanto possuem programas previstos no PPA. Na análise desses instrumentos, verificou-se que existem dissimetrias entre as datas de elaboração das respectivas leis, pois o Plano Diretor foi regulamentado em 2018, e ao PPA foi aprovado no ano de 2017. Ainda que essas duas leis tenham períodos diferentes de elaboração, existem correlações entre ambas, pois seus programas possuem diretrizes gerais descritas no Plano Diretor, a citar, para a questão ambiental há estratégias físico-ambientais que dão diretrizes também para o saneamento, existem estratégias para o turismo e a cultura, para a habitação e regularização fundiária.

O município de **Rosário** possui tanto um plano diretor com inúmeras políticas, como um plano plurianual com inúmeros programas, destacando principalmente os voltados para a temática da política urbana. Dentre as políticas que não possuem destinação orçamentária no plano, menciona-se a política para a gestão participativa. A regularização fundiária não possui tanto a política quanto o programa no PPA, no entanto há programa para a temática da habitação.

Em **Paço do Lumiar**, identificou-se que das políticas que estão previstas no plano e que possuem detalhamento por meio de objetivos e diretrizes não possuem programas que lhes assegurem uma dotação financeira, são a política de meio ambiente edificado e a de gestão participativa. O tema do turismo no município não se faz presente nem no PD nem no PPA, o que pode evidenciar ou o desinteresse do município em realizar investimentos na área ou mesmo a identificação de que neste território não há

potencialidades a serem exploradas. A regularização fundiária, ainda que não tenha uma política específica, possui um programa previsto no PPA municipal.

Na **Raposa**, das áreas que não possuem políticas e programas, pode-se mencionar a regularização fundiária e o patrimônio. No que se refere à existência de uma política específica, porém sem a definição de programas, pode-se mencionar a temática habitacional, a acessibilidade e a mobilidade e também a gestão participativa. Nas questões voltadas para o desenvolvimento econômico e rural e para o turismo, existe programa municipal específico, no entanto sem medidas que regulamentem tais questões no Plano Diretor.

Em **São José de Ribamar** as áreas voltadas para o patrimônio e para a habitação possuem política específica e diretrizes gerais determinadas no PD, no entanto não dispõem de programa específico no seu PPA. Além dessas, a regularização fundiária e a gestão participativa não possuem políticas e nem programas.

No caso de **São Luís**, em todas as áreas identificadas por meio da relação existente com a política urbana, verificou-se que todas possuem um programa específico e da destinação orçamentária própria, no entanto nem todas dispõem de política específica no PD, a mencionar: desenvolvimento econômico, turismo, regularização fundiária e patrimônio.

Da análise do conjunto de dados investigados, pode-se dizer que as principais áreas com menor presença de políticas e programas, são as de habitação, regularização fundiária, patrimônio, cultura e a gestão participativa. A inexistência desses recursos, em especial, pode estar relacionada a fatores como busca por financiamentos externos, como convênios e parcerias. Além disso, pode ser um indicativo de que são áreas que não são prioritárias para a gestão local, podendo ser um indicativo para ação conjunta na RMGSL.

Ainda que as leis dos Planos Diretores estejam desatualizadas, pode-se mencionar que no contexto geral, grande parte das políticas propostas nesse plano foram contempladas no detalhamento do PPA, no entanto questões ficam em aberto devido à estrutura que esses planos já possuem, que buscam por meio da sua estrutura administrativa, definir ações que atendam a todas as áreas que são de competência local.

Quadro 21 – Sistematização política: Plano Diretor e programas do Plano Plurianual (PPA) por município

Municípios / Políticas	Alcântara		Bacabeira		Morros		Rosário	
	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA
Política Urbana	Desenvolvimento Sustentável	Gestão da Política de Infraestrutura; Desenvolvimento Urbano; Gestão das Políticas de Infraestrutura;	Política Urbana	Modernização e Melhoramento da Infraestrutura; Gestão de Serviços Urbanos;	Política Urbana; Ordenamento do Território Urbano; Estruturação Urbana; Controle do Uso do Solo	Serviço de Infraestrutura; Serviços de Utilidade Pública; Cidade que Queremos;	Ordenamento do Espaço Urbano	Construção e Melhoras de Equipamentos Urbanos
Desenvolvimento Econômico	–	Mais Pescado; Programa de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Implantação do Pólo Industrial; Revitalização e Manutenção das Feiras Livres; Implantação do "Programa Peixe para Todos"; Ampliação das Feiras Livres	Agrícola e Agronegócio	Desenvolvimento Comercial e Industrial; Gestão e Administração Portuária;	Desenvolvimento Econômico	Promoção Empreendedorismo e Desenvolvimento Econômico	Desenvolvimento Econômico (Política de Abastecimento Alimentar; da Pesca; da Indústria Pesqueira; do Incentivo a atividades econômicas da construção civil)	Rosário Mais Produtivo
Desenvolvimento Rural	–	Gestão da Política de Agricultura, Aquicultura e Pesca; Fortalecimento da Agricultura e Abastecimento; Demarcação de Pólos Agrícolas e Compra Local;	Agrícola e Agronegócio	Desenvolvimento da Agricultura Familiar; Produção da Psicultura e Aquicultura;	Desenvolvimento Rural	Agricultura e Produção Sustentável; Pesca e Aquicultura; Programa de Fortalecimento da Mandiocultura; Programa Minha Horta Meu Trabalho;	Desenvolvimento Econômico (Política de Abastecimento Alimentar; da Pesca; da Indústria Pesqueira; do Incentivo a atividades econômicas da construção civil)	Fortalecimento da Agricultura Familiar; Gestão da Política de Agricultura e Abastecimento
Meio Ambiente	Meio Ambiente e Saneamento	Gestão da Política Ambiental e Recursos Naturais; Criação de Cooperativa de Catadores; Criação da Coleta Seletiva;	Política Ambiental	Gestão do Meio Ambiente	–	Gestão da Política de Meio Ambiente e Turismo; Morros Paraíso das Águas; Morros, É Preciso Preservar e Avançar; Terra verde; Programa os 3 R's da Sustentabilidade; Morros Cidade das Águas; Morros Nossa Terra	Meio Ambiente	Preservação e Conservação Ambiental
Turismo	–	Gestão da Política de Turismo e Juventude; Turismo de Todos Nós;	Turismo	Desenvolvimento do Turismo	–		Turismo	Gestão de Desenvolvimento do Turismo

Saneamento	Meio Ambiente e Saneamento	Universalização do Abastecimento de Água e Saneamento Básico;	–	Infraestrutura e Modernização do Sistema de Saneamento	Infraestrutura, Equipamentos e Serviços	Saneamento	Saneamento Básico (Sistema de Drenagem Urbana; o Sistema de Esgotamento Sanitário; os Resíduos Sólido)	Universalização do Saneamento Básico
Habitação	Habitação de Interesse Social	Morar Melhor; Manutenção e Melhoria do Fundo Municipal de Habitação	Políticas Sociais (Habitação de Interesse Social)	Minha Casa Meu Sossego	–	Melhoria de Habitações Urbanas	Habitação	Redução do Déficit Habitacional
Regularização Fundiária	Regularização Fundiária	Regularizar a situação Fundiária do Município;	–	–	–	–	–	–
Acessibilidade e Mobilidade	Acessibilidade e Mobilidade	Programa Mobilidade Urbana; Educação no Trânsito;	Tráfego e Transporte	Infraestrutura Urbana para a Trafegabilidade	Transporte e Sistema Viário	Transporte; Cidade Trafegável;	Transporte Urbano	Gestão das Políticas Públicas da Segurança e do Trânsito; Logística de Transporte;
Gestão Participativa	Gestão Participativa	Gestão da Política Social	–	Fortalecimento das Ações dos Conselhos Municipais	–	Morros Participativo	Planejamento e gestão	
Patrimônio (Histórico e Cultural)	–	Gestão da Política de Cultura e Esporte; Cultura de Todos Nós; Programa educação, lazer e cultura; Manutenção e Melhoria do Fundo Municipal de Cultura;	Patrimônio Cultural	Desenvolvimento e Promoção Cultural	–	Gestão da Política Cultural	Cultura	Dinamização e Apoio a Produção Cultural; Gestão da Política Cultural
Outras			Políticas Sociais (Saúde, Lazer, Educação)			–	Saúde Pública; Esporte e Lazer; Educação; Assistência Social	

Fonte: elaboração própria, 2019

Quadro 22 - Sistematização política: Plano Diretor e Programas do Plano Plurianual (PPA) por município

Municípios / Políticas	Paço do Lumiar		Raposa		São José de Ribamar		São Luís	
	Políticas Plano Diretor	Programas do PAA	Políticas Plano Diretor	Programas	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA	Políticas Plano Diretor	Programas - PPA
Política Urbana	Meio Ambiente Edificado	–	Política Urbana	Planejamento Governamental para o Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Urbano; Qualificação e Desenvolvimento Urbano;	Desenvolvimento Urbano	Mais Desenvolvimento; Recuperando a Cidade.	Desenvolvimento Urbano; Do Uso do Solo Urbano e Rural	Regulação do Território
Desenvolvimento Econômico	Infraestrutura Econômica (Turismo; Indústria; Agropecuária; Desenvolvimento Rural, Pesca e Aquicultura)	Revitalização das Feiras Livres; Ampliação das Feiras Livres;	–	Promoção do Desenvolvimento Econômico Sustentável	Desenvolvimento Econômico (esporte e lazer, produção agrícola, turismo, educação, saúde e comércio).	Apoio ao Trabalho e Geração de Renda	–	Desenvolvimento Econômico; Trabalho e Renda; Abastecimento e Comercialização
Desenvolvimento Rural	Infraestrutura Econômica (Turismo; Indústria; Agropecuária; Desenvolvimento Rural, Pesca e Aquicultura)	Implementação das Atividades de Assistência Técnica Extensão Rural - ATER; Demarcação de Pólos Agrícolas e Compra Local; Viabilizar Projetos direcionados ao Setor Pesqueiro	–	Desenvolvimento e Infraestrutura Rural	Desenvolvimento Econômico (produção agrícola).	Reconstruindo a Produção e Abastecimento; Programa Municipal de Aquisição de Alimentos	Desenvolvimento Rural	Agricultura, Agroindústria, Pesca e Aquicultura
Meio Ambiente	Meio Ambiente (Meio Ambiente, Preservação Ambiental)	Melhoria da Sec. De Meio Ambiente e Recursos Naturais; Criação da Coleta Seletiva; Criação de Cooperativa de Catadores;	Desenvolvimento Sustentável	Cidade Verde; Cidade Verde e Limpa - Defesa do Meio Ambiente;	Preservação do Patrimônio Ambiental (áreas verdes)	Reconstruindo o Meio Ambiente	Conservação Integrada; Meio Ambiente; Paisagem Urbana	Desenvolvimento Ambiental; Bacia do Rio Bacanga;

Turismo	–		–	Infraestrutura Turística; Apoio ao Desenvolvimento do Turismo Local	Desenvolvimento Econômico (turismo).	Reconstruindo o Turismo Compromisso com a Dinamização do Turismo	–	Desenvolvimento e Incentivo ao Turismo
Saneamento	Meio Ambiente (Saneamento Ambiental e Limpeza Pública)	Gestão Política do SAAE	Saneamento ambiental (água, esgoto, manejo das águas pluviais e drenagem urbana e resíduos sólidos)	Tratamento e Disposição Final; Gestão e Modernização do SAAE	Preservação do Patrimônio Ambiental (saneamento)	Compromisso com o Saneamento	Saneamento Ambiental	Resíduos Sólidos e Limpeza Pública; Água, Esgoto e Drenagem;
Habitação	Infraestrutura Social (Habitação)	Habitação	Habitação	–	Habitacional	–	Habitação	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária
Regularização Fundiária	–	Regularizar a situação Fundiária do Município	–	–	–	–	–	Novas Moradias, Urbanização e Regularização Fundiária
Acessibilidade e Mobilidade	Infraestrutura Social (Mobilidade Urbana)	Educação no Trânsito	Sistema de Acessibilidade e Mobilidade Urbana	–	Mobilidade Urbana	Reconstruindo o Trânsito	Acessibilidade e Mobilidade	Transporte Público e Semipúblico; Operação do Trânsito
Gestão Participativa	Planejamento e Gestão Participativa	–	Sistema de Planejamento e Gestão	–	–	–	Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática	Gestão Democrática Participativa; Participação e Transparência; Desenvolvimento e Manutenção de Conselhos e Fóruns de Participação
Patrimônio (Histórico e Cultural)	Infraestrutura Social (Cultura)	Reestruturação e Preservação da Cultura Luminense	–	–	Desenvolvimento Cultural e Social	–	–	Patrimônio Histórico; Cultura
Outras	Infraestrutura Social (Esporte e Lazer)		–	–	–	–	Sistema Municipal de Informações Urbanísticas	–

Fonte: elaboração própria, 2019

3.8 Participação Social

A partilha de interesses e objetivos para implementação de políticas públicas municipais tem se tornado movimento indissociável nas dimensões da igualdade, da justiça social e da solidariedade para promoção da relação Estado-sociedade e efetivação da participação social (COHN, 2011). A criação de conselhos é uma das formas em que se manifesta e organiza a sociedade nos negócios estatais, além do uso de outros mecanismos, canais e instrumentos como o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social e as ouvidorias (VILELA, 2005).

O contexto da sua implantação e reconhecimento surgem com a instauração do Estado Democrático de Direito, que institui a participação popular na Constituição Federal de 1988 pelos artigos 29, XII; 194, VII; 198, III; 204, II; 206, VI e 227. As previsões instam sobre a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e o estabelecimento do caráter democrático e descentralizado da administração pública nas áreas de seguridade social (assistência social, previdência e saúde), da educação e da criança e do adolescente e outras, com a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas, que se dispõem a seguir:

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:

.....
XII—cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
.....

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

.....
VII—caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
.....

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

.....
III—participação da comunidade;
.....

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

.....
II—participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
.....

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....
VI—gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
.....

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo

de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1o O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos.

Os setores de serviço público a que os trechos constantes na CF/88 se referem tratam diretamente das políticas públicas que possuem conselhos e fundos institucionalizados, cujos recursos tem frações predefinidas no montante da receita municipal, por exemplo. Dessa forma, a criação de conselhos gestores de políticas públicas constituem, a exemplo dos setores da seguridade pública e educação, condição legal para o repasse de verbas públicas, cabendo-lhes como atribuição a fiscalização das despesas das receitas transferidas aos municípios pela União ou pelos estados (VILELA, 2005).

Os conselhos municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são um dos canais que possibilitam uma participação ativa da sociedade para criação de políticas públicas. São órgãos colegiados criados por iniciativa estatal com competências e composição determinadas pela lei que os instituiu. Assim, sua composição tanto pode ser apenas por agentes do estado ou incluir representantes da sociedade, mas com uma predominância de composição paritária, isto é, quantidade de integrantes em pares e em proporção de igualdade para as duas formas de representação (SIRAQUE, 2004).

Eles possuem diferentes formas de caráter quanto ao seu funcionamento, sendo as principais como órgão normativo, permanente, colegiado, deliberativo e consultivo (SIRAQUE, 2004). Como órgão normativo, aconselha certas práticas de ordem legal, regularizada. O caráter permanente se refere à determinação pela Constituição, criado além da lei orgânica e tendo um regimento e estatuto regulamentados. O órgão colegiado sempre possui representantes oficiais chamados de conselheiros, sem receber remuneração, cumprindo o cargo em caráter formal durante o mandato de um ou dois anos. Esse representante precisa ter afinidade e visibilidade na área a que se refere o conselho, exceto em conselhos da saúde, da assistência social e da saúde, cujo cargo não pode ser ocupado por representante da sociedade civil por livre nomeação. Os órgãos deliberativos se voltam para a discussão e transformação em ação, como política pública ou não, determinando a ocorrência dessas ações públicas. Os órgãos de caráter consultivo ou de assessoramento apresentam decisões meramente opinativas que indicam a vontade do conselho, sendo menos determinante que os órgãos com outros tipos de caráter.

Outros elementos característicos dos conselhos de políticas públicas são: sua criação partir de iniciativa do Estado; composição integrada por representantes do poder público e da sociedade; ter como principal finalidade servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos nas fases de planejamento e acompanhamento da execução das questões públicas referidas; não haver remuneração dos conselheiros; conselheiros não exercem essa função exclusivamente, pois desempenham outras atividades no setor público ou privado; o poder público dever manter disponível uma estrutura necessária para que haja autonomia funcional dos conselhos, com suporte de equipamentos, informações, financeiro, assistência técnica e servidores públicos; os representantes do poder público geralmente são técnicos e os representantes da sociedade são atuantes em movimentos sociais; reuniões do conselho devem ser alocadas em ponto de fácil acesso para o público, com divulgação antecipada de horário, local e pauta; representantes da sociedade não devem ocupar cargos de livre nomeação e exoneração no poder público referente ao conselho por um período determinado; o controle institucional e social tem influência sobre as atividades dos conselhos; as decisões dos conselhos independente do caráter consultivo ou

deliberativo são equivalentes aos atos administrativos no sentido de estar sujeito aos mesmos princípios e regras na hierarquia normativa (DI PIETRO, 2000 apud SIRAQUE, 2004).

Ainda que para a criação e permanência de conselhos, normativas devam ser acatadas, bem como suas características gerais devam ser reconhecidas, a configuração dessa forma de participação social, sua composição, competência, grau de autonomia e caráter decisório e participativo são determinações exclusivas das leis que as determinam.

De acordo com dados do IBGE de 1999 (VILELA, 2005), as principais áreas com atuação de conselhos por ordem de maior recorrência eram: saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, trabalho/emprego, meio ambiente, turismo, habitação, transporte, política urbana. Sendo os temas sobre saúde, educação, assistência social, criança e adolescente com conselho gestor existentes em mais da metade dos municípios brasileiros.

Sobre os conselhos municipais da Região Metropolitana da Grande São Luís, os temas sobre saúde, educação e assistência social possuem conselhos presentes em todos os municípios da região, enquanto áreas como turismo, meio ambiente e cidade, apesar da importância crescente, ainda são temáticas com conselhos próprios em baixa incidência de efetivação e funcionamento. Na tabela a seguir está listada uma síntese dos 143 conselhos existentes na RMGSL, identificados durante pesquisa primária e secundária, integrantes da estrutura organizacional das prefeituras. Organizados por município e as áreas em que atuam, mais informações detalhadas estão no apêndice A, organizado em um quadro com nome dos conselhos, data de criação, caráter do funcionamento, composição e fundos vinculados.

Quadro 23 - Conselhos municipais por área de atuação

MUNICÍPIO	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA	INFRAESTRUTURA E URBANISMO	MEIO AMBIENTE	DESENVOLVIMENTO RURAL	CULTURA E TURISMO	TRABALHO E RENDA	TOTAL
Alcântara	1	3	2	...	...	1	1	1	...	9
Axixá	1	3	1	...	1	1	...	1	...	8
Bacabeira	1	3	4	...	3	1	1	...	1	14
Cachoeira Grande	1	2	...	...	...	...	...	...	...	3
Icatu	1	3	5	...	2	...	...	...	1	12
Morros	1	3	4	...	2	1	1	2	...	14
Paço do Lumiar	2	3	4	...	1	...	...	...	...	10
Presidente Juscelino	1	2	...	...	...	...	...	...	...	3
Raposa	1	2	2	...	1	1	...	1	...	8
Rosário	1	4	4	1	3	1	1	2	...	17
Santa Rita	1	3	1	...	...	1	...	...	...	6
São José de Ribamar	2	3	9	...	1	1	1	...	1	18
São Luís	1	3	8	1	2	1	...	1	4	21
RMGSL	15	37	44	2	16	9	5	8	7	143

Fonte: elaboração própria, 2018.

Os conselhos municipais levantados na RMGSL se concentram nas áreas de assistência social referente aos direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da criança e adolescente, da juventude, da igualdade racial, incluídos também os conselhos tutelares, os quais totalizaram 41 conselhos em 11 municípios. Eles tratam de questões que perpassam pelas necessidades da pessoa, em estado de pobreza ou miséria, vulnerabilidade social dentre outras carências que ameaçam uma boa qualidade de vida da população. Os conselhos na área da assistência social não foram encontrados nos municípios de Cachoeira Grande e Presidente Juscelino, os menores municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís.

As áreas de saúde e educação são as políticas públicas mais disseminadas que mais demandam recursos ao se referirem aos direitos básicos e primordiais da população. Ao todo somam 51 conselhos, sendo 15 da saúde, presente em todos os municípios da RMGSL e 36 na área da educação que se referem à alimentação escolar, à segurança alimentar e nutricional e ao controle e acompanhamento social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e da Educação Fundamental (FUNDEF).

Na área de segurança, foram encontrados dois conselhos, um sobre Proteção Social e Defesa Civil e outro Antidrogas, pertencentes aos municípios de Rosário e São Luís respectivamente. Na área de infraestrutura e urbanismo foram listados 14 conselhos referentes ao conselho da cidade, habitação de interesse social, regularização fundiária, trânsito, mobilidade urbana e outro que envolve infraestrutura com as questões de seguridade social e educação, presente no município de Rosário, o qual concentra maior parte dos conselhos nessa área. Os municípios que não responderam afirmativamente pela existência de conselhos nesse âmbito foram cinco: Cachoeira Grande, Axixá, Presidente Juscelino, Alcântara e Santa Rita.

Os conselhos de meio ambiente são presentes em 9 municípios da RMGSL, que são: Axixá, Bacabeira, Morros, Alcântara, Raposa, Santa Rita, Rosário, São José de Ribamar e São Luís, com fundos próprios efetivados em Bacabeira, Alcântara, Rosário, São José de Ribamar e São Luís. Sobre desenvolvimento rural, foram considerados os conselhos de desenvolvimento rural sustentável e de agricultura que totalizaram cinco na RMGSL. Quanto à área de cultura e turismo, somaram-se oito conselhos, incluído um conselho que trata especificamente sobre o evento do carnaval no município de Rosário. Referente a trabalho e renda, foram observados seis conselhos voltados para as questões do trabalho, contribuinte e desenvolvimento econômico e social.

Referente aos fundos municipais, dos 143 conselhos identificados, apenas 67 estão vinculados a fundos específicos. Ainda assim, existem fundos que não estão vinculados exclusivamente a conselhos municipais, os quais somam 14 fundos municipais, sendo dois ligados diretamente a secretarias municipais de administração e fazenda, ambos no município de Morros. Grande parte dos fundos desligados de conselhos estão presentes nos municípios de São Luís e Paço do Lumiar, em questões referentes à geração de renda e desenvolvimento, produção e abastecimento, atividades legislativas e para capacitação de recursos humanos na prefeitura, em São Luís e em Paço do Lumiar fundos para economia solidária, defesa civil, habitação e meio ambiente. Nos demais municípios nos quais há fundos sem vinculação a conselhos, Morros, Bacabeira, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino, as áreas de aplicação são desenvolvimento e economia, infraestrutura de serviços e assistência social respectivamente (ver Apêndice A).

Além dos conselhos e fundos municipais citados durante pesquisa de campo, em alguns municípios foram mencionados outros tipos de organizações entre associações, cooperativas dentre outras formas de participação social.

Em **Morros** são presentes também a Associação de Pequenos Produtores Rurais do bairro Lagoa, criada em 2013, Associação dos Moradores do Povoado Mato Grosso (AMPMG), criada em 2013, Associação de Moradores e Pequenos Produtores Rurais da Comunidade Lima Verde, criada em 2014 e Cooperativa de Reciclagem – COOPERMORRO, de 2017. Em **Raposa**, foi citada apenas a ASTUR, Associação dos Barqueiros, das Rendeiras e Restaurantes da Raposa. Em **Paço do Lumiar**, citou-se cooperativas e sindicatos dos transportes, associações de moradores e associações de igrejas como entidades importantes para reivindicação de direitos. Em **São José de Ribamar**, existem ainda associações referentes ao FUNAC, Fundação da Criança e do Adolescente no Maranhão, dentre outras modalidades de participação social atuantes no município, como o orçamento participativo, a realização de audiências e atendimento de reclamações e denúncias. Em **Rosário**, a existência de uma organização de carroceiros dentre outras temáticas por povoados configura outras diferentes formas de participação social no município.

Quanto à composição, os conselhos com leis acessíveis e disponibilizadas, que ao todo foram 36 leis de criação e regulamentação de conselhos municipais, definem por via de regra uma composição paritária quanto à representação nas organizações, entre poder público e sociedade civil. A média verificada entre os conselhos com lei de criação e composição disciplinada no regulamento apresenta uma variação de 4 a 35 integrantes, resultando em uma média final geral da RMGSL de 13,2 integrantes por conselho municipal, como é demonstrado no Quadro 20 a seguir:

Quadro 24 - Quantidade média de integrantes nos conselhos municipais da RMGSL

MUNICÍPIO	MÉDIA POR MUNICÍPIO	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SEGURANÇA	INFRAESTRUTURA E URBANISMO	MEIO AMBIENTE	DESENVOLVIMENTO RURAL	CULTURA E TURISMO	TRABALHO E RENDA
Cachoeira Grande	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Axixá	9,8	12	8	10	...	7	...	...	12	...
Presidente Juscelino	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bacabeira	10,3	12	7	...	...	12	10	...	...	...
Morros	15,6	16	8	9	...	16	8	35	9,5	...
Alcântara	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Icatu	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Raposa	11,3	12	10	...	...	11	...	...	12	...
Santa Rita	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Rosário	10	...	7	12	9	8	8	...	14	...
Paço do Lumiar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
São José de Ribamar	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
São Luís	22,5	36	10	18	...	...	...	...	26	...
RMGSL	13,2	17,6	8,3	12,3	9	10,8	8,7	35	14,7	...

Fonte: elaboração própria, 2018.

Nos municípios de Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Alcântara, Icatu, Santa Rita, Paço do Lumiar e São José de Ribamar, não foi possível o acesso às leis de criação dos conselhos levantados, sendo poucos os municípios que apresentaram tais informações regulamentadas em grande parte das áreas de atuação verificadas. Como foi o caso de Morros, Rosário e Axixá que apresentaram uma média de 15,6 integrantes (em sete áreas de atuação), 10 integrantes (em seis áreas de atuação) e 9,8 integrantes (em cinco áreas de atuação) respectivamente.

Quanto ao caráter ou funções desempenhadas pelos conselhos municipais na administração pública, verifica-se uma grande quantidade de conselhos deliberativos, os quais tem a função de discutir e definir políticas públicas a serem aplicadas para desenvolvimento do local. Isso demonstra a importância que se projeta as decisões tomadas por essas organizações sociais institucionalizadas e, portanto, o quanto é pertinente o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo poder público que possui esse canal que amplia a participação social sobre o planejamento e a gestão dos seus municípios. Juntamente a função deliberativa, muitos conselhos apresentam as funções consultivas e fiscalizadoras, nas quais se faz de grande necessidade nos conselhos a participação de técnicos e profissionais atuantes nas áreas a que se referem tais organizações, de modo que as atividades, planos, programas e projetos possam ser discutidos em um alto nível de conhecimento, mas sem restringir a participação da população leiga ou representantes de movimentos sociais, os quais tem por conhecimento diário os problemas reais que precisam ser resolvidos para promover a efetividade das ações para o bem comum (SIRAQUE, 2004).

As funções citadas são as principais formas de mobilização e participação da sociedade nas discussões de políticas públicas municipais que também configuram uma função pedagógica na formação da cidadania ativa, como educação política do povo, por ser uma forma de participação popular e controle social das políticas e dos serviços públicos, como foi apontado por Siraque (2004). Logo, ampliar o número de conselhos municipais nas mais diversas áreas de atuação do poder público – além de tantas outras questões quanto ao conhecimento do perfil dos conselheiros, regulamentos internos –, melhora o trabalho da prefeitura, conscientiza e educa politicamente os indivíduos em torno de interesses comuns e abrangentes para reivindicação de ações públicas coerentes para o desenvolvimento social e local.

3.9 Articulação Interinstitucional

3.9.1 Consórcios Públicos

Uma das formas de gestão compartilhada entre entes federados pode ser realizada através das articulações interinstitucionais que ocorrem na forma de consórcios públicos, no que se refere aos serviços urbanos, bem como comitês, que podem estar associados a questões ambientais entre assuntos, a citar os comitês das bacias hidrográficas.

O estabelecimento de cooperação entre distintas esferas de governo tem marcos históricos em Constituições Federais anteriores. Uma das primeiras discussões sobre essa temática ocorreu em 1891, na primeira constituição brasileira. Nas CF posteriores, assume diferentes ideias, pois em 1937 os consórcios foram inseridos como pessoas jurídicas de direito público. Em 1946 houve a tentativa de resgatar a autonomia municipal. Em 1967 coloca-se os consórcios públicos como meros pactos de colaboração. Foi somente na CF de 1988 que os municípios, os estados e o Distrito Federal foram definidos como entes federados possuindo

autonomia política, administrativa e financeira, possibilitando o retorno das discussões sobre a articulação intergovernamentais. (PRATES, 2010).

O marco regulatório desta possibilidade de articulação está presente no artigo 241, da referida CF/88, que determina que

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de leis os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (CF, 88)

Desse modo, a CF de 88 estabeleceu um novo pacto federativo, através do processo de descentralização e o fortalecimento do município como ente federado, além das possibilidades de estabelecimento de relações entre governos. Conforme descrito em Brasil (2017, p. 12)

Essas relações podem se dar de forma vertical, entre níveis diferentes de governo, ou horizontal, entre governos de um mesmo nível. As relações intergovernamentais não se restringem à distribuição de recursos públicos; possuem também caráter técnico-administrativo e político-institucional que lhes conferem papel relevante no ordenamento do sistema. É possível realizar diversas parcerias entre os entes no melhor interesse da população local.

A regulamentação dessa diretriz geral, artigo 241 da CF de 88, ocorreu por meio da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe de normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 2007). A referida lei, além de determinar diretrizes para formalização de consórcios públicos para os entes federados, define que “o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado” (Inc. 1, Lei 11.107/2005).

Além do consórcio municipal, outra maneira de associativismo municipal são as associações. Segundo Carvalho (1999, p. 2), o associativismo municipal é uma “forma de cooperação a qual os municípios se associam para se articularem entre si e com os outros níveis de governo, visando ao fortalecimento de suas gestões e ao desenvolvimento socioeconômico da região”. Dentre os objetivos desta articulação, destacam-se “promover o fortalecimento dos municípios como níveis de governo e facilitar a prestação de certos serviços públicos mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica.” (MELLO, 1997, p.1).

Além desses objetivos, tem-se a possibilidade de gestão associada de serviços públicos bem como o atendimento aos objetivos de interesse comum dos entes consorciados. Estes são meios capazes de promover a redução de custos e melhorar o atendimento dos interesses da sociedade nos diversos segmentos como saúde, educação, saneamento, proteção do meio ambiente, entre outros.

Os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados, são as formas mais conhecidas de cooperação entre os entes federados, especialmente, entre municípios. A implantação dos consórcios intermunicipal possibilita, entre outras ações, a discussão de um planejamento regional, a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a racionalização de equipamentos, a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e a contratação de pessoal. (CFA, 2012, p. 29).

Ao se consorciarem estes entes federados compartilham estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico de maior qualificação; criar escalas e reduzir custos na aquisição de bens e na prestação de serviços; e otimizar a manutenção dos equipamentos de patrimônio e da administração. (BRASIL, 2008)

Como definido pelo guia básico para gestão nos municípios (2008, p. 14), um dos principais objetivos dos consórcios “é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos e microrregionais, em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de ações conjuntas”.

Dentre os principais serviços possíveis resolução/ação nos consórcios destacam-se: a saúde, o saneamento, o transporte urbano, o destino final de resíduos sólidos, a licitações compartilhadas, o licenciamento ambiental, entre outras. Estes podem ser eficazes na construção de alianças estratégicas para a resolução de problemas e/ou na defesa de interesses regionais, a exemplificar questões voltadas às bacias hidrográficas.

Os benefícios do estabelecimento deste tipo de associativismo são a redução nos custos operacionais, permitindo melhoria dos recursos humanos e a redução da inatividade na utilização de equipamentos e recursos materiais. Além disso, permite a realização de investimentos maiores do que cada ente, individualmente, poderia disponibilizar sozinho, diminuindo os custos com a aquisição de bens, equipamentos e serviços; e o enfrentamento de problemas que ultrapassam as fronteiras e um único ente, e a formação de capital político a ser utilizado em negociações com outros entes federados, visando, por exemplo, à busca de recursos. (BRASIL, 2008).

Sobre consórcios públicos para a gestão de regiões metropolitanas, o Ministério das Cidades em parceria com a Universidade de British Columbia (no Canadá) elaboraram, em 2004, o projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana (NCP), que tinha como objetivo criar consórcios públicos em cinco regiões metropolitanas brasileiras – Belo Horizonte, São Paulo (Santo André), Fortaleza e Recife, assim como a região de Santarém –, pensando na gestão dessas regiões, em formas cooperadas de ação e de combate à pobreza. (LACZYNSKI, 2010).

De acordo com Laczynski (2010), dentre os objetivos desse projeto, destacavam-se: o apoio ao desenvolvimento de novos consórcios públicos para gerir o uso do solo e as infraestruturas sociais; testar e desenvolver estes novos mecanismos, aplicando-os à concepção e implementação colaborativa de projetos-piloto em favelas e outros assentamentos precários; a formulação de diretrizes nacionais para organizar consórcios que tratem de assuntos relacionados aos assentamentos informais e à exclusão social nas periferias metropolitanas; e reforçar a capacidade dos municípios e associações de municípios, assim como os movimentos sociais, para contribuir com a divulgação e aplicação das diretrizes nacionais de formação de novos consórcios públicos.

Apesar dessas amplas diretrizes, pouca foi a efetividade do referido programa, uma vez que houve distanciamento entre o programa delineado e a realidade local, contribuindo para que apenas a região metropolitana de Belo Horizonte se adequasse ao projeto, criando consórcios para a gestão compartilhada da região. Após um processo de atualização ocorrido em 2008, este projeto assumiu uma nova roupagem, fato associado ao insucesso desta proposta nas demais regiões, tendo agora como prioridade não mais a formalização de consórcios, mas a formação de gestores públicos e a sociedade civil. Esta mudança tem relação ao fato de que a formação de consórcios públicos enfrenta muitos obstáculos, pois além do tempo para sua formalização, necessita de um profundo entendimento tanto dos processos formais e informais que levam ao consorciamento e suas implicações operacionais (LACZYNSKI, 2010).

No caso do Maranhão, diante da gestão e a efetivação da região metropolitana que está sendo regulamentada em período recente, contando com 13 municipalidades de diferentes faixas populacionais e socioeconômicos, buscou-se por meio de pesquisas secundárias através do *site* do IBGE (perfil dos municípios), assim como outras fontes secundárias, identificar a existência de articulação interinstitucional nos referidos municípios. A complementação das informações foi realizada com a pesquisa de campo com gestores e técnicos das secretarias municipais, através de questionários formulados e aplicados pela equipe.

Nos levantamentos realizados, seja pesquisa direta e indireta, identificou-se a presença de quatro distintos Consórcios Municipais, sendo que um deles estão em processo de criação, e dois Comitês de Bacias Hidrográficas, como descritos abaixo:

1. Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense – CONLESTE

O Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense atua na forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, com atuação multifinalitária. É formado pela junção de interesses de 38 municípios da mesorregião norte e leste do estado.

A sua estrutura de administração envolve distintas temáticas a citar: a Câmara Setorial da Agropecuária, Pesca e Aquicultura; a Câmara Setorial de Desenvolvimento da Educação, Cultura e Turismo; a Câmara Setorial de Desenvolvimento da Assistência Social, Comunidades Tradicionais e Segurança Alimentar; a Câmara Setorial de Desenvolvimento da Saúde, Saneamento e Meio Ambiente; a Câmara Setorial de Desenvolvimento da Infra Estrutura, Segurança Pública e Trânsito e Setor de Convênios e Sistemas de Governo (SICONV).

2. Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico – CISAB

O Consórcio, de natureza autárquica, integrante da administração indireta do Município, tem a finalidade de gerir toda a prestação de serviço de saneamento básico nos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, realizados pela empresa BRK Ambiental.

3. Consórcio Intermunicipal Multimodal – CIM

O CIM, anteriormente denominado Consórcio dos Municípios da Estrada de Ferro Carajás – COMEFEC, com abrangência em 25 municípios, tem como objetivo central fortalecer e institucionalizar as relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, com foco em critérios, premissas, procedimentos e metas claras no que se refere a recolhimento de tributos municipais, pagamentos de compensações socioeconômicos e ambientais, contribuição para o Fundo de Desenvolvimento Municipal – FDM, a ser criado em todos os municípios consorciados, contribuição para o Fundo de Desenvolvimento de Mobilidade Urbana – FDMU, que será criado em São Luís.

Este consórcio atua por meio de uma Frente Parlamentar de Apoio ao Consórcio, Resolução Legislativa nº 709/2013, que possui um caráter superpartidário, que será instalado com a participação e apoio dos Deputados Estaduais. Sua atuação ocorre por meio de um conselho e irá contribuir para a definição de mecanismo para melhoria do Índice e Desenvolvimento Municipal – IDHM – dos municípios consorciados.

4. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Territorial da Rede Ferroviária de São Luís/Teresina – CIDT-REFFEST

Em processo de criação, através da possibilidade de se amparar na Lei nº 13.540/17, também conhecida como Lei dos Royalties da Mineração. O CIDT-REFFEST tem dentre os seus objetivos promover a unidade da região para dialogar e pleitear as compensações aos municípios por onde passa a estrada ferroviária – São Luís, Bacabeira, Rosário, Santa Rita, Itapeturu-mirim, Cantanhede, Pirapemas, Coroatá, Timbiras, Codó, Caxias, Timon e Teresina (Piauí).

5. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Munim

O Comitê integra o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Maranhão – CONERH/MA. É um órgão colegiado, com competências normativas, deliberativas e consultivas, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica, destaca-se as seguintes atribuições: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; propor planos, programas e projetos para utilização dos recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica, e aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas, participando das ações voltadas à preservação e recuperação dos mananciais superficiais e subterrâneos; propor e aprovar estudos, pesquisas, debates e divulgação sobre planos, programas e projetos relacionados com obras e serviços a serem realizados no interesse da coletividade da bacia; exercer as atribuições que lhes forem delegadas pelo órgão gestor dos recursos hídricos do estado; desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental entre outros.

Sua composição deverá ter representantes tanto de associações, cooperativas e organizações não governamentais, entidades de classes e científicas, comunidades locais e outras, quanto representantes da gestão pública do estado e dos municípios que estão a ela vinculados, como definidos na Lei Estadual de nº 9.956, de 21 de novembro de 2013.

6. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Mearim

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Mearim é integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, vinculado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Maranhão – CONERH/MA. É um órgão colegiado, com competências normativas, deliberativas e consultivas, no âmbito da respectiva bacia hidrográfica. Dentre as suas atribuições, distingue-se: promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; propor planos, programas e projetos para utilização dos recursos hídricos da respectiva bacia hidrográfica, e aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia; decidir conflitos entre usuários, poder público e sociedade civil, atuando como primeira instância de decisão, inclusive os relativos aos Comitês de Bacias de cursos de água tributários; incentivar a formação e a implantação de consórcios públicos e de associações de usuários na área de atuação da respectiva bacia hidrográfica, bem como apoiar ações e atividades de instituições de ensino e pesquisa e de organizações não governamentais que atuem em defesa do meio ambiente e dos recursos hídricos na bacia; desenvolver e apoiar iniciativas em educação ambiental entre outros.

Sua composição deverá conter representantes tanto de associações, cooperativas e organizações não governamentais, entidades de classes e científicas, comunidades locais, entre outras quanto representantes da gestão pública do estado e dos municípios que estão a ela vinculados, como descrito na Lei nº 9.957 de 21 de novembro de 2013.

Diante do apresentado no Quadro 25, estão sistematizadas as informações coletadas e organizadas por município.

Quadro 25 - Articulação interinstitucional na RMGSL

MUNICÍPIO/ÁREA	CONLESTE	COMITÊ DA BACIA HIDROGRAFICA DO RIO MUNIM	COMITÊ DA BACIA HIDROGRAFICA DO RIO MEARIM	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIMODAL	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA REDE FERROVIÁRIA FEDERAL DE SÃO LUÍS/TERESINA
Alcântara	...	...	...	...	...	...
Axixá	sim	sim	...	...	...	...
Bacabeira	sim	...	sim	...	sim	sim
Cachoeira Grande	sim	sim	...	...	...	...
Icatu	sim	...	...	...	...	...
Morros	sim	sim	...	...	...	...
Paço do Lumiar	...	...	...	sim	...	...
Presidente Juscelino	sim	sim	...	...	...	...
Raposa	sim	...	...	...	...	...
Rosário	sim	...	...	...	...	sim
Santa Rita	sim	sim	sim	...	sim	sim
São José de Ribamar	...	...	...	sim	...	...
São Luís	...	...	...	...	sim	sim

Fonte: elaboração própria, 2018.

Dentre os 13 municípios, o único que não possui nenhum tipo de articulação interinstitucional é o município de Alcântara, condição que pode estar associada à sua localização e às possíveis condições de deslocamento para a referida cidade, que ocorre principalmente por via fluvial.

Neste contexto, verifica-se a cidade de São Luís, apesar de ser a capital do Estado, possui apenas dois tipos de articulação, estando ambos voltadas ao transporte, principalmente de carga e os impactos que por ele são produzidos. No entanto há um diferencial, pois é o único município que possui, além desses consórcios supracitados, um tipo de Consórcio para gestão do sistema de transporte municipal, que é responsável pela administração dos Terminais de Integração. A instituição destes quatro consórcios – Consórcio Central, Consórcio VIA SL, Consórcio UPAON-AÇU e a Viação Primor ocorreu por meio de um processo licitatório, iniciado em 2016.

O município com maior número de relações estabelecidas é Santa Rita, que dentre as seis formas de articulação intermunicipal identificadas possui cinco delas. O único não identificado é o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico – CISAB, pois envolve apenas os municípios São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

As municipalidades de Paço do Lumiar e de São José de Ribamar possuem apenas um consórcio, o que é firmado entre ambos, para a gestão de questões voltadas ao saneamento básico – abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O município de Morros possui um diferencial, pois apesar de ter apenas dois tipos de articulação, um comitê e um consórcio, no CONLESTE, o prefeito do município é o presidente, tendo uma gestão entre os anos de 2017-2018. Além deste, o município de Cachoeira Grande tem representante no quadro de gestão, na qual o prefeito é suplente no Conselho Fiscal do consórcio.

Dentre os consórcios listados, o que possui maior representatividade na Região Metropolitana é o Conleste Maranhense, no qual apenas quatro municípios – Alcântara, São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar – não estão vinculados.

É importante observar que nenhum dos referidos consórcios estão associados diretamente a gestão da região metropolitana. Além disso, nenhuma das formas de articulação interinstitucional abrange todos os 13 municípios da RM da Grande São Luís de uma vez.

3.9.2 Convênios

Os convênios são formas de ajustes formados entre distintas esferas de governo para estabelecimento de relações de serviços ou outra atividade, no atendimento de demandas solicitadas via processo formal, junto à administração pública federal e estadual.

Do ponto de vista da Administração, o convênio:

[...] representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes”. (MARINELA, 2010 apud BRASIL, 2011).

[...] é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a administração pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas. (JUSTEN FILHO, 2008 apud BRASIL, 2011)

De modo semelhante e se fundamentando na definição estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (2016), o convênio

É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (TCU, 2016).

O convênio tem como principal característica o envolvimento de todos para alcançar determinado objetivo comum, não existindo entre os partícipes interesses contrapostos, condição que o difere de contrato, em que este visa à obtenção de lucros e o atendimento dos interesses particulares.

Como citado por Campos (2011), na administração pública os contratos e convênios são as formas jurídicas pelas quais a administração pública estabelece com outra entidade pública,

com particulares ou com uma pessoa jurídica de direito privado (associação ou fundação) um ajuste para o alcance de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração, no caso de contrato, e para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, no caso de convênio.

Os convênios são importantes fontes de receita para a implementação e a manutenção de atividades sociais. O seu tripé de sustentação tem as seguintes características: a) tem natureza de um acordo; b) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares; c) cujos interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

Os recursos destinados pela esfera federal para a formalização de convênios com distintos convenientes⁹, órgãos da administração estadual e municipal, estão previstos na Lei Orçamentária Anual do contratante. O acesso a esses recursos ocorrerão mediante duas distintas formas: a elaboração de proposta ou projeto, pelo interessado, direcionado ao ministério ou à entidade que disponham de recursos aplicáveis ao objeto pretendido, após processo de análise da necessidade, da viabilidade de sua execução e regularidade das informações esse poderá ser aprovado e tendo os recursos liberados; a segunda, seria por meio dos ministérios e ou entidades federais a constatação das necessidades locais ou a proposição de implantar na região algum programa federal, desse modo os municípios são contatados para sua efetivação no programa. (TCU, 2016). A sua efetivação ocorre mediante quatro fases distintas e não simultâneas, a citar: a proposição; a celebração/formalização; a execução e a prestação de contas.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o órgão responsável pelo gerenciamento dos processos associados à formalização dos convênios. Seu gerenciamento ocorre pelo sistema informatizado do SICONV, plataforma Portal dos Convênios. Os convênios podem ser direcionados a todos os ministérios que possuem programa e recursos direcionados no orçamento federal a serem efetivados nos anos de sua efetivação.

Diante disso, no intuito de identificar a capacidade de estabelecimento de convênios entre o governo federal e o municipal, buscou-se através do levantamento no portal da transparência, quais os convênios firmados entre as esferas de governo durante os anos de 2013-2018. Essa coleta de informações possibilitou identificar quais são as principais áreas beneficiadas e a situação desses convênios no território em análise, isto é, os 13 municípios da Região Metropolitana.

O marco temporal escolhido para a pesquisa está relacionado ao período compreendido entre a gestão anterior e a atual, período utilizado no contexto do relatório. Nesse período, nos 13 municípios da RM foram formalizados 113 convênios, firmados com diferentes ministérios, onze no total, atendendo diversas áreas. Dentre eles, os principais foram o Ministério da Cidade, o Ministério dos Esportes e o do Turismo, com 25, 24 e 22 convênios respectivamente, como observado no Quadro 26.

As principais áreas atendidas estão voltadas à pavimentação asfáltica de vias urbanas, produção de unidades habitacionais com o Ministério das Cidades, reforma e/ou construção de quadras poliesportivas e estádios de futebol, com o Ministério dos Esportes e a urbanização e/ou construção de praças, apoio aos projetos de infraestrutura turística nos municípios, com o Ministério do Turismo. Com os demais ministérios, destacam-se as atividades de implantação e recuperação de estradas vicinais, sistema de abastecimento de água, reforma de unidade básica

⁹ Órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio.

de saúde, reforma e/ou construção de mercado municipal, aquisição de máquinas agrícolas e a construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Na identificação dos convênios nos 13 municípios da Região Metropolitana, verifica-se que a capital, o município de São Luís, possui o maior número de convênios, um total de 37, o que equivale a 32,74% do total e o somatório dos valores correspondem a 55,86% do total da Região Metropolitana. As principais áreas beneficiadas estão associadas aos Ministérios da Cidade, do Esporte, do Turismo e da Saúde. Dentre os 13 municípios foi o único que estabeleceu convênios com o Ministério da Cultura e do Desenvolvimento Social. Desses convênios, a situação ocorre da seguinte forma: 36,11% estão adimplentes, 27,78% em prestação de contas, 27,78% em execução, 5,56% excluídos e apenas 2,78% concluídos.

Em **São José de Ribamar**, segundo município com maior número de convênios, 14, que corresponde a 12,39% do total, as principais áreas com convênios firmados são, principalmente, nas áreas do esporte, turismo e cidades. O total dos valores corresponde a 9,02% do total da RMGSL. Desses convênios, 50% ainda estão em execução, 43% em prestação de contas e apenas 7% concluídos.

O município de **Santa Rita** se insere na terceira posição do ranking dos convênios estabelecidos, com 11 convênios, o que equivale a 9,73% do total. Os convênios estabelecidos são com os Ministérios do Turismo, com a construção de praça, portal de entrada e balneário no município. Ministério do Esporte com construção de praça e reforma de campo e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a construção/recuperação de estradas vicinais. Desses convênios, nenhum está em situação de concluído e 63,64% ainda estão em execução.

A municipalidade com menor número de convênios firmados na região é **Alcântara**, com apenas 3 convênios pactuados com os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Esporte e da Saúde, conforme Quadro 26. Apesar do menor número de convênios, o valor do repasse não corresponde ao menor, visto que o município de **Bacabeira**, com 4 convênios, possui um somatório menor, que corresponde a 1,16%, enquanto que em Alcântara a 4,82%. Outros municípios com comportamento semelhante a Bacabeira são **Morros e Raposa**, o primeiro possui 4 convênios, no entanto o somatório dos valores equivale a apenas 1,47%, enquanto que o segundo possui 5 convênios e o valor condiz com apenas 1,54%.

Dentre os municípios pesquisados, **Icatu** foi o único que possui dentre os seus 4 convênios, dois em condições de inadimplentes, ou seja, que não cumpre aquilo que se dispôs a fazer e que não cumpre um contrato ou as obrigações legais dentro do prazo estabelecido previamente. Essa situação dificulta/inviabiliza o estabelecimento de novas parcerias entre os entes federados, com ênfase ao governo federal.

No período pesquisado, identificou-se que na região metropolitana os convênios firmados estão compreendidos entre os anos 2015 e 2016. No ano de 2017, nem todas as municipalidades estabeleceram convênios com algum ministério a nível federal, a citar Alcântara, Santa Rita e Cachoeira Grande.

No contexto geral da região metropolitana verifica-se que o município de **São Luís**, concentra 55,86% de todos os investimentos formalizados via convênios na região. Os demais municípios, os 12, concentram apenas 44,14% desses investimentos, revelando as desiguais condições de acesso a esses benefícios nos municípios de menor quantitativo populacional. Além disso, privilegia-se os investimentos em regiões mais desenvolvidas, cujo fator que pode estar associado a estas questões é a baixa capacidade de articulação na própria gestão ou até o desconhecimento dos processos/documentação para a formalização desta parceria.

Destes convênios formalizados, a situação em todos os 13 municípios revelam um quadro de dúvidas, uma vez que a sua maioria, 47,79% estão em execução, 23,89% em prestação de contas, 23,01% estão adimplentes e apenas 1,77% foram concluídos.

Quadro 26 - Convênios na região metropolitana

MUNICÍPIOS	MINISTÉRIOS										
	CULTURA	CIDADES	ESPORTE	TURISMO	DESENV. AGRARIO	DESENV. SOCIAL	EDUCAÇÃO	SAUDE	JUSTICA E SEGURANÇA PÚBLICA	AGRICUL., PECUARIA E ABASTECIMENT	PRES. DA REPUBLICA
Alcântara	...		...	...	1	1	...	1	...	...	...
Axixá		1	2	3	2	...	...	...	...	...	...
Bacabeira	...	3	...	1	...	...	...	...	...	...	...
Cachoeira Grande	...	...	2	...	1	...	1	...	...	...	...
Icatu	...	...	1	1	...	...	...	2	...	...	...
Morros	...	1	1	...	...	...	...	2	...	1	
Paço do Lumiar	...	1	1	...	...	...	...	...	1	1	...
Presidente Juscelino	...	1	...	1	3	...	...	2	...	...	...
Raposa	...	3	...	2	...	...	...	...	...	...	
Rosário	...	...	2	3	...	...	...	1	...	2	...
Santa Rita	...	1	2	3	2	...	...	...	...	...	1
São José de Ribamar	...	4	3	3	1		...		...	2	...
São Luís	4	10	10	5	...	1	...	4	...	2	...
Total	4	25	24	22	10	2	1	12	1	8	1
Valor total do investimento	R\$6.046.000	R\$66.189.949	R\$63.152.561	R\$25.721.727	R\$9.674.183	R\$1.380.000	R\$1.291.973	R\$13.887.413	R\$1.470.678	R\$5.284.500	R\$116.631

Fonte: Portal da Transparência – Convênios, 2018

3.9.3 Governança Interfederativa

Com a finalidade de fornecer esclarecimentos acerca das relações governamentais entre as diferentes escalas do poder público, este tópico elucida os principais pontos que abarcam as relações interinstitucionais entre municípios, estado e União.

Como se conferiu nos tópicos anteriores sobre Articulação Interinstitucional, a forma mais difundida nas relações entre os três níveis de entes federados se dá a partir de convênios. Os recursos são destinados para infraestruturas de centros urbanos, para habitação de interesse social, esportiva, de turismo e, em menor contingente, para saúde, desenvolvimento agrário e produção rural através da aquisição de equipamentos. Todos eles advindos de relações União-município, os quais foram impulsionados por programas federais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) 1 e 2, dentre outros. Não foi possível identificar sistematicamente os convênios estaduais estabelecidos.

Ainda que a iniciativa de captação de recursos também possa partir da gestão municipal, a grande maioria dos recursos transferidos se estabelecem baseados em planos e programas federais e estaduais, de iniciativas dessas esferas de poder. Isto é, falta ainda para a gestão dos municípios uma maior articulação na elaboração de planos e programas locais, investimento em capacitação técnica e infraestrutura para o ambiente de trabalho, problemas atribuídos à carência de recursos próprios e específicos para execução de tais procedimentos.

Os consórcios existentes, ao todo seis, percorridos anteriormente, apresentam uma modalidade similar no que se refere à presença de diferentes níveis de poder na gestão de temas específicos. Principalmente quando se trata de interesses sobre a preservação do meio ambiente, como os Comitês de Bacias Hidrográficas dos Rios Munim e Mearim, os quais se referem a uma política setorial transversal que exige a cooperação de todos os entes envolvidos para um funcionamento pleno, além de outros agentes da sociedade civil organizada.

Portanto, a governança federativa se dá através da celebração de convênios multigovernamentais principalmente a partir de recursos federais e pelos consórcios públicos enquanto comitês no que tange à questão do meio ambiente.

3.10 Unidades Regionais na Região Metropolitana

O fenômeno da descentralização das ações do governo bem como entidades prestadoras de serviços são formas essenciais para assegurar acesso a informações, bens e serviços, promovendo uma desconcentração do poder de decisão e um melhor atendimento de demandas locais. Tendo como base a importância desse processo, buscou-se no contexto da RM, identificar a presença de órgãos e instituições que possuem unidades estabelecida no território dos 13 municípios.

3.10.1 Saúde

A principal instituição com capacidade de atuar nos limites da RM é a Secretaria de Estado da Saúde – SES, com sede na capital, tem por finalidade planejar, coordenar e controlar as ações relativas às áreas de saúde, implantação e exploração de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários.

Dentre as unidades desconcentradas que atuam na gestão do órgão, de acordo com o Decreto nº 25.364/2009, a secretaria possui unidades localizadas em diversos municípios do estado, caracterizados como Hemonúcleos, do Tipo I e do Tipo II, e também por meio de Agências Transfusionais. Na região metropolitana da grande São Luís, as únicas municipalidades que dispõem de uma unidade descentralizada da SES são os municípios de São Luís e Rosário.

Como medida descentralizadora de atendimento na área da saúde no interior do estado foram construídos e entregues hospitais regionais, localizados em macrorregionais, sendo elas Caxias, Imperatriz, Pinheiro, Balsas e Santa Inês. Ainda que haja esse processo de desconcentração, a capital São Luís concentra significativo número de estabelecimento de saúde, no atendimento de diversas áreas. Em Morros há um estabelecimento, denominado de Hospital Geral, já em Paço do Lumiar há duas unidades, a Agência Transfusional e a Unidade Mista.

3.10.2 Educação

No segmento da Educação, no contexto da RM, além da sua sede na capital São Luís, verificou-se a existência de uma Unidade Regional da Secretaria de Estado, localizada no município de Rosário. Esta unidade é responsável, pelo atendimento de demandas dos municípios de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino e Santa Rita. No entanto, tem abrangência que extrapola a RM, atendendo também as cidades de Barreirinhas, Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro. A sede, em São Luís, é responsável direto pelo atendimento das demandas dos municípios de Alcântara, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar.

Na identificação da oferta de ensino técnico e superior, por meio do levantamento de dados via portal do MEC, identificou-se que os municípios de Alcântara, São Luís, São José de Ribamar possuem unidade do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA. Ainda na esfera federal, apenas São Luís possui polo da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, da esfera estadual, existem unidade a Universidade Estadual do Maranhão, na modalidade presencial e à distância, nas cidade de Icatu, Rosário e São Luís, sendo que nesse último existe também o polo da Universidade Virtual do Estado do Maranhão - UNIVIMA.

Na oferta de Educação Superior privada, em algumas municipalidades há a oferta dessa modalidade de ensino à distância, mas também existem unidades presenciais. Na modalidade presencial, se faz presente nos municípios de Paço do Lumiar, São Luís, e Bacabeira. Na modalidade à distância, existe nos municípios de Icatu, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís.

No que se refere ao Ensino Técnico, esse se faz presente nas cidades de Alcântara, São José de Ribamar e São Luís, através do IFMA. Em Axixá, Bacabeira, São Luís, São José de Ribamar pelo IEMA (Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão). Em São Luís há também as escolas estaduais de Ensino Médio-Técnico, a citar o Centro de Ensino Médio Coelho Neto, Centro de Ensino Gonçalves Dias, Centro de Artes Cênicas do Maranhão – CACEM, Centro de Ensino Médio Doutor João Bacelar Portela, Universidade Estadual do Maranhão, SENAR - Administração Regional do Maranhão e a Universidade Virtual do Estado do Maranhão. Na rede privada, tem-se instituição em Morros, Paço do Lumiar e São Luís.

A cidade de São Luís é a que concentra o maior número de instituições públicas e privadas na oferta de educação superior e de ensino técnico, mostrando a sua centralidade na Região Metropolitana.

Quadro 27 - Distribuição das instituições de Ensino Superior e Técnico na RMGSL

Municípios	ENSINO SUPERIOR (Presencial e a Distância)			ENSINO TÉCNICO		
	Instituições Federais	Instituições Estaduais	Instituições Particulares	Instituições Federais	Instituições Estaduais	Instituições Particulares
Alcântara	...	...	...	1	...	...
Axixá	...	...	...	...	1	...
Bacabeira	...	...	...	...	1	1
Cachoeira Grande	...	...	...	...	...	...
Icatu	...	1	1	...	...	...
Morros	...	...	...	...	...	1
Paço do Lumiar	...	...	2	...	...	3
Presidente Juscelino	...	...	...	...	...	...
Raposa	...	...	1	...	...	...
Rosário	...	1	1	...	...	...
Santa Rita	...	...	...	...	...	...
São José de Ribamar	...	...	2	1	1	...
São Luís	2	2	61	4	8	68

Fonte: <http://emec.mec.gov.br/>

3.10.3 Unidades do Sesi/SENAI

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI) possuem estreitas ligações entre a Confederação Nacional da Indústria e a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão.

O SENAI é um dos cinco maiores complexos de educação profissional do mundo e o maior da América Latina. Seus cursos formam profissionais para 28 áreas da indústria brasileira, desde a iniciação profissional até a graduação e pós-graduação tecnológica.

Na oferta de educação presencial e à distância, sua principal área de capacitação está associada às áreas da indústria. Além de atuar na escala nacional, tem atuação também na escala internacional, por meio de parcerias com o Ministério de Relações Exteriores do Brasil, atua em oito centros de formação profissional no exterior, nos países da Angola, Cabo Verde, Guatemala, Guiné Bissau, Jamaica, Paraguai, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, e também em um centro de tecnologia ambiental no Peru.

Além da capacitação profissional, o SENAI também estimula a inovação da indústria por meio de consultoria e incentivo às ações das empresas com o desenvolvimento de pesquisa

aplicada e serviços técnicos e tecnológicos que são decisivos para a competitividade das empresas brasileiras.

O SESI é uma instituição que tem como um de seus objetivos elevar a produtividade a partir do assessoramento e gestão de ambientes de trabalho seguros e saudáveis, promoção de saúde e educação do trabalhador, além de investimentos em educação básica e a difusão do conhecimento da atual e das novas gerações.

Sua atuação no Maranhão ocorre desde 1949, por meio do Centros de Atendimento ao Trabalhador (CAT) e escolas de Educação Infantil, Ensino Fundamental e do Ensino Médio Articulado com Educação Profissional do SENAI, instaladas em São Luís e em mais quatro cidades do estado. No contexto da Região Metropolitana, destacam-se a cidade de São Luís e Rosário.

Para atendimento das demandas diversas, o Sistema SESI/SENAI conta com unidades móveis, para atendimento e oferta de cursos de Educação Profissional, nas seguintes áreas:

1. Automação;
2. Construção Civil;
3. Inclusão Digital;
4. Panificação;
5. Refrigeração;
6. Soldagem;
7. Vestuário.

3.10.4 Unidades do SEST/SENAT

O Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) são entidades civis, sem fins lucrativos. As duas entidades têm se firmado como substanciais colaboradoras para o desenvolvimento do setor de transporte do país, atuando na formação e na qualificação de profissionais para o mercado, aptos às novas tecnologias e às complexas formas de trabalho. Sua atuação ocorre principalmente na oferta de cursos e serviços especializados, garantindo maior capacitação e acesso ao mercado de trabalho.

A instituição tem atuado em todos os estados, porém encontra-se localizado nos grandes centros urbanos e também em postos de atendimentos localizados em principais rodovias do país. Dentre os seus objetivos, pode-se destacar a articular as ações de desenvolvimento profissional e promoção social em um ambiente favorável às práticas educativas e com espaços, ferramentas e tecnologias dedicados ao conhecimento e à qualificação, contribuindo para o aumento da produtividade, da competitividade e do fortalecimento do setor de transporte brasileiro.

No Maranhão, a sua atuação acontece apenas com uma unidade localizada na capital do Estado, São Luís, no atendimento de demandas de outras localidades.

3.10.5 Unidades do SESC

O Serviço Social do Comércio, mantido pelos empresários do comércio de bens, turismo e serviços, é uma entidade privada que tem como principal objetivo proporcionar o bem-estar e qualidade de vida aos trabalhadores deste setor e sua família.

De acordo com informações presentes no site da entidade, as ações do SESC propagam princípios humanísticos e universais, promovendo melhor condição de vida para os comerciários e seus familiares em todo o Brasil. Oferece também serviços que fortalecem o exercício da cidadania e contribuem com o desenvolvimento socioeconômico e cultural. (SESC, 2019).

Presente em todos os estados brasileiros, o SESC promove ações no campo da educação, saúde, cultura, lazer e assistência. No Maranhão, a referida instituição possui unidades distribuídas em algumas municipalidades, a citar Itapecuru e Caxias, com Centros de Atividades. Em São Luís há a centralização de maior número unidades, a citar biblioteca, unidade de saúde, centro de turismo e lazer e centro de atividades.

3.10.6 SENAR

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural é uma entidade de direito privado, paraestatal, criada em 1991, é mantida pela classe patronal rural, vinculada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e administrada por um Conselho Deliberativo tripartite. Integrante do chamado Sistema S, tem como função cumprir a missão estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, composto por representantes do governo federal e das classes trabalhadora e patronal rural.

Sua atuação contribui para oferta de ações de formação profissional rural, atividades de promoção social, ensino técnico de nível médio, por meio de um modelo inovador de assistência técnica e gerencial.

Sua atuação ocorre por meio de 27 administrações regionais, que são responsáveis por promover cursos de capacitação para desenvolver competências profissionais e sociais da população que vive no meio rural.

No Maranhão, o SENAR é administrado por um conselho formado por representantes das classes produtoras, administração central do SENAR, representantes da classe rural e presidido pelo presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Maranhão (FAEMA). Sua localização é a capital São Luís.

Sua atuação acontece por meio da oferta de cursos profissionalizantes e também por meio de programas que são desenvolvidos na zona rural. Dentre os programas pode-se citar: CNA Jovem; Trabalho Decente; ABC Cerrado; Pronatec Senar; Sindicato Forte; Negócio Centro Rural; Agricultura de Precisão; Agricultura Irrigada; Mulheres no Campo; Cidadania Rural; Inclusão Digital Rural; Saúde Preventiva e Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas na Amazônia (PRADAM).

3.10.7 Unidade do SEBRAE

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) é uma entidade privada sem fins lucrativos, criada pela Lei nº 8.029/90 e Decreto nº 99.570/90, posteriormente, alterada, pela Lei nº. 8.154, de 28 de dezembro de 1990 e o Decreto nº 1350, 28 de dezembro 1994, mantida por repasses das maiores empresas do país, proporcionais ao valor de suas folhas de pagamento.

Com localização em todos os estados brasileiros, tendo sua sede principal em Brasília, o SEBRAE é um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. Seu trabalho se fundamenta em estimular o empreendedorismo e possibilitar a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos de micro e pequeno porte.

Sua atuação e definição das ações a serem implementadas em cada estado está pautada na compreensão da realidade regional e nas diretrizes nacionais. Em todo o país, mais de 5 mil colaboradores diretos e cerca de 8 mil consultores e instrutores credenciados trabalham para transmitir conhecimento para quem tem ou deseja abrir um negócio.

O SEBRAE/MA tem como missão promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e estimular o empreendedorismo, e como visão ter excelência no desenvolvimento dos pequenos negócios, contribuindo para desenvolvimento de um estado mais justo, competitivo e sustentável.

Com foco no estímulo ao empreendedorismo e no desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios, o SEBRAE atua nos segmentos de educação empreendedora, capacitação dos empreendedores e empresários, articulação de políticas públicas que criem um ambiente legal mais favorável, acesso a novos mercados, acesso à tecnologia e inovação, orientação para o acesso aos serviços financeiros.

No Maranhão, o SEBRAE busca, por meio de parcerias com os setores público e privado, fortalecer o empreendedorismo no estado e promover o desenvolvimento dos pequenos negócios. De acordo com informações presentes no *site* da entidade, as soluções oferecidas pelo SEBRAE no Maranhão atendem desde o empreendedor que pretende abrir seu primeiro negócio até pequenas empresas que já estão consolidadas e buscam maior eficiência e crescimento no mercado (SEBRAE, 2019).

Dentre as suas unidades regionais no estado do Maranhão, a sua atuação ocorre em 11 unidades, distribuídas nos municípios mais desenvolvidos do estado, a citar: Açailândia, Bacabal, Balsas, Caxias, Chapadinha, Imperatriz, Pinheiro, Presidente Dutra, Rosário, Santa Inês e São Luís. No cenário da RM, conta-se com duas unidades localizadas em São Luís e Rosário. Dessas pode-se destacar a Unidade Regional São Luís, que atende os municípios de Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís, a Unidade Regional Lençóis Munim, localizada em Rosário, no atendimento de Axixá, Bacabeira, Cachoeirada Grande, Icatu, Morros, Rosário, Santa Rita, Presidente Juscelino e Unidade Regional Pinheiro que atende Alcântara e outras localidades.

No Maranhão, o SEBRAE tem como principais focos de atuação os setores da economia, especificamente, a indústria, o comércio, serviços e agronegócio, abordando temas como empreendedorismo, inovação, planejamento, mercado e vendas, pessoas, cooperação, ambiente legal e políticas públicas.

No atendimento dos seus públicos, o direto e o indireto, o SEBRAE, para atingir os seus objetivos, de acordo com informações disponibilizadas em consulta à instituição, faz uso dos seguintes instrumentos:

1. Consultoria - serviço de diagnóstico de uma situação em particular, sobre a qual pode ser elaborado um plano de ação com soluções específicas, necessárias e adequadas, bem como o acompanhamento de sua implantação;
2. Curso - serviço de capacitação no qual se busca, através de recursos instrucionais, desenvolver e aprimorar conhecimentos, habilidades, atitudes de gestão;
3. Informação - serviço relacionado à disponibilização de informações gerais, de interesse empresarial, podendo ser demandadas pelo cliente, tais como: localização, endereço e telefone de instituições públicas e privadas, informações sobre cursos e produtos do SEBRAE e inscrições;
4. Palestras – são exposição oral de curta duração voltada para a disseminação de temas e a processos de sensibilização, realizada por um especialista, destinada a um grupo de pessoas com interesses comuns;
5. Oficinas - é um trabalho realizado em grupo com apoio de facilitadores, em que se trabalham com temas de interesse de estratégias de exposição oral, dinâmicas de grupos, simulações e experimentações;
6. Seminários - são encontro de pessoas que têm como objetivo debater matérias propostas pelos participantes, tendo como expositores diferentes especialistas no assunto em questão;
7. Rodadas de Negócios – consiste em um evento que tem como objetivo o encontro entre empresas compradoras e fornecedoras, incentivando a criação de parcerias de negócios;
8. Missões e Caravanas - são grupos de pessoas, cuja organização e deslocamento são organizados pelo SEBRAE, com a finalidade de viabilizar a participação dos clientes em eventos (feiras, exposições, encontros etc.);
9. Orientações técnicas – consiste em um serviço de orientação sobre questões técnicas dentro da área de atuação do SEBRAE, que parte de demanda apresentada pelo cliente

De acordo com as informações disponibilizadas pelo SEBRAE e em conformidade com o seu mapa estratégico para 2022, nos itens seguintes serão apresentadas as intervenções que estão sendo realizadas nos 13 municípios da região metropolitana de São Luís. Essas intervenções, um total de 32, estão sistematizadas em projetos, atividade e programas especiais, dos quais foram citados:

1. **Cadeia de valor da moda na regional de São Luís:** tem como objetivo aumentar a competitividade e a sustentabilidade dos pequenos negócios da cadeia da moda por meio do incentivo à inovação, incorporação do design, melhoria da gestão e do processo produtivo, a partir de um olhar integrado dos segmentos;
2. **Cadeia de valor do turismo na regional de São Luís:** tem por objetivo contribuir para a melhoria da gestão empresarial e prestação de serviços das empresas do segmento, atendendo as demandas de mercado e diversificação da oferta turística, estimulando a organização dos empresários e entidades para o desenvolvimento da cadeia do turismo na RM de São Luís.
3. **Capital empreendedor:** com foco em todo o território maranhense, tem como objetivo de orientar os pequenos negócios maranhenses sobre alternativas de capitalização via capital empreendedor e promover a aproximação com investidores e fundos de investimento, conforme perfis de maturidade identificados nos negócios;

4. **Desenvolvimento do cooperativismo financeiro para pequenos negócios no Maranhão:** direcionado para todo o território maranhense, tem como objetivo fortalecer o segmento do cooperativismo financeiro visando à melhoria do acesso ao crédito e a outros produtos financeiros para os pequenos negócios;
5. **Fortalecimento da economia criativa na região metropolitana de São Luís:** com atuação na região metropolitana, objetiva apoiar os negócios criativos da citada região, através de ações voltadas ao incentivo à melhoria da gestão empresarial e formalização dos empreendimentos, formação e fortalecimento de redes criativas e maior geração de negócios, de forma a aumentar o faturamento e a competitividade destes pequenos negócios;
6. **Gestão da produção de alimentos e bebidas na regional de São Luís:** busca desenvolver empresas de pequeno porte, inseridas na cadeia produtiva de alimentos e bebidas, com vistas à melhoria da gestão dos negócios, inovação, promoção e acesso a mercados, tornando-as competitivas e sustentáveis;
7. **Negócios sobre rodas na região metropolitana de São Luís:** busca aumentar o faturamento dos negócios sobre rodas, por meio do acesso a novos mercados promovendo a melhoria da gestão e da inovação;
8. **Programa Brasil Mais Produtivo – cadeia produtiva da confecção:** tem como objetivo é elevar o patamar de competitividade dos pequenos negócios industriais da cadeia produtiva de confecção, localizados na região metropolitana de São Luís e Imperatriz com ações de adensamento produtivo e em caráter complementar a aplicação de consultorias em Lean Manufacturing pelo SEBRAE/MA;
9. **Programa Brasil Mais Produtivo – cadeia produtiva móveis:** tem como objetivo elevar o patamar de competitividade dos pequenos negócios industriais da cadeia produtiva de móveis, localizados na região metropolitana de São Luís e Imperatriz com ações de adensamento produtivo e em caráter complementar a aplicação de consultorias em Lean Manufacturing pelo SEBRAE/MA;
10. **Desenvolvimento e fortalecimento das startups na região metropolitana de São Luís:** esta iniciativa busca desenvolver e fortalecer *startups* digitais da região metropolitana de São Luís, a partir da profissionalização da gestão de seus empreendimentos e do aumento do grau de inovação dos negócios, para que possam se constituir como empresas formais e se tornem ativas com relação a mercado e vendas;
11. **MA – Atendimento regional – UR Lençóis Munim:** busca atender os pequenos negócios e potenciais empresários do território por meio da oferta de produtos e serviços adequados às necessidades dos clientes, com área de atuação nos municípios de Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu.
12. **MA – Atendimento regional – UR São Luís:** tem como objetivo atender os pequenos negócios e potenciais empresários do território São Luís por meio da oferta de produtos e serviços adequados às necessidades dos clientes;
13. **MA – Atendimento regional – UR Pinheiro:** tem como objetivo atender os pequenos negócios e potenciais empresários do território por meio da oferta de produtos e serviços adequados às necessidades dos clientes. No contexto da região metropolitana, atende o município de Alcântara;
14. **Negócio a negócio:** é um programa gratuito de atendimento e orientação empresarial que oferece diagnósticos e recomendações para empresários de pequenos negócios no Maranhão. A ideia é auxiliar nas principais dificuldades do dia a dia da gestão de seu negócio e indicação de soluções alinhadas às suas necessidades;

15. **SEBRAE Mais: programa SEBRAE para empresas avançadas:** esse programa é voltado para empresas em expansão, ou seja, aquelas que já estruturam e organizaram o dia a dia do negócio e agora pensam em novos horizontes, desafios e mercados;
16. **SEBRAETEC (Serviços em Inovação e Tecnologia):** É uma forma rápida e econômica de levar inovação para dentro do pequeno negócio. Ele atua em sete áreas: design, produtividade, propriedade intelectual, qualidade, inovação, sustentabilidade e tecnologia da informação e comunicação;
17. **Startups:** um modelo de negócio inovador, normalmente de base tecnológica que busca gerar valor para o cliente em um ambiente de extrema incerteza. O SEBRAE/MA realizou diversos eventos e ações para esse público, como o *Startup Day*, Corrida de *Startups*, *Demoday*, *Meetups*, Semana Nacional de Ciência e Tecnologia e o Fórum TECH Nordeste. A instituição também apoiou a formação da Rede Maranhense de Inovação (REMIT) e, em 2018, lançou o Programa Capital Empreendedor, em que um investidor de risco aporta recursos financeiros no negócio em troca de participação societária – desde negócios que estão começando até as empresas maduras, com grande operação, mas precisam de capital para continuar crescendo. Foram 22 *startups* atendidas via Capital Empreendedor e 10 *startups* atendidas em outras atividades, na ilha de São Luís;
18. **Fomenta Maranhão - Encontro de oportunidades para as MPE's nas compras governamentais (Solução B2G);**
19. **Comércio Brasil:** programa que busca aproximar empresas fornecedoras de compradores por meio de agentes de mercado que realizam o diagnóstico ao plano de desenvolvimento empresarial e tático de vendas para o êxito da aproximação comercial, é uma solução B2B. Foram 11 unidades regionais integradas, 350 empresas atendidas, 29 eventos realizados, 47 agentes de mercados capacitados e a receita gerada para as empresas foi da ordem de R\$ 9 milhões;
20. **Tendência de mercado - Influenciadores digitais:** estratégia utilizada em 2018, em uma experiência piloto para envolver os influenciadores digitais de São Luís no ambiente de negócios, ensinando-lhes sobre gestão, elaborando trilhas de conhecimento, formalizando-os como MEI's e oportunizando contato com potenciais clientes através de rodadas de negócios do Comércio Brasil;
21. **Cooperativismo de crédito:** o avanço do cooperativismo de crédito no Maranhão deve-se muito à articulação do SEBRAE/MA que, desde 2003, trabalha fortemente neste segmento, sensibilizando empresários e assessorando-os nos processos de abertura das cooperativas;
22. **Fortalecimento do turismo:** em 2018, o SEBRAE realizou ações efetivas para fortalecer os empreendimentos da cadeia do turismo nos polos de São Luís, Rota das Emoções e Chapada das Mesas, além de atuação pontual nos polos Floresta dos Guarás, Lagos e Campos Floridos e Serras Guajajara, Timbira e Kanela;
23. **Semana Global de Empreendedorismo – SGE:** movimento mundial para difusão da cultura empreendedora e que, em 2018, teve o SEBRAE como instituição organizadora no Brasil. A estratégia foi ampliar a semana para todo o mês de novembro, com eventos relevantes de difusão do empreendedorismo. Foram realizados mais de 80 eventos no Maranhão com 7 mil participantes;
24. **SEBRAE nos bairros** - é uma ação de aproximação do SEBRAE/MA nos bairros e municípios de sua área de abrangência, com o objetivo de oportunizar aos pequenos negócios da região, acesso a ferramentas de gestão, inovação e crédito por meio de orientações, palestras e oficinas, promovendo competitividade aos negócios atendidos. Essas ações foram executadas pela regional da instituição em São Luís, nos bairros da Cohama, João Paulo, Parque Vitória, Cidade Operária, Vila Luizão e

Cohatrac. Resultaram em 2.144 mil atendimentos, em média 306 orientações técnicas e 20 pessoas em capacitação através das oficinas e palestras por bairro, e foram visitadas 595 empresas - diagnósticos Negócio a negócio (porta a porta);

25. **Oficina SEBRAE de Empreendedorismo (como desenvolver uma empresa de sucesso):** consolidada no Maranhão como capacitação em massa, a Oficina SEBRAE de Empreendedorismo (OSE) dispõe os participantes em salas espelhadas nas quais instrutores trabalham durante uma semana o potencial empreendedor e algumas habilidades para quem busca empreender. Em 2018 foram realizadas 60 oficinas, 5.871 mil pessoas capacitadas e 6.409 mil atendimentos realizados – entre eles os municípios de Santa Rita, Alcântara e São José de Ribamar;
26. **Semana do MEI (Microempreendedor Individual):** capacitações para o microempreendedor individual (MEI) por meio de oficinas, palestras e orientações técnicas e consultorias. Durante as quatro edições ocorridas no estado os resultados demonstram que o evento está consolidado entre os empresários, candidatos a empresários e potenciais empreendedores maranhenses. Em 2018 foram 10.277 mil atendimentos, 5.076 mil clientes, 2.634 mil empresários, 2.442 potenciais empresário;
27. **LIDER – Litoral Ocidental Maranhense:** com o objetivo de promover a mobilização e a qualificação de lideranças, na microrregião denominada litoral ocidental maranhense – que abrange os municípios de Alcântara, Apicum-Açu, Bacuri, Bequimão, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão – para a criação, formulação e implantação de um plano estratégico e de uma agenda de desenvolvimento regional sustentável, o projeto buscou desenvolver um conjunto de ações, integrando o setor público, o setor privado e o terceiro setor, com ênfase no estabelecimento de um ambiente favorável à atuação dos pequenos negócios.

Das ações voltadas para o setor rural destacam-se:

1. **Negócio Certo Rural – NCR** - executado no estado por meio da parceria SEBRAE Nacional, SEBRAE/MA e SENAR para capacitar os produtores em planejamento e administração de pequenos negócios rurais, auxiliando-os na melhoria de negócios existentes ou implantação de novas atividades, com inovação de produtos e serviços já existentes ou criação de novas oportunidades, a exemplo do turismo rural;
2. **Feira da Agricultura Familiar e Agrotecnologia do Maranhão – AGRITEC** - evento realizado desde 2015 pelo governo do estado, por meio do Sistema da Agricultura Familiar: Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP) e Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA). Tem objetivo impulsionar a agricultura familiar no estado e garantir acesso ao conhecimento a homens e mulheres do campo. O SEBRAE/MA e Embrapa são parceiros desde a primeira AGRITEC – sendo o SEBRAE/MA correalizador em todas as edições;
3. **Pequenas Indústrias - Setor Secundário:** com produção, melhores resultados e produtividade adequada à demanda, o SEBRAE/MA acredita que as pequenas indústrias maranhenses podem ampliar sua participação no mercado local, expandindo-se para a regional à medida que se tornam mais competitivas. Para tanto, nos projetos de atendimento aos empreendimentos desse setor, a instituição trabalha o desenvolvimento empresarial por meio de ferramentas de gestão, acesso à inovação e tecnologia, incentivo à cultura da cooperação, expansão e acesso ao mercado, participação em missões e feiras segmentadas para *networking* e

conhecimentos de tendências e novidades. Foram atendidas cadeias de construção civil, alimentos & bebidas, moda & vestuário e encadeamento produtivo.

Além desses programas e ações, o SEBRAE tem buscado junto às esferas municipais, através de parcerias a implantação do projeto para a municipalização de políticas de desenvolvimento no maranhão. Para isso, a lei geral a ser criada passa a ser o novo Estatuto Nacional das Microempresas de Pequeno Porte, que foi instituído pela Lei Complementar nº 123/2006, passa a estabelecer normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido as Microempresas (ME) e as Empresas de Pequeno Porte (EPP) no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos dos artigos 146, 170 e 179 da Constituição Federal.

As parcerias estabelecidas à nível municipal atingiram bons estágios de desenvolvimento e o tema desenvolvimento local, a partir dos pequenos negócios, passou a ser pautado na agenda das prefeituras brasileiras. Essa ação teve início no ano de 2016 e tem como objetivo promover um ambiente mais favorável aos pequenos negócios, pela implantação de políticas públicas de desenvolvimento.

No Maranhão, o projeto municipalização de políticas de desenvolvimento resultou em 32 (trinta e dois) municípios com a políticas implantada até 2018, o que corresponde a 14,74% do total de municípios do estado. Em 2018, as ações ficaram concentradas nos seguintes eixos temáticos: atores de desenvolvimento, compras públicas, rede simples, e sala do empreendedor.

Nesse cenário, alguns avanços foram observados: no total do estado 88 municípios possuem Sala do Empreendedor em funcionamento, 114 municípios com a Lei Geral implementadas e 163 municípios com a Lei Geral regulamentada. No cenário da RM, três municípios (Cachoeira Grande, Paço do Lumiar e Raposa) não possuem a Lei Geral implementada, os 13 municípios possuem a Rede Sim e sete municípios não dispõem de Sala do empreendedor, como sistematizado no Quadro 28.

Quadro 28 - SEBRAE - Pannel da municipalização da política de desenvolvimento da RMGSL

Municípios	Lei Geral implementada	Rede Sim	Sala do Empreendedor
Alcântara	Sim	Sim	Sim
Axixá	Sim	Sim	Não
Bacabeira	Sim	Sim	Sim
Cachoeira Grande	Não	Sim	Não
Icatu	Sim	Sim	Não
Morros	Sim	Sim	Sim
Paço do Lumiar	Não	Sim	Não
Presidente Juscelino	Sim	Sim	Não
Raposa	Não	Sim	Não
Rosário	Sim	Sim	Sim
Santa Rita	Sim	Sim	Sim
São José de Ribamar	Sim	Sim	Não
São Luís	Sim	Sim	Sim

Fonte: SEBRAE, 2019

Desse modo, verifica-se que alguns avanços estão sendo trabalhados a nível municipal para fomentar e fortalecer o desenvolvimento, em especial econômico, por meio do incentivo ao pequeno empreendedor, no entanto há resistências que precisam ser vencidas a nível municipal, no intuito de que os objetivos do projeto sejam consolidados e tragam resultados em diversos aspectos.

3.10.8 Segurança Pública

A identificação da atuação dos órgãos associados à promoção da segurança pública nos municípios da região metropolitana ocorrem por meio da ação os órgãos integrantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública. A referida secretaria tem como tem por finalidade a preservação da ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio, a integração dos planos e programas de prevenção da violência e controle da criminalidade.

Dentre as suas atribuições, compete à Secretaria de Estado da Segurança Pública, órgão central do Sistema Estadual de Segurança Pública, definido na Constituição Estadual, a organização e coordenação dos órgãos responsáveis pela segurança pública. A esse órgão, integram a: I – Polícia Militar do Estado; II – Corpo de Bombeiros Militar; III – Polícia Civil. Diante da sua competência de manter a ordem pública e a segurança, intervir e manter a ordem nos espaços diversos, buscou-se verificar como ocorre a atuação desse órgão nos municípios da RM.

A Polícia Militar atua de modo intensivo e ostensivo nos 13 municípios da RM, tendo seu Comando Geral, localizado em São Luís.

A Polícia Civil, entidade de execução programática da estrutura da Secretaria de Estado de Segurança Pública, essencial à justiça e indispensável à segurança pública, estruturada em carreira típica de estado, tem sua ação nos municípios por meio das Unidades Regionais, que são delegacias, localizadas em determinadas pontos que atuam no atendimento da população do local e do seu entorno.

Na região metropolitana, as delegacias estão localizadas em São Luís, com maior quantitativo, 21 delegacias distritais e 16 delegacias especializadas em São José de Ribamar, Paço Lumiar e na Raposa. Além dessas, há uma unidade regional localizada em Rosário, sendo sua atuação por meio de duas Delegacias de Polícia (DP) e uma Delegacia Especial da Mulher (DEM), essa unidade é responsável por atender demandas provenientes dos municípios de Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Santa Rita, Barreirinhas, Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro.

Com relação à Unidade do Bombeiro Militar, força auxiliar e reserva do Exército, órgão central do Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil, é instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina, verificou-se que sua atuação na RM, ocorre através das unidades ativas, que estão localizadas nas cidades de São Luís, São José de Ribamar e em Paço do Lumiar.

Como elemento constituinte e integrante do Bombeiro Militar, nas municipalidades em análise, existem as Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC – MA), nos municípios de São Luís, Paço do Lumiar, Rosário e Santa Rita.

3.10.9 Polícia Rodoviária Federal (PRF)

Sendo um Departamento vinculado ao Ministério de Segurança Nacional, a Polícia Rodoviária Federal (PRF), tem dentre as suas competências, descritas no Decreto nº 9.662/2019, planejar, coordenar e executar o policiamento, a prevenção e a repressão de crimes nas rodovias federais e nas áreas de interesse da União, exercer os poderes de autoridade de trânsito nas rodovias e nas estradas federais, executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas, cargas e bens, assegurar a livre circulação das rodovias e das estradas federais, notadamente em casos de acidentes de trânsito, manifestações sociais e calamidades pública, entre outros. (Art. 47, BRASIL 2019).

Possui unidades descentralizadas em todo território nacional. Sua estrutura conta com uma unidade administrativa central, a Sede Nacional, situada em Brasília, e Unidades Administrativas Regionais, representadas por 27 Superintendências. Além disso, é formada por 150 Subunidades Administrativas e 413 Unidades Operacionais (UOPs), totalizando, assim, mais de 550 pontos de atendimento em todo o Brasil.

No Maranhão, sua atuação ocorre por meio da Superintendência e as Delegacias da PRF, localizada em São Luís. Ademais, possui também Unidades Operacionais, com localização em 11 municípios, e no contexto da RM está situado apenas em São Luís.

3.10.10 Infraestrutura

Na identificação dos órgãos atuantes no estado que tratam da temática infraestrutura, verificou-se a nível estadual, a presença da Secretaria Estadual de Infraestrutura – SINFRA, que é o órgão responsável por formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar, controlar as políticas públicas, programas e projetos de obras de infraestrutura, executar pavimentação urbana em colaboração com municípios, implantar e conservar vicinais, conservar e manter rodovias, bem como agir emergencialmente para o melhoramento e pavimentação de rodovias.

Além das questões associadas à pavimentação de rodovias e manutenção das estradas vicinais, é de responsabilidade da SINFRA, as obras e serviços de engenharia voltados ao atendimento das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação, educação, esporte e lazer, saúde e segurança, bem como a manutenção e recuperação dos prédios públicos estaduais

A sua estrutura organizacional, é composta por uma estrutura administrativa geral, com localização na capital, São Luís, e também com Unidades Executoras Descentralizadas, que possui 12 Unidades Regionais, distribuídas no território maranhense, no atendimento de diversas demandas oriundos de diferentes espaços. A região metropolitana conta com apenas uma Unidade Regional que está localizada em São Luís, além da sede administrativa localizada na mesma cidade

3.10.11 Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei nº 10.233/2001. A legislação reestruturou o sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do Brasil, extinguindo o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

O DNIT tem por objetivo implementar, em sua esfera de atuação, a política estabelecida para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação, que compreende a operação, manutenção, restauração, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais.

Sendo um órgão presente em todo o território nacional, no Maranhão o DNIT é representado por uma Superintendência Regional, localizado em São Luís. Além disso, dispõe de unidades locais, presentes em algumas municipalidades. Na região metropolitana se localiza em São Luís, nas mediações do bairro de Pedrinhas.

3.10.12 Agrícolas e Pecuária

Para tratar dos temas associados à agricultura e a pecuária, o estado dispõe de diferentes instituições que atuam na temática. Inicialmente vale destacar a presença da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, localizada em São Luís. O órgão tem como finalidade o desenvolvimento da agricultura familiar, o combate à pobreza rural, a facilitação do acesso ao crédito e aos instrumentos de assistência técnica, a inclusão social dos beneficiários dos processos de ordenamento e reordenamento agrário, a promoção da cidadania no campo, a regularização fundiária das terras públicas, a assistência técnica e extensão rural, a ampliação

das oportunidades de capacitação profissional e de geração de trabalho e renda, como instrumentos de melhoria da qualidade de vida dos agricultores e familiares e de estímulo ao desenvolvimento rural sustentável do estado do Maranhão.

Além dela,, há a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão – AGERP, órgão criado em 2006, é uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF). Esse órgão objetiva a abranger a agricultura familiar, a pequena agricultura, socializando as novas tecnologias e proporcionando assistência técnica intensiva e continuada, visando à diversificação, a integração, o aumento da produção e produtividade do setor agropecuário. É responsável pelo desenvolvimento sustentável do Maranhão por meio dos serviços de assistência técnica, extensão rural e pesquisa agropecuária, com foco na agricultura familiar de base agroecológica.

A atuação do órgão está baseada na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), instituída em 2010, com ações e definições vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que estabelece os princípios e os objetivos dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Sua estrutura de administração é constituída por diretorias e coordenações, na qual destacam-se Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento e a Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Rural. Ademais, existem unidade descentralizadas que atuam em polos regionais do estado, num total de 19. Na região metropolitana, a AGERP conta com dois escritórios regionais, um localizado em São Luís e o outro em Rosário.

Ainda associado ao tema, tem-se a Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão – AGED/MA, que é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA). Sua atuação está associada à defesa e inspeção agropecuária, para a promoção de saúde pública e do meio ambiente.

Dentre os trabalhos desenvolvidos pelo órgão estão: defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal, inspeção sanitária animal, inspeção sanitária vegetal e educação sanitária agropecuária. A agência desenvolve suas ações por meio de 18 Unidades Regionais, das quais na região metropolitana estão localizadas nos municípios de Rosário e São Luís.

3.10.13 Meio Ambiente

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA), órgão da administração direta do estado, tem por finalidade planejar e coordenar a execução das políticas relativas à promoção, organização, normatização, fiscalização e controle das ações relativas à exploração e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais

Sua estrutura administrativa é formada por três Secretarias Adjuntas, possuindo Superintendências a elas vinculadas que desempenham funções distintas, no atendimento de suas atribuições e competências. Dentre elas pode-se citar: a Secretaria Adjunta de Licenciamento, que tem por finalidade coordenar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução das ações estaduais desenvolvidas por suas Superintendências (Recursos Hídricos e de Licenças Ambientais), referentes aos recursos hídricos e ao processamento de licenciamento ambiental estadual; Secretaria Adjunta de Recursos Ambientais, com a finalidade de coordenar, supervisionar e regulamentar a execução e implementação das ações referentes à promoção de medidas de proteção, recuperação e uso sustentável dos recursos ambientais do Maranhão, promovendo a conservação da

biodiversidade e o desenvolvimento em bases sustentáveis, formado pelas Superintendências de Biodiversidade e Áreas Protegidas, de Gestão de Resíduos e de Recursos Florestais; e a Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Sustentável com a atribuição de coordenar, supervisionar, regulamentar a execução e implementação das ações referentes à adoção de práticas ambientalmente sustentáveis como estratégias de redução da degradação ambiental e promoção de um modelo de desenvolvimento em bases sustentáveis, possuindo as Superintendência de Economia Verde, de Educação Ambiental, de Fiscalização; e de Planejamento e Monitoramento.

A atuação desse órgão no território ocorre por meio da ação complementar das unidades regionais distribuídas em quatro municípios, localizadas em diferentes mesorregiões, a citar Balsas, Pinheiro, Imperatriz e Chapadinha. Além disso, possui uma regionalização conforme as bacias hidrográficas maranhenses em um total de 12.

No cenário da região metropolitana, a atuação dessa secretaria é realizada pela sede, que se encontra localizada em São Luís, onde exerce influência em toda a região metropolitana.

3.11 Questão Metropolitana e as Funções Públicas De Interesse Comum

Para identificação de potenciais Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) nos 13 municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís, foram postos aos gestores questionamentos diretamente relacionados ao entendimento das influências que esse processo pode vir a trazer às populações sob duas óticas: no contexto municipal, o qual os problemas são bem percebidos; e em uma perspectiva regional, a qual se vê a necessidade de uma cooperação intermunicipal para atendimento das demandas.

É importante ressaltar que as Funções Públicas de Interesse Comum, apesar de estarem apontadas na Lei Complementar nº 174/2015, é apenas com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) que elas poderão ser definidas por decisão do Colegiado Metropolitano. As FPIC's predeterminadas são postas na Lei nº 174/2015 em 10 campos funcionais, apresentados no art. 4º, transcritos a seguir:

- I - o estabelecimento de planos, programas e projetos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para o desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos;
- III - planejamento e uso do solo;
- IV - transporte e sistema viário e hidroviário metropolitano;
- V - meio ambiente e recursos hídricos;
- VI - a política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola;
- VII - saúde, educação e capacitação dos recursos humanos;
- VIII - turismo, cultura, esporte e lazer;
- IX - segurança pública e defesa civil;
- X - atendimento e assistência social.

A partir desses apontamentos é que se busca conciliar os interesses compartilhados entre os municípios da RMGSL. Mas essas disposições por si mesmas não desempenham prontamente o caráter de FPIC's se não houver concordância entre os municípios envolvidos. Logo após a enumeração dos 10 campos funcionais a serem contemplados no PDDI, o art. 4º anuncia que “as funções públicas de interesse comum são aquelas para cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento interfederativa dos agentes públicos, posto que transcendem a competência dos municípios por incidirem em um espaço aglomerado” (MARANHÃO, art. 4º 2015). Dessa forma, enfatiza-se a importância de que as reais

necessidades dos municípios, enquanto pacto interfederativo, se traduzam em FPIC's durante diagnóstico para o plano e então direcionamento de ações no PDDI.

O quadro a seguir apresenta as questões metropolitanas sob a perspectiva dos gestores quanto aos problemas recorrentes nos municípios e a escala de interesses para resolução deles, no contexto municipal e no contexto da região metropolitana. Buscou-se identificar também a existência de órgãos nas prefeituras que desempenhassem funções ligadas ao processo de metropolização enquanto relações interinstitucionais e os representantes das prefeituras no Conselho Metropolitano.

Quadro 29 – Questões metropolitanas

MUNICÍPIO	ÓRGÃO RELACIONADO	REPRESENTANTE	PROBLEMAS	PERSPECTIVAS	
				MUNICIPAIS	REGIONAIS
Alcântara	...	Secretária de Cultura e Turismo	- O cais necessita de reforma e investimentos; - Extração de areia, queimadas, construções ilegais e desmatamento nas Áreas de Proteção Permanente (APP)	- Possibilidade de instalação do ITA no município; - Investimentos para infraestrutura, saneamento, turismo, mobilidade, segurança, saúde, educação dentre outros	Soma de interesses e integração nas parcerias para novos projetos como o cais flutuante, melhorias no transporte marítimo e assuntos turísticos
Axixá	Secretaria de Articulação Governamental	Chefe de Gabinete	Saneamento: Resíduos sólidos, esgotamento sanitário, tratamento de água	Viabilizar convênios: recursos financeiros e apoio técnico	- Interligação do sistema regionalizado de saúde; - Inserir o município na rota do turismo (potencial do Povoado Peri Juçara); - Implantação de um polo regional da Universidade
Bacabeira	...	Secretário de Esporte e Lazer	- Desemprego; - Destino e manejo do lixo	Barateamento de serviços para coleta e destino dos Resíduos Sólidos	- Aumento dos recursos para implantação de mais projetos; - Mais postos de trabalho; - Melhorias para o saneamento básico e para a mobilidade
Cachoeira Grande	...	Secretário de Administração	- Destino do lixo; - Questões fundiárias sem tratamento	Conclusão do Plano Municipal de Coleta Seletiva	Conclusão do Plano de Resíduos Sólidos

Icatu	...	Tesoureiro da prefeitura	• Insegurança; • Destino do lixo	• Implantação de mais empresas no município com a instalação do Ferry; • Novos conjuntos habitacionais; • Mais projetos nas áreas de turismo meio ambiente, produção agrícola, dentre outros	• Construção de um 'Ferry'; manejo dos Resíduos Sólidos; • Melhorias na Segurança Pública; • Melhoria da mobilidade com um sistema de transporte até São Luís.
Morros	Não, mas existe o Fundo Municipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís	Assessoria da Chefia de Gabinete do Prefeito	• Manejo dos Resíduos Sólidos; • Emergência na elaboração/revisão das leis municipais	• Oportunidades de desenvolvimento; • Valorização dos imóveis	• Maior integração e planos conjuntos para Infraestrutura e Resíduos Sólidos; • Mobilidade; • Promoção de um circuito de festividades
Raposa	...	Secretária Adjunta de Infraestrutura e Transporte	• Infraestrutura viária – melhorar acesso para povoados e áreas de produção; Falta de controle da aquicultura; muitos empregos informais; necessidade de um espaço para destino do lixo (Município não dispõe de área para construção de aterro)	• Turismo, para geração de emprego e renda	• Gestão compartilhada para destino e tratamento dos resíduos sólidos
Rosário	Assessoria de Assuntos Institucionais	...	• Via urbana utilizada para passagem do serviço de coleta de Resíduos Sólidos dos	• Facilitação de convênios. ex: meia passagem no	• Localização facilita relações comerciais nacionais e internacionais (passagem de duas

			outros municípios da região.	transporte dentro da região metropolitana	ferrovias, proximidade aos rios, terra barata)
Paço do Lumiar	...	Chefe de Gabinete	Poucas terras disponíveis no município – muita ocupação irregular; descompasso entre as ações da prefeitura com o Estado quanto a licenciamentos e áreas de proteção ambiental	Demandas do município podem ser compartilhadas com os demais, nas questões de Resíduos Sólidos e Transporte Semiurbano	Adensamento das cadeias produtivas; melhorias para gestão e implantação do lixo, escoamento da produção; resolução de questões sobre pavimentação, escoamento da produção e saúde; Abrigo para idosos
Presidente Juscelino	...	Secretário de Meio Ambiente	Resíduos Sólidos	- Retomada de projetos parados – ex: Ponte de concreto sobre o Rio Munim; - Apoio na limpeza pública	Mobilização Social
Santa Rita	...	Secretária de Relações Institucionais	- Infraestrutura urbana necessita de manutenção periódica na pavimentação de vias e calçadas, e iluminação pública; - Poluição, ocupação irregular em áreas de preservação, pesca predatória, desmatamento de mata ciliares e de áreas quilombolas	- Aumento da tributação para melhor atendimento na região dispondo de mais recursos; - Valorização de imóveis; - Potencialização do turismo no município	- Duplicação da BR; - Barateamento do sistema de transporte

São José de Ribamar	Assessoria Especial, Órgão de Apoio Direto do Prefeito.	Assessora Especial	• Autonomia municipal limitada quanto a divergências territoriais; • Dependência de um acordo entre todos os municípios para resolução de uma questão em comum	• Melhorias em educação, saúde, segurança dentre outras questões	• Formalização de parcerias quanto aos resíduos sólidos, mobilidade urbana, turismo e desenvolvimento econômico, educação ambiental
São Luís	SADEM – Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano	Secretário Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano	• Poluição de rios; • Processos judiciais sobre o uso e ocupação desordenada do solo – invasão no Coroadinho; • Manutenção da macro e microdrenagem viária; • Esgoto e saneamento; • Construções irregulares e ocupações desordenadas de áreas públicas; • Demanda saturada de serviços públicos que torna insuficiente o atendimento a outros munícipes; • Corpo técnico insuficiente para demandas administrativas.	• Discussão de projetos, seus benefícios e impactos; • Definição de limites municipais;	• Captação de recursos de forma consorciada; • Preservação das nascentes; • Incentivo a implantação de indústrias; • Desconcentração de investimentos; • Planos a médio e longo prazo; • Adequação às legislações.

No quadro apresentado, verificou-se que dos 13 municípios, apenas 4 possuem em sua estrutura um órgão ou assessoria com atribuições voltadas para as questões metropolitanas, no que se refere a relações interinstitucionais, nas prefeituras dos municípios de Axixá com a Secretaria de Articulação Governamental, Rosário com a Assessoria de Assuntos Institucionais, São José de Ribamar com a Assessoria Especial e São Luís com a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM). É importante mencionar o município de Morros que, apesar de não possuir um órgão ou assessoria nesse sentido, instituiu em 2017 o Fundo Municipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís, um item que consta na lei que altera a formação e orienta diretrizes de planejamento e gestão da RMGSL, e determina a necessidade de existência de um fundo metropolitano em todos os 13 municípios.

Todos os municípios, como consta em lei, possuem um representante do poder público municipal no Conselho Gestor Metropolitano, secretários diretamente ligados às atividades de assessoria institucional, ao gabinete do (a) prefeito (a), administração e finanças, e de áreas como cultura, turismo, esporte e lazer, meio ambiente, infraestrutura e transporte.

Dos problemas relatados pelos gestores, foram identificadas cinco questões. A questão predominante em sete municípios foi o saneamento, em Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino e Rosário. Em seguida, problemas quanto à infraestrutura, ocupação irregular, questões fundiárias e revisão de leis tiveram incidência menores na fala dos entrevistados, presentes em até no máximo três municípios: carências na infraestrutura presentes em Alcântara, Raposa e Santa Rita, ocupação irregular em Paço do Lumiar e São Luís, questões fundiárias mal resolvidas em Cachoeira Grande e necessidade de revisão de leis em Morros.

Quanto às perspectivas com a implantação da RMGSL, foram questionadas duas visões no contexto municipal e no contexto regional. Foram relatadas nove questões, das quais quatro possuem uma abordagem mais generalista, relacionadas a investimentos, parcerias, melhorias e planos municipais. Já os temas específicos foram turismo, desenvolvimento econômico, mobilidade, valorização de imóveis e saneamento.

Nas questões gerais, os investimentos são vislumbrados no município de Bacabeira, as parcerias são vistas com maior facilidade pelos municípios de Axixá, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Rosário e São Luís, as melhorias são esperadas em Alcântara e São José de Ribamar e a conclusão de planos municipais são uma perspectiva do município de Cachoeira Grande, principalmente na questão da coleta seletiva. Sobre os aspectos específicos, indicando funções públicas de interesse comum, o incentivo ao turismo foi apontado sob uma perspectiva promissora na RMGSL, porém mais específico para o desenvolvimento local em Axixá, Icatu, Raposa e Santa Rita. O desenvolvimento econômico já interessa a Icatu, Morros e Santa Rita, a mobilidade e saneamento são importantes para Bacabeira como questão local e a valorização de móveis é um ponto que ganha notoriedade no município de Morros.

Sobre as perspectivas regionais, isto é, o que se espera de positivo com a implantação da Região Metropolitana da Grande São Luís, foram postos dez aspectos, dos quais dois possuem uma abordagem mais abrangente sobre as funções públicas. Das oito questões relatadas, em sete foi possível fazer uma correlação direta às FPIC's dispostas na Lei nº 174/2015, além das questões gerais em que uma delas também tem correspondência a essa lei.

Segundo os gestores, os municípios que apresentam mais interesses que poderiam ser otimizados ao serem compartilhados com a inserção da RMGSL foram: São José de Ribamar (apontou 5 questões), Paço do Lumiar (apontou 5 questões), São Luís (apontou 3 questões) e Alcântara (apontou 3 questões). Nos demais municípios, pelo menos 2 questões foram relatadas

em Bacabeira, Icatu e Morros e uma questão relatada em cada um dos municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Raposa, Rosário e Santa Rita.

Quanto às parcerias vistas como de interesse regional, isto é, como os gestores dos municípios questionados percebem a necessidade dos outros municípios para essa gestão compartilhada, foram relatados em Alcântara, Axixá e São Luís. O desenvolvimento e apoio aos planos municipais é esperado com a formação da RMGSL em Cachoeira Grande e São Luís. Nos termos das funções públicas de interesse comum, a questão dos resíduos sólidos é mencionado em Bacabeira, Morros, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar, quanto à mobilidade, é um interesse em Alcântara e Icatu com o transporte hidroviário, Morros, Rosário, Santa Rita e São José de Ribamar com o transporte rodoviário. o turismo é visto como potencial em Alcântara, Bacabeira, Paço do Lumiar e São José de Ribamar. O desenvolvimento econômico é esperado em Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís. A Segurança foi abordada em Icatu. Medidas para universalizar a educação ambiental são uma preocupação em São José de Ribamar. o desenvolvimento social é uma questão apontada em Paço do Lumiar e em Presidente Juscelino e melhoria da infraestrutura viária vista em Paço do Lumiar como eixo de desenvolvimento para consolidação da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Entende-se assim que a maioria das funções públicas de interesse comum que se sobressaem com a implantação da RMGSL estão relacionados à mobilidade, resíduos sólidos, turismo e desenvolvimento econômico. Essas questões se voltam diretamente à qualidade de vida da população, pois, quando se trata de mobilidade, vê-se que grande parte dos municípios que apontaram essa função se localizam fora da ilha, demonstrando a necessidade de uma conexão mais ágil das localidades com a cidade-polo da RMGSL devido à maior oferta de serviços, seja através de rodovias ou por rotas marítimas. Em relação aos resíduos sólidos, este se apresentou em municípios da formação inicial da RMGSL, em Bacabeira no eixo de entroncamento e ainda em Morros, um dos municípios da região do Baixo Munim que apresentam condições de infraestrutura mais favoráveis. Sobre o turismo, espera-se uma rota regional que abranja quatro municípios, o que cria uma relação com melhorias no aspecto da mobilidade. Sobre o desenvolvimento econômico, esse é visto pelos municípios da ilha, que veem um momento em que as localidades mais distantes e com menor expressão econômica podem se beneficiar da redistribuição de renda e investimentos.

O Quadro 30 a seguir sintetiza os aspectos apresentados no quadro referente às questões metropolitanas.

Quadro 30 – Síntese das Perspectivas de Funções Públicas de Interesse Comum na RMGSL

MUNICÍPIO/ ÁREA		ALCÂNTARA	AXIXÁ	BACABEIRA	CACHOEIRA GRANDE	ICATU	MORROS	PAÇO DO LUMIAR	PRESIDENTE JUSCELINO	RAPOSA	ROSÁRIO	SANTA RITA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	SÃO LUÍS
PROBLEMAS MUNICIPAIS	Questões fundiárias				sim									
	Infraestrutura	sim								sim		sim		
	Ocupação Irregular							sim						sim
	Saneamento		sim	sim	sim	sim	sim		sim		sim			
	Revisão de Leis						sim							
PERSPECTIVAS MUNICIPAIS	Turismo		sim			sim				sim		sim		
	Desenvolv. Econômico					sim	sim			sim				
	Mobilidade			sim										
	Valorização de Imóveis						sim							
	Saneamento			sim										
	Investimentos			sim										
	Parcerias		sim					sim	sim		sim			sim
	Melhorias	sim											sim	
	Planos municipais				sim									
PERSPECTIVAS REGIONAIS	Resíduos Sólidos			sim			sim	sim		sim			sim	
	Mobilidade	sim				sim	sim				sim	sim	sim	
	Turismo	sim		sim				sim					sim	
	Desenvolv. Econômico							sim					sim	sim
	Segurança					sim								
	Educação Ambiental												sim	
	Infraestrutura Viária							sim						
	Desenvolv. Social							sim	sim					

	Parcerias	sim	sim														sim
	Planos Municipais				sim												sim

Fonte: elaboração própria, 2018

Sobre as questões mais abordadas, segundo os resultados apresentados que sintetizam as principais preocupações na administração pública municipal, destacam-se as seguintes FPIC's para gestão compartilhada da RMGSL: regularização fundiária, saneamento, mobilidade e turismo – apenas mobilidade não será discorrida a seguir por se tratar de uma questão com uma discussão mais abrangente no diagnóstico para elaboração do PDDI. A partir dessas FPICs destacadas, é possível compreender os pontos de restrição para o desenvolvimento local e regional, apontando a situação técnico-administrativa no tratamento dessas questões.

3.11.1 Ações de regularização fundiária nos municípios da RM

Com a identificação da existência de definições gerais ou específicas nos municípios para tratar do tema relacionado à regularização fundiária, é de suma importância identificar quais são as ações que estão sendo desenvolvidas no âmbito local, nos atendimentos dessas questões. Os dados apresentados foram colhidos por meio de pesquisa realizada principalmente por meio eletrônico.

Na municipalidade de **São José de Ribamar**, as ações para a regularização fundiária tiveram início em 2016, quando a nova gestão municipal criou por meio da reestruturação administrativa, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária. O referido órgão, por meio de ações diversas para o reconhecimento da realidade local, conseguiu entregar à população, no ano de 2017, mais de 1.300 títulos para as comunidades de Canudos e Terra Livre. No ano de 2018, no mês de abril, foram entregues mais 260 títulos, e em maio outros 300 documentos. Ainda no referido ano, foi iniciado o levantamento técnico, cadastral e mapeamento de 700 unidades habitacionais localizadas na Vila Alonso Costa. Além disso, nesse ano, foi realizado um ato administrativo de instauração de projeto de assentamento urbano de interesse social e também o decreto de desapropriação no Residencial Olímpico, para dar início ao processo de regularização fundiária, no atendimento de cerca de 120 famílias.

No município de **Paço do Lumiar**, algumas ações de regularização fundiária foram e estão sendo efetivadas, resultado da parceria feita pela gestão municipal e o governo do estado, coordenadas pela Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID). No município totalizam 2.173 famílias beneficiadas, dos quais 513 títulos foram entregues.

A Prefeitura de **São Luís**, por meio da Secretaria de Habitação e Urbanismo, tem realizado ações no município para a regularização fundiária, de acordo com dados presentes no *site* da prefeitura, ao longo dos anos já foram emitidos inúmeros títulos de propriedade, espalhados em vários pontos do município. Entre as áreas já iniciaram a regularização com entrega de títulos de propriedades estão Coroadinho, com a entrega de título para 757 famílias, Vila Nova com 106, Mauro Fecury I com 236, Vila Mauro Fecury II com 386 e Residencial Alcântara com 100. Na etapa de regularização estão a Vila Conceição (João de Deus), média de 800 lotes, a Vila São Luís, cerca de 1.900 lotes e Santa Cruz, em torno de 1.719 residências.

No intuito de dar maior agilidade aos processos, a prefeitura de São Luís assinou em 2017, um Termo de Certificação para Regularização Fundiária de bairros de São Luís,

estabelecendo uma parceria com a o Poder Judiciário, por meio da Corregedoria-Geral de Justiça. Essa medida irá beneficiar moradores de quase 40 bairros da capital que há décadas ocupam as áreas contempladas.

Vale mencionar a situação que entrou em discussão no município de Cachoeira Grande quando, durante realização das oficinas de leituras comunitárias, alegou-se a questão da regularização fundiária como problema após questionamento sobre arrecadação tributária, que não é realizada. Os terrenos ocupados pertencem a um agente privado local, cujas transações de regulamentação de posse não estariam devidamente concluídas. A discussão se foca na titularidade das terras e deve se estender na definição da função social a ser desempenhada, se convertendo assim em benefício do município no ordenamento do solo urbano e rural, quanto à arrecadação tributária e consequentemente para sua população. Portanto, sendo uma questão não identificada até então, não possui uma estrutura especial na prefeitura municipal que se dedique ao tema, além da Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca, que acompanha os avanços do CAR (Cadastro Ambiental Rural) realizado pelo governo federal.

As demais municipalidades não possuem ações para a regulação fundiária sendo realizadas, tanto no âmbito local quanto estadual. Tal questão identifica a importância de atuação conjunta para a resolução desse problema recorrente em várias áreas da RMGSL.

3.11.1.1 Órgãos Estaduais atuantes na Regularização Fundiária dos Municípios da RM

O Governo do Estado do Maranhão, por meio das definições de atribuições a diferentes órgãos, tem atuado de modo sistemático no tema da regularização fundiária. Com a destinação de recurso previsto no Plano Plurianual Estadual, com um programa específico para a regularização fundiária, destinado à Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) e para o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA).

De acordo com informações do plano para a SECID, a sua meta inicial são 200 unidades, com valor de R\$100.000,00, chegando a 2019 com 206 e valor de R\$ 106.337,73. E para o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA), a meta para 2016 é de 3.000 unidades e valor R\$ 1.200.000,00 chegando a 2019 com a mesma meta e valor de R\$ 1.276.448,00. Outro órgão atuante, no entanto sem destinação financeira específica é a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP).

A seguir serão apresentadas informações referentes a cada órgão específico.

3.11.1.2 Secretaria de Estado da Cidade e Desenvolvimento Urbano

A Secretaria de Estado da Cidade e Desenvolvimento Urbano (SECID) foi criada através da Medida Provisória nº 048/2009 e tem como finalidade planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável do estado. Possui uma estrutura formada por quatro Secretarias Adjuntas que atuam em diferentes áreas como habitação, desenvolvimento urbano, assuntos metropolitano e projetos especiais.

As questões voltadas para o tema da regularização fundiária são de atribuições de um departamento vinculado à Secretaria de Habitação, denominado de Departamento de Regularização Fundiária, com atuação em áreas que são de interesse social. Esse departamento é formado por quarenta e quatro pessoas, sendo um gerente de projetos, um coordenador

administrativo, dois coordenadores técnicos de engenharia e arquitetura, cinco técnicos sociais, cinco advogados, oito cadistas, dois topógrafos, dois auxiliares de topografia e dezoito técnicos administrativos.

As ações do órgão estão reguladas pela Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Além dessas, o Provimento nº 25/2015 do Corregedoria Geral Justiça do Maranhão, que dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária.

As ações para a regularização fundiária pela secretaria e em parceria com a Fundação Josué Montelo tiveram início em 2016, ainda que esse departamento tenha origem na criação da SECID. Suas ações estão pautadas na regulamentação de áreas do estado e da União. Nos terrenos do estado, este consegue emitir o título de posse do terreno. Em caso de terrenos da União, o título de posse não é assegurado, sendo possível apenas assegurar ou dar concessão real de uso ou concessão de uso especial para moradia, sendo estabelecida por medidas definidas pela União. Nesses casos, a competência do órgão estadual apenas faz levantamento de dados e entrega a documentação ao proprietário. As principais demandas para ação de regularização fundiária são provenientes de solicitações internas, a citar do Gabinete.

Uma organização parceira do órgão nos processos associados à contratação de funcionários e fornecimento de material para a desenvolvimento das atividades, a citar os computadores, é a Fundação Josué Montelo.

Para os procedimentos de secretaria realiza tanto o trabalho técnico, como os mapas, e também o trabalho social, tendo funcionários específicos para cada função. Os procedimentos envolvidos nesse processo estão inicialmente a elaboração de um pré-mapa, que dará subsídios para o desenvolvimento das outras etapas, em especial a pesquisa social.

Dos treze municípios que compõem da RM, apenas há parceria formalizada com Paço do Lumiar, por meio de um termo de cooperação técnica com a prefeitura, porém sem financiamento nesse termo, outro ente envolvido é a comunidade, por meio de associações. No município da Raposa, algumas ações começaram a ser pré-estabelecidas, a citar inicialmente a finalização do acordo de cooperação entre o estado e a prefeitura. Em São Luís já foram feitas também algumas ações, no entanto sem parceria com a prefeitura. Algumas dessas ações ocorreram nos bairros da Cidade Olímpica, José Reinaldo e Desembargador Sarney Costa, mas possui também novas ações previstas. Além desses, em São José de Ribamar foram realizadas ações em Alto do Turu e no Parque São José.

Em Paço do Lumiar, a regularização é realizada pela SECID, em parceria com a prefeitura tem como principal órgão local de articulação a Secretária de Infraestrutura. Dentre os distintos locais beneficiados pela ação de regularização fundiária têm-se as localidades de Zumbi dos Palmares (312 un.), Abdalla I (207 un.) e II (157 un.), Mercês (542 un.), Silvana (177 un.), Nova Esperança (350 un.). Além dessas áreas existem outras que estão em processo, a citar Edinho Lobão e Abdalla II e que irão iniciar as localidades de Parque Horizonte (1.100 un.) e Nova Vida (200 un.).

Alguns avanços que têm ocorrido no processo é a regularização urbanística que, além de assegurar a posse da terra, busca por meio de projetos e ações realizar a urbanização das áreas, trazendo melhorias diversas para a população. No município de Paço do Lumiar, esse avanço já é assegurado, pois nas áreas de regularização foram definidas também as áreas institucionais, em que um outro setor da SECID passa a ser responsável pela elaboração dos projetos para a urbanização dessas áreas e a implementação das áreas institucionais, cuja

execução ocorreram por meio de parcerias entre estado e prefeitura. Algumas das ações que já forma executadas pelo estado nessas áreas foi a pavimentação asfáltica.

Todas as áreas que passaram por processo de regularização, com aproximadamente 4.000 títulos, em ambos os municípios estão localizadas na mancha urbana, porém são as áreas mais periféricas, resultante de ocupações espontâneas ou loteamentos irregulares e que não tiveram acompanhamento da ocupação pela gestão local. Além disso, tem como principal ação as terras que são do estado.

Além dessas áreas que foram mapeadas e identificadas a nível do órgão, em período recente recebeu uma demanda proveniente de outro órgão estadual, da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARPH). Essas novas demandas estão localizadas apenas na Ilha, a citar São Luís (nos bairros, Anil I, Anil II, Anil III, Anil IV, Sacavém, Radional, Bequimão, Vinhais, Turu, Angelim, Rio Anile Cidade Operaria) e Paço do Lumiar (Maiobão).

O departamento de regularização fundiária dispõe de uma base de dados ampla sobre a situação dos bairros e áreas tanto da região metropolitana como do estado, pois já realizou ações em outras localidades, a citar Imperatriz, Colinas, Balsas e outros. De acordo com dados secundários, já totalizam mais de 17 mil regularizações fundiárias no Maranhão.

Além disso, foi mencionado durante entrevista que, além da secretaria, uma juíza que por meio do uso do Provimento 25/2015, está realizando ações de regularização fundiária em determinadas áreas. Para isso é realizada mobilização social em que são dados os encaminhamentos necessários, no entanto os custos desse processo são do proprietário do lote.

3.11.1.3 Instituto de Colonização e Terras do Maranhão

O Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA, criado desde 1995, reorganizado no ano de 2000, é um órgão de natureza autárquica, vinculado ao órgão ligado à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SAF). De acordo o Decreto nº 17.746/2000, a sua missão básica é executar a política agrária do estado organizando a estrutura fundiária em seu território ao qual se conferem amplos poderes de representação para promover a discriminação administrativa das terras estaduais, de conformidade com a legislação federal específica, com a autoridade para reconhecer posses legítimas e titularizar os respectivos possuidores, bem como incorporar ao patrimônio do Estado as terras devolutas, ilegalmente ocupadas, e as que encontram vagas, destinando-as segundo os objetivos legais.

As ações executadas pelo ITERMA visam à diminuição da concentração de latifúndios e estimular a agricultura familiar. Ademais, a inserção político-administrativa da autarquia no processo de tomada de decisões da política de regularização fundiária.

O ITERMA, por ser um órgão responsável pela formulação e execução de toda a política fundiária do estado do Maranhão, deve atuar como protagonista nas tomadas de decisões e na efetiva regularização fundiária do estado.

No desenvolvimento dessas atividades o órgão conta com uma estrutura interna que contempla a Diretoria Administrativa e Financeira, que possui uma unidade administrativa, com duas divisões sendo uma para recursos humanos e a outra de material e patrimônio, e uma unidade de finanças com um divisão de execução orçamentária, a Diretoria de Recursos Fundiários, formado por uma coordenação de recursos fundiários, sendo subdividido em outras

quatro divisões, a diretoria de assentamentos e desenvolvimento rural, que possui uma coordenação de assentamentos e desenvolvimento rural e a coordenação de estudos e projetos.

O órgão atua principalmente nas áreas rurais, para mediação de conflitos pela terra devido aos processos de grilagem. No cenário da região metropolitana, o órgão tem atuado em parceria com a SECID, no processo de regularização, assegurando a posse da terra ao proprietário. Algumas das ações que já foram efetivadas, podem-se mencionar nos municípios de São Luís e Paço do Lumiar.

Para além do cenário da RM, outros municípios do estado também passam por esse procedimento, a citar os incluídos no Programa Mais IDH e outros que, de forma independente, por meio da assinatura de Termo de Cooperação Técnica, entre governo do estado e prefeitura, têm buscado promover o acesso a esse direito à população.

3.11.1.4 Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular

A Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular, criada em 2015, quando o atual governador Flávio Dino assumiu a atitude política de fazer da pasta de Direitos Humanos. Esse órgão tem como finalidade formular, articular e implementar políticas públicas voltadas para a promoção, defesa e proteção de uma cultura de respeito e garantia dos direitos humanos, promovendo sua transversalidade em outros órgãos públicos, com a participação da sociedade civil.

Diante de todas as atribuições e no atendimento das questões envolvidas ao tema, a secretaria possui uma estrutura que possibilita trabalhar com diferentes questões, a sua divisão é formada por quatro secretarias adjuntas e uma assessoria especial. Dentre as Secretarias Adjuntas têm-se: a Secretaria de Direitos Humanos (SADH); a Secretaria de Promoção Índice de Desenvolvimento Humanos (SAPIDH); a Secretaria de Direito das Pessoas com Deficiência (SADPCD); a Secretaria de Participação Popular (SAPP) e a Assessoria Especial de Assuntos Indígenas.

Atuando principalmente com atividades de mediação de problemas associados ao tema da regularização fundiária, a Secretaria de Direitos Humanos, por meio da Comissão Estadual de Prevenção de Violência no Campo (COECV), criada em 2015, pela Lei nº 10.246, tem o objetivo de prevenir e reduzir a violência em conflitos fundiários no campo e na cidade, atuando, principalmente, em conflitos de caráter coletivo que envolvem comunidades já consolidadas.

Essa comissão é composta pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular, Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado das Cidades, Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária, Instituto de Terras do Maranhão, Comando Geral da Polícia Militar do Maranhão e Defensoria Pública do Estado do Maranhão, a comissão também possui representações convidadas, como do Ministério Público Estadual e de entidades da sociedade civil organizada. A COECV também dialoga diretamente com outras políticas de direitos humanos, como o Sistema de Proteção de Direitos Humanos.

A identificação dos conflitos travados no território e também o tipo de conflito existentes são realizados por meio da ação da Polícia Militar/Civil, por meio dos registros e denúncias e também ONGS. Além dessas, outras formas são a intimação do Poder Judiciário, solicitações de órgãos governamentais ou através da Ouvidoria de Direitos Humanos, Juventude e Igualdade Racial.

A Comissão é formada por servidores da SEDIHPOP, que realizam o levantamento situacional e jurídico do conflito, e compreende as partes envolvidas. Quando houver possibilidade de mediação, a COECV viabiliza o diálogo e a formalização de acordos. Junto à secretaria, outros órgãos da União, do estado e dos municípios também são solicitados para buscarem soluções concretas, visando dar efetividade e celeridade ao cumprimento das decisões judiciais.

Além do processo de regularização, a comissão atua com negociações junto às prefeituras para entrarem no processo, dando ênfase nas questões de urbanização de áreas na oferta de redes de infraestrutura, saneamento, abastecimento de água, atendendo as demandas dessas localidades.

Ao longo dos anos da atuação da comissão, inúmeras ações já foram desenvolvidas, em diversos pontos do território estadual. No cenário da região metropolitana, a Comissão identificou e mapeou 308 casos de conflito fundiários, sendo a maior incidência no Município de São José de Ribamar, seguido de São Luís e Paço do Lumiar. Não foram identificados conflitos nas localidades de Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande e Icatu.

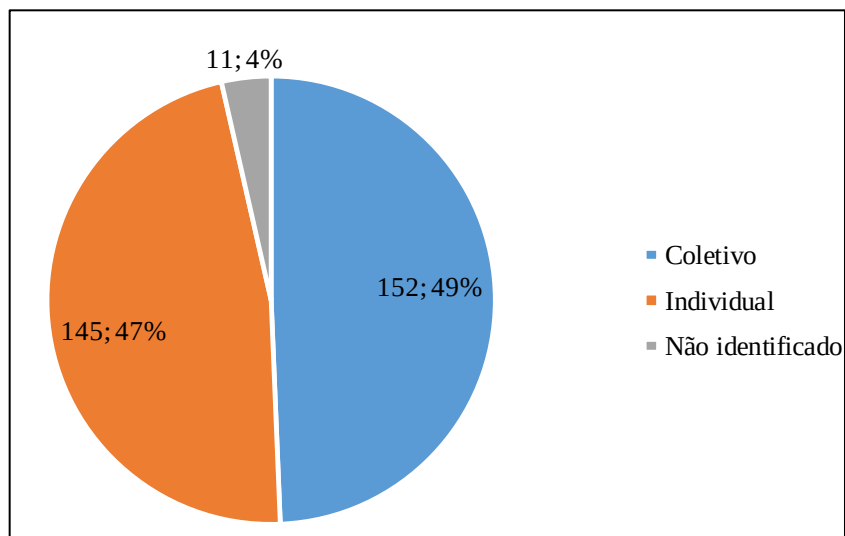
Quadro 31 - Dados sobre conflitos na RMGSL

Municípios	Quantitativo de Casos
Alcântara	...
Axixá	...
Bacabeira	3
Cachoeira Grande	...
Icatu	...
Morros	1
Paço do Lumiar *	45
Presidente Juscelino	1
Raposa	25
Rosário	10
Santa Rita	2
São José de Ribamar	126
São Luís	95

Fonte: SEDIHPOP, 2019

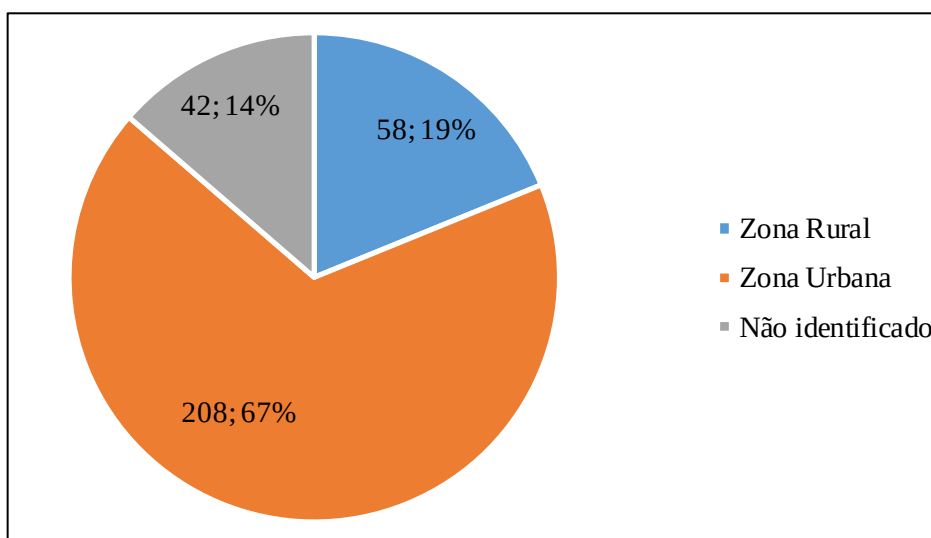
Diante desse cenário e para que haja uma maior compreensão dessas questões, a comissão classifica os conflitos de acordo com o seu tipo, a citar o individual e coletivo, e também a localização que seria zona rural e zona urbana. De acordo com os dados fornecidos, no contexto da RM, 49% são coletivos, ou seja, atendem mais de uma família, e 67% estão localizados na zona urbana.

Gráfico 1 - Classificação do conflito na RMGSL por quantidade de famílias



Fonte: SEDIHPOP, 2019

Gráfico 2 - Casos na RMGSL por zona



Fonte: SEDIHPOP, 2019

As principais áreas em que são identificados conflitos são os próximos da rodovia, que são áreas propícias à ocupação.

A secretaria não tem dotação financeira no PPA para atuar nessas questões e possui inúmeras dificuldades no processo, estando elas voltadas tanto para o dimensionamento da equipe, pois dispõem de reduzido quadro de funcionários, como também de equipamentos, para levantamento e mapeamento das informações. Ainda que vários dados de diversas localidades sejam identificados, a secretaria não possui mapeamento dessas questões no estado, elemento que poderia ajudar na formulação de políticas públicas.

3.11.2 Saneamento Básico

Na função pública de interesse comum sobre saneamento básico foram identificados mais dois subtemas associados presentes nos municípios da região metropolitana da Grande São Luís: gestão dos resíduos sólidos e coleta seletiva. Ainda que os dois tratem da mesma questão e funcionem preferencialmente de forma complementar, em nenhum dos municípios foi apontada a atuação ou elaboração de planos que envolvessem as duas formas de tratamento de lixo concomitantemente. Conforme é descrito no item referente aos planos na região metropolitana, são dois municípios com planos municipais de resíduos sólidos em elaboração (Alcântara e Rosário), quatro municípios com planos municipais de resíduos sólidos já elaborados (Icatu, Morros, Paço do Lumiar e São Luís), três municípios com planos municipais de saneamento em elaboração (Axixá, Cachoeira Grande e São José de Ribamar), seis municípios com planos municipais de saneamento vigentes (Bacabeira, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Raposa e São Luís), um município com plano municipal de coleta seletiva em elaboração (Cachoeira Grande), dois municípios sem planos municipais para área de saneamento, cinco municípios com programas para o saneamento (Bacabeira, Paço do Lumiar, Raposa, Santa Rita e São Luís), e um consórcio atuando em dois municípios (Paço do Lumiar e São José de Ribamar)

Quanto à estrutura institucional, foi possível identificar os prestadores de serviço responsáveis pela FPIC nos municípios da RMGSL, são elas: BRK Ambiental – presente nos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar; CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – em São Luís (Superintendência Metropolitana), Alcântara (Gerência Regional Pinheiro), Bacabeira, Santa Rita, Rosário, Presidente Juscelino, Axixá, Morros e Icatu (todos sobre a área de cobertura da Gerência Regional Itapecuru) e SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto –, responsável pelos municípios de Raposa e Cachoeira Grande.

3.11.2.1 BRK Ambiental

Atuante nos dois municípios da ilha do Maranhão, São José de Ribamar e Paço do Lumiar desde 2015, a BRK Ambiental (Ex-Odebrecht) é a maior empresa privada de saneamento básico do Brasil, e que presta esse serviço na região através do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico – CISAB. O contrato firma 35 anos para prestação do serviço nos dois municípios da ilha, sendo responsável pela água e esgoto e se comprometendo em cumprir os Planos Municipais de Saneamento vigentes atendendo a aproximadamente 350 mil habitantes.

As etapas abrangidas pela BRK Ambiental envolvem captação, produção, tratamento e distribuição de água para os moradores, bem como a coleta, o afastamento, o tratamento e a disposição final de esgotos. O apoio financeiro foi contratado em um valor superior a 450 milhões e ao todo são 330 funcionários da empresa trabalhando nos municípios de Paço do Lumiar e São José de Ribamar (BRK, 2019).

Quanto aos resultados anunciados, a empresa aponta que antes da sua operação apenas 38% dos municípios antes de 2015 tinham abastecimento de água por rede de distribuição, e nos serviços de esgotamento apenas 8% dos habitantes tinha acesso a coleta e tratamento. Após esse período e início das atividades da BRK Ambiental, mais de 80% da população nestes municípios passou a ter abastecimento de água tratada e 31% com acesso à coleta e 38% com acesso ao tratamento.

Sobre os investimentos, já foram incluídos 22 novos sistemas de abastecimento de água, dos quais três já estão em operação. Até 2017 foram executados mais de 680 quilômetros de redes e adutoras para aprimorar e regularizar o fornecimento e abastecimento nas regiões do Maiobão, Parque Vitória e Moropéia, correspondentes aos sistemas SA9, SA4 e SA16 respectivamente.

O centro de controle (CCO) localizado no Maiobão, sede da BRK, é o local onde são monitorados os sistemas em funcionamento, de onde será possível identificar problemas eventuais e programar equipes de reparos e manutenções. A pretensão é que até 2020 o sistema de abastecimento de água totalizará 875 quilômetros de redes contando com substituições de adutoras antigas e implantação de novas redes.

Para o esgotamento sanitário, a previsão é que em 2019 seja dado início à execução do projeto, com um investimento aproximado de 675 milhões de reais nos dois municípios em que a empresa atua. Além disso, destacam-se atividades voltadas à educação ambiental nas comunidades, campanhas da água e geração de emprego e renda.

3.11.2.2 CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão

A CAEMA é a empresa responsável pelo saneamento ambiental na exploração de serviços públicos de abastecimento de água e esgotos sanitários, na grande maioria do território maranhense é uma sociedade por ações em regime de economia mista. Presente em 9 municípios da RMGSL, a partir de oito gerências, das quais cinco Gerências Regionais (GR) fazem parte da Superintendência Metropolitana, em São Luís, e outras 3 abrangem os demais municípios:

- Superintendência Metropolitana – Gerências: Centro, Vinhais, Cohab, Cidade Operária e Anjo da Guarda – Município de São Luís;
- Gerência Regional Pinheiro – Município de Alcântara;
- Gerência Regional Itapecuru – Municípios de Bacabeira, Santa Rita, Rosário, Presidente Juscelino, Axixá, Morros e Icatu.

Dos aproximadamente 2.490 servidores, 60,72% estão na capital e 39,28% colaboram nas Unidades de Negócios nas demais Gerências Regionais, localizadas em 149 sedes municipais e em povoados.

A extensa estrutura organizacional da CAEMA se dispõe em geral como:

- Presidência;
- Diretoria de Gestão Administrativa, Financeira e de Pessoas;
- Diretoria de Operação, Manutenção e Atendimento ao Cliente;
- Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente;
- Diretoria de Comercialização e Relacionamento com o Cliente.

Dessas diretorias se derivam superintendências, gerências e coordenadorias, nas quais as que se referem ao tratamento ao cliente se vinculam a todas as Gerências Regionais. Quanto às atividades desenvolvidas enquanto programas e projetos, a Gerência de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, subordinada à Diretoria de Engenharia e Meio Ambiente, é composta pela Coordenadoria Socioambiental, Coordenadoria de Gestão e Planejamento de Bacias Hidrográficas e Coordenadoria de Licenciamento Ambiental e Outorga de Recursos Hídricos.

A partir dessa organização tem-se a Política Ambiental da CAEMA, aprovada em 2016, com foco em aspectos econômicos, socioambientais e operacionais. Dentre as ações estratégicas da área ambiental estão a regularização ambiental dos sistemas, com licenças ambientais e outorgas de direito de uso da água, para a proteção dos mananciais superficiais e subterrâneos de interesse da companhia, com diagnósticos ambientais e monitoramento ambiental e para os projetos socioambientais, centrados na educação ambiental aos funcionários da CAEMA e para a população que objetiva melhores condições ambientais e de saúde pública.

Quanto aos programas desenvolvidos, voltam –se para educação ambiental em projetos sobre hidrometração e combate ao *Aedes Aegypti*, proteção de mananciais superficiais e subterrâneos, em especial nas áreas de captação da CAEMA, nascentes e na conservação do Parque Estadual do Bacanga, dentre outros destinados à comunidade estudantil sobre uso correto da rede de esgoto sanitário.

3.11.2.3 SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto

O SAAE, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, é prestador de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário responsável pelos municípios de Raposa e Cachoeira Grande.

No município de Raposa, o serviço foi criado pela Lei nº 002/1997 e alterado pela Lei nº 221/2013 sem muitas modificações, apenas permitindo a contratação de empresa para administração da SAAE pelo executivo municipal mediante autorização do poder legislativo.

Em Cachoeira Grande, não houve disponibilização de informações quanto ao funcionamento e organização do agente prestador desse serviço.

3.11.3 Turismo

Na área de turismo foi apontado em oito municípios (Alcântara, Axixá, Bacabeira, Icatu, Paço do Lumiar, Raposa, Santa Rita e São José de Ribamar) a importância desse setor para a economia e cultura local. No entanto como já foi apresentado no item referente aos planos na região metropolitana, identificaram-se planos municipais de turismo em apenas três municípios da RMGSL, que são Alcântara, Morros e Rosário.

Com isso, percebe-se algumas incompatibilidades no que se refere à importância que se aponta na área do turismo em alguns municípios, em comparação com a vigência de um verdadeiro plano municipal para o setor, que na maioria das municipalidades não há, da mesma forma em que foram coletados planos municipais de turismo em municípios que não revelaram esse setor como questão proeminente local perante a região a que estão inseridos.

Durante pesquisa primária, foi possível coletar dados de órgãos municipais relacionados ao turismo em seis municípios: Alcântara, Icatu, Morros, Raposa, Santa Rita e São José de Ribamar.

Em **Alcântara**, a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo tem como proposição para um plano municipal próprio e a partir da criação de um inventário do município em parceria com a UFMA e o SEBRAE. Dentre os programas estão a sinalização turística com o IPHAN, IFMA e o município e capacitação dos microempreendedores junto ao SEBRAE, financiados por recursos próprios. O diagnóstico é realizado pelo próprio órgão da prefeitura em forma de relatórios e registros fotográficos. O maior conflito existente se dá pela presença do IPHAN

que barra a ação da prefeitura em áreas tombadas que devem atender a normas específicas e rígidas, além da ocupação, localização e concentração dos espaços públicos em períodos festivos por serviços de comércio que causam tumultos. Uma das fontes financeiras se dá com a cobrança de taxas para realização de festejos, que é cobrado e gerado no setor tributário. A participação social mais atuante se dá informalmente através de reclamações e visitas à comunidade, ainda que exista um conselho, no entanto sem funcionamento. Das instalações físicas, a secretaria tem espaço cedido para o IFMA, possuindo mobiliários, computadores, atendimento ao público e com grande carência em acessibilidade. O corpo técnico não nulo tem apenas a representação da secretária titular, com formação em Geografia e especialização em Gestão, Supervisão e Planejamento em Meio Ambiente. No município de Alcântara, o principal turismo é o religioso, mas há também direcionamento aos monumentos históricos, entretanto o grande problema para fomento do turismo na região é o cais, que demanda investimentos para favorecer o acesso e a permanência diurna do turista.

Em **Icatu**, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer tem como principais atribuições gestão ambiental e áreas verdes, planejamento e desenvolvimento turístico, planejamento e gestão urbanística, licenciamento, fiscalização e controle, esporte e lazer. Os programas realizados fazem parte de um planejamento estratégico anual voltados para educação ambiental como o desenvolvimento do turismo, que consiste na divulgação das áreas com potencial turístico local. O diagnóstico realizado se direciona para elaboração do Plano Plurianual como relatório apontando conflitos de bairros em áreas de proteção ambiental municipal em relação ao município de Morros, cujas resoluções tomadas se direcionam em negociações com representante do outro município. As instalações físicas são compartilhadas com chefe de gabinete, setor de recursos humanos e outras duas secretarias, conta com mobiliários, computadores e placas informativas/sinalização. O corpo técnico da secretaria é formado por seis funcionários com ensino superior e técnico, dentre eles dois concursados e quatro comissionados, tendo o gestor titular formação em Administração. As principais observações que se fazem é que as atividades turísticas disponíveis são as praias, lagoas naturais e cachoeiras que são pouco valorizadas ou mesmo desconhecidas, características que justificaram a participação da secretaria no Salão de Turismo, realizado em São Luís. Apesar do potencial turístico, há dificuldades para permanência do turista como hospedagem e restaurantes, visto dessa forma como alternativa de emprego em função dos atrativos turísticos naturais. Quanto à organização administrativa, buscou-se desmembrar a Secretaria de Turismo dados o excesso de competências e atividades a uma estrutura reduzida.

Em **Morros**, a Secretaria de Meio Ambiente e Turismo elaborava um Plano Municipal de Turismo para o PPA 2018-2021, com atividades voltadas para educação ambiental, gestão ambiental, controle e fiscalização, assim como programas para Portal de Entrada e Praça (Parque das Águas) – Convênio Estadual, padronização de barracas e melhoramento de infraestrutura, bem como Central de Informações Turísticas. O diagnóstico do órgão é feito por meio de cadastros (formulários) e denúncias (notificação após fiscalização). A Secretaria é instalada na sede da prefeitura possuindo mobiliário, computadores, recepção e acessibilidade ao prédio por rampa, sinalização e identificação dos espaços. A secretaria como um todo possui seis funcionários no corpo técnico, que são: um secretário titular, um secretário adjunto, um coordenador de meio ambiente, um coordenador de turismo e dois analistas de turismo, cujo gestor titular tem formação em Comunicação Social com especialização em Publicidade e Propaganda.

Em **Raposa**, a Secretaria de Turismo possui programas como selos padronizados que identificam os serviços que desempenham atividades formalizadas. Tem registro de 44 prestadores de serviços turísticos, mas apenas seis são formalizados, dezoito restaurantes, mas apenas dez formalizados. As ações que financiadas por recursos próprios. Os trabalhos de

diagnósticos são realizados através de cadastros de atividades turismo náutico, gastronômico e cultural, assim como a pesca esportiva e artesanal, tendo por finalidade controlar e formalizar os serviços turísticos no município, em que as ações das secretarias de fiscalização são divididas com a capitania dos portos através de visitas locais. Da participação social cita-se a informalidade de sindicatos como a ASTUR - Associação dos Barqueiros, das Rendeiras e Restaurantes da Raposa. As instalações físicas são compartilhadas com a Secretaria de Meio Ambiente e Pesca, com direito a espaço setorizado, mobiliário, computadores e atendimento ao público. Fornece acessibilidade dada a presença de rampas e placas de sinalização. Ao todo trabalham no órgão nove pessoas, cujo secretário titular tem formação em Ciências Contábeis, mas com experiência em gestão pública de outros órgãos da mesma área, como EMBRATUR e Secretaria de Estado de Turismo.

Em **Santa Rita**, a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo tem como principal projeto a Revitalização dos balneários localizados em dois povoados do município. Não possui qualquer investimento para desempenho das atividades, apresenta como grande dificuldade a desarticulação com as outras secretarias, ainda que seja instalada na sede da prefeitura junto aos outros órgãos. Possui muitas carências na composição do espaço físico, visto que não há um corpo técnico formado, a secretaria contém apenas um representante como gestor titular, com formação até o segundo grau e com experiência política como ex-vereador. Dessa forma, a existência da secretaria tem como serventia atender uma estrutura institucional e protocolar, dentro de uma vigência legal, mesmo não desempenhando qualquer atividade.

Em **São José de Ribamar**, a Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer – SEMTUR tem como principais programas o Centro de Cultura de Convenções (em fase de licitação – recursos do governo federal) e convênios com o SEBRAE para fomentar o turismo – inventário do turismo para fomentar pequenos comerciantes para atender as demandas. O diagnóstico realizado é baseado no trabalho da Secretaria de Estado por meio de relatório, textos, fotografias para montar um Mapa do Turismo do município cujo principal ponto é a sede, atualizado mensalmente. A participação social ocorre formal e informalmente através de conselhos, consulta pública, associações, orçamento participativo e visita às comunidades. O espaço físico em que se instala a SEMTUR é alugado e não-compartilhado, dotados de mobiliário, computadores, atendimento ao público (inclusive para deficientes auditivos), piso tátil, placas de informação/sinalização, no entanto sem rampas de acesso e ainda veículos automotivos para atividades de campo. O corpo técnico é formado por 91 funcionários, cujo gestor titular é um agente político que já atuou na secretaria municipal de meio ambiente na gestão anterior.

Após levantamentos dos dados, analisa-se como a questão turística na ótica local ainda apresenta pouca consistência na execução de atividades, muito em parte pela configuração do corpo técnico que se divide em outras áreas dadas as competências definidas para os órgãos que abrangem mais de uma função pública além do turismo, incluindo cultura, meio ambiente, esporte, lazer etc. Contudo é notório que incentivar as atividades que valorizem os recursos naturais locais, manifestações culturais e patrimônios históricos são um meio necessário para fomentar o desenvolvimento econômico local e regional.

4 INDICADORES DE DESEMPENHO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

A formulação e adoção de indicadores na compreensão das capacidades governativas na região metropolitana tem como intuito dar subsídios para a formulação de políticas públicas, definição de planos, programas e projetos que modifiquem a realidade social e econômica dos municípios e da RM. Além disso, pode ser utilizado como uma ferramenta de monitoramento sobre as ações que estão sendo realizadas bem como daquelas que serão efetivadas em períodos posteriores para que ocorra mudanças positivas.

Diante dessas prováveis questões é importante entender de forma conceitual o que são indicadores. De acordo com o Serviço Social da Indústria (2011, p. 11), “são variáveis definidas para medir um conceito abstrato, relacionado a um significado social, econômico ou ambiental, com a intenção de orientar decisões sobre determinado fenômeno de interesse”. Além disso, de acordo com o autor, os indicadores “funcionam como um termômetro, permitindo balizar o entendimento e o andamento das ações e são fundamentais para avaliar os objetivos, metas e resultados propostos, quantitativa e qualitativamente” (p.11).

Além disso, segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), por exemplo:

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

De acordo com Brasil (2012), os indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Além disso, os indicadores são formados por variáveis que devido associação entre diferentes configurações expressam significados mais amplos de determinado fenômeno.

De modo complementar, segundo Magalhães (2004), os indicadores são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar as características principais de determinado objeto de análise.

Com base nesses entendimentos e na importância da relação existente entre a construção dos indicadores e a sua reprodução é importante que estes sigam algumas propriedades, para assim assegurar a eficácia da sua elaboração. Em conformidade com as indicações contidas no trabalho realizado no ano de 2012, denominado **Indicadores: orientação básica aplicadas à gestão pública** (BRASIL, 2012), as propriedades dos indicadores podem ser divididas em dois grupos: as propriedades essenciais e as propriedades complementares.

Essas distintas propriedades são entendidas como:

Essenciais: são aquelas que qualquer indicador deve apresentar e sempre devem ser consideradas como critérios de escolha, independente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política sob análise. São elas: Utilidade, deve estar baseada nas necessidades da construção desse indicador; Validade, a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar; Confiabilidade, em que os indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; e Disponibilidade, os dados utilizados devem ser de fácil obtenção.

Complementares: são também muito importantes, mas podem ser alvo de uma análise de *trade-off* dependendo da avaliação particularizada da situação. São elas:

Simplicidade, indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo; Clareza, o indicador é formado por dados de fácil obtenção, no entanto em algumas situações ele pode ser complexo, desde que as variáveis envolvidas na composição do indicador sejam claros e devidamente documentados; Sensibilidade, capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas; Desagregabilidade; Economicidade; Estabilidade, a capacidade de estabelecer e propor séries históricas estáveis para que permitam o monitoramento e a comparação entre variáveis e distintos espaços temporais; e Mensurabilidade entendido como a capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade.

Na compreensão dessas questões, no presente tópico foram desenvolvidos métodos que pudessem indicar potenciais e fragilidades dentro dos temas abordados no Eixo Institucional. Para isso foram definidos nove temas descritos a seguir:

- Transparência e Acesso à Informação;
- Estrutura Legal;
- Estrutura Administrativa;
- Gestão Fiscal;
- Planos e Programas;
- Procedimentos de Planejamento e Gestão;
- Participação Social;
- Articulação Interinstitucional; e
- Questão Metropolitana;

A média geral dos indicadores destes temas irão gerar ao final o indicador de desempenho municipal. O quadro a seguir apresenta os subindicadores e a descrição metodológica para as fórmulas dos temas em questão que ajudam a mensurar e compreender o potencial de cada um deles.

INDICADOR		METODOLOGIA	
TEMA	SUBINDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA
Transparência e Acesso à Informação	Acesso à informação e transparência	Disponível (1pt); parcialmente disponível (0,5pt); indisponível (0pt): 15 itens	Σ dos pesos de cada item / 15
	Plano Diretor	Existente (1pt); em elaboração/revisão (0,5pt); inexistente (0pt)	Σ dos pesos de cada item / 7
Estrutura Legal	Instrumentos de Política Urbana	Existência (1pt); Inexistência (0pt): 3 itens – Lei de Uso e Ocupação do Solo; Código Municipal de Meio Ambiente e Código de Obras	
	Planejamento Orçamentário	Disponível (1pt); Indisponível (0pt): 3 itens – Plano Plurianual; LDO e LOA	
Estrutura Administrativa	Funções das Secretarias	Funções Públicas X Órgãos Municipais: quanto menor o valor (de 0 a 1), maior é o acúmulo de funções públicas nos órgãos municipais	Σ dos pesos de cada item / 2
Gestão Financeira	Mecanismos de regulação e controle	Existente (1pt); em elaboração/revisão (0,5pt); inexistente (0pt): Código Tributário; 8 itens – Cadastro Imobiliário, PVG, IPTU, Cadastro ISSQN, Taxas, Incentivo ao Empreendedorismo, ITBI, Licença/Alvará de Funcionamento	Σ dos pesos de cada item / 9
	Receita Tributária	% da receita tributária na receita geral: entre 0 e 1 pt	

Planos e Programas	Planos Municipais	Existência (1pt); Inexistência (0pt): Planos referentes às funções públicas municipais (8)	Σ dos pesos de cada item / 20
	Programas realizados	Existência (1pt); Inexistência (0pt): Programas realizados referentes às funções públicas municipais (12) com custo acessível pelo Portal da Transparência	
Procedimentos de Planejamento e Gestão	Diagnóstico	Existente (1pt); em elaboração/revisão (0,5pt); inexistente (0pt): 4 itens	Σ dos pesos de cada item / 4+(total de programas de cada município)
	Relações Intersectoriais	Existente (1pt); Inexistente (0pt): Programas que possuem ações intersectoriais / total de programas do PPA	
Participação Social	Conselhos Municipais	Conselhos Municipais X Funções Públicas: Existência (1pt); Inexistência (0pt) / Funções Públicas desempenhadas pela Prefeitura	Σ dos pesos de cada item / 2
	Fundos Municipais	Fundos X Conselhos: Existência (1pt); Inexistência (0pt) / Funções Públicas desempenhadas pela Prefeitura	
Articulação Interinstitucional	Consórcios Públicos	Existência (1pt); Inexistência (0pt): por articulação interinstitucional (até 6)	Σ dos pesos de cada item / 17
	Convênios Multigovernamentais	Convênios X Funções Públicas: funções públicas que possuem convênios / total de funções públicas na RMGSL (11)	
Questão Metropolitana	Gestão Metropolitana	Existência (1pt); Inexistência (0pt): Representação no Conselho Metropolitano; Fundo Metropolitano; Órgão Municipal relacionado à Questão Metropolitana	Σ dos pesos de cada item / (3 + 5)

	Perspectiva Metropolitana	Existência (1pt); Inexistência (0pt): Soma / Total de perspectivas comuns (no mínimo entre 2 municípios) na RMGSL	
Indicador de Desempenho Municipal	Desempenho Municipal no Contexto Metropolitano	Soma dos resultados de cada tema / Total de temas (9) = Indicador de Desempenho Municipal	Σ dos pesos de cada tema / 9

Fonte: Elaboração Própria, 2018

Para a montagem desses indicadores foi utilizada uma metodologia que através da atribuição de distintos pesos, com variação entre 0, 0,5 e 1 para as variáveis pesquisadas. O somatório desses elementos é dividido pelo quantitativo de variáveis envolvidas, que são diferenciadas em virtude do tema que é apresentado:

- Informação disponível – “sim” (1,0 pt);
- Informação razoável ou desatualizada – “parcial/desatualizado” (0,5 pt);
- Informação indisponível – “não” (0 pt).

$$\text{Indicador Temático} = \frac{\text{pt1} + \text{pt2} + \dots + \text{ptX}}{X}$$

Diante dessa metodologia e as temáticas supracitadas nos itens acima, optou-se por adensar as informações no intuito de obter indicadores que mostrem as capacidades governativas de gestão municipal frente às questões e sua estrutura de administração. Esses indicadores fazem referência não apenas à conjuntura política e institucional da atual gestão, mas é um reflexo acumulado dos processos administrativos e institucionais adotados na gestão anterior, bem como gestões anteriores.

Transparência e Acesso à Informação

Considerando os itens apresentados no Quadro 1 (p.22) sobre **Disponibilidade de Informações nos portais das prefeituras municipais da RMGSL**, a existência das informações revisadas foi considerada em três situações (disponível, parcialmente disponível e indisponível) com base em dados do exercício no ano de 2017, tendo diferentes pesos, em 15 itens a seguir:

1. Institucional (informações sobre prefeitura, gestores e funcionamento);
2. Sobre a cidade (dados e apresentação da cidade, hino e criação);
3. Atos oficiais – leis/decretos municipais;
4. Notícias;
5. Área restrita/Serviços (contracheque e acesso do servidor);
6. DOM – Diário Oficial do Município;
7. E-sic (Sistema de Informação ao Cidadão) – Ouvidoria on-line (solicitação em aberto e perguntas frequentes respondidas);
8. Receitas (arrecadação orçamentária geral, transferências da União, do estado e extraorçamentária);
9. Despesas (gerais, diárias e passagens, adiantamentos por órgão, por unidade, por função, por subfunção, por programa, por projeto/atividade, por categoria econômica, por grupo, por elemento, por subelemento, por aplicação, por fonte de recurso detalhado, por fornecedor, restos à pagar, extra orçamentária, por tipo de orçamento);
10. Pessoal/folha de pagamento (servidores);
11. Planejamento orçamentário (PPA/LDO/LOA);
12. Licitações e contratos;
13. Prestação de contas (relatórios de gestão fiscal – balanços, responsabilidade fiscal e outros relatórios);
14. Transferências;

15. Convênios (repasse ou transferências).

Com a verificação dos dados disponíveis nos sites das prefeituras e atribuindo valores a existência total, parcial e inexistência das informações, o resultado encontrado está disposto no Quadro 32 e na Figura 6, com o mapa da RMGSL, apontando como municípios com maior acesso à informação e transparência, São Luís, São José de Ribamar e Morros, a seguir:

Quadro 32- Avaliação da transparência e acesso à informação das prefeituras municipais da RMGSL

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São José de Ribamar	0,94
2	São Luís	0,90
3	Morros	0,83
4	Paço do Lumiar	0,77
5	Rosário	0,74
5	Raposa	0,74
6	Bacabeira	0,72
7	Icatu	0,70
8	Presidente Juscelino	0,66
9	Santa Rita	0,55
10	Alcântara	0,54
11	Axixá	0,53
11	Cachoeira Grande	0,53

LEGENDA

1,0 a 0,8 - Disponibilidade Adequada

0,79 a 0,6 - Disponibilidade Razoável

0,59 a 0 - Disponibilidade a Desejar

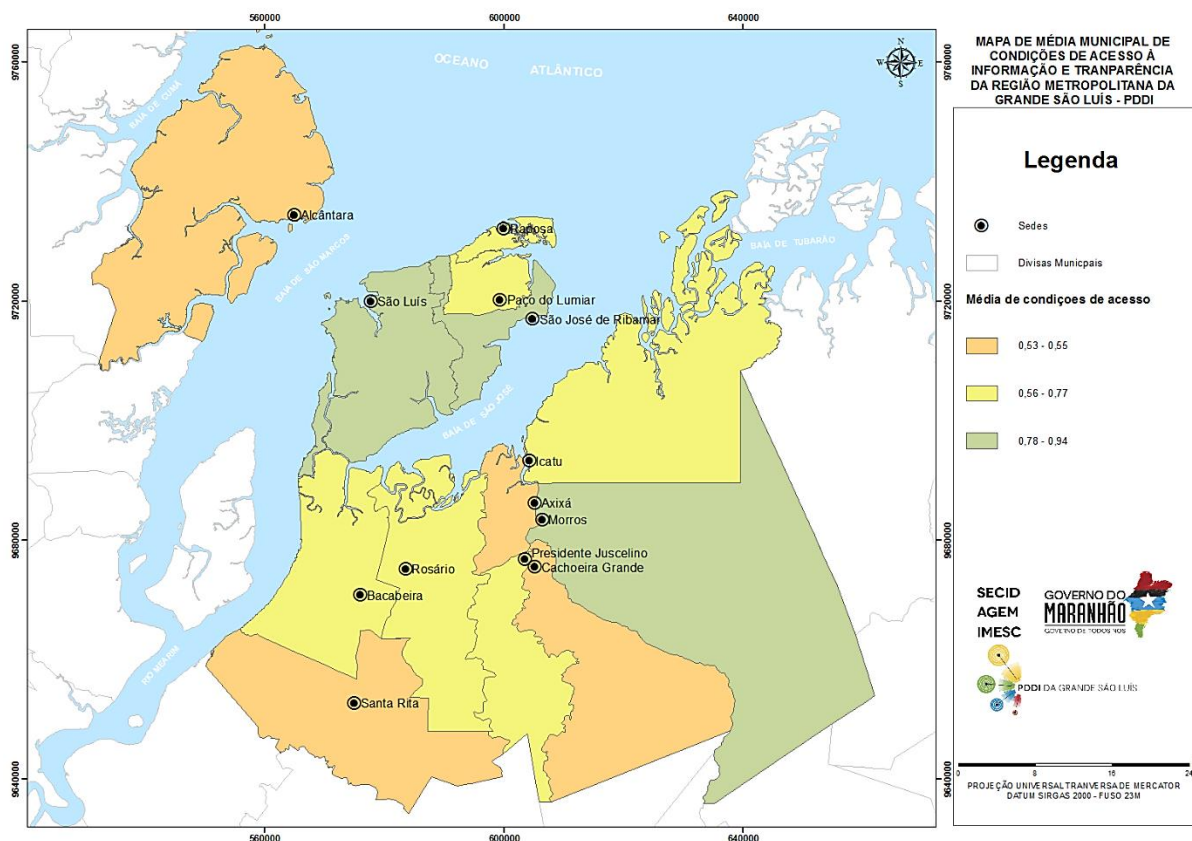
Fonte: sites e portais da transparência das prefeituras municipais, maio/2018.

Os municípios de **Cachoeira Grande**, **Axixá**, **Alcântara** e **Santa Rita**, na faixa das informações de disponibilidade a desejar, apresentaram as menores avaliações devido a não disponibilidade de atos oficiais como leis e decretos municipais, por não haver acesso direto às informações quanto aos convênios estabelecidos, apenas informações parciais sobre a estrutura organizacional das prefeituras e desatualização do planejamento orçamentário devido a não disponibilização de LDO e LOA do ano 2018 e do PPA 2018-2021, exceto o município de Santa Rita, bem como a ausência de informações quanto à folha de pagamento dos municípios citados, exceto Alcântara.

Os municípios com mais deficiências em comum na faixa cujas informações apresentam disponibilidade razoável foram **Presidente Juscelino**, **Bacabeira**, **Rosário**, **Raposa** e **Paço do Lumiar**, por não apresentarem informações completas sobre os órgãos municipais existentes, gestores responsáveis, horário de funcionamento, atribuições e competências. Bacabeira e Presidente Juscelino não mostraram informações completas sobre atos oficiais e Icatu apenas

informações parciais nessa questão, assim como não direcionou um [link](#) para o Diário Oficial do Município. **Icatu, Paço do Lumiar, Raposa e Rosário** não dão acesso às leis orçamentárias correspondentes ao ano de 2018, sendo considerada uma informação parcial quando há apenas LDO e LOA de anos anteriores e PPA 2014-2017. Sobre convênios realizados, não há acesso pelos portais das prefeituras de Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário e Santa Rita, e apenas alguns estão disponíveis no site da prefeitura de Bacabeira.

Figura 6 - Mapa da condição de acesso à informação e transparência da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI



Fonte: sites e portais da transparência das prefeituras municipais, maio/2018.

Para os municípios com melhor avaliação, as questões mais significativas que **Morros** apresentou foram informações incompletas sobre a prefeitura, secretarias, gestores, funcionamento e atribuições, assim como a falta da identificação do quadro de funcionários na prefeitura. **São José de Ribamar** não tem disponibilizado *on-line* dados sobre pessoal nem mesmo sobre convênios firmados, no entanto apresenta uma seção interativa referente aos dados de finanças municipais. Em **São Luís**, não há um canal de direcionamento ao Diário Oficial do Município e relações de convênios firmados.

Estrutura Legal

Na composição do indicador sobre a estrutura legal da administração municipal e fazendo o uso da metodologia já citada, foi adotado peso 1 para a existência da referida lei, peso 0,5 quando ela está em elaboração/revisão e peso 0, caso o município não disponha dos instrumentos legais pesquisados. Com base nos documentos legais investigados e identificados nos municípios, aferiu-se que as municipalidades de **São Luís** e **Bacabeira** dispõem de um

maior número de legislações municipais vigentes, condição que contribui para que essas cidades obtivessem a nota máxima do indicador, o valor 1. A existência dessas leis revela que há por parte dos gestores e legisladores municipais o compromisso em elaborar e disponibilizar as informações referentes ao município.

Além desses municípios, ainda inseridos no perfil de cidades com indicador que lhes confere uma boa estrutura legal, cita-se **São Jose de Ribamar, Raposa e Rosário**, como observa-se no Quadro 33. A categorização de boa estrutura legal indica que os municípios possuem, dentre as legislações pesquisadas, a presença/existência ou o processo de elaboração e revisão de leis.

Na categoria de Média Estrutura Legal cita-se as cidades de **Morros, Icatu e Presidente Juscelino**, que são cidades que possuem um significativo número de leis municipais vigentes ou em elaboração.

O quadro de Baixa Estrutura Legal é presente em cinco cidades da RM, o que traduz que são municípios que possuem deficiência em relação à existência, à disponibilização das leis municipais vigentes e/ou à disponibilização de informações referentes a situação, como em revisão ou em elaboração. Nesse contexto, o pior indicador foi observado na cidade de **Cachoeira Grande**, que apresenta a menor valoração entre os demais municípios, correspondendo a 0,14. Além desse, tem-se nesse contexto, as cidades de **Axixá, Paço do Lumiar, Santa Rita e Alcântara**.

Quadro 33 – Indicador da Estrutura Legal dos municípios da Região Metropolitana

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São Luís	1,00
2	Bacabeira	1,00
3	São José de Ribamar	0,91
4	Raposa	0,86
5	Rosário	0,86
6	Morros	0,71
7	Icatu	0,57
8	Presidente Juscelino	0,5
9	Axixá	0,43
10	Paço do Lumiar	0,43
11	Alcântara	0,29
12	Santa Rita	0,29
13	Cachoeira Grande	0,14

LEGENDA	
	1,0 a 0,8 - Boa estrutura legal
	0,81 a 0,50 - Média estrutura legal
	0,51 a 0 - Deficiente estrutura legal

Fonte: elaboração própria, 2018.

Estrutura Administrativa

Na composição do indicador da Estrutura Administrativa Municipal, por meio da identificação do número de secretarias, bem como as competências a ela vinculadas foram adotadas valorações diferenciadas, para que houvesse uma maior compreensão do processo de descentralização ou de centralização das gestões. Nesse levantamento foi possível verificar e analisar a relação existente entre o tamanho do município e os repasses públicos direcionados a ele, com o quantitativo de secretarias e os custos diretos que podem estar a ele vinculados.

Para a composição desse indicador, adotou-se que na identificação das secretarias, a pontuação 1 seria usada nos municípios que possuísem 1 competência atribuída ao referido órgão, a pontuação 0,5 às secretarias que possuísem até 2 competências e 0 para os órgãos que possuísem três ou mais competências vinculadas. O somatório desses valores foi dividido pelo número de secretarias que o município possuía.

Na análise desses dados, observa-se que a municipalidade de **Cachoeira Grande**, um dos menores municípios da RM, possui o maior número de unidades descentralizadas, ou seja, possui uma secretaria para cada competência atribuída ou estabelecida pela gestão. Esse fato permite identificar que há maiores investimentos no segmento administração pública, pois a cada competência existe um secretário municipal responsável pela ação do órgão. Contudo, a principal indicação é de que as funções públicas existentes na estrutura da prefeitura são definidamente as mais básicas caracterizadas como viáveis para captação de recursos junto a outras esferas de poder interfederativo, tal qual saúde, educação, assistência social, agricultura, dentre outros.

O município de Cachoeira Grande ultrapassa a cidade de São Luís, com relação à administração, no entanto a capital, São Luís, possui um alto grau de descentralização de competências, ou seja, existe um expressivo número de órgãos que atuam no atendimento das demandas do município. Esse número é reflexo da complexidade das relações sociais, econômicas e políticas existentes, pelo município possuir um grande número de habitantes e em contrapartida maior número de recursos para investimentos públicos em diversas áreas.

Além dos municípios já mencionados, com alto grau de descentralização de competências na administração municipal, têm-se os municípios de Rosário, Icatu, Raposa e Morros. Esses municípios possuem grande número de secretarias independentes que atuam na administração municipal no atendimento de demandas locais e na definição de planos e de ações nos municípios, como observado no Quadro 34.

Quadro 34 - Indicador da estrutura administrativa municipal

POSIÇÃO	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA	INDICADOR
1	Cachoeira Grande	1,00
2	São Luís	0,94
3	Rosário	0,83
4	Icatu	0,83
5	Raposa	0,82
6	Morros	0,81
7	Axixá	0,72
8	Alcântara	0,71
9	Santa Rita	0,71
10	Presidente Juscelino	0,69
11	Bacabeira	0,68
12	Paço do Lumiar	0,67
13	São José de Ribamar	0,62

LEGENDA	
	1,0 a 0,8 - Descentralização de competências
	0,81 a 0,50 - Baixa descentralização de competências
	0,51 a 0 - Alta concentração de competências

Fonte: elaboração própria, 2018.

Uma outra situação identificada nos municípios é o baixo índice de descentralização e uma maior centralização de competências, ou seja, existem secretarias que desempenham mais de uma competência, condição identificada através da nomenclatura dos órgãos. Esse grau de fusão de competências pode ser um indício do não desenvolvimento de determinada atividade no município, indicação que somente se confirma na identificação das atividades desenvolvidas pelo referido órgão.

Como observado no Quadro 34, o nível de maior centralização de competências é identificado nos municípios de Axixá, Alcântara, Santa Rita, Presidente Juscelino, Bacabeira, Paço do Lumiar e São José de Ribamar. Os referidos municípios possuem secretarias que direta e indiretamente possuem competências distintas acumuladas, que podem ou não ser complementares.

Na região metropolitana não se identificou nos municípios pesquisados a concentração de competências, isto é, seria um reduzido número de secretarias que desempenham inúmeras funções/competências. Essa concentração, reduziria o gasto com funcionários, no entanto pode ser um indicativo de que a gestão não prioriza determinadas áreas ou não possui/desempenha as funções estruturantes que são de sua competência.

Gestão Financeira

Quanto à Gestão Financeira foram verificadas a existência de alguns mecanismos de regulação e cobrança nos municípios, que são Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Cadastro Imobiliário, Planta de Valores Genéricos (PVG), Cadastro de ISSQN, Licença/Alvará de Funcionamento, Taxas, Incentivo ao Empreendedorismo e a porcentagem de participação da arrecadação tributária na receita geral dos municípios. A partir desses elementos, foi possível elencar os municípios que apresentam e aderem ao uso desses mecanismos, quanto maior seja o indicador maior será a quantidade de mecanismos utilizados pela gestão municipal. O Quadro 35 a seguir apresenta o resultado dessa avaliação.

Quadro 35 - Indicador da capacidade de gestão financeira municipal

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	Bacabeira	0,62
2	São Luís	0,61
3	Morros	0,51
4	São José de Ribamar	0,49
5	Santa Rita	0,45
6	Paço do Lumiar	0,42
7	Alcântara	0,38
8	Axixá	0,32
8	Presidente Juscelino	0,32
9	Rosário	0,29
10	Raposa	0,27
11	Icatu	0,13
11	Cachoeira Grande	0,13

LEGENDA

1,0 a 0,7 - Alta capacidade de gestão financeira municipal

0,69 a 0,4 - Média capacidade de gestão financeira municipal

0,39 a 0 - Baixa capacidade de gestão financeira municipal

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Dentre os 13 municípios da Região Metropolitana, nenhum deles apresentou uma capacidade alta para gestão financeira municipal. Os municípios de Bacabeira, São Luís, Morros, São José de Ribamar, Santa Rita e Paço do Lumiar foram considerados com média capacidade de arrecadação, devido à baixa participação da arrecadação tributária na receita geral anual (2016) da prefeitura, que representaram, respectivamente, 23,12%, 21,72%, 1,25%, 9,91%, 2,78% e 9,91%. Quanto aos municípios com baixa capacidade de gestão financeira municipal, verificou-se a ausência de Planta de Valores Genéricos, cadastro imobiliário, incentivos ao empreendedorismo e ITBI. A participação da receita tributária na receita geral desses municípios varia entre 1,3% e 0,87%, valores muito abaixo do necessário.

Planos e Programas

Na composição do indicador correspondente à efetivação de planos e programas, buscou-se com base nos levantamentos realizados identificar os planos municipais existentes, dentro das áreas temáticas, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, dentre outros. Assim como verificar por meio do agrupamento programas por função, presente no portal da transparência, identificar quais são as funções públicas que receberam investimentos. Atribuindo pesos diferenciados a citar 1 para a existência e 0 quando é inexistente, fez-se a composição desse indicador, sendo que a soma dos valores foi dividida pelo total de temas identificados, tanto no que diz respeito aos planos quanto aos programas.

Na síntese desse quadro e fazendo a amostra desse indicador, observa-se, com base no Quadro 36, que dentre as três categorias sínteses de análise, alto, médio e baixo grau de efetivação de planos e programas, que apenas uma municipalidade, no caso São Luís, encontra-se inserida na posição de alto grau de efetivação de planos e programas, que ratifica o seu processo de formalização frente às demandas e elaboração dos seus planos, bem como a distribuição de investimentos frente às distintas áreas temáticas.

Com igual número de cidades, têm-se as categorias de médio e baixo grau de efetivação de planos e programas. Na categoria de baixo grau de efetivação de planos e programas destacam-se as cidades de Alcântara e São José de Ribamar com piores indicadores, correspondendo a apenas 0,08 e 0,13, respectivamente. Esses valores estão associados a não identificação de informações sobre os programas municipais que receberam investimentos ao longo dos últimos anos.

Ainda nessa categoria, têm-se as cidades de Cachoeira Grande, Morros, Presidente Juscelino e Raposa, na qual se pode dizer que são municípios que possuem poucos planos municipais e não efetivaram investimentos em todas as áreas investigadas. Essa indicação pode evidenciar o fato de haver desassistência por parte da gestão municipal no que se refere à elaboração dos planos e também na definição dos programas que podem não contemplar todas as funções e atribuições municipais.

Quadro 36 - Indicador da efetivação de planos e programas

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São Luís	0,84
2	Bacabeira	0,63
3	Rosário	0,63
4	Axixá	0,55
5	Icatu	0,53
6	Paço do Lumiar	0,53
7	Santa Rita	0,50
8	Cachoeira Grande	0,45
9	Morros	0,39
10	Presidente Juscelino	0,39
11	Raposa	0,39
12	São José de Ribamar	0,13
13	Alcântara	0,08

LEGENDA	
	1,0 a 0,8 - Alto grau de efetivação de Planos e Programas
	0,81 a 0,50 - Médio grau de efetivação de Planos e Programas
	0,51 a 0 - Baixo grau de efetivação de Planos e Programas

Fonte: elaboração própria (2018).

Procedimentos de Planejamento e Gestão

Para construção de indicadores sobre Procedimentos de Planejamento e Gestão, foram considerados os tipos de diagnóstico realizados e a existência de relações intersetoriais necessárias para efetivação dos programas instituídos no planejamento orçamentário das prefeituras municipais.

Para avaliação dos tipos de diagnósticos realizados, foi considerada a lógica da atribuição de pesos, em que o valor 1,0pt (1 ponto) é dado para existência de um certo uso, 0pt (0 ponto) para inexistência. Foram dados pesos relativos quanto à forma materializada do diagnóstico, considerado em quatro formas. A seguir os quesitos utilizados e os pesos atribuídos:

- **Diagnóstico:**

- **Existência:** sim (1,0pt), não (0,0pt);
- **Responsável:** prefeitura/órgão (1,0pt), terceirizado (0,5pt), estado (0,0pt);
- **Tipo:** cartográfico (0,35pt), relatório (0,25pt), cadastro (0,25pt), registro (0,15pt) – valores podem ser somados quando há mais de um tipo;
- **Regionalização:** existência (1,0pt), inexistência (0,0pt).

O segundo indicador utilizado, quanto às relações intersetoriais existentes, calcula a razão entre o número de programas que envolvem ações e projetos de duas ou mais secretarias da prefeitura, sobre o total de programas instituídos no planejamento orçamentário, referente

aos PPA's do período 2018-2021. Com a indisponibilidade do PPA deste período pela prefeitura de Paço do Lumiar, foi utilizado o PPA da gestão anterior, referente a 2014-2017.

Com a média desses dois indicadores utilizados, foi gerado o ranking de municípios que apontam para um variado potencial de uso dos procedimentos de planejamento e gestão municipal a fim de tornar mais eficiente os trabalhos que precedem a aplicação de tais ações planejadas e justificar o uso adequado de tais projetos. O Quadro 37 a seguir apresenta o resultado dessa avaliação.

Quadro 37 -Indicador do uso de procedimentos de planejamento e gestão municipal

POSICÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São José de Ribamar	0,90
2	São Luís	0,89
3	Raposa	0,66
4	Bacabeira	0,65
5	Rosário	0,50
6	Morros	0,46
7	Alcântara	0,44
8	Icatu	0,41
9	Paço do Lumiar	0,33
9	Santa Rita	0,33
10	Cachoeira Grande	0,30
11	Axixá	0,15
12	Presidente Juscelino	0,00

LEGENDA	
	1,0 a 0,8 - Alta quantidade de meios e procedimentos para planejamento e gestão
	0,79 a 0,5 - Média quantidade de meios e procedimentos para planejamento e gestão
	0,49 a 0 - Baixa quantidade de meios e procedimentos para planejamento e gestão

Fonte: elaboração própria, 2018.

Os municípios de São José de Ribamar e São Luís apresentaram as notas mais elevadas sobre os demais devido à grande diversidade dos tipos de diagnóstico utilizados e necessários para subsidiar as decisões de planos, programas e projetos a serem aplicados em seus municípios, bem como uma maior integração entre os programas que envolvem relações intersetoriais, com a adoção estratégica do estabelecimento de macro-objetivos e áreas de resultado que envolvem uma multidisciplinariedade de ações e secretarias para atingir as metas definidas no planejamento orçamentário.

Os municípios avaliados com uma baixa quantidade de meios e procedimentos para planejamento e gestão apresentaram, como principais deficiências, a não utilização de diagnósticos como base para decisões políticas e sobre funções públicas setoriais, bem como a baixa quantidade de programas intersetoriais existentes em seus PPA's, dentre os quais tem-se o município de Presidente Juscelino que não obteve pontuação.

Participação Social

Sobre a Participação Social, foram consideradas duas questões, a primeira se refere aos conselhos municipais existentes e a segunda sobre fundos municipais. Em cada uma das indicações foi retirada a proporção sobre as funções públicas atribuídas na estrutura da gestão municipal. O município que apresentou maior número de conselhos municipais identificados foi São Luís, com 21, também com a maior quantidade de fundos, ao todo 13 e o menor número de conselhos foi encontrado em Cachoeira Grande e Presidente Juscelino, com 3 conselhos em cada, onde estão também a menor quantidade de fundos municipais, com 3, incluindo Santa Rita.

Quadro 38 -- Indicador de Participação Social

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São Luís	1,04
2	Rosário	1,00
3	Morros	0,85
4	São José de Ribamar	0,77
5	Paço do Lumiar	0,74
6	Bacabeira	0,74
7	Icatu	0,71
8	Axixá	0,55
9	Alcântara	0,54
10	Raposa	0,47
11	Santa Rita	0,46
12	Presidente Juscelino	0,35
13	Cachoeira Grande	0,30

LEGENDA	
	acima de 1,0 - Maior participação social e de recursos destinados a funções públicas específicas
	1,0 a 0,8 - Maior participação social e de recursos destinados a funções públicas específicas
	0,79 a 0,5 - Razoável participação social e de recursos destinados a funções públicas específicas
	0,49 a 0 - Menor participação social e de recursos destinados a funções públicas específicas

Fonte: Elaboração Própria, 2018.

Articulação Interinstitucional

Com relação à capacidade de estabelecer relações intermunicipais e intergovernos, por meio da consolidação de consórcios e formalização de convênios, buscou-se, através da conjunção desses fatores, identificar quais as municipalidades com maior capacidade de articulação na região metropolitana. Na organização desses dados e adotando valores diferenciados para as três categorias apresentadas, verificou-se que na classificação de alto grau de articulação, ou seja, a presença de maior número de relações ou ligações entre distintas esferas de governo, é inexistente nas municipalidades.

Na área em estudo há a predominância de municipalidades com baixo grau de articulação, isto é, possuem poucos ou nenhum consórcio e poucos convênios formalizados. Dessas cidades, que apresentam baixo grau de articulação, há as cidades de Alcântara e Raposa, dois extremos localizados na RM, com valores do indicador correspondendo a 0,18.

As únicas municipalidades que possuem médio grau de articulação são as cidades de Santa Rita e São Luís, na qual a primeira tem forte relação com o expressivo número de consórcios formalizados e a segunda ao número de convênios estabelecidos, com ênfase nos convênios com o governo federal.

Quadro 39 - Capacidade de articulação nos municípios da RMGSL

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	Santa Rita	0,59
2	São Luís	0,53
3	Axixá	0,35
4	Bacabeira	0,35
5	Morros	0,35
6	Presidente Juscelino	0,35
7	Rosário	0,35
8	São José de Ribamar	0,35
9	Cachoeira Grande	0,29
10	Paço do Lumiar	0,29
11	Icatu	0,24
12	Alcântara	0,18
13	Raposa	0,18

LEGENDA	
	1,0 a 0,8 - Alto grau de articulação
	0,81 a 0,50 - Médio grau de articulação
	0,51 a 0 - Baixo grau de articulação

Fonte: elaboração própria, 2018.

Na região não foi identificado nenhum município com alto grau de articulação, o que aponta uma fragilidade no contexto geral da região, pois apesar da antiga lei que estabeleceu a RM, os municípios a ela pertencentes não estabeleceram nenhum tipo de articulação ou formalizaram algum tipo de consórcio para a busca de soluções conjuntas.

Questão Metropolitana

Sobre a Questão Metropolitana, enquanto indicador, foram desenvolvidos os subindicadores da gestão metropolitana e da perspectiva metropolitana, cujo propósito é verificar o potencial atual de integração aos interesses metropolitanos, de que maneira os gestores públicos avaliam o processo de metropolização do município como integrante desse território que busca conciliar interesses comuns.

Na análise e avaliação da gestão metropolitana, foi identificada a existência ou não existência de representante municipal no Conselho Metropolitano da Grande São Luís segundo a nº Lei 174/2015, Fundo Metropolitano e Órgão Municipal específico ou relacionado aos interesses metropolitanos.

Quanto às perspectivas metropolitanas, foram verificadas as questões comuns entre os municípios como sendo de interesse para o desenvolvimento da região, cujo total é relacionado ao total de questões apontadas pelos gestores. Ao todo foram 10 questões apontadas, em que havia o entendimento de que uma função pública municipal poderia se converter em uma função pública de interesse comum (FPIC), condição fundamental para realização de uma gestão metropolitana. No Quadro 40 abaixo estão os resultados dessa avaliação.

Quadro 40 - Indicador sobre a Questão Metropolitana

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	INDICADOR
1	São José de Ribamar	0,54
2	São Luís	0,49
3	Morros	0,44
4	Rosário	0,39
4	Axixá	0,39
5	Paço do Lumiar	0,37
6	Alcântara	0,32
7	Bacabeira	0,27
8	Icatu	0,22
8	Raposa	0,22
8	Cachoeira Grande	0,22
8	Presidente Juscelino	0,22
8	Santa Rita	0,22

LEGENDA	
	1,0 a 0,7 - Maior integração aos interesses metropolitanos
	0,69 a 0,4 - Média integração aos interesses metropolitanos
	0,39 a 0 - Menor integração aos interesses metropolitanos

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nos municípios da Ilha, ainda há uma maior integração aos interesses metropolitanos, exceto em Raposa e Paço do Lumiar que ainda apresentam certas desconexões. Morros também se sobressai devido à influência que possui na microrregião do Baixo Munim, onde os demais municípios da RMGSL fora da ilha estão localizados.

Em geral, a integração aos interesses metropolitanos na RMGSL ainda é majoritariamente baixa, as questões se concentram na busca pela solução do destino dos resíduos sólidos, mobilidade intermunicipal e saneamento. Os grandes interesses partem da esfera local e nessa escala ficam contidas, quando se referem ao turismo, investimentos empresariais e apoio a planos municipais.

Índice de Desempenho Municipal no contexto da RMGSL

Na sistematização dos dados acima mencionados consolidou-se um indicador geral, denominado de Índice de Desempenho Municipal. Esse indicador revela no contexto da RM os municípios que possuem maior estruturação do ponto de vista das questões institucionais.

Na análise desses dados, sistematizados no Quadro 41, ratifica-se as informações acima delineadas, em que apontava São Luís como principal município possuindo melhor estrutura institucional, condição que se justifica pela sua condição como capital do estado e polo centralizador de recursos, investimentos e de oferta de bens e serviços.

Seguindo na categoria de médio desempenho municipal, tem-se com destaque inicial as cidades de Bacabeira, São José de Ribamar e Rosário, que possuem pontuação nas casas do 0,600, esses municípios possuem maior estrutura institucional, quando comparado aos demais.

Quadro 41 - Índice de Desempenho Municipal no contexto da RMGSL

Nº	MUNICÍPIO	IDM - RMGSL
1	São Luís	0,806
2	Bacabeira	0,630
3	São José de Ribamar	0,627
4	Rosário	0,624
5	Morros	0,599
6	Raposa	0,516
7	Paço do Lumiar	0,506
8	Icatu	0,485
9	Santa Rita	0,457
10	Axixá	0,446
11	Alcântara	0,390
12	Presidente Juscelino	0,387
13	Cachoeira Grande	0,377

LEGENDA	
	1,0 a 0,7 - Alto Desempenho Municipal no contexto Metropolitano
	0,69 a 0,4 - Médio Desempenho Municipal no contexto Metropolitano
	0,39 a 0 - Baixo Desempenho Municipal no contexto Metropolitano

Fonte: elaboração própria, 2018.

No contexto dos municípios com baixo desempenho municipal, tem-se as municipalidades de Alcântara, Presidente Juscelino e Cachoeira Grande, que são municípios que possuem caráter peculiar no processo de inserção na RM. A cidade de Alcântara, apesar de inserido nos limites da RM anteriores, não modificou a sua estrutura para atender e melhor articular as suas relações com o contexto do desenvolvimento regional. As cidades de Presidente Juscelino e Cachoeira Grande, de inserção mais recente no território metropolitano, revelam as dificuldades e a desestruturação da gestão pública para atendimento das necessidades locais e para assegurar o cumprimento de suas obrigações perante a atribuição de competências que foram atribuídas as municipalidades com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Estrutura das gestões municipais

Na identificação das questões relacionadas ao Eixo Institucional nos 13 municípios que compõem a região metropolitana, esse diagnóstico analisou a estrutura organizacional e o desempenho de cada uma das municipalidades no processo de gestão do território e formulação de políticas públicas para atendimento das necessidades locais, possibilitando compreensão e o cumprimento das atribuições e competências delineadas em documentos legais emanados da Constituição Federal de 1988.

Na fase inicial da pesquisa foram constatadas dificuldades no acesso a documentos públicos de gestão municipal, impossibilitando disponibilização de informações referente as ações dos órgãos estudados. Uma dificuldade não limitada às consultas via sítios eletrônicos, mas também durante a pesquisa de campo realizada nas 13 municipalidades. Ainda que esta condição de difícil acesso às informações não se aplique à totalidade, significativa parcela dos municípios estão em tal situação, exceção para os casos de São Luís, São José de Ribamar e Morros, com o maior número de informações disponibilizadas por meio digital e também na pesquisa de campo.

Essas constatações, encontradas tanto na pesquisa secundária quanto na pesquisa primária, são reflexo de uma estrutura institucional desestruturada e/ou centralizadora das informações nos municípios, indicativo de fragilidade das gestões municipais. A impossibilidade de obtenção de informações nas demais municipalidades são indicativos de que o descumprimento dos princípios associados à transparência e o acesso à informação impedem/dificultam o acesso pela sociedade civil, das informações que permitem conhecer a estrutura da gestão municipal e as ações implementadas e planejadas para o território e assim exercer o direito democrático de controle social.

No que se refere à elaboração do presente diagnóstico, essa situação se refletiu nas dificuldades para coleta de informações e de certo modo a compreensão de alguns elementos importantes do contexto institucional dos municípios, com destaque para os planos municipais, em algumas municipalidades, de difícil identificação, assim como no reconhecimento dos programas, desconhecidos pelos secretários municipais, apesar de descritos no Plano Plurianual com aplicação prevista durante sua vigência.

As Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social - órgãos que tem repasse financeiro direcionado a nível estadual e municipal -, e de Administração, responsável pelos processos administrativos, são os mais presentes na estrutura dos municípios componentes da RMGSL, com os demais órgãos com variadas denominações e distintas articulações. Em menor proporção nos municípios analisados, destacam-se as Secretarias de Indústria e Comércio e de Transporte, justificadas pela inexistência de indústrias e de sistema de transporte coletivo na quase totalidade dos municípios.

No quesito gestão financeira, central para o desempenho da administração municipal perante suas atribuições e competências, e com exceção dos municípios de São Luís e São José de Ribamar, foram comprovadas dificuldades generalizadas – tema fora de pauta, ausência de base técnica para geração e cobrança das taxas -, que viabilizariam a geração de receitas próprias, como a implementação e cobrança de taxas e impostos (IPTU, ITBI, entre outros). A não aplicação impacta diretamente na autonomia financeira local, pois a arrecadação própria seria condição na redução da dependência de recursos constitucionais, possibilitando realização, nos municípios, de margem de investimentos desvinculados de convênios e outros programas, principalmente com o governo estadual e federal.

Nas referidas municipalidades, verificou-se os processos informais para a definição de ações e implementação de políticas públicas, pois inexistente um diagnóstico formalizado para a identificação dos problemas nos municípios bem como o reconhecimento das demandas/necessidades da população. Apesar da inexistência desse documento formalizado, nos municípios existem formas para a identificação dos problemas e reconhecimento das demandas no espaço, que ocorrem por meio de relatório, registros fotográficos e em alguns casos o cadastro e registro de denúncias. A elaboração de uma cartografia é rara na região, o que mostra que não há uma espacialização das ações, problemas, demandas e o próprio espaço municipal.

Em poucos municípios, verificou-se uma forma regionalizada para atuação no território e a definição de políticas públicas para promover melhorias para as áreas, bem como reconhecimento no município. A inexistência dessa forma de ação mostra que sua implantação no espaço municipal segue em virtude de interesses particulares ou por uma ação sem planejamento a longo prazo que pudesse visar melhorias conjuntas.

Com relação às questões intersetoriais, ou seja, o trabalho articulado entre órgãos para definição de ações e realização de atividades, verifica-se que nas municipalidades essa questão parece não ser uma prioridade, ou seja, as secretarias atuam de modo independente e desassociada de ações que são realizadas por outras secretarias, ainda que hajam exceções. Os Planos Plurianuais evidenciam a inexistência dessas relações nos municípios, confirmada por meio das definições dos programas e das suas ações e subfunções. Diante dessa questão, verifica-se que nas referidas municipalidades há uma concentração de ações de modo independente, sem que haja uma vinculação para resolução de problemas conjuntos.

Sobre a articulação interinstitucional, as formas identificadas nas municipalidades foram os consórcios e os convênios. Sobre os consórcios inexistente um que seja comum a todas as municipalidades, o principal articulador no contexto da região metropolitana é o Conleste, do qual participam nove municípios. No que se refere aos convênios verificou-se que as municipalidades ao longo dos anos conseguiram junto ao governo federal a formalização de convênios e a realização de investimentos nas diversas áreas, alguns municípios mais, outros menos. Dentre os municípios que mais formalizou convênios tem-se a capital, São Luís, onde concentra tanto o maior número de convênios como o maior valor provenientes dos recursos transferidos. É importante destacar que a municipalidade de Alcântara é a única que não formalizou nenhum tipo de consórcio intermunicipal e possui menor número de convênios formalizados ao longo dos anos investigados, condição que revela as dificuldades que o referido município possui no processo de articulação, tanto entre municípios para busca de soluções conjuntas bem como junto ao governo federal na obtenção de recursos investimentos que podem proporcionar melhorias para a cidade.

Nas questões voltadas para as questões metropolitanas, aferiu-se que existem nas municipalidades perspectivas que vão além das questões municipais, há também perspectivas de cunho regional que podem trazer melhorias/benefícios para todo o conjunto. No âmbito da esfera municipal tem-se o desenvolvimento do turismo, como forma de promover o desenvolvimento econômico local. Além desse, destacam-se os interesses na formação de parcerias para a obtenção de recursos e promover mudanças locais.

Na perspectiva regional, ou seja, da inserção do município na RM, foi destacado os resíduos sólidos, pois este é um dos principais problemas nos municípios, a mobilidade, no que se refere a dificuldade de deslocamentos entre municípios, bem como o turismo, pelo potencial que precisa ser valorizado e explorado.

Desse modo, na identificação desses elementos, pode-se constatar as características institucionais das 13 municipalidades em análise, na qual se verifica as municipalidades que

possuem maiores problemas no amplo leque das análises institucionais. Em síntese, pode-se ratificar que São Luís e São José de Ribamar são os municípios que possuem melhores estruturas e as municipalidades de Presidente Juscelino e Cachoeira Grande apresentam baixa infraestrutura institucional. A identificação dessas informações permitiu o reconhecimento de fatores que apontam as potencialidades e as fragilidades dessa região, que são apresentadas no item seguinte.

5.1 Potencialidades e fragilidades para gestão da RMGSL

Diante dessas questões podemos apontar elementos que podem ser caracterizados como potencialidades e fragilidades para a estruturação da Região Metropolitana da Grande São Luís. Com a sistematização dos dados, pode-se indicar que no contexto geral há inúmeras indicações de uma estrutura frágil das questões institucionais nos 13 municípios, porém existem também algumas oportunidades na sua configuração presente.

Dentre as fragilidades, dos elementos mais marcante na região têm-se:

1. Centralização de informações e não disponibilização por meio digital e *in loco*;
2. Distintas estruturas administrativas municipais, as quais identificou-se a inexistência de órgãos que desempenham atividades associadas às funções públicas de interesse comum;
3. Reduzido quadro de funcionários para atender demandas inerentes aos órgãos municipais;
4. Desconhecimento pela gestão municipal de informações referentes aos planos e programas existentes nos municípios e a sua aplicação;
5. Desatualização do Plano Diretor Municipal;
6. Poucos investimentos nos municípios nas áreas de saneamento e meio ambiente;
7. Inexistência de diagnóstico formalizado para a identificação dos problemas e as demandas da população, para promover melhorias conjuntas;
8. Deficiente intersetorialidade na gestão, o que mostra que os órgãos atuam de modo independente, sem articulação entre outros órgãos;
9. Poucas prefeituras possuem órgãos específicos que tratam da questão metropolitana;
10. Inexistência de consórcios que articulem as 13 municipalidades;
11. Dificuldades na aplicação dos tributos municipais e como consequência arrecadação própria;
12. Inúmeros Conselhos Municipais sem Fundo para gestão de suas ações.

Dentre as potencialidades que observamos destaca-se:

1. A presença nas municipalidades de planos, a citar o Plano Diretor, sendo atualizado, e o plano de saneamento em processo de elaboração;
2. Continuidade de alguns programas municipais delineados no Plano Plurianual dos municípios, indicando uma continuidade de ações e definição de políticas públicas para mudança da realidade municipal;
3. Grandes investimentos nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, transporte e infraestrutura;

4. Existência de inúmeros conselhos municipais para assegurar a participação social e atendendo os princípios da gestão democrática;
5. Grande número de municípios que possuem índice médio desempenho municipal;
6. Perspectiva regional de resolução dos problemas no manejo de resíduos sólidos na região metropolitana.

5.2 Função Pública de Interesse Comum de Relevância na RMGSL

Considerando a questão fundiária, tema que o Nordeste em geral e o Maranhão em particular (CARDOSO JR. et al, 2018) apresenta como grande desafio para assegurar desenvolvimento socioeconômico e ambiental, assim como o papel que a terras urbana e rural representam como bases concretas na segurança jurídica de seus ocupantes e operadores, com reflexos na paz e na justiça social, a implementação de políticas públicas de regularização fundiária coloca-se com uma função pública de interesse comum da maior relevância para a gestão compartilhada na Região Metropolitana da Grande São Luís.

A experiência recente, mais variada e complexa que o governo estadual já acumula sobre o tema nas Secretarias das Cidades e Desenvolvimento Urbano e de Direitos Humanos e Participação Popular, comprova a necessidade dos municípios da RM se envolverem nos processos de regularização fundiária de forma plena, isto é, em programas que, conforme Medvedovski, (2001), contemplem:

A **Regularização Urbanística** ocupa-se da conformidade das áreas habitacionais em relação a padrões construtivos e de inserção urbana da unidade habitacional (normas edilícias e de uso e parcelamento do solo);

A **Regularização Jurídica** busca preservar a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência, à exceção dos casos de risco;

A **Regularização Técnica** busca o fornecimento e a qualificação da infraestrutura urbana, possibilitando a melhoria das condições de saneamento ambiental e de saúde das populações residentes.

Os dados populacionais, o perfil socioeconômico e a dinâmica diferenciada dos municípios componentes da RM, para além da diversidade complementar que poderá enriquecer processos de desenvolvimento favoráveis a todos, constitui também um fator de instabilidade para cada um dos integrantes da região, cabendo assegurar o controle da gestão do solo urbano e rural e assim possibilitar as pré-condições necessárias para que funções de habitação, saneamento e mobilidade encontrem bases legais e justas para o atendimento de demandas atuais e futuras naquela que é a região de maior dinâmica socioeconômica do Maranhão.

REFERÊNCIAS

Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão – AGERP. Disponível em: <http://www.agerp.ma.gov.br/agerp/>. Acesso em: fevereiro de 2019.

Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão – AGED/MA. Disponível em: <http://www.aged.ma.gov.br/aged/>. Acesso em: fevereiro de 2019.

ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertotelli. **Planejamento Estratégico**.

ANSELMO, João Luis. **Tributo Municipal**. São Paulo: CEPAM, 2013. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>. Acesso em: abril de 2018.

AMM - ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. **Os municípios e a arrecadação das receitas próprias**. Áreas Técnicas, Contábil e Tributária. Notícias – Tributos Municipais, s/d. Disponível em <<http://portalamm.org.br/tributario-os-municipios-e-a-arrecadacao-das-receitas-proprias/>> acesso em 18 abr. 2018.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **As Receitas Públicas Municipais e a Funcionalidade da Integração Espacial em Ambientes Metropolitanos**. Soc. & Nat., Uberlândia, 26 (2): 201-220, mai/ago/2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v26n2/1982-4513-sn-26-2-0201.pdf>> acesso em 20 abr. 2018.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>> acesso em 10 abr. 2018.

BACABEIRA. **Lei municipal nº 205/2007: Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico do Município de Bacabeira –MA e estabelece diretrizes e normas para o ordenamento físico-territorial e urbano, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo**.

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo, Saraiva, 2009

BRASIL. **Decreto-Lei 195, de 24 de fevereiro de 1967**, Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm acesso em 28 de março de 2018.

BRASIL. **Mais de 2000 municípios já aderiram ao Convênio com a Receita Federal para cobrar o ITR**. <http://www.cadastrorural.gov.br/noticias/rfb/mais-de-2000-municipios-ja-aderiram-ao-convenio-com-a-receita-federal-para-cobrar-o-itr>. Acesso em 07 mai. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/594091.pdf>> acesso em 14 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf> acesso em 12 nov. 2017

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <https://www.sinonimos.com.br/busca.php?q=intersectorialidade>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação Caderno de Orientações**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013. Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Ministério da Saúde. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2135_25_09_2013.html>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL, 2012. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf. Acesso em: maio de 2018

BRASIL. Capacita Suas Volume 3 (2008). **Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2008, 120 p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol3_planos.pdf. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL, 1981. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm> Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.629, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8629.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Maio de 2010, 212 p. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL, **Indicadores Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012. 64 p.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. **Resolução nº. 26, de 5 de maio de 2016**: Regimento interno do Departamento de Infraestrutura de Transporte. Disponível em: <https://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional/regimentointerno2016dnit.pdf>. Acesso: fevereiro de 2019.

BRASIL. Decreto 9662 de 1º de janeiro de 2019: estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/competencia#POLICIA_FEDERAL. Acesso em: fevereiro de 2019.

BRK Ambiental. Disponível em: <<https://www.brkambiental.com.br/maranhao/quem-somos>>. Acesso em: 15 de abr de 2019.

BURNETT, F. L., MELO, J. S., OLIVEIRA, A. M. N. **Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luis: Editora Uema, 2016.

BURNETT, Frederico Lago. **Metropolização e Gestão Urbana na Ilha do Maranhão: Efeitos Socioambientais da Produção Imobiliária de Baixa Renda** In São Luis por um triz: Escritos urbanos e regionais, p. 99-110. São Luis: Editora Uema, 2012. Disponível em <<http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/S%C3%A3o-Luis-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>> acesso em 08 de abr. 2018.

BARROUIN, Cesar Silveira. Direito administrativo: conceitos e princípios de administração pública. Jus Brasil. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35630/direito-administrativo-conceitos-e-principios-de-administracao-publica>>. Acesso em: maio de 2018

BIONDO, Francisco Etelvino; SOARES, Paulo Henrique. **Apontamentos sobre o poder público municipal: a lei orgânica do município e o regimento interno da câmara municipal**. Brasília: Senado Federal, Interlegis, 2008, 31 p.

BORGES, Lisiane. (2014) **Gestão fiscal: Despesas com pessoal e investimentos no município de Camargo/RS**. (Artigo de especialização). Universidade Federal de Santa Maria: Rio Grande do Sul, RS, Brasil. Disponível em:<http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/3095/Borges_Lisiane.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL.2016.Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. – 6ª.ed. –Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 80 p.

BRASIL.2011. Advocacia Geral da União. Cartilha Convênios. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/4269036>>. Acesso em: maio de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Casa Civil**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: março de 2018.

BAHIA, Sérgio Rodrigues. **Elaboração do código de obras e edificação**. 2º ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, ELETROBRAS/PROCEL, 2012.

CAEMA. Disponível em: < <http://www.caema.ma.gov.br/portancaema/>>. Acesso em: 15 de abr de 2019.

CAMPOS, Conceição Maria Cordeiro. Convênios da administração pública: algumas questões pontuais. 2011. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6586. Acesso em: março de 2018.

CAMPOS, Diogo Fontes dos Reis Costa Pires de. **O ITBI na compra e venda de imóveis**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3132, 28 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20960>> Acesso em: 06 mai. 2018.

CARDOSO JR., Dário; OLIVEIRA, Rodrigo; BRITO, Brenda. **Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal**. – Belém, PA: Imazon, 2018. Disponível em <<https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundiarios%20Amazonia%20Legal.pdf>> acesso em 08 abr. 2019.

CARVALHO, H. **Economia e Finanças Públicas para ICMS/SP**. Disponível em <https://www.passeidireto.com/arquivo/6229127/economia-e-financas-publicas-aula-06>. Acesso em 27 mar. 2018.

CLP. **Como melhorar a arrecadação do ISS**. Centro de Liderança Política, Notícias, 20 março 2018. Disponível em <<http://www.clp.org.br/Show/Como-melhorar-a-arrecadacao-do-ISS---Parte-I?qH3kbfWB9gv8jt4bE/HoUg==>> acesso em 6 mai. 2018.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes et al. **A Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum em Regiões Metropolitanas: o Caso da RM de Belo Horizonte**. Disponível em http://www.convibra.com.br/upload/paper/2016/38/2016_38_13372.pdf acesso em 14 abr. 2018.

CISNE, J. J. N. **INTERSETORIALIDADE COMO UM NOVO PARADIGMA PARA A GESTÃO PÚBLICA FOCADA EM RESULTADO: ANÁLISE DOS PROJETOS DE COMBATE À POBREZA NO CEARÁ**. XXXVI Encontro EnANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 2012. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB353.pdf >. Acesso em: 22 mai 2018.

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Estudos Técnicos**. Brasília: CNM, 2015. Disponível em:[http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20%20Volume%207%20\(2015\).pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estudos%20Tecnicos%20%20Volume%207%20(2015).pdf) . Acesso em: maio de 2018.

Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade. Disponível em: <http://www.sedihpop.ma.gov.br/comissao-estadual-de-prevencao-a-violencia-no-campo-e-na-cidade/>. Acesso em: março de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EBRADI. **Entenda a contribuição de Melhoria**. Jusbrasil, maio 2017. Disponível em <https://ebradi.jusbrasil.com.br/artigos/466502021/entenda-a-contribuicao-de-melhoria> acesso em 12 abr. 2018.

Fatos importantes sobre Conselhos Municipais. Disponível em:<<http://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>>. Acesso em: abril de 2018.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. **IFGF - Índice Firjan De Gestão Fiscal. 2017**. Disponível em:

<<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em: maio de 2018.

GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAÚJO Jailton Macena de. **Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro**. Âmbito Jurídico. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11022&revista_caderno=4> acesso em 14 de abr. 2018.

HARADA, Kiyoshi. Incentivos fiscais. Limitações constitucionais e legais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645>. Acesso em 02/04/2018.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU – Conceito de Zona Urbana**. Harada Advogados, 23/01/2017. Disponível em <<http://www.haradaadvogados.com.br/iptu-conceito-de-zona-urbana/>> acesso em 03 mai. 2018.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal –IBAM. **Manual do prefeito**. 13.ed. revista, aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2009. 219p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Perfil dos Municípios brasileiros**. MUNIC, 2013. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/>. Acesso em: outubro de 2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>. Acesso em: novembro de 2018.

IBGE. **IBGE CIDADES**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 9 de maio de 2018.

IMESC. **NOTA TÉCNICA Nº 01/2017 ATUALIZAÇÃO CARTOGRÁFICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográficos. São Luís. MA. 2017. Disponível em:<http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/NOTA_T%C3%89CNICA__01_2017_Regi%C3%A3o_da_Grande_Ilha.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2018.

KIEFER, Gerson Jose; ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. Diagnóstico da Gestão Tributária do Município de Agudo, RS. Manancial - Repositório Digital da Universidade Federal de Santa Maria, 2012. Disponível em http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2304/Kiefer_Gerson_Jose.pdf?sequence=1&isAllowed=y acesso 05 mai. 2018.

KORFF, Eurico. **Finanças Públicas Municipais**. Revista administração de empresas, vol. 17 no. 5, São Paulo Set./Out. 1977, p. 7 - 41. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n5/v17n5a01.pdf>. Acesso em 06 mai. 2018.

LACOMBE, Américo L. Masset. **Algumas Considerações sobre os Incentivos Fiscais**. Revista Administração de Empresas, Rio de Janeiro, 9 (4): 107-117, out/dez. 1-69. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v9n4/v9n4a06.pdf>. Acesso em 03 mai. 2018.

MARANHÃO. **Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID)**. Governo do Estado. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/>. Acesso em: março de 2018.

MARANHÃO. **Agência Executiva Metropolitana (AGEM)**. Disponível em: <http://www.agem.ma.gov.br/>. Acesso em: março de 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Saúde. **Decreto Estadual nº 25 346 de 04 de maio de 2009: Dispõe sobre a reorganização da Secretaria de Estado da Saúde - SES, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=2692>. Acesso em: fevereiro de 2019.

MARANHÃO. **Decreto nº 17.746 DE 22 de dezembro de 2000**. Aprova o Regimento do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão -ITERMA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/regimento-interno/>. Acesso em: março de 2019.

MARANHÃO. PROV – 252015: Dispõe sobre o procedimento de regularização imobiliária e fundiária. Corregedoria Geral de Justiça do Maranhão. Disponível em: http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/409546/provimento_25__2015_03_072015_1218.pdf. Acesso em: março de 2019.

MATTOS, Saulo Patrício da Silva. **O IPTU e a Planta Genérica de Valores**. Consultor Municipal, 2010. Disponível em <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/admmun/0074.pdf>> acesso em 06 mai. 2018.

MEDVEDOVSKI, N. S. **Diretrizes Especiais para Regularização Urbanística, Técnica e Fundiária de Conjuntos Habitacionais Populares**, 2001. Disponível em <https://wp.ufpel.edu.br/naurb/files/2015/09/DIRETRIZES-ESPECIAIS-PARA-REGULARIZA%C3%87%C3%83O-URBAN%C3%8DSTICA-T%C3%89CNICA-E-FUNDI%C3%81RIA-DE-CONJUNTOS-HABITACIONAIS-POPULARES.pdf>

MELO, Renata Meneses. **A autonomia financeira dos municípios a partir da Constituição Federal de 1988**. Jus.com.br, nov/2013. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/25757/a-autonomia-financeira-dos-municipios-a-partir-da-constituicao-federal-de-1988/2>> acesso em 14 abr. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELO, Marcus André B. C. de. **Municipalismo, Nation Building e a Modernização Do Estado no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 23, ANPOCS, 1993. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm> acesso em 10 abr. 2018.

MÖLLER, Luiz Fernando C.A.; HOCHHEIM, Norberto. **IPTU: Quanto uma Cidade pode cobrar?** IBAPE – XXII UPAV / XIII COBREAP – Fortaleza / CE – Abril 2006. Disponível em <<http://www.mrcl.com.br/xiiiitrabalhos/32a.pdf>> acesso em 06 mai. 2018.

MÖLLER, Luiz Fernando. **Planta de Valores Genéricos**. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995. OZAKI, Marcos Takao; BIDERMAN, Ciro. **A importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros**. RAC, v. 8, nº 4, out./dez. 2004: 99-114. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v8n4/v8n4a06.pdf>. Acesso em 5 mai. 2018.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. **Regiões Metropolitanas e Funções Públicas De Interesse Comum: O Ordenamento Territorial diante do Estatuto da Metrôpole**. Revista de Direito da Cidade, vol.07, nº 03, 2015:1249-1269. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/18847/14065>> acesso em 01 abr. 2018.

MOURA, Rosa. **Agenda para o Grupo de Estudo de Política Metropolitana**. São Luis: Mimeo, 2011.

NAHMIAS, P. S. A importância do planejamento para a gestão pública. **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, nº 005, jan/dez 2014.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. **Código de Obras**. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/projeto/3>>. Acesso em: abril de 2018

PAÇO DO LUMIAR. **Lei 335/2006**: Dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2006.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988**. “Memorias del congreso nacional de derecho municipal descentralización y gobernabilidad”. Orgs. José Alejandro Suárez Zanabria; Ernesto Jorge Blume Fortini; Jorge Luis Cáceres Arce; Neil Amador Huamán Paredes; Jhonny Tupayachi Sotomayor Arequipa: Adrus, 2010, p. 423-437. Disponível em <<https://diogorais.jusbrasil.com.br/artigos/121933642/a-autonomia-dos-municipios-na-constituicao-br> <https://brunoscofield.jusbrasil.com.br/artigos/448839108/reparticao-tributaria-das-receitasasileira-de-1988>> acesso em 14 abr. 2018.

PINTO JUNIOR, Moacyr. **Código Tributário Municipal - Alterações que podem aumentar a receita Municipal**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6818>. Acesso em: abril de 2018.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **O que são tributos**. Disponível em <http://www.portaltributario.com.br/tributario/o_que_e_tributos.htm> acesso em 08 abr. 2018.

PORTO, Maria Alice Guedes. **O Planejamento estratégico como forma de otimizar o gerenciamento nas organizações**. XIII SIMPEP - Bauru, SP, Brasil, 6 a 8 de Novembro de 2006 1 Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/1022.pdf. Acesso em: maio 2018.

PRADO, Otávio; TEIXEIRA, Marco Antônio. **Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi – FUNDAT**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, V. 12, N. 50 - Jan/Junho 2007;41-50. Disponível em file:///C:/Users/2477289/Downloads/44071-89305-1-PB%20(1).pdf. Acesso em 08 mai. 2018.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

Polícia Rodoviária Federal. Disponível em:

<https://www.prf.gov.br/portal/estados/maranhao/telefones-e-enderecos/>. Acesso em: fevereiro de 2019.

Prefeitura de São Luís assina acordo com o Poder Judiciário para avanço na regularização fundiária. Disponível em: <http://www.agenciasaoluis.com.br/noticia/20524/>. Acesso em: março de 2019.

RAPOSA. Lei 113/2006: Dispõe sobre a política e diretrizes de desenvolvimento urbano do município, institui o Plano Diretor do município de Raposa e dá outras providencias. Raposa: 2006.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Disponível em: http://www.saoluis.ma.gov.br/projetos.asp?id_projeto=27. Acesso em: março de 2019.

ROSÁRIO. Lei complementar nº 12/2006: Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de desenvolvimento municipal do município de Rosário, e dá outras providências. Rosário: 2006.

SALGADO, Sullivan D. Fischer. **As Funções Administrativas: a Função Planejamento**. 2003. Disponível em: http://material-estacio.tripod.com/arquivos/planej_completo.pdf. Acesso em: maio de 2018.

SÃO JOSÉ DE RIBAMAR. Lei nº 645 DE 10 DE OUTUBRO de 2006 dispõe sobre o Plano Diretor do município de São José de Ribamar, estado maranhão, e trata de outras providências. São José de Ribamar, 2006.

SÃO LUÍS. **Lei nº 4669, de 11 de outubro de 2006**: Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2006.

SARAIWA, Luciana de Andrade; CARUSO, Aline Ferreira; SANTOS, Maurinho Luiz dos; DEL NERO, Patrícia Aurélia. **Contribuição de melhoria: o desuso de um tributo justo para os municípios**. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999 p. 251-266. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/r142-20.pdf> > acesso em 8 mai. 2018.

Serviço Social do Comércio. Disponível em: http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc/. Acesso: fevereiro de 2019.

SEBRAE no Maranhão. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma?codUf=11#this>. Acesso em: fevereiro de 2019.

Secretaria Estadual de Infraestrutura – SINFRA. Disponível em: <http://www.sinfra.ma.gov.br/estrutura-organizacional/>. Acesso em: fevereiro de 2019.

SCOFIELD, Bruno Lauar. **Repartição Tributária das Receitas**. JusBrasil, 2017. Disponível em <<https://brunoscofield.jusbrasil.com.br/artigos/448839108/reparticao-tributaria-das-receitas>> acesso em 06 abr. 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> acesso em 12 abr. 2018.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. (Dissertação). São Paulo. 2004. >Disponível em: <<http://siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/818>>. Acesso em: maio de 2018.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. **Construção e Análise de Indicadores**. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. – Curitiba: [s.n.], 2010. 108 p.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL (SENAR). Disponível em: <https://senar-ma.ruralbook.com/senar/>. Acesso em: março de 2019.

SCHMACHTENBERG, Ricardo. **Código de Posturas e Regulamentos: vigiar, controlar e punir**. IX Encontro Estadual de História da ANPUH-RS, 2008. Disponível em: último acesso em 14/03/2016.

Superintendência do DNIT no Maranhão. Disponível em: https://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional/copy_of_quem-e-quem/superintendencias-regionais-do-dnit-nos-estados/maranhao. Acesso em: fevereiro de 2019.

TAUIL, Roberto. **Anotações sobre o Cadastro Mobiliário da Prefeitura.** Consultor Municipal, 2012. Disponível em <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/finmun/0028.pdf>> acesso em 28/03/2018.

TAUIL, Roberto. **Instrumentos Administrativos de Gestão Tributária Municipal.** Consultor Municipal, 2013. Disponível em <<http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/finmun/0037.pdf>> acesso em 02 abr. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Competências dos municípios.** Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, s/d. Disponível em <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>> acesso em 08 de abr. 2018.

TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. **O atual desequilíbrio no sistema de repartição de receitas tributárias.** Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf> acesso em 15 abr. 2018.

TONI, Jackson de. Em Busca do Planejamento Governamental do Século XXI – Novos Desenhos. In: REPETTO, Fabián. **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico.** Brasília: ENAP, 2009.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária Dos Municípios Brasileiros: Uma avaliação do desempenho da arrecadação.** Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2003, 172 p. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf> acesso em 02 mai. 2018.

VAZ, José Carlos. **Legislação de uso e ocupação do solo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/formacao/pt-no-parlamento/textos-e-publicacoes/legislacao-de-uso-e-ocupacao-do-solo>>. Acesso em: abril de 2016

VILELA, Maria D. A. **Legislação que Disciplina os Conselhos de Políticas Públicas.** 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2018.

ZMITROWICZ, Witold; KARIN, Cibele Biscaro; MARINS, Regina de Casas Castro. **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal.** Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 2013. Disponível em <http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00020.pdf> acesso em 20 abr. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

MUNICÍPIO	CONSELHO	CRIAÇÃO	CARÁTER	QUANTIDADE COMPOSIÇÃO	FUNDO	FONTE
CACHOEIRA GRANDE	1 - Saúde – CMS	1997	Deliberativo e fiscalizador	...	FMS	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018.
	2 - Alimentação Escolar	2011	Consultivo, deliberativo e fiscalizador.	...	...	
	3 - Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2014	...	...	FUNDEB	
	...	...	...	...	FMAC – Fundo Municipal de Assistência Social	
AXIXÁ	1 – Assistência Social (CMAS)	2001	Deliberativo	10 – paritário (50% poder público 50% sociedade civil)	FMAS	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018.
	2 - Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	3 – Alimentação Escolar	2013	...	...	FMS	
	4 – Saúde (CMS)	2013	Deliberativo e fiscalizador	12 – 25% empresas; 25% trabalhadores; 50% soc. Civil	FMS	
	5 – Cidade	2014	Consultivo e deliberativo	7 – 57,14% poder público 42,86% sociedade civil	NÃO	
	6 – Turismo (COMTUR)	2014	Deliberativo, Consultivo, Propositivo, Orientador e Fiscalizador	12 – 50% poder público; 50% sociedade civil	FUMTUR	

	7 – Educação	2016	Normativo, deliberativo e assessoramento	8 – 62,5% sociedade civil (pais, professores, diretores, entidades); 37,5% poder pub.	NÃO	
	8 – Meio Ambiente	2017	...	...	Em tramitação	
	Secretaria Finanças / Administração	2014	...	...	FDM – Fundo de Desenvolvimento Municipal	
PRESIDENTE JUSCELINO	1 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2014	...	...	FUNDEB	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018.
	2 – Alimentação Escolar	2010	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	...	...	
	3 – Saúde (CMS)	2010	Deliberativo e fiscalizador	...	FMS	
	...	...	...	...	FMAC – Fundo Municipal de Ação Social	
BACABEIRA	1 – Saúde	006/1997	Deliberativo	12 – 25% poder público + 75% sociedade civil	FMS	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018.
	2 – Alimentação Escolar	2000	Consultivo e fiscalizador	...	...	
	3 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	4 – Conselho Gestor do FHIS	218/2008	Deliberativo	13 – 30% poder público + 70% sociedade civil	FHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	

	5 – Educação	251/2009	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	7 – 57% poder público + 43% sociedade civil	...	
	6 – Meio Ambiente (COMMAM)	247/2009	Consultivo, deliberativo e de assessoramento	10 – (50% poder público 50% sociedade civil)	FMMA	
	7 – Cidade	319/2013	Consultivo, deliberativo e propositivo	12 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	8 – Assistência Social	...	...	...	FMAS	
	9 – Desenvolvimento Rural Sustentável	...	...	...	...	
	10 – Trabalho	...	...	...	...	
	11 – Criança e Adolescente	...	...	...	FMCA	
	12 – Trânsito	...	...	...	...	
	13 – Conselho Tutelar	...	...	...	...	
	14 – Direitos da Mulher	...	...	...	Fundo Municipal da Mulher	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Urbanização	
M ORROS	1 – Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	2007/ 2013	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	9 – 33,3% Poder Público + 66,7% Sociedade Civil	FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação	

	2 – Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF	2001	Fiscalizador	5 – 20% Poder Público + 80% Sociedade civil	FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação	
	3 – Conselho Gestor do FHIS	2012	Deliberativo	4 – 75% Poder Público + 25% Sociedade civil	FHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	
	4 – Patrimônio Histórico, Artístico e Natural	2013	Consultivo e deliberativo	9 – 33,3% Sociedade Civil + 66,7% Poder Público	Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural	
	5 – Turismo (COMTUR)	2015	Consultivo e assessoramento	10 – 50% poder público + 50% sociedade civil	FUMTUR – Fundo Municipal de Turismo	
	6 – Saúde	1997/2004	Deliberativo	16 – 25% poder público + 75% sociedade civil	Não	
	7 – Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS	2001/2014	Deliberativo e assessoramento	35 entidades – 74,3% sociedade civil + 22,8% poder público + 2,9% empresas	...	
	8 – Assistência Social	1997	Deliberativo	8 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	9 – Meio Ambiente (COMDEMA)	2007	Consultivo e assessoramento	8 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	10 – Educação	2009	Consultivo, deliberativo e fiscalizador	10 – 40% poder público + 60% sociedade civil	...	

	11 – Juventude (COMJOVEM)	2009	Consultivo, deliberativo, orientador e normativo	12 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	12 – Direitos do Idoso	2010	Consultivo, orientador e fiscalizador	6 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	13 – Cidade (Concid)	2010	Consultivo, deliberativo, propositivo	16 – 40% poder público + 60% sociedade civil	...	
	14 – Igualdade Racial	2015	Propositivo, fiscalizador	10 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	...	2006	...	...	FUMIP – Fundo da Iluminação Pública	
	Gerido pela Secretaria De Administração	2014	Deliberativo	6 órgãos públicos municipais	FMADM – Fundo Municipal de Apoio ao Desenvolvimento de Morros	
	Gerido pela Secretaria de Fazenda	2017	Arrecadação, mobilização e gestão	4 – 80% Poder Público + 20% Sociedade civil	Fundo Municipal de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís	
	OUTRAS ORGANIZAÇÕES				Criação	
	Associação de Pequenos Produtores Rurais do bairro Lagoa				2013	
	Associação dos Moradores do Povoado Mato Grosso (AMPMG)				2013	
	Associação de Moradores e Pequenos Produtores Rurais da Comunidade Lima Verde				2014	
	Cooperativa de Reciclagem – COOPERMORRO				2017	
L C Â N	11 – Saúde	1991	Consultivo e fiscalizador	...	FMS	

	2 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	3 – Educação	2003	Fiscalizador	...	...	
	4 – Alimentação Escolar	2001	Fiscalizador	...	FMAE	
	5 – Conselho Tutelar	Em implementação	...	...	...	
	6 – Juventude	Em implementação	...	...	...	
	7 – Agricultura	2005 – desativado	...	...	...	
	8 – Meio Ambiente	2013	Consultivo, deliberativo e de assessoramento	...	FMA	
	9 – Turismo	2015	Consultivo, deliberativo e fiscalizador	...	FUMTUR (projeto de lei)	
ICATU (ver fonte)	1 – Saúde	1997	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	FMS	
	2 – Educação	2008	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	Não	
	3 -Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	4 – Alimentação Escolar	2000	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	Não	
	5 – Assistência Social	...	...	...	FMAS	
	6 – Habitação	...	...	...	FUMH	

	7 – Desenvolvimento	...	...	...	FUNDEMA	
	8 – Direitos da Criança e do Adolescente	...	...	...	...	
	9 – Mulher	...	...	...	...	
	10 – Juventude	...	...	...	...	
	11 – Idoso	...	...	...	...	
	12 – Cidade	...	...	...	...	
RAPOSA (ver fonte)	1 – Saúde	1997	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	12 – 50% poder público + 50% sociedade civil	FMS	
	2 – Alimentação Escolar	2000	Normativo	...	...	
	3 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	129/2007	...	10 – 20% poder público + 80% sociedade civil	FUNDEB	
	4 – Meio Ambiente	2008	Consultivo	...	...	
	5 – Conselho Tutelar	altera 216/2013	...	...	FIA – Fundo Municipal para Infância e Adolescência (...)	
	6 – Cidade	215/2013	Permanente, deliberativa, consultiva e propositiva,	11 – 63% poder público + 37% sociedade civil	...	
	7 – Assistência Social (CMAS)	238/2014 altera 065/2001	...	...	FMAS	

	8 – Política Cultural (CMPC)	297/2017	Deliberativo, consultivo e normativo	12 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	ASTUR – Associação dos Barqueiros, das Rendeiras e Restaurantes da Raposa	...	...	...	...	
SANTA RITA (ver fonte)	1 – Saúde	1995	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	FMS	
	2 – Educação	2008	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...		
	3 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2011	...	...	FUNDEB	
	4 – Alimentação Escolar	2011	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	...	
	5 – Meio Ambiente	...	Fiscalizador	...	...	
	6 – Assistência Social	...	...	...	FMAS	

ROSÁRIO	1 – Saúde	1994/ 2017	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	FMS	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018; Estrutura Administrativa, 2013. - Carroceiros e outras temáticas organizadas por povoados.
	2 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	3 – Educação	2010	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo	...	...	
	4 – Alimentação Escolar	2013	Consultivo e Fiscalizador	7 – 14,2% poder público + 85,8% sociedade civil	FMAE	
	5 – Habitação de Interesse Social	2013	Deliberativo	75% poder público + 25% sociedade civil	FHIS	
	6 – Meio Ambiente	2013	Assessoramento	8 – 50% poder público + 50% sociedade civil	FMMA	
	7 – Direitos da Mulher	2014	Deliberativo	11 – 45,5% poder público + 54,5% sociedade civil	Não	
	8 – Infraestrutura, Saúde, Educação e Assistência Social	2014	Assessoramento	8 – 50% poder público + 50% sociedade civil	Fundo Municipal de Infraestrutura	
	9 – Proteção e Defesa Civil	2014	Coordenação	9 – % poder público + 22,2% sociedade civil	Não	
	10 – Carnaval	2015	Consultivo e assessoramento	14 – 50% poder público + 50% sociedade civil	Não	
	11 – Juventude	2015	Consultivo, deliberativo, fiscalizador	12 – 50% poder público + 50% sociedade civil	Não	

	12 – Sobre conselhos escolares da rede municipal	2016	Consultivo, deliberativo, fiscalizador, propositivo e mobilizador	Por escola – 50% pais e alunos + 50% profissionais da educação	Não	
	13 – Assistência Social	...	Assessoramento	...	FMAS	
	14 – Cidades	...	Assessoramento	...	...	
	15 – Cultura	...	Assessoramento	...	...	
	16 – Direitos da Criança e do Adolescente	...	...	...	...	
	17 – Desenvolvimento Rural Sustentável	...	...	...	...	
PAÇO DO LUMIAR	1 – Saúde	2010	Deliberativo	...	Fundo Municipal de Saúde – FMS	Munic/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018; LOA 2017.
	2 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	1997	...	...	FUNDEB	
	3 – Educação	473/2013	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo	...	Fundo Municipal de Educação – FME	
	4 – Alimentação Escolar	2001	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	...	...	
	5 – Regularização Fundiária	...	...	...	...	
	6 – Assistência Social	...	...	...	Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	

	7 – Direitos da Criança e do Adolescente	...	...	...	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescência (FMDCA)	
	8 – Conselho Municipal do Idoso – CMI (...)	...	...	...	Fundo Municipal do Idoso	
	9 – Conselho Tutelar	...	...	...	...	
	10 – Segurança Alimentar e Nutricional	...	...	...	Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Cultura	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Habitação	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Economia Solidária	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Meio Ambiente	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Defesa Civil	
	OUTRAS ORGANIZAÇÕES					
	1 – Cooperativas e Sindicatos dos Transportes					
	2 – Associações de Moradores					
	3 – Associações de Igrejas					
ANEXO 1	1 – Saúde (CMS)	281/1993	...	...	278/1993	

	2 – Educação (CME)	342/1997	...	...	495/2003	Prefeitura São José de Ribamar, 2017.
	3 – Direitos do Trabalhador (CMDT)	361/1998	...	...	...	
	4 – Assistência Social (CMAS)	387/1999	...	...	...	
	5 – Alimentação Escolar (CMAE)	409/2000	...	...	...	
	6 – Conselho Tutelar da Sede (CTS)	423/2001	...	...	...	
	7 – Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	423/2001	...	...	037/2003	
	8 – Desenvolvimento Rural Sustentável (COMDERS)	447/2002	...	...	...	
	9 – Direitos do Idoso (CMDI)	515/2003	...	...	...	
	10 – Ambiente (COMAM)	573/2005	...	...	573/2005	
	11 – Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB)	668/2007	...	...	FUNDEB	
	12 – Direitos da Mulher (CMDM)	671/2007	...	...	...	

	13 – Direitos da Pessoa com Deficiência (COMPED)	786/2008	...	...	...	
	14 – Juventude (COMJUV)	828/2009	...	...	...	
	15 – Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA)	832/2009	...	...	...	
	16 – Cidade e Desenvolvimento Urbano (CMDUCU)	885/2010	...	...	...	
	17 – Promoção da Igualdade Racial (COMPIR)	926/2011	...	...	...	
	18 – Conselho Tutelar das Vilas (CTV)	1074/2015	...	...	...	
	Dentre associações (FUNASC, Fórum Nacional) e outras modalidades (Orçamento Participativo, Audiências, Reclamações, Denúncias)					
SÃO LUÍS	1 – Saúde	1993	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	36 – 75% poder público + 25% sociedade civil	FMS	Munic/IBGE, 2015; PPA São Luís 2018 - 2021.
	2 – Alimentação Escolar/ Segurança Alimentar	1996	Consultivo, deliberativo, fiscalizador; normativo.	...	FMAE	
	3 – Meio Ambiente	2006	Deliberativo; Normativo.	...	FSAMSL	

	4 – Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	2007	...	...	FUNDEB	
	5 – Educação	2008	Fiscalizador	10 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	6 – Cultura	2013	...	26 – 50% poder público + 50% sociedade civil	FMC	
	7 – Direitos da Criança e do Adolescente	...	...	...	FMDCA	
	8 – Cidade	...	...	...	FMCC	
	9 – Mobilidade Urbana	...	...	...	FEMT	
	10 – Assistência Social	...	...	...	FMAS	
	11 – Desenvolvimento Econômico e Social (COMDES)	...	Consultivo	...	...	
	12 – Direitos da Pessoa Idosa	...	Permanente, deliberativo e paritário	18 – 50% poder público + 50% sociedade civil	...	
	13 – Condição Feminina	...	...	...	...	
	14 – Juventude	...	...	...	...	
	15 – Populações Afrodescendentes	...	...	...	...	

	16 – Direitos das Pessoas com Deficiência	...	...	...	...	
	17 – Antidrogas	...	...	...	...	
	18 – Trabalho	...	...	...	...	
	19 – Conselhos Tutelares	...	...	...	...	
	20 – Orçamento Participativo	...	...	...	...	
	21 – Contribuintes do Município	...	...	...	...	
	...	...	...	...	Fundo Municipal de Geração de Renda e Desenvolvimento	
	...	...	...	...	FUNDEG – Fundo Especial Legislativo	
	...	...	...	...	Fundo Especial de Produção e Abastecimento	
	...	...	...	...	Fundo de Capacitação e Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Prefeitura de São Luís	

APÊNDICE B: FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DOS PROGRAMAS PRESENTES NOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS DA RMGSL 2014-2017 E 2018-2021

Funções	Subfunções
Administração, Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Encargos Especiais, Energia, essencial à Justiça, Gestão Ambiental/Meio Ambiente, Habitação, Indústria, Judiciária, Legislativa, Previdência Social, Reserva de Contingência, Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Trabalho, Transporte e Urbanismo.	Abastecimento, Ação Judiciária, Ação Legislativa, Administração de Receitas, Administração Financeira, Administração Geral, Alimentação e Nutrição, Assistência à Criança e ao Adolescente, Assistência ao Idoso, Assistência Comunitária, Assistência Hospitalar e Ambulatorial, Assistência ao Portador de Deficiência, Atenção Básica, Comercialização, Comunicação Social, Conservação de Energia, Controle Ambiental, Controle Interno, Cultura, Defesa Civil, Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário, Defesa Terrestre, Desenvolvimento Científico, Desporto Comunitário, Desporto de Rendimento, Difusão Cultural, Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, “Direitos Individuais, Coletivos e Difusos”, Educação, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Infantil, Empregabilidade, Energia Elétrica, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Extensão Rural, Fomento ao Trabalho, Formação de Recursos Humanos, Habitação Rural, Habitação Urbana, Infraestrutura Urbana, Lazer, Normatização e Fiscalização, Ordenamento Territorial, Outros Encargos Especiais, “Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico”, Planejamento e Orçamento, Policiamento, Preservação e Conservação Ambiental, Previdência Básica, Previdência do Regimento Estatutário, Produção Industrial, Promoção da Produção Agropecuária, Promoção da Produção Animal, Promoção da Produção Vegetal, Promoção Industrial, Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Recuperação de Áreas Degradadas, Recursos Hídricos, Refinanciamento da Dívida Interna, Reforma Agrária, Relações de Trabalho, Relações Diplomáticas, Reserva de Contingência, Saneamento Básico Rural, Saneamento Básico Urbano, Serviço da Dívida Interna, Serviços Urbanos, Suporte Profilático e Terapêutico, Tecnologia da Informação, Telecomunicações, Transporte Aéreo, Transporte Hidroviário, Transporte Rodoviário, Transportes Coletivos Urbanos, Turismo, Vigilância Epidemiológica e Vigilância Sanitária.

APÊNDICE C – ACERVO FOTOGRÁFICO DA PESQUISA DE CAMPO

❖ Município de Raposa – dia 22 de novembro de 2017

Imagem 1- Secretaria Municipal de Turismo



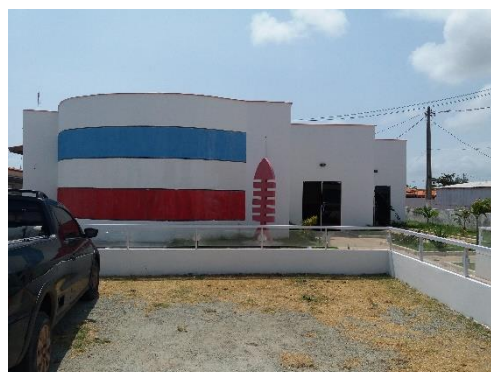
Imagem 2 – Corpo técnico da Secretaria Municipal de Turismo



Imagem 3 - Secretaria Municipal e Obras e Infraestrutura



Imagem 4 - Prédio da Secretaria municipal de Meio Ambiente, Cultura e Turismo de Raposa



❖ Município de Icatu – dia 30 de novembro de 2017

Imagem 5 - Chefe de Gabinete e Secretário Municipal de Obras



Imagem 6 - Secretário de Administração e Coordenador de RH



Imagem 7 - Corpo técnico da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento



Imagem 8 - Secretário de Meio, Ambiente, Turismo, Esporte e Lazer



❖ **Município de Paço do Lumiar – dia 01 de dezembro de 2017**

Imagem 9 - Secretário Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento



Imagem 10 - Secretário Municipal de Meio Ambiente



Imagem 11 - Secretária Municipal de Cultura



Imagem 12 - Secretário Municipal de Desenvolvimento Social



❖ **Município de Axixá – dia 18 de janeiro de 2018**

Imagem 13 -Secretário de Educação,
Coordenador de Obras e Chefe de Gabinete



Imagem 14 - Secretário de Meio Ambiente e
Técnica da Secretária de Agricultura



❖ **Município de Morros – dia 19 de janeiro de 2018**

Imagem 15 - Chefe de Gabinete



Imagem 16 - Corpo Técnico da Secretaria
de Administração



Imagem 17 - Arquiteto do município e
Assessor do Prefeito - Setor de Obras



Imagem 18 - Corpo Técnico da Secretaria
de Meio Ambiente



Imagem 19 - Sede da Prefeitura Municipal de Morros



❖ **Município de Presidente Juscelino – dia 23 de janeiro de 2018**

Imagem 20 - Chefe de Gabinete



Imagem 21 - Secretário de Administração



Imagem 22 - Secretário de Obras e Infraestrutura



Imagem 23 - Secretário de Obras e Infraestrutura



Imagem 24 - Sede da Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino



❖ **Município de Cachoeira Grande – dia 24 de janeiro de 2018**

Imagem 25 - Secretário de Administração Imagem 26 - Secretário de Administração



Imagem 27 - Secretário de Agricultura, Pesca e Abastecimento



❖ **Município de Rosário – dia 30 de janeiro de 2018**

Imagem 28 - Secretária de Administração



Imagem 29 - Secretária de Administração



Imagem 30 - Secretário de Agricultura, Pesca e Abastecimento



Imagem 31 - Secretário de Agricultura, Pesca e Abastecimento



Imagem 32 - Secretário Municipal de Meio Ambiente



Imagem 33- Secretário Municipal de Meio Ambiente



Imagem 34 - Chefia do Setor de Tributos



❖ **Município de Bacabeira – dia 31 de janeiro de 2018**

Imagem 35 - Secretário Municipal de
Infraestrutura



Imagem 36 -Secretário Municipal de
Infraestrutura



Imagem 37 – Corpo técnico da Secretaria
Municipal de Portos, Industria e Comércio



Imagem 38 - Corpo técnico da Secretaria
Municipal de Portos, Industria e Comércio



Imagem 39 - Prédio da Secretária Municipal de Infraestrutura



Imagem 40 - Prédio da Prefeitura Municipal de Bacabeira



❖ **Município de Santa Rita – dia 02 de fevereiro de 2018**

Imagem 41 – Secretário de Infraestrutura



Imagem 42 – Secretário de Meio Ambiente



Imagem 43 - Secretário de Indústria, Comércio e Turismo



Imagem 44 - Secretário de Indústria, Comércio e Turismo



Imagem 45 - Setor de Tributos



Imagem 46 - Secretária de Relações
Institucionais



❖ **Município de São José de Ribamar - dia 05 de fevereiro de 2018**

Imagem 47 – Chefe da Assessoria do
Município



Imagem 48 – Secretário de Meio Ambiente



Imagem 49 - Secretário de Regularização
Fundiária



Imagem 50 - Posse do Secretário de
Transporte do Município



❖ **Município de Alcântara - dia 06 de fevereiro de 2018**

Imagem 51 – Secretário de Governo



Imagem 52 – Secretário de Administração



Imagem 53 - Secretário de Meio Ambiente



Imagem 54 – Secretário de Agricultura Familiar, Pesca e Abastecimento



Imagem 55 - Secretário de Infraestrutura



Imagem 56 - Secretária de Cultura e Turismo



❖ **Município de São Luís - dia 08 de fevereiro de 2018**

Imagem 57 - Equipe do PDDI na reunião na SEPLAN



Imagem 58 - Técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente



Imagem 59 - Secretário Adjunto de Obras e Serviços Públicos



Imagem 60 - Corpo técnico da Secretaria Municipal de Planejamento





MUNICÍPIOS	CADASTRO IMOB.	PLANTA DE VALORES GENÉRICA	IPTU	CADASTRO DE ISSQN	TAXAS (6)*	INCENTIVO AO EMPREENDEDORISMO (7)**	CÓDIGO TRIBUTÁRIO	ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO
Alcântara	-2006	Não	-2013	-2014	1 – iluminação	2 – Isenção do IPTU e outro	-2013	?
Axixá	Sim***	Não	Não	Sim***	1 – iluminação	Não	-2005	?
Bacabeira	-2009	-2014	-2014	-2015	2 – ilum. e polícia	3 – Isenção do IPTU e ISSQN; e outro	-2014	?
Cachoeira Grande	Não	Não	Não	Não	1 – iluminação	2 – Isenção de taxas	-1998	?
Icatu	Não	Não	Não	-2015	2 – ilum. e alvarás	Não	Sim***	?
Morros	-2014	-2012	-2012	-2012	1 – ilum. e outro	1 – Redução do IPTU	-2017	?
Paço do Lumiar	-2015	Não	-2001	-2014	2 – polícia e outro	3 – Isenção de IPTU, ISSQN e taxas	-2001	-2013
Pres. Juscelino	Não	Não	-2005	-2014	1 – iluminação	Não	Sim***	?
Raposa	Não	Não	-2013	-2015	1 – iluminação	Não	-2013	-2017
Rosário	Não	Em revisão	-2013	-2015	2 – ilum. e alvará	Não	-2014	?
Santa Rita	-2015	-2015	-2003	-2015	1 – iluminação	1 – Cessão de terrenos	Sim***	?
São J. de Ribamar	-2007	-2018	-2007	-2015	2 – ilum. e polícia	Não	-2002	-2014
São Luís	-1999	-2005	-1998	-1999	2 – ilum. e polícia	4 – Isenção de ISSQN, taxas e IPTU (redução)	-1998	-2017

Fonte: MUNIC/IBGE, 2015; Pesquisa de Campo, 2018. | *Foram 6 taxas levantadas: Iluminação; Coleta de lixo; Incêndio; Limpeza; Poder de polícia; outros.

**Foram 7 tipos de incentivos levantados: Redução do IPTU; Isenção do IPTU; Isenção do ISSQN; Isenção de taxas; Cessão de terrenos; Doação de terrenos; outros.

***Não informada data/disponibilizado

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIOS GERAL

DIAGNÓSTICO PDDI DA RMGSL - EIXO INSTITUCIONAL
QUESTIONÁRIO

Município:

Data

:

Órgão:

Nome:

COMPETÊNCIAS
INSTITUCIONAIS

- () Habitação () Transporte () Infraestrutura () Assistência Social
() Saneamento () Meio Ambiente () Agricultura/Pecuária () Turismo

INSTRUMENTOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO

Planos

() ()
Existência: Sim Não

Em Elaboração:

Elaborado
s:Tipo de
Financiamento:

- () Recursos próprios () Parcerias Público-Privadas

Especifique:

Leis/Legislações Municipais

- Lei Orgânica () Código de Posturas () Estrutura administrativa ()
Plano
Diretor () Uso e Ocupação () _____ ()
Código de Obras () Código Tributário () _____ ()

Programas Municipais/
Estaduais

() ()
Existência: Sim Não

Em Elaboração:

Elaborado

S:

Tipo de

Financiamento:

() Recursos próprios () Parcerias Público-Privadas

Especifique:

Diagnóstico**Quais principais problemas da gestão municipal?**

() Financeiro () Articulação intersetorial () Outro _____

Quais principais demandas de trabalho? () Zona Rural () Zona Urbana

()
Diagnóstico Sim
o - ()
Existência: Não

Responsável pela elaboração:

() Prefeitura/Órgão Qual

() Serviço terceirizado

() Estado/União

Tipos de

Diagnóstico:

()

Relatório

() Textos

() Fotografias

() Cadastro | Qual:

() Denúncias () Mapas/Croquis () Softwares | Qual:

Data da última atualização:

()
Disponível: Sim
()
Não

Como: () virtual

() mediante pedido formal

() impresso

() outra forma _____

Dimensão espacial do diagnóstico:

Todo o território do município ()

Rural
() áreas de preservação () limites/divisas
() áreas produtivas povoado ()

Urbano
() problema () áreas de preservação () limites/divisas
() bairro localizado

Existe uma divisão de setores/setorização do município para implementação de ações? Como é feita?

Qual a finalidade do diagnóstico para o Órgão? () PPA () Diretrizes para trabalho

PPA - Plano Plurianual

Como foi elaborado? Participação da população?

CONFLITOS ENTRE GESTÕES MUNICIPAIS

Urbano/Rural: () Bairros () Povoado
Questão: Municípios em conflito: _____
() a - Moradia () b - Trabalho () c - Áreas de Proteção () d - Mobilidade
() e - Aplicação de tributos () f - Grandes empreendimentos implantados
() g - Arrecadação de tributos () h - Atendimento dos Serviços Públicos () i - Outro

Especifique:

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Existência: () Sim () Não

Tema/Assuntos:

Municípios participantes:

Órgão responsável pela gestão ou administração do consórcio:

Problemas e Perspectivas:

RECURSOS FINANCEIROS

Fonte de recursos:

Impostos/Taxas cobrados pela secretaria:

() ()
não sim

Especifique:

Ordem de aplicação de recursos no

Órgão:

() investimentos () projetos () folha de pagamento
()
planos/programas () despesas materiais

Implementação/Cobrança

IPTU () S () N

Existência de Planta Genérica de Valores () S () N

Sistema
Informatizado ()
S () N

Taxa de
Iluminação () S () N

Taxa de Limpeza pública () S () N

Contribuição de
Melhorias () S () N

Cadastro Ambiental Rural - Existência?

CAR () S () N

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

() ()

Existência: Sim Não

Forma de Participação:

() Formal

() Informal

Como?

Como
?

()

Reclamações

() Conselhos () Associações

() Consulta

Pública () Orçamento Participativo

() Visitas à comunidade

()

Manifestação
s

() Comissões () Fóruns

() Conferências () Denúncias

() Outras

() Outro Qual? _____
| _____

Qual? _____

Regulamentação (anexar):

()

Decreto () Estatuto () Regimento

Em caso de Conselho, qual o seu caráter?

()

() Consultivo () Normativo Deliberativo () Fiscalizador

()

Outro Qual? _____

Outras providências tomadas para o atendimento às demandas manifestadas pela participação social:

INSTALAÇÕES FÍSICAS

Regime de Propriedade: () Próprio

Caso não tenha,
onde fica o local de
trabalho?

() Outro () Alugado

Espaço compartilhado: () sim () não

Se sim, qual
órgão?

Existência
de:

Mobiliários	() sim	() não
Computadores	() sim	() não
Espaço setorizado	() sim	() não
Veículo motorizado	() sim	() não
Atendimento ao Público	() sim	() não
Intérprete de Libras	() sim	() não

Quantidade

Acessibilidade

Rampas	() sim	() não
Piso Tátil	() sim	() não
Placas de informação/ sinalização	() sim	() não

RECURSOS TÉCNICOS

Gestores e Corpo técnico

Gestor Titular	Gestor Adjunto/ Substituto
Nome: _____	Nome: _____
Formação Profissional: _____	Formação Profissional: _____
Especialização/Pós-graduação: _____	Especialização/Pós-graduação: _____
Tempo no órgão:	Tempo no órgão:
() até 2 ano () entre 2 e 4 anos	() até 2 ano () entre 2 e 4 anos
() entre 4 e 8 anos () mais de 8 anos	() entre 4 e 8 anos () mais de 8 anos
Vínculo empregatício:	Vínculo empregatício:
() Estatutário () Comissionado	() Estatutário () Comissionado
() Sem vínculo	() Sem vínculo
() CTL permanente	() CTL permanente
() Outro _____	() Outro _____

Corpo Técnico

Setor: _____

Total: _____

Total por Nível de escolaridade:

Ensino

Fundamental: _____

Ensino Médio: _____

Pós-graduação/especialização: _____

Ensino Superior: _____

Total por vínculo empregatício:

Estatutário _____

Somente Comissionado _____

CTL _____

Sem vínculo permanente _____

()

Outro _____

Total por tempo no órgão:

() entre 4 e 8

() até 2 ano

() entre 2 e 4 anos

anos

() mais de 8 anos

Setor: _____

Total:

Total por Nível de escolaridade:

Ensino

Fundamental:

Ensino Médio:

Pós-
graduação/especializaçã
o:

Ensino Superior:

Total por vínculo
empregatício:

Estatutário

Somente Comissionado

CTL

()

Sem vínculo permanente

Outro

Total por tempo no órgão:

() entre 4 e 8

() até 2 ano

() entre 2 e 4 anos

anos

() mais de 8 anos

Setor:

Total:

Total por Nível de escolaridade:

Ensino

Fundamental:

Ensino Médio:

Pós-
graduação/especializaçã
o:

Ensino Superior:

Total por vínculo
empregatício:

Estatutário

Somente Comissionado

CTL

()

Sem vínculo permanente

Outro

Total por tempo no órgão:

() entre 4 e 8

() até 2 ano

() entre 2 e 4 anos

anos

() mais de 8 anos

**INTERESSES
METROPOLITANOS**

O que se tem de positivo e negativo com a inserção do município à Região Metropolitana da Grande São Luís?

Quais são os interesses do município que contribuem para a formação da Região Metropolitana?

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO SINTÉTICO

DIAGNÓSTICO PDDI DA RMGSL - EIXO INSTITUCIONAL QUESTIONÁRIO SINTÉTICO - LEVANTAMENTO LEGAL		
Município:		Data:
Órgão:		
Nome:		
ESTRUTURA INSTITUCIONAL		
Existência de Lei sobre Estrutura Administrativa Municipal?	Sim ()	Não()
Órgãos da Estrutura Administrativa Municipal (Assessorias, Secretarias, Departamentos, Setores, Núcleos, Diretorias)		

EQUIPE DE TRANSIÇÃO

Houve mudança de gestão?

Primeira gestão

()

Reeleição

()

Existência de Equipe de transição de Governo (gestão anterior para a atual)?

Sim ()

Não ()

COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

Agricultura/Pecuária

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:

Sim ()

Disponível:

Virtual ()

Impresso ()

(Enviar anexo por email ou por correspondência)

Não ()

Assistência Social

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:

Sim ()

Disponível:

Virtual ()

Impresso ()

(Enviar anexo por email ou por correspondência)

Não ()

Educação

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:

Sim ()

Disponível:

Virtual ()

Impresso ()

(Enviar anexo por email ou por correspondência)

Não ()

Habitação

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:

Sim ()

Disponível:

Virtual ()

(Enviar anexo por email ou por correspondência)

Não () Impresso ()

Infraestrutura

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:	Sim ()	Disponível:	Virtual ()
	Não ()		Impresso ()

Meio Ambiente

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:	Sim ()	Disponível:	Virtual ()
	Não ()		Impresso ()

Transporte

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:	Sim ()	Disponível:	Virtual ()
	Não ()		Impresso ()

Saneamento

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência:	Sim ()	Disponível:	Virtual ()
	Não ()		Impresso ()

Saúde

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência: Sim () Disponível: Virtual ()
Impresso ()
Não ()

Turismo

Secretaria/Setor:

Nome do Gestor :

Contato:

Organograma:

Existência: Sim () Disponível: Virtual ()
Impresso ()
Não ()

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Plano Plurianual - PPA

Existência:	2013 - 2017 Sim () Não ()	Impresso ()	Virtual ()
	2018 - 2021 Sim () Não ()	Impresso ()	Virtual ()

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Existência:	Ano:	Impresso ()	Virtual ()
	Ano:	Impresso ()	Virtual ()
	Ano:	Impresso ()	Virtual ()

Lei Orçamentária Anual - LOA

Existência:	Ano:	Impresso ()	Virtual ()
	Ano:	Impresso ()	Virtual ()
	Ano:	Impresso ()	Virtual ()

PLANOS

PLANO DIRETOR

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Não tem ()
Em revisão ()

PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Não tem ()
Em revisão ()

PLANO MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Não tem ()
Em revisão ()

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Não tem ()
Em revisão ()

PLANO MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

PLANO ESTRATÉGICO DE CULTURA

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

OUTROS

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

OUTROS

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

LEIS

PARCELAMENTO/ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DOS SOLO

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

ZONA OU ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

ZONA OU ÁREA DE INTERESSE ESPECIAL

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

IMPACTO DE VIZINHANÇA

	Vigente (	Aprovado (	Não tem
Situação:	) Em elaboração ())	Em revisão ()	()

CÓDIGO DE OBRAS

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Em revisão () Não tem ()

CÓDIGO TRIBUTÁRIO

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Em revisão () Não tem ()

OUTROS

Situação: Vigente () Em elaboração () Aprovado () Em revisão () Não tem ()

CONSELHOS E FUNDOS

Educação

Conselho Municipal de Educação	Fundo Municipal de Educação
Existência: Sim () Não ()	Existência: Sim () Não ()
Número da Lei:	Número da Lei:

Órgão de Gestão:

Cidade

Conselho Municipal da Cidade	Fundo Municipal da Cidade
Existência: Sim () Não ()	Existência: Sim () Não ()
Número da Lei:	Número da Lei:

Órgão de Gestão:

Habitação

Conselho Municipal da Habitação	Fundo Municipal da Habitação
Existência: Sim () Não ()	Existência: Sim () Não ()
Número da Lei:	Número da Lei:

Órgão de Gestão:

Meio Ambiente

Conselho Municipal de Meio Ambiente	Fundo Municipal de Meio Ambiente
Existência: Sim () Não ()	Existência: Sim () Não ()
Número da Lei:	Número da Lei:

Órgão de Gestão : _____

Saúde**Conselho Municipal de Saúde**

Existência: Sim ()
Não ()

Número da Lei:

Fundo Municipal de Saúde

Sim ()
Existência:)
Não ()

Número da Lei:

Órgão de Gestão : _____

Outro**Conselho Municipal de**

Existência: Sim ()
Não ()

Número da Lei:

Fundo Municipal de

Sim ()
Existência:)
Não ()

Número da Lei:

Órgão de Gestão : _____

Observação:

Solicitamos que as informações coletas sejam, disponibilizadas por email para compor os dados do Eixo Institucional do Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís.