



PDDI DA GRANDE SÃO LUÍS

Sumário Executivo do Diagnóstico Participativo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI/RMGSL

GOVERNO DO
MARANHÃO
GOVERNO DE TODOS NÓS



SECID

SECRETARIA DAS
CIDADES DO GOVERNO
DO ESTADO DO MARANHÃO

AGEM

AGÊNCIA EXECUTIVA
METROPOLITANA

IMESC

INSTITUTO MARANHENSE DE
ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS
E CARTOGRÁFICOS

Junho de 2019

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)

**SUMÁRIO EXECUTIVO DO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO
LUÍS – PDDI/RMGSL**

GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Flávio Dino de Castro e Costa

VICE-GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Carlos Orleans Brandão Junior

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

EIXO TERRITÓRIO

COORDENADOR

Antonio José de Araújo Ferreira

EQUIPE TÉCNICA

Amanda Souza Félix
Ana Paula Santos Silva
Anny Karolyny Oliveira Portela
Arkley Marques Bandeira
Allana Pereira Costa
Carlos Henrique Santos da Silva
Edilana Wasney Vieira
Jane Karina Silva Mendonça
José de Ribamar Carvalho dos Santos
José Ribamar Trovão
Luiz Jorge Bezerra da Silva Dias
Mariana Moreira Cronemberger Santos
Patrícia Rachel Pinto Silva

EIXO INSTITUCIONAL

COORDENADOR

Frederico Lago Burnett

EQUIPE TÉCNICA

Aldrey Malheiros Neves de Oliveira
Jacilmara Santos Melo
Lucas Serra Borba Fonseca
Aline da Silva Santos
André Gusmão da Rocha

EIXO ECONOMIA

COORDENADOR

Dionatan Silva Carvalho

EQUIPE TÉCNICA

Adriana Cristina Rabelo da Silva
Anderson Nunes Silva
César Labre Lemos de Freitas
Daniele de Fátima Amorim Silva
Dionatan Silva Carvalho
Erivam de Jesus Rabelo Pinto Junior
Esnél José Fagundes
Geylson Serra Pereira
João Carlos Souza Marques
Matheus Pedrosa Carneiro da Silva
Rafael Thalysson Costa Silva
Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

EIXO MOBILIDADE

COORDENADOR

Marcus Vinícius Teixeira de Oliveira

EQUIPE TÉCNICA

Diego Bastos de França
Filipe Ribeiro Viana
Luana Viana de Paula Cabral

COORDENADORES (AS) DE CAMPO

Rebeca Gomes de Oliveira Batista
Liana Maria Ramalho Ferreira Matos
Mariely Ferreira dos Reis Luz

PESQUISADORES DE CAMPO

Brenda Brito Neves
David Vieira da Silva
Eliana Coutinho Cunha
Jessica Costa Dias
Karina Queiroz Rosa
Maira Carvalho de Sousa
Marina Santos Cutrim
Mozart de Sá Tavares Junior
Tomaz Santos Castro
Yan Luso Sousa França

EIXO SOCIODEMOGRAFIA

COORDENADORA

Talita de Sousa Nascimento

EQUIPE TÉCNICA

Adriana Cristina Rabelo da Silva
Marcelo Virgínio de Melo
Maysa Thaís Teixeira Povoas
Jainne Soares Coutinho
Maria Juliana de Sousa Alves
Rafael Thalysson Costa Silva
João Pereira Cunha Neto
Ana Tereza Ferreira Rocha
Gianna Beatriz Cantanhede Rocha de Lima
Arlete de Brito Abreu

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da mancha urbana da RMGSL	20
Figura 2 – Mapa de localização dos modos de transporte da RMGSL	68
Figura 3 – Polos geradores de viagem (PGVs) – Educação.....	75
Figura 4 – Polos geradores de viagem (PGVs) – Saúde.....	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de domicílios com água encanada na RMGSL, 1991, 2000 e 2010	23
Gráfico 2 – Percentual de domicílios com banheiro e água encanada na RMGSL, 1991, 2000 e 2010..	24
Gráfico 3 – Percentual dos domicílios com coleta de resíduos sólidos na RMGSL	25
Gráfico 4 – PIB do Maranhão a Preços de Mercado Correntes entre 2002 e 2015	39
Gráfico 5 – Distribuição do Valor Adicionado nos municípios da RMGSL, por setor para o ano de 2016 - em %.....	41
Gráfico 6 – Frota veicular e taxa de motorização nos municípios da RMGSL em 2018	70
Gráfico 7 – Série histórica da frota de automóveis e motos da RMGSL, entre 2001 e 2018	71

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Evolução político-administrativa da RMGSL, 1998-2015.....	15
Mapa 2 – Atual conformação territorial da RMGSL	16
Mapa 3 – Suscetibilidade à erosão na RMGSL.....	18
Mapa 4 – Áreas de Preservação Permanente (APPs) da RMGSL.....	18
Mapa 5 – Uso e cobertura da terra da RMGSL.....	21
Mapa 6 – Mapa de análise espacial dos acidentes ocorridos em rodovias federais da Região Metropolitana da Grande São Luís, em 2017.....	73
Mapa 7 – Transporte metropolitano da RMGSL, linhas semiurbanas e expressas – municípios da Grande Ilha do Maranhão	74
Mapa 8 – Vias de caráter metropolitano na RMGSL	77
Mapa 9 – Vias de caráter metropolitano na Ilha do Maranhão	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipo e origem da captação de água na RMGSL.....	22
Quadro 2 – Característica dos serviços de limpeza e manejo de resíduos na RMGSL	24
Quadro 3 – Característica da gestão de resíduos nos municípios da RMGSL	26
Quadro 4. Municipalização do trânsito na RMGSL	69
Quadro 5 – Histórico de taxa de mortalidade por acidentes de trânsito (por 100 mil habitantes) nos municípios da RMGSL (2013-2017).....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Transferência de recursos federais por municípios da RMGSL em 2017	17
Tabela 2 – Classes de uso e cobertura da terra da RMSGL	19
Tabela 3 – Índice de Desempenho Institucional Municipal – IDIM no contexto da RMGSL.....	36
Tabela 4 – Evolução da participação do VA da RMGSL por setor – valores correntes em R\$ milhões	40
Tabela 5 – População residente e taxa média geométrica de crescimento anual (%) – RMGSL, Maranhão e Brasil – 2000, 2010 e 2017 – e projeção 2040	55

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	EIXO TERRITORIAL	13
2.1	Evolução da Região Metropolitana da Grande São Luís	13
2.2	Uso e cobertura atual da Região Metropolitana da Grande São Luís	17
2.3	Saneamento ambiental	22
2.3.1	Caracterização do abastecimento de água	22
2.3.2	Caracterização do esgotamento sanitário	23
2.3.3	Limpeza pública e gestão de resíduos	24
2.4	Considerações	26
3	EIXO INSTITUCIONAL	29
3.1	Capacidade governativa na Região Metropolitana da Grande São Luís	29
3.1.1	Estrutura Legal	29
3.1.2	Estrutura Administrativa	30
3.1.3	Gestão Financeira	30
3.1.4	Procedimentos de Planejamento e Gestão	31
3.1.5	Planos e Programas	32
3.1.6	Análise qualitativa do Plano Diretor	32
3.1.7	Participação Social	32
3.1.8	Transparência e Acesso à Informação	33
3.1.9	Articulação Interinstitucional	33
3.1.10	Unidades Regionais Públicas e Privadas na RMGSL	34
3.1.11	Questão metropolitana e as Funções Públicas de Interesse Comum	34
3.2	Indicadores de Desempenho dos Órgãos Municipais	35
3.3	Considerações	36
4	EIXO ECONOMIA	39
4.1	Nível de atividades na RMGSL	39
4.2	Agricultura familiar e extrativismo na RMGSL	42
4.2.1	Investimentos na RMGSL	44
4.2.2	Finanças públicas: análise das Receitas Orçamentárias da RMGSL	46
4.2.3	Mercado de Trabalho: ocupações e emprego formal na RMGSL	47
4.2.4	Mercado de Trabalho Informal na RMGSL	50
4.3	Considerações	52
5	EIXO SOCIODEMOGRAFIA	55
5.1	Demografia	55
5.2	Direitos Sociais Básicos	58
5.3	Desenvolvimento Humano e Vulnerabilidade Social	63
5.4	Considerações	64
6	EIXO MOBILIDADE	68
6.1	Características viárias	68
6.2	Atores Institucionais	69
6.3	Frota de Veículos	70
6.4	Segurança Viária	72
6.5	Transporte Público	73
6.6	Polos geradores de viagem	74
6.7	Vias de interesse metropolitano	76
6.8	Considerações	78
	REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) é regida pela Lei Complementar – LCE n.º 174/2015, a qual dispõe sobre a instituição e gestão da RMGSL e revoga as leis complementares estaduais n.º 038, de 12 de janeiro de 1998; n.º 069, de 23 de dezembro de 2003; n.º 153, de 10 de abril de 2013; n.º 161 de 03 de dezembro de 2013; e as demais disposições em contrário. Sendo assim, a RMGSL é composta pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Rosário, Raposa, São José de Ribamar, Santa Rita e São Luís.

O PDDI compõe o sistema de planejamento metropolitano e deve conter as diretrizes para esse planejamento, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais, de modo a nortear ações de curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, o PDDI deve contemplar, portanto, no mínimo: i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana; iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; vi) e o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. Ressalta-se que a legislação prevê ainda a elaboração de um diagnóstico que deve ser anterior às etapas supracitadas, a fim de subsidiá-las. Também assegura aos representantes dos poderes públicos e da sociedade civil o direito de participar da elaboração do Plano.

O Diagnóstico do PDDI da RMGSL está estruturado em sete etapas: 1) Plano de Trabalho; 2) uma Oficina de Capacitação de Técnicos Municipais; 3) Pesquisa de Campo; 4) 13 Oficinas de Leitura Comunitária; 5) Diagnóstico Preliminar da Grande São Luís; 6) uma Audiência Pública do Diagnóstico Participativo; 7) Diagnóstico Participativo da Grande São Luís.

O presente sumário executivo foi elaborado a partir do Diagnóstico Preliminar para subsidiar a realização da Audiência Pública. O diagnóstico é composto por cinco eixos: Territorial, Institucional, Economia, Sociodemografia e Mobilidade. Foram levantadas informações primárias (documentos oficiais; entrevistas; aplicação de questionários junto às secretarias municipais, estabelecimentos comerciais, grandes empresas e comunidades; realização de pesquisas; registros fotográficos; dentre outros) e secundárias (fontes federais, estaduais e municipais) para subsidiar elaboração do documento.

O Eixo Territorial tratou de questões relacionadas à dinâmica e ao uso e ocupação atual nos 13 municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), compreendendo atividades produtivas, tipologias de parcelamento, bens de patrimônio cultural material e imaterial, elementos físicos (geologia, pedologia, clima, cobertura vegetal, geomorfologia, hidrogeologia) que limitam e/ou potencializam o uso do território, além de impactos e conflitos. O referido relatório foi dividido em 31 temas, nos quais contém, dependendo da particularidade, a explicação metodológica, visando à melhor assimilação do modo como a pesquisa foi realizada. Ao apresentar a dinâmica de ocupação e uso em tempos pretéritos, enfatiza-se o momento atual como forma de subsidiar a tomada de decisão, por meio do PDDI da RMGSL. Analisou-se, ainda, como os processos de produção e reprodução do capital – concretizados nos investimentos públicos e particulares, na implantação de infraestrutura e serviços – interferem no mercado de terras e no futuro da forma espacial a ser analisada.

O Eixo Institucional tem por objetivo analisar a capacidade de planejamento e gestão da RMGSL, verificando o grau de conhecimento, intervenção e controle que os diferentes órgãos do executivo local detêm e aplicam em relação ao território municipal, para atendimento das demandas da sociedade e desenvolvimento socioeconômico local. Considerando a relevância do desempenho institucional de cada um dos integrantes da RMGSL, para o sucesso da implementação compartilhada da gestão metropolitana, a identificação de potencialidades e fragilidades locais possibilitará a adoção de medidas capazes de qualificar as ações municipais em favor de toda a Região. Esse eixo analisa, também, as capacidades governativas na RMGSL em seus aspectos legais; recursos administrativos e técnicos para planejamento e gestão; geração de receitas; e elaboração e implementação de planos e programas. O Diagnóstico avaliou o grau de transparência e o acesso à informação disponibilizado pelas prefeituras, bem como as formas e instrumentos instituídos para participação social junto ao poder público de cada uma das unidades federativas da RM.

O Eixo de Estudos Econômicos analisou o desempenho econômico por setores de atividades e a distribuição espacial da produção na RMGSL. Verificaram-se, nesse contexto, os impactos do desempenho econômico no que se refere à arrecadação e a dinâmica do mercado formal e informal. Porém, como o desempenho do RMGSL sofre impactos diretos da política macroeconômica nacional e do dinamismo econômico internacional, fez-se ponto de partida, a discussão da dinâmica cíclica da economia mundial e a inserção brasileira nesse contexto. Após cotejar a economia brasileira com a dinâmica internacional, discutiu-se a dinâmica macroeconômica do país e os principais fatores da crise interna recente, com base nas variáveis contas externas e inflação, finanças públicas, renda, investimento e emprego. Como recorte temporal, utilizaram-se as duas últimas décadas, considerando que, na primeira década, o Brasil e o Maranhão entraram em um ciclo econômico expansivo que se findou a partir de 2012. Dessa forma, obtiveram-se subsídios para explicar a parte do diagnóstico econômico do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSLZ). No contexto metropolitano, foram incluídas, ainda, informações referentes a arranjos econômicos existentes na Região e informações sobre os principais projetos (públicos ou privados) previstos para a RMGSL no prazo de cinco anos, para construir cenários de tendências e expectativas sobre possíveis impactos econômicos no espaço metropolitano. O intuito é oferecer elementos que possibilitem a construção de um rol de priorizações das propostas elencadas no PDDI, que leve em consideração as inter-relações entre os municípios da RMGSL, assim como a importância para o desenvolvimento regional.

O Eixo Sociodemografia trata das dinâmicas demográfica e social da RMGSL. Para tanto, dividiu-se os temas em três grandes grupos: demografia; direitos sociais básicos; e desenvolvimento social. Na demografia, identificou-se a dinâmica demográfica da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) nos últimos 20 anos, levando em consideração os aspectos demográficos, e realizou-se projeção demográfica até o ano de 2040. Nos direitos sociais básicos, abordaram-se os temas de educação (indicadores de escolaridade, desempenho e rendimento, e infraestrutura escolar), saúde (indicadores de recurso, cobertura e morbidade, e mortalidade), habitação (déficit habitacional), assistência social (rendimento, programas de transferência de renda, violação de direitos) e segurança (taxa de homicídio, crimes não letais e sensação de segurança nos municípios da RMGSL). No grupo desenvolvimento social, analisou-se o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Vulnerabilidade Social, levando-se em conta as dimensões que o compõem e a desagregação por Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH).

O Eixo Mobilidade trata acerca da configuração viária e de transportes da RMGSL. Com intuito de conhecer as características da estrutura da Região e avaliar as condições de deslocamento, o eixo dividiu-se na análise do sistema viário, caracterização dos modais de transporte

existentes na Região, assim como segurança viária e deslocamento. Com base nos temas, foi possível elencar potencialidades e fragilidades da Região Metropolitana, assim como identificar vias de caráter metropolitano.

Neste sumário, foram destacados os principais pontos que merecem atenção na RMGSL e apontados, de forma sintética, os principais problemas que precisam ser enfrentados.



Eixo TERRITÓRIO

2 EIXO TERRITORIAL

2.1 Evolução da Região Metropolitana da Grande São Luís

Os 13 municípios que atualmente integram a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) localizam-se em área de povoamento antigo do Maranhão (MARQUES, 1970). Isso porque, de fato, sua ocupação foi iniciada pela Coroa portuguesa, a contar de São Luís, em 1616, através da Frente do Litoral, a qual objetivou o reconhecimento do território da Capitania do Maranhão (MEIRELES, 2001).

Convém ressaltar que a aproximação e pacificação dos indígenas que habitavam o espaço geográfico atinente à mencionada RMGSL começou pela Ilha do Maranhão (inserida no Golfão Maranhense e nos dias de hoje é composta por quatro municípios – São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). Depois, avançou rumo ao continente, por intermédio das missões/núcleos de povoamento mais antigos, a exemplo de: Tapuitapera (atual Alcântara, 1648); Icatu (1688) em que, no local denominado Boa Vista, em 1613, foi construído o forte homônimo e, posteriormente, ficou mais conhecido como Forte de Guaxenduba; na ribeira do Itapecuru, mais precisamente no município de Rosário, em que Bento Maciel Parente instalou engenhos de açúcar, mas devido ao ataque de indígenas e incursão de outros colonizadores europeus, construiu o Forte Vera Cruz (1620), objetivando proteger e dar sustentação à exploração econômica baseada nas culturas da cana-de-açúcar e do algodão. Essa exploração econômica apoiou-se na escravização do índio e do negro africano, a qual, entre o final do século XVIII e metade do XIX, foi proibida e concorreu para o surgimento de assentamentos humanos que, hodiernamente, são caracterizados como remanescentes de comunidades quilombolas.

A ocupação da RMGSL, embora tenha começado por São Luís, gradativamente avançava e utilizava-se dos rios como vias de circulação natural¹, sendo que o Itapecuru foi a principal referência, tendo em vista a exploração da cana-de-açúcar e do algodão, de maneira que os assentamentos distribuíam-se à montante e articulavam as áreas de produção ao porto de São Luís, por onde era escoada em direção aos mercados da Europa.

A economia maranhense, por sua vez, desde o princípio, esteve vinculada a uma matéria-prima dependente das oscilações do mercado internacional, sendo que, entre o final do século XIX e o começo do XX, a indústria têxtil serviu como base e, à medida que competidores nacionais e internacionais emergiram, o declínio apresentou-se e colocou o dinamismo em xeque. Ante a relevância do babaçu na década de 1920, cujas áreas de produção abrangiam os interflúvios do Pindaré, Mearim, Itapecuru e Munim, configurou-se um ciclo em que São Luís continuou tendo proeminência enquanto área em que era exercido o poder político e a função portuária, o que se prolongou até meados de 1950, quando novas oleaginosas foram colocadas no mercado nacional e internacional. Nesse ínterim, a Estrada de Ferro São Luís-Teresina (inaugurada em 1921) possibilitou o acesso ao Maranhão e, particularmente, à bacia do Itapecuru onde seu traçado é localizado, de imigrantes nordestinos que fugiam da seca e demandavam para o Oeste onde a SUDENE havia diagnosticado a presença de 200.000 km² de terras devolutas. O Plano Nacional de Viação de 1944 foi maturado na década de 1950 e implementou rodovias que, gradativamente, cortaram o território maranhense. Com o Plano de Integração Nacional, a malha foi incrementada e viabilizou a migração do “epicentro econômico” (IBGE, 1984) do Leste (vale do Itapecuru) para o Oeste (médios Mearim e Pindaré). Dessa forma, a ocupação e o povoamento não estavam mais restritos à Ilha do Maranhão e aos municípios nos

¹ Os principais cursos d'água ou os rios genuinamente maranhenses correm do Sul (planalto) para o Norte (litoral/planície) e desembocam no Golfão Maranhense, onde está situado São Luís; são extensos, a exemplo do Itapecuru (1.090 km), Mearim (966 km), Pindaré (558 km) e Munim (275 km), que serviram à época da colonização como acesso ao continente (FERREIRA, 2008).

baixos cursos do Itapecuru e Munim, uma vez que se espalhava na direção do Mearim, Pindaré e Grajaú implicando em transformações socioespaciais e ambientais.

Entre 1950 e 1985, prevaleceu uma situação de estagnação econômica em todo o território maranhense, sendo que os indícios de dinamismo derivavam das políticas territoriais levadas a efeito, a partir de 1942, com a Colônia Agrícola de Barra do Corda que seguiu, nas décadas de 1960 a 1980, com os projetos de povoamento e colonização do Oeste, a exemplo do Projeto de Colonização do Alto Turi, Projeto de Povoamento do Oeste do Maranhão, Polonordeste, Grupo Executivo de Terras Araguaia-Tocantins.

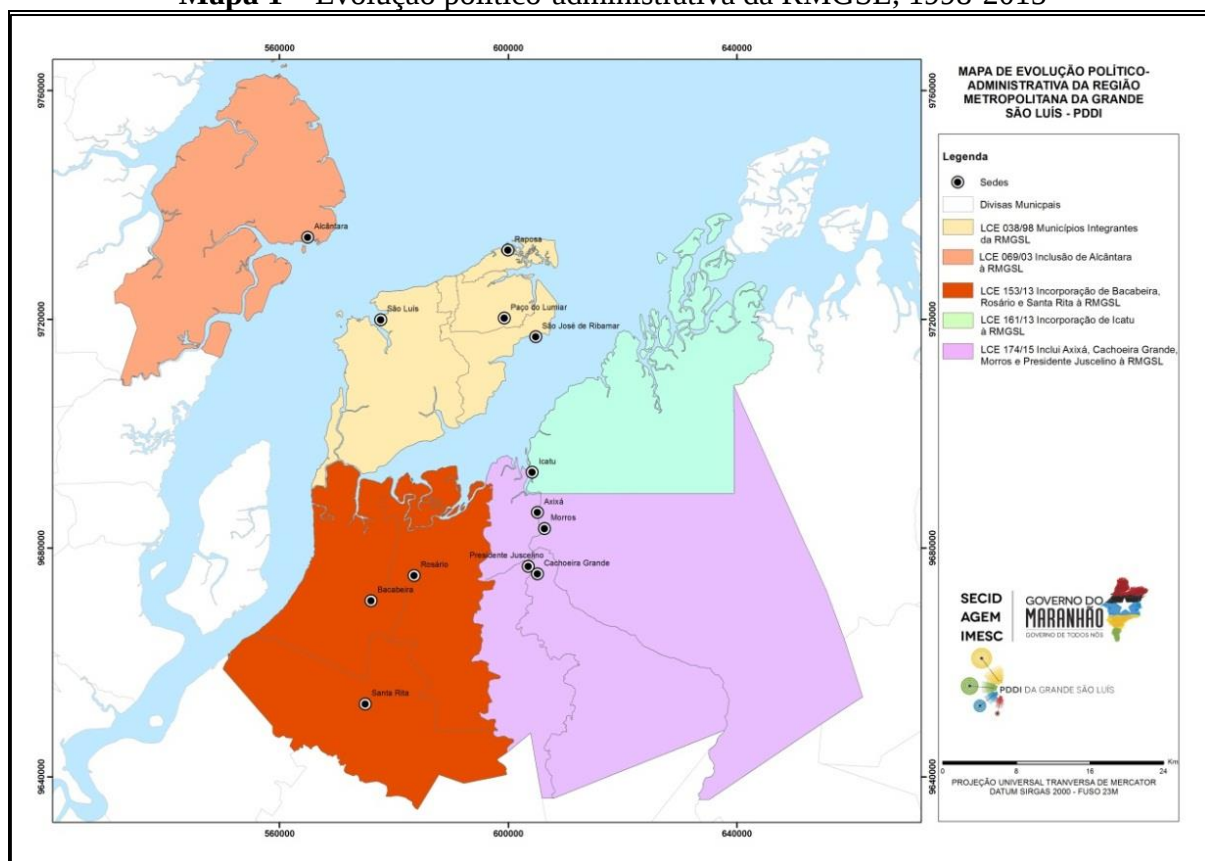
O dinamismo econômico passou a ser direcionado para a Ilha do Maranhão e Baixo Itapecuru, a contar de 1985, quando foram instalados em São Luís dois investimentos de grande monta, isto é, um da antiga Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale) e outro do Consórcio de Alumínio e Alumina do Maranhão (ALUMAR), os quais estavam vinculados ao Programa Grande Carajás. Os referidos investimentos localizaram-se no Distrito Industrial de São Luís (DISAL) que tem, nas condições naturais portuárias do Itaqui, sua relevância estratégica e contribuíram para induzir o crescimento demográfico e a ocupação na direção dos demais municípios da Ilha do Maranhão e no continente, tendo em vista a proximidade do município de Rosário (FERREIRA, 2017). Este, convém ponderar, registrou certo dinamismo, devido à ascensão da construção civil na capital maranhense, o que decorreu da procura por materiais em razão dos citados empreendimentos e da produção de conjuntos habitacionais vinculados ao antigo Banco Nacional da Habitação (1964-1988) e da Caixa Econômica Federal (1992), haja vista que houve a instalação de empreendimentos de cerâmica e extração de pedra brita, feita por indução do governo federal a partir de 1995 e, sobretudo, em 2000, quando parte dos municípios da RMGSL passaram a integrar o Polo Turístico São Luís e o Polo Munim (MARANHÃO, 2014).

É sob esse contexto e, mediante a permissão da Constituição Federal de 1988, que, à semelhança de movimentos que aconteciam em vários estados do Brasil, a exemplo de Santa Catarina, Pernambuco, Ceará, em 1998 foi instituída a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a qual sofreu alterações em termos de número de municípios em 2003, 2013 e 2015. Isso porque, por intermédio da Lei Complementar Estadual n.º 038/98, foi criada a RMGSL, abrangendo os municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa).

Posteriormente, foi instituída a Lei Complementar n.º 69/2003, que deu nova estrutura à RMGSL, acrescentando o município de Alcântara, bem como reconfigurou a formação do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís – COADEGS.

Em 10 de abril de 2013, registrou-se nova alteração na conformação territorial da RMGSL, mediante a Lei Complementar Estadual n.º 153, a qual incorporou os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita. Em seguida, houve mais uma alteração pela Lei Complementar Estadual n.º 161, de 03 de dezembro de 2013, a qual incorporou o município de Icatu à forma espacial em tela (**Mapa 1**).

Mapa 1 – Evolução político-administrativa da RMGSL, 1998-2015



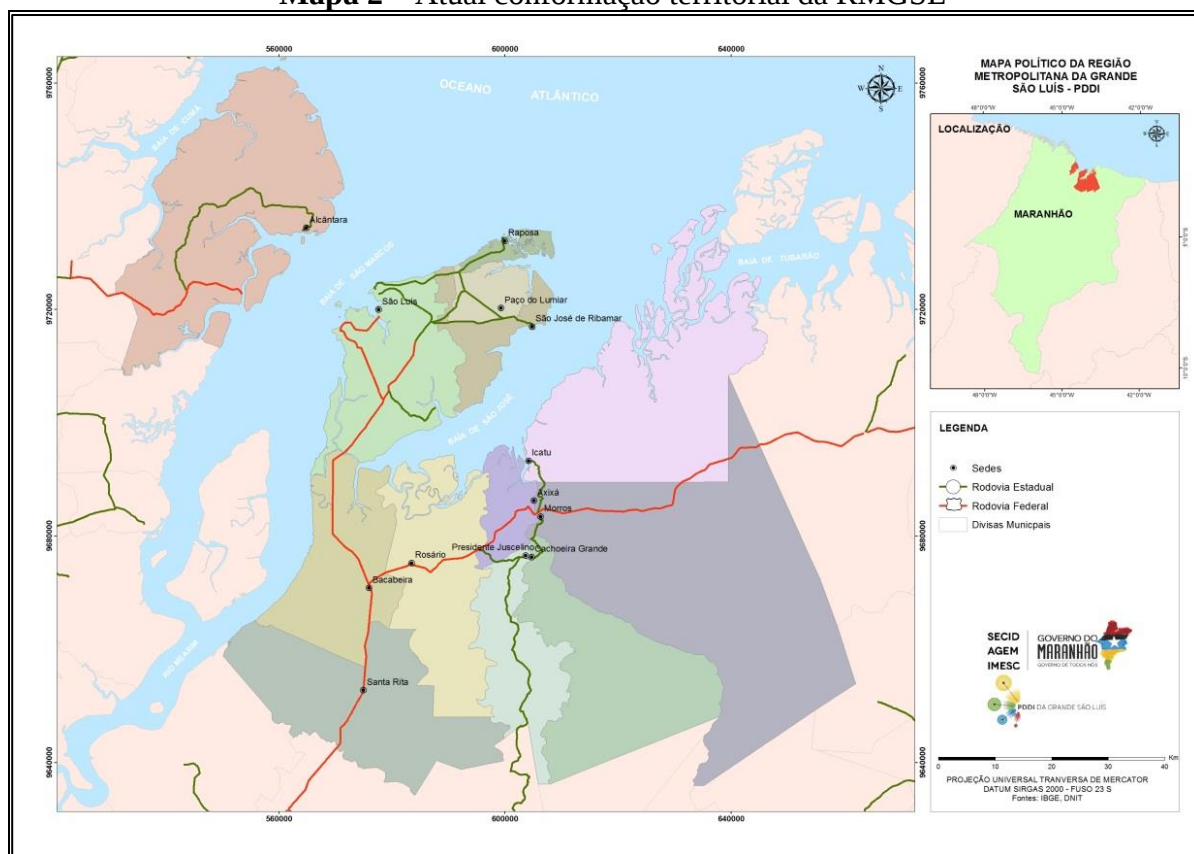
Fonte: Elaboração própria (2018)

Objetivando implementar os instrumentos de gestão metropolitana e as especificações determinadas pela Lei Federal n.º 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), o Poder Executivo maranhense, instigado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID e pela participação dos nove municípios da RMGSL², conseguiu a aprovação da Lei Complementar Estadual n.º 174/2015, a qual dispõe sobre a instituição e gestão do Colegiado e Conselho Metropolitano, criação da Agência Executiva, Fundo e Sistema de Informação Metropolitano; além de incluir, na conformação territorial da RMGSL, os municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino, implicando que, conforme o artigo 2º do referido dispositivo legal, desde então, são 13 as unidades subnacionais que integram a forma espacial sob análise (**Mapa 2**).

Convém ressaltar que essa LCE 174/2015 insere-se em um contexto de “inevitável incômodo”, uma vez que os estudos que trataram sobre as “Tendências da Urbanização Brasileira” (IBGE/UNICAMP/IPEA, 1999) e a “Região de Influência das Cidades” de 2007 (IBGE, 2008) não reconheciam a Grande São Luís como região metropolitana de fato; e que o Estatuto da MetrÓpole exige ajustes e adequação das RMs brasileiras, dentre os quais, a efetivação do respectivo plano de gestão.

² Antes da SECID, o governo do Maranhão havia instituído a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos – SAAM, que não logrou êxito na articulação entre os municípios componentes da RMGLS, cujos esforços não passaram dos limites intermunicipais, fato que foi ressaltado em Cordeiro (2014) e Ferreira (2014). “Em 2015, com a mudança de vínculo institucional para a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID e uma nova visão estratégica do atual governo do Estado, uma reestruturação da RMGSL foi consolidada através de reuniões entre representantes do Governo Estadual, Municipal e Sociedade Civil” (MARANHÃO, 2017, p. 12).

Mapa 2 – Atual conformação territorial da RMGSL



Fonte: Elaboração própria (2018)

O fato é que, entre 1998 e 2017, novos investimentos foram instalados no citado DISAL, assim como foram criados os distritos industriais de Rosário e de Bacabeira, a fim de atrair outros empreendimentos em razão da logística que inclui a Estrada de Ferro Carajás, as rodovias federais, o complexo portuário e o aeroporto internacional de São Luís, além de estabelecimentos como *shopping center* e de consumo coletivo que ampliavam a área de influência da capital (FERREIRA, 2017). Por outro lado, a legislação ambiental, aliada à pressão de entidades multilaterais e da sociedade civil, concorria para a criação de Unidades de Conservação como as APAs da Baixada Maranhense, das Reentrâncias Maranhenses, e de Upaon-Açú/Miritiba/Alto Preguiças³, enquanto projetos de assentamento e comunidades quilombolas eram reconhecidos na forma espacial em questão.

Convém ressaltar que, dos atuais dez polos turísticos (MARANHÃO, 2011), dois abrangem a RMGSL, o que poderá pressionar e impor novos usos e redimensionar os já existentes, a saber: *São Luís* (Paço do Lumiar, Raposa, São Luís e São José de Ribamar); *Munim* (Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Presidente Juscelino, Morros e Rosário).

Essa atual conformação territorial da RMGSL, conforme a citada LCE n.º 174/2015, almeja

³ Abrange parte do Golfão Maranhense e Litoral Oriental; tal Unidade de Conservação de Uso Sustentável foi criada em 1992 com superfície de 1.535.310 hectares os quais incluíam dezoito municípios: Axixá, Barreirinhas, Humberto de Campos, Icatu, Itapecuru-Mirim, Morros, Nina Rodrigues, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Presidente Vargas, Primeira Cruz, Rosário, Santa Quitéria do Maranhão, Santa Rita, São Benedito do Rio Preto, São José de Ribamar, São Luís, e Urbano Santos; a partir de 1994, a esses foram acrescidas as municipalidades de Bacabeira, Belágua, Cachoeira Grande, Raposa, Santana do Maranhão e Santo Amaro do Maranhão. O fato é que de seus 24 municípios, 13 no todo ou em parte integram a RMGSL.

[...] atender não só demandas comuns aos municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), mas fornecer a integralização, desenvolvimento e como principal mote a redução das desigualdades sociais dos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Rosário, Presidente Juscelino e Santa Rita, a partir da união entre Governo do Estado e Municipal. (MARANHÃO, 2017, p. 15).

Com efeito, em que pese o adiamento da instalação da Refinaria Premium I e seus impactos muito mais negativos que positivos (SILVA, 2015), tem-se que a RMGSL segue uma tendência histórica registrada no Brasil, quanto à destinação de recursos para capital do estado. Como observado na Tabela 1, São Luís detém 61% da soma dos recursos federais destinados aos municípios da citada Região Metropolitana. Esses recursos são direcionados para educação, assistência social, saúde, desporto e lazer, saneamento, dentre outros. Por essa razão é que o planejamento territorial precisa ser efetivado, de maneira que os erros do passado não sejam repetidos e as ações exitosas sejam relevadas no intuito de se efetivar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Tabela 1 – Transferência de recursos federais por municípios da RMGSL em 2017

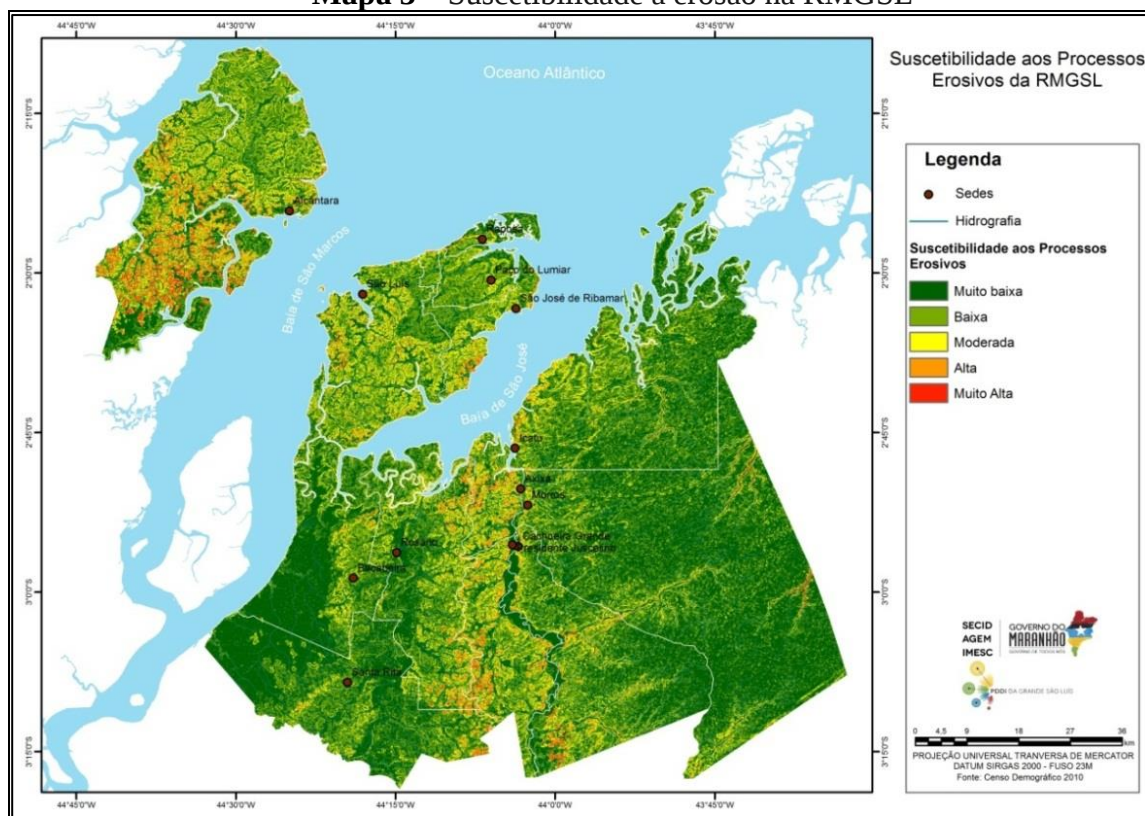
Municípios da RMGSL	Valor total de recursos (R\$)
Alcântara	42.718.527,33
Axixá	27.602.185,40
Bacabeira	34.153.538,49
Cachoeira Grande	22.761.615,91
Icatu	58.352.906,47
Morros	42.030.720,75
Paço do Lumiar	138.025.651,43
Presidente Juscelino	30.925.972,57
Raposa	46.843.067,77
Rosário	72.340.707,19
Santa Rita	67.179.365,54
São José de Ribamar	234.372.234,15
São Luís	1.261.381.610,44

Fonte: Controladoria Geral da União (2018)

2.2 Uso e cobertura atual da Região Metropolitana da Grande São Luís

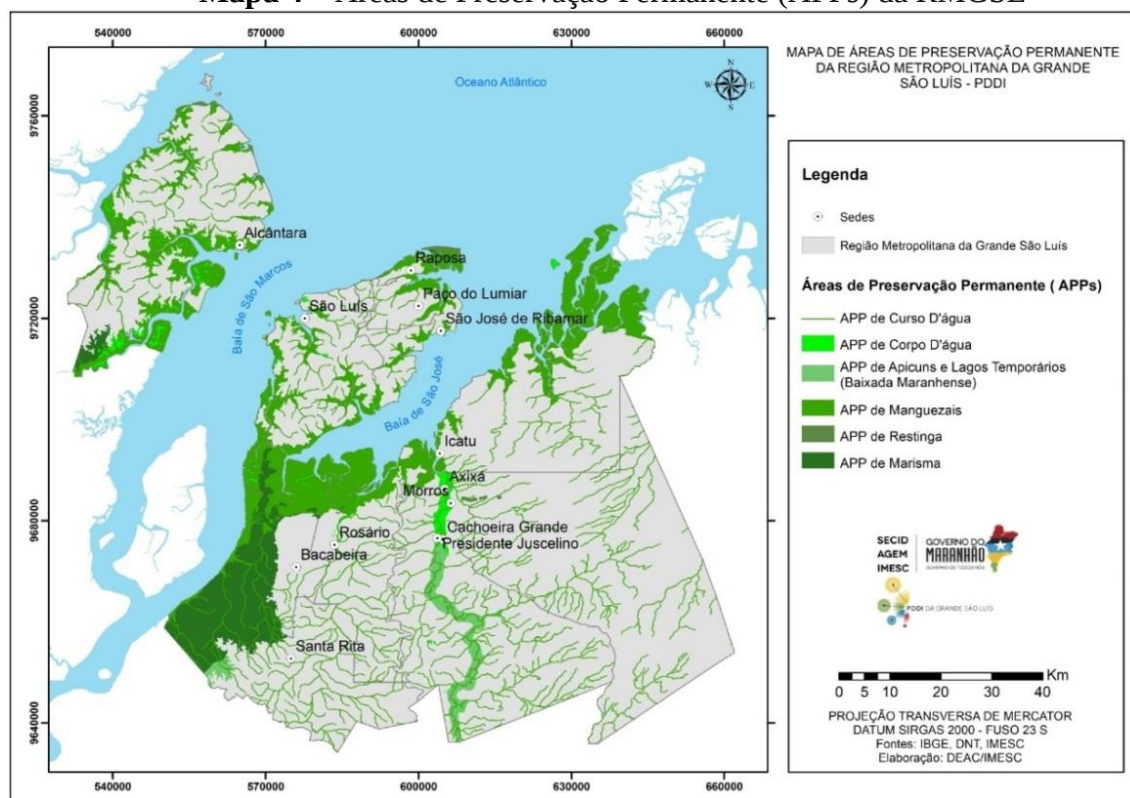
As classes de uso e cobertura da terra, definidas para a RMGSL, foram baseadas em adaptações às classificações anteriores e outras existentes na literatura (MARANHÃO, 1998, 1998a e 2014; FERREIRA, 2002; MEDEIROS, 2008; FSADU, 2009). Para tanto, fez-se necessária a realização de sete etapas de campo, o reconhecimento das díspares classes de uso, com base no conceito de função e forma, cujo critério foi agregar e selecionar os usos de maior interesse tendo em vista as particularidades dos 13 municípios da RMGSL, aliados à escala (1: 250.000) do produto final. Nesse caso, convém destacar que: 1) Três classes apresentam sobreposição, isto é, a Institucional, a que inclui Reassentamentos e Quilombolas, assim como a de Unidades de Conservação; 2) A área total quantificada, para efeito desta análise, não bate 100% com a área oficial dos municípios da RMGSL, porque não inclui a área territorial. De acordo com a Tabela 2, aliada à Figura 1 e ao Mapa 5, obtiveram-se 15 classes de uso e cobertura da terra da Região Metropolitana da Grande São Luís, cuja relevância está na dinâmica da ocupação territorial que tem comportamento diferenciado conforme o município e ressalta possibilidades de restrição (Mapas 3 e 4), assim como de indução, por meio de novos eixos de crescimento.

Mapa 3 – Suscetibilidade à erosão na RMGSL



Fonte: Elaboração própria (2019)

Mapa 4 – Áreas de Preservação Permanente (APPs) da RMGSL



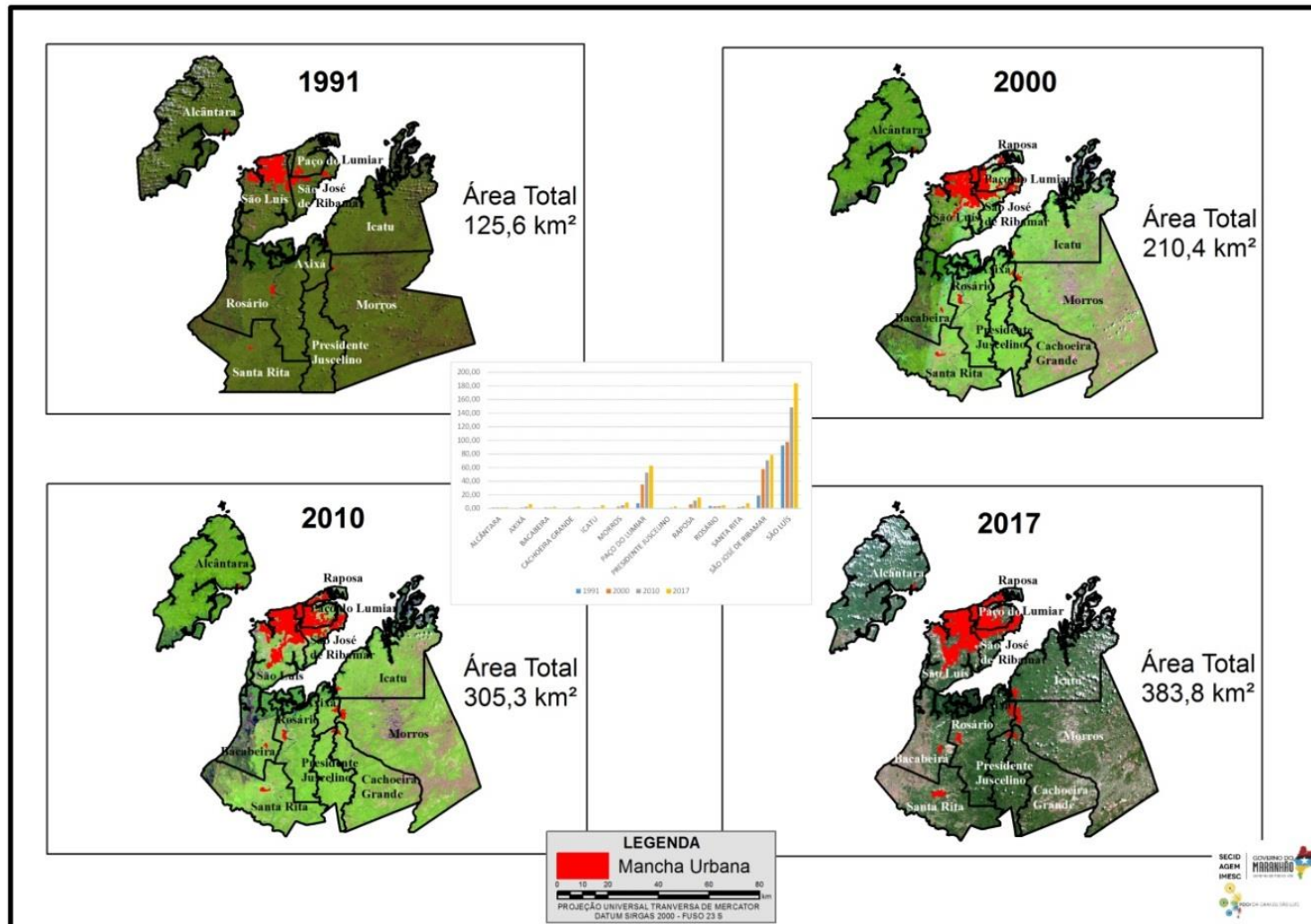
Fonte: Elaboração Própria (2019)

Tabela 2 – Classes de uso e cobertura da terra da RMSGL

Classe (km²)/Município	Alcântara	Axixá	Bacabeira	Cachoeira Grande	Icatu	Morros	Paço do Lumiar	Presidente Juscelino	Raposa	Rosário	SJ de Ribamar	São Luís	Santa Rita	Total
Mancha urbana	2,0	6,1	1,9	2,7	4,8	8,6	63,5	3,1	15,4	4,6	75,0	144,3	7,6	339,6
Distrito industrial	-	-	141,8	-	-	-	-	-	-	5,9	5,1	178,2	-	331
Institucional	594,8	-	1,2	-	-	-	0,1	-	0,6	0,1	-	10,2	5,3	612,3
Reassentamentos e Quilombolas	752,2	7,3	15,7	244,5	-	662,7	5,1	36,8	1,8	167,3	-	11,1	120,0	2.024,5
Unidades de Conservação	1.110,6	148,3	166,5	679,6	1.040,9	1.694,	84,7	344,7	56,2	594,4	130,4	166,4	341,8	4.486,2
Área de Extração e Potencial Mineral	-	-	2,5	-	-	-	-	-	-	0,7	-	-	176,3	179,5
Contato Cerrado/Floresta Estacional	-	-	-	296,3	37,0	363,9	-	4,0	-	-	-	-	-	701,2
Contato Cerrado/Formação com Influência Marinha	-	7,7	50,0	103,6	202,9	151,8	-	74,2	-	180,6	-	-	374,2	1.145,0
Formação Pioneira com Influência Marinha (Restinga)	91,4	-	-	50,6	160,1	451,3	-	-	-	-	-	-	-	753,4
Formação Pioneira de Influência Fluvio-marinha (Mangue/Apiçum)	103,4	40,4	133,6	-	251,9	0,5	13,8	-	29,3	130,1	22,7	71,8,0	10,0	807,5
Vegetação Secundária	292,1	93,2	32,1	251,4	362,8	736,5	43,2	275,7	4	274,2	67,6	133,1	-	2.565,90
Corpos Hídricos	3,7	0,9	2,2	0,8	21,3	2,0	1,6	0,1	1,8	10,1	3,6	6,3	-	54,4
Campos	23,2	-	158,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	177,1	358,3
Dunas	-	-	-	-	-	-	-	-	5,2	-	-	-	-	5,2
Total	1.110,60	148,3	523,4	705,4	1.040,80	1.714,60	122,1	357,1	56,3	606,3	174	544	750,5	14.744,40

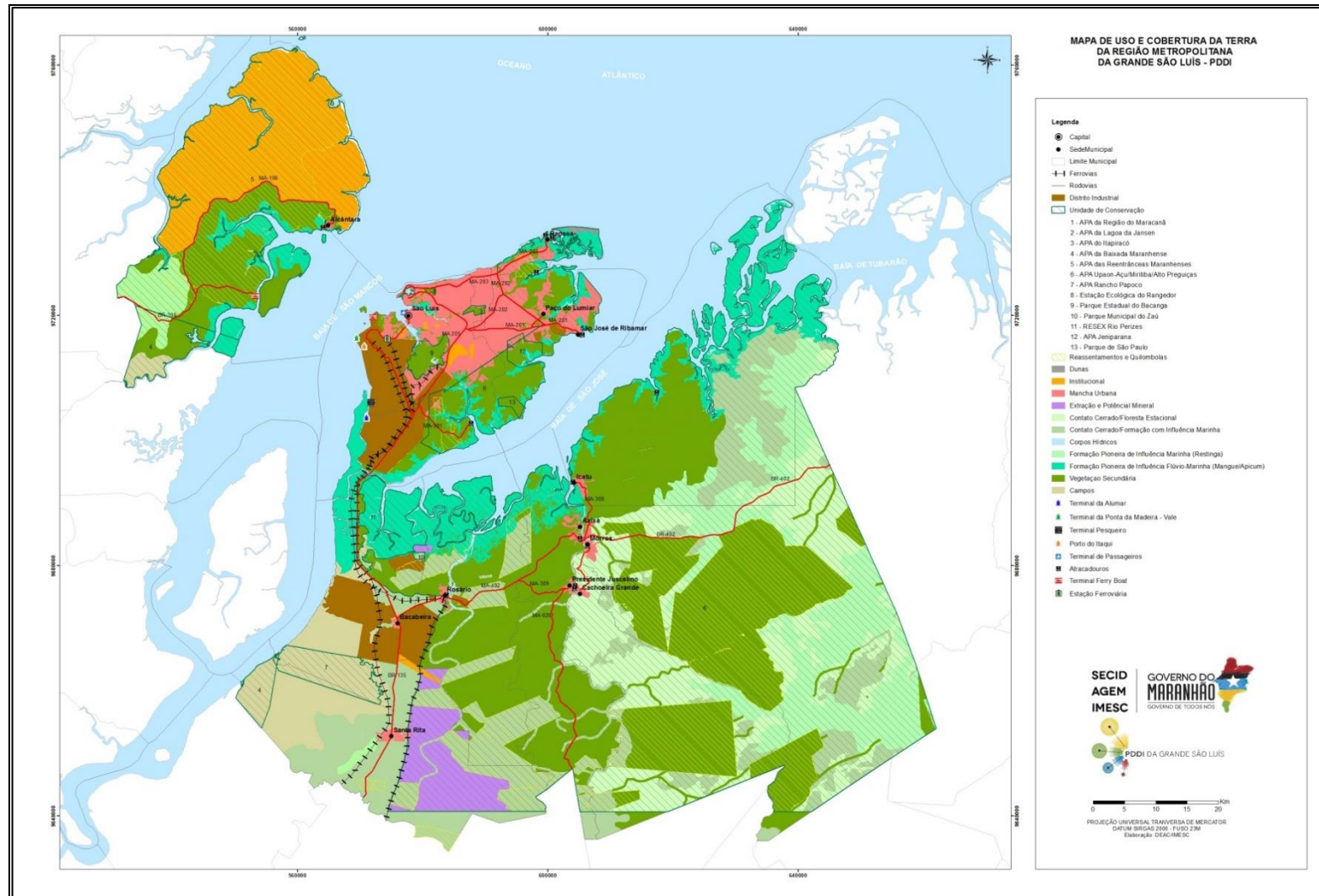
Fonte: Elaboração própria (2018)

Figura 1 – Evolução da mancha urbana da RMGSL



Fonte: Elaboração própria (2018)

Mapa 5 – Uso e cobertura da terra da RMGSL



Fonte: Elaboração própria (2018)

2.3 Saneamento ambiental

2.3.1 Caracterização do abastecimento de água

Na Região Metropolitana da Grande São Luís, predomina o abastecimento por captação de água superficial, principalmente na zona urbana, caracterizada pela presença de grandes rios, com destaque para o Itapecuru que, por meio do Sistema Italuís, abastece a maioria dos bairros da capital maranhense, além dos municípios de Bacabeira, Santa Rita e Rosário, bem como o Munim que abastece Presidente Juscelino e Cachoeira Grande (Quadro 1).

Os tipos de sistemas identificados no abastecimento de água da RMGSL foram: o sistema de rede caracterizado por reservatórios, adutoras e mecanismos elevatórios, conforme a necessidade e características do local, para captação e distribuição de águas superficiais; e o sistema simplificado de abastecimento de água, constituído por poços tubulares, mecanismos de bombeamento, caixa d'água e rede para captação e distribuição de águas subterrâneas. Nas comunidades rurais, predomina a presença de sistemas simplificados de abastecimentos de água, conforme **Quadro 1**.

Quadro 1 – Tipo e origem da captação de água na RMGSL

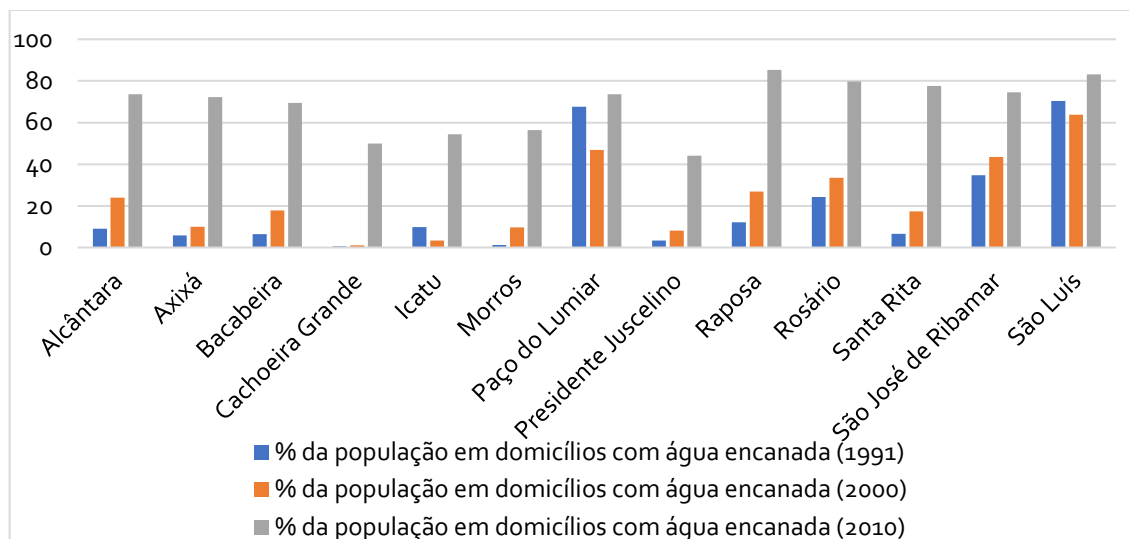
Municípios	Tipo de captação		Fonte/Manancial	Presença de ETA
	Urbana	Rural		
Alcântara	Superficial	Subterrânea	Rio Pepital	1
Axixá	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Riacho Riachão e aquífero	1
Bacabeira	Superficial	Subterrânea	Rio Itapecuru Aquífero	Sistema integrado ao Italuís
Cachoeira Grande	Subterrânea	Subterrânea	Aquífero	-
Icatu	Subterrânea	Subterrânea	Aquífero	-
Morros	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Rio Uma	1
Paço do Lumiar	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Aquífero	1
Presidente Juscelino	Superficial	Subterrânea	Rio Anil e aquífero	1
Raposa	Subterrânea	Subterrânea	Aquífero	-
Rosário	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Rio Itapecuru e aquífero	1
Santa Rita	Superficial	Subterrânea e Superficial	Rio Itapecuru	Sistema Integrado ao Italuís
São José de Ribamar	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Aquífero	1
São Luís	Superficial e Subterrânea	Subterrânea	Rio Itapecuru Rio Paciência Reservatório Batatã Aquífero	4

Fonte: IMESC (2018)

Os municípios que apresentaram os maiores níveis de cobertura de abastecimento por rede geral, em 2010, foram Raposa (78,5%), São Luís (76,4%), Bacabeira (66,8%) e São José de Ribamar (65,1%). Já os municípios com menor cobertura foram Cachoeira Grande (14,6%), Presidente Juscelino (30,5%) e Morros (33,7%). Na RMGSL, o percentual de domicílios com

água encanada obteve um aumento significativo, entre os anos de 1991 e 2010, conforme Gráfico 1, sendo o serviço de saneamento que mais avançou nesse período em relação à cobertura, com exceção de São Luís, em Paço do Lumiar.

Gráfico 1 – Percentual de domicílios com água encanada na RMGSL, 1991, 2000 e 2010

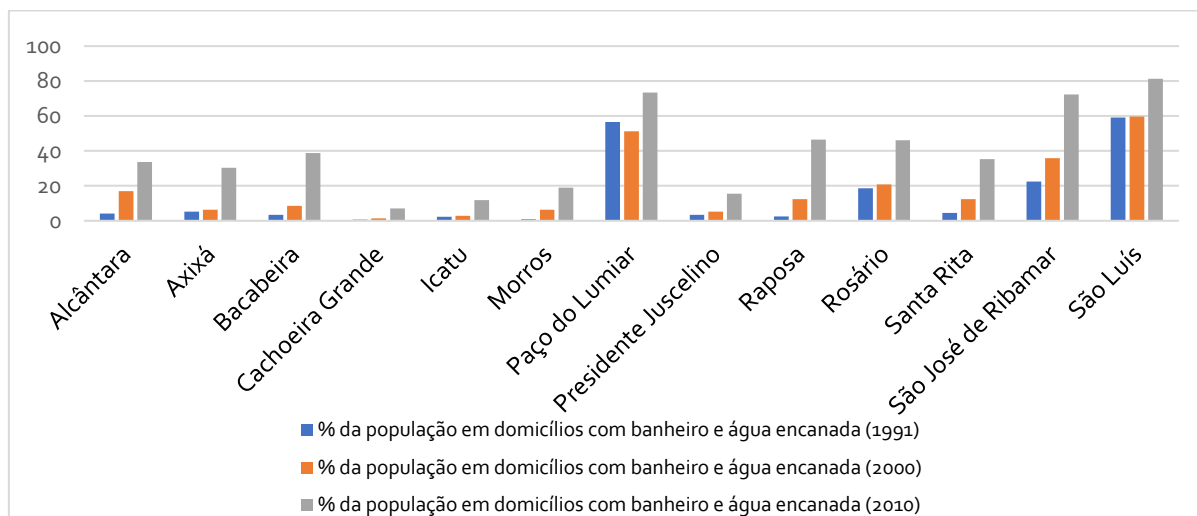


Fonte Atlas Brasil (2015)

2.3.2 Caracterização do esgotamento sanitário

No Maranhão, a proporção de cobertura adequada de esgotamento sanitário evoluiu de forma mais tímida, nesse mesmo período: de 18,2% em 1991 para 26,7% em 2010. O patamar alcançado por esse estado em 2010 é ainda muito baixo e isso se evidencia, quando comparado com a condição de esgotamento adequado do Brasil, que foi de 67,1% no mesmo ano. No tocante à RMGSL, os percentuais de coberturas dos serviços de esgotamento apresentam grandes contrastes, se forem comparados os municípios da ilha do Maranhão com aqueles localizados no continente. Entre 1991 e 2010, esse serviço foi o que menos avançou em relação aos demais do saneamento básico. Os municípios que apresentaram melhores índices foram: São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar (Gráfico 2). Em relação à presença de Estações de Tratamento de Esgoto – ETE, o município de São Luís é o único da RM que as possui, como segue: Sistema Anil, Sistema São Francisco, Sistema Vinhais e Sistema Bacanga.

Gráfico 2 – Percentual de domicílios com banheiro e água encanada na RMGSL, 1991, 2000 e 2010



Fonte: Atlas Brasil

2.3.3 Limpeza pública e gestão de resíduos

De acordo com o Quadro 2, observa-se que: na RMGSL predomina o prestador de serviço referente à Empresa Privada; ainda existe o lixão enquanto destinação final; a coleta seletiva é um objetivo distante; e destacam-se ações dispersas de catadores não formalizados.

Quadro 2 – Característica dos serviços de limpeza e manejo de resíduos na RMGSL

Municípios	Prestador de Serviços	Volume coletado em toneladas (t)	Destinação Final	Coleta Seletiva	Presença de Catadores
Alcântara	Prefeitura	Sem informação	Lixão	Não	Sim não formalizado
Axixá	Empresa e terceirizada	5 – 7	Lixão	Não	Sem informação
Bacabeira	Prefeitura	4 – 6	Lixão	Não	Sim não formalizado
Cachoeira Grande	Prefeitura	10 – 12	Lixão	Não	Não
Icatu	Empresa e terceirizada	4 – 6	Lixão	Não	Não
Morros	Prefeitura	18 – 20	Lixão	Não	Sim, não formalizado
Paço do Lumiar	Empresa e terceirizada	100 – 120	Lixão	Não	Sim, associação
Presidente Juscelino	Empresa e terceirizada	6 – 8	Lixão	Não	Sem informação
Raposa	Prefeitura	20 – 30	CGA Titara	Não	Sim, não formalizado
Rosário	Empresa e terceirizada	11 – 13	CGA Titara	Não	Sim, não formalizado
Santa Rita	Prefeitura	18 – 20	Lixão	Não	Não
São José de Ribamar	Empresa e terceirizada	150 – 160	CGA Titara	Sim, pontual	Sim, associação
São Luís	Empresa e terceirizada	900 -1000	CGA Titara	*Sim por meio de PEV	Sim, Cooperativa

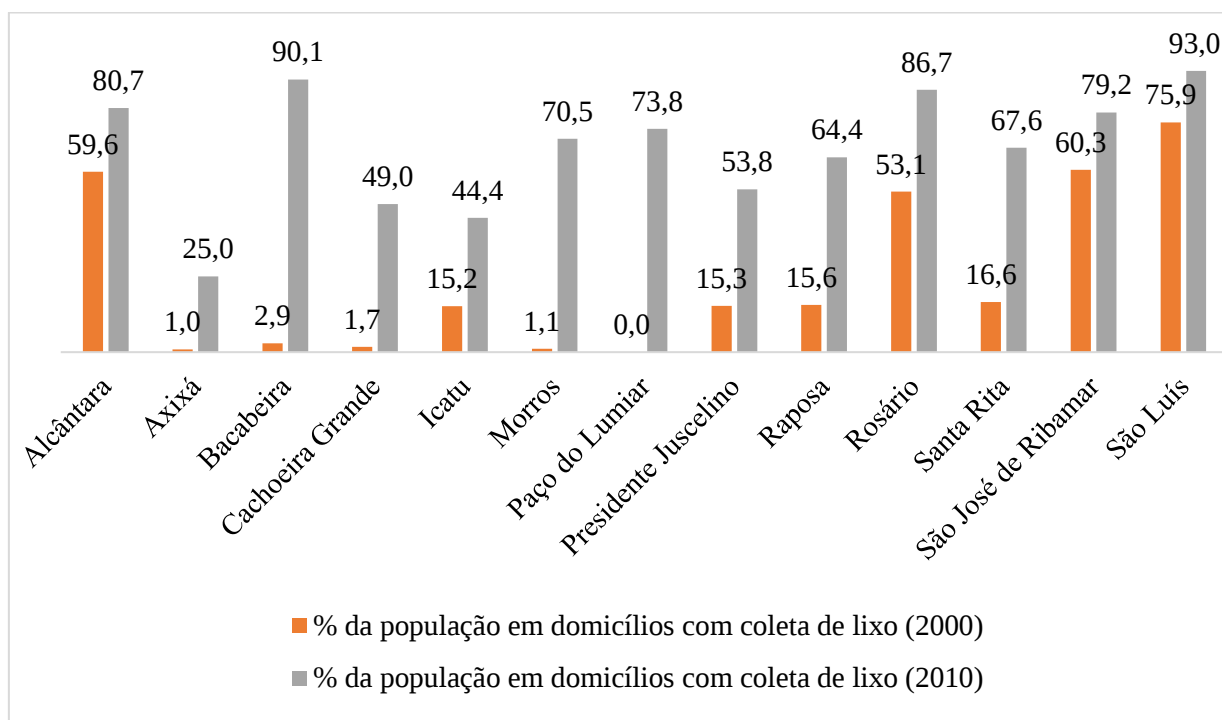
Fonte: IMESC (2018)

* PEV – Pontos de entrega voluntária

Na Região Metropolitana da Grande São Luís, em 1991, dos 191.793 domicílios existentes, 45,4% possuíam o lixo coletado; já em 2010, dos 393.498 mil domicílios, 81% dispunham de serviço de coleta de lixo, crescimento de 35,5 p.p em um período de 19 anos. No Maranhão, por sua vez, a proporção de domicílios com lixo coletado foi de 15,5%, em 1991, passando para 55,8% em 2010, o patamar alcançado no período de 1991-2010 pelo estado foi menor que o da RMGSL. No comparativo com o Brasil, 63,8% da totalidade de domicílios existentes em 1991 tinham coleta de lixo, percentual que avançou para 87,4% em 2010, cobertura bem acima do atingido pelo Maranhão e pela RMGSL, sendo que este último recorte geográfico reduziu significativamente o *gap* com o Brasil no ano de 2010.

No comparativo entre 1991 e 2010, observa-se que todos os municípios da RMGSL tiveram avanço da proporção de domicílios com coleta de lixo, sendo que São José de Ribamar, Rosário e Bacabeira⁴ obtiveram os maiores crescimentos percentuais, com avanço de 63,2 p.p, 54,6 p.p. e 51,5%, respectivamente. Paço do Lumiar foi o único município que, no período de 1991-2010, não apresentou crescimento contínuo do percentual de domicílios com cobertura de coleta de lixo. Em 1991, esse percentual foi de 46,4%, que decresceu para 29,8% em 2000, passando para 61,5% em 2010 (**Gráfico 3**).

Gráfico 3 – Percentual dos domicílios com coleta de resíduos sólidos na RMGSL



Fonte: Elaboração própria (2018)

A expansão da oferta do serviço de coleta de lixo nas áreas urbanas da RMGSL deu-se de forma acentuada, na contramão da cobertura nas áreas rurais. A proporção de domicílios urbanos nessa RM servidos de coleta de lixo passou de 17,6% em 1991, para 71,1% em 2010, sendo que, nas áreas rurais, essa proporção saiu de 27,8% em 1991 e decresceu para 9,8% em 2010 (-18 p.p.). No Maranhão, a situação foi semelhante à da RMGSL, pois houve expansão na cobertura da coleta na zona urbana (passou de 10,7% em 1991 para 52,1% em 2010) e redução na zona rural (caiu de 5,5% para 3,7%).

⁴ Em Bacabeira, o avanço registrado foi entre os anos de 2000 e 2010, pois o município foi criado em 1994.

Na RMGSL, cerca de 60% dos municípios têm a CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão, como principal prestadora de serviços de saneamento, atuando principalmente nas sedes municipais.

No Quadro 3, são demonstradas a presença e situação do principal instrumento de planejamento para o saneamento básico, o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), a prestadora dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento do esgoto, assim como sua alternativa de arrecadação.

Quadro 3 – Característica da gestão de resíduos nos municípios da RMGSL

MUNICÍPIOS	PMSB	Prestadores de serviços de água e esgoto	Cobrança
Alcântara	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	CAEMA/Prefeitura	Sim
Axixá	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	CAEMA/Prefeitura	Sim
Bacabeira	Sim – precisa de revisão	CAEMA/Prefeitura	Sim
Cachoeira Grande	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	SAAE	Não
Icatu	Sim – precisa de revisão	CAEMA/Prefeitura	Sim
Morros	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	CAEMA/Prefeitura	Sim
Paço do Lumiar	Sim – precisa de revisão	BRK	Sim
Presidente Juscelino	Não	CAEMA/Prefeitura	Sim
Raposa	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	SAAE	Sim
Rosário	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	SAAE/CAEMA	Sim
Santa Rita	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	CAEMA/Prefeitura	Não
São José de Ribamar	Convênio Funasa/UFF – em elaboração	BRK	Sim
São Luís	Sim – precisa de revisão	CAEMA/Prefeitura	Sim

Fonte: Elaboração própria (2018)

Convém ressaltar que, para efeito deste Sumário Executivo, enfatizaram-se itens que evidenciam a complexidade territorial da Região Metropolitana da Grande São Luís, em relação ao porte de cada um dos municípios, dinamismo econômico, centralidade (evolução da conformação territorial, uso e cobertura da terra) e saneamento ambiental. Nesse caso, temas como “Infraestrutura de equipamentos comunitários e urbanos de alcance metropolitano”, “Espaço públicos, áreas verdes, áreas rurais na RMGSL”, “Perfil sociocultural”, “Dinâmica imobiliária”, “Identificação das ocupações urbanas, periurbanas e rurais”, “Geologia”, “Geomorfologia” e “Recursos hídricos”, entre outros, poderão ser consultados em capítulo específico do Diagnóstico do Eixo Territorial do PDDI da RMGSL.

2.4 Considerações

A Região Metropolitana da Grande São Luís, do ponto de vista territorial, é desigual em razão da concentração da riqueza econômica, população, serviços, equipamentos e centralidade na capital do Maranhão (São Luís), o que de um lado a sobrecarrega por torná-la muito atrativa, em comparação as outras 12 unidades subnacionais; e por outro, requer ações de reversão por intermédio da regionalização compartilhada⁵ e requalificação urbanístico-ambiental, o que se coaduna ao objetivo da LCE n.º 174/2015.

⁵ No Maranhão, a regionalização em vigor é baseada na Lei Complementar n.º 108/2007, que instituiu 32 Regiões de Planejamento. Contudo, “Dentre os fatores que colaboraram para sua não efetivação, cabe destacar o longo prazo de adaptação da estrutura pública, que foi de cinco anos conforme o artigo 8º [dessa lei], somado ao grande número de regiões, elevando o custo administrativo-financeiro para manutenção operacional de cada Unidade Regional, dificultando, aos Órgãos do Estado, o compartilhamento e a transferência de ações dos seus programas em relação à execução do Plano Plurianual (PPA) de forma articulada e, principalmente, regionalizada” (MARANHÃO, 2015, p. 12). Em outubro de 2015, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

A RMGSL, contudo, destaca-se por seu processo de ocupação que remonta ao início do século XVII, avançando hodiernamente com investimentos de grande monta que têm repercussões socioespaciais e ambientais. Tem como característica os testemunhos riquíssimos, a exemplo de uma cidade patrimônio cultural da humanidade (São Luís), uma cidade tombada pelo patrimônio nacional (Alcântara), além de bens tombados pelo IPHAN (incluindo sítios arqueológicos e bens imateriais registrados) e pelo governo estadual. Soma-se a isso a existência de 174 projetos de assentamentos, 264 comunidades quilombolas e 13 Unidades de Conservação. Tem-se, portanto, elementos que agregam valor a essa forma espacial, mas que requerem alternativas em termos de *novas oportunidades de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida*, cuja relevância é indicada em dois polos turísticos e pode ser otimizada via *programas* dedicados ao patrimônio histórico, cultural e ambiental; à qualificação da cadeia produtiva do turismo; e à elevação da competitividade da pequena produção. Contudo, conflitos de uso e sobreposições são recorrentes e necessitam de resolução via o mencionado PDDI.

No que se refere à qualidade de vida da população da RMGSL, o saneamento ambiental revelou *déficit de abastecimento por rede geral, esgotamento sanitário, limpeza pública e gestão de resíduos, além de microdrenagem e moradias precárias*, evidenciando seu comprometimento em decorrência de patologias recorrentes. Esse fato é agravado pela não efetivação de Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Diretor de Drenagem Urbana e Plano de Habitação de Interesse Social, o que requer *novas articulações e ênfase no recorte metropolitano*, por meio do PDDI com prioridade nos municípios do Baixo Munim. Esse quadro, se não for revertido, também compromete o poder de atração dessa RM e, sobretudo, o turismo porque apesar das potencialidades, os visitantes tendem a evitar lugares em que o risco impera.

A RMGSL, assim, precisa ter efetivado seu PDDI. Para tanto, a prioridade é a qualidade de vida e novas oportunidades de desenvolvimento. Isso, porque essa forma espacial tem *vocação econômica*, devido ao complexo portuário e logística, e ao turismo em função do valor agregado do patrimônio histórico, cultural e ambiental.

(IMESC) apresentou uma proposta de atualização da regionalização citada, conforme 21 Regiões de Desenvolvimento, entre as quais a da Grande São Luís. Contudo, a referida ainda não foi aprovada e isso se torna um empecilho à RMGSL.



Eixo INSTITUCIONAL

3 EIXO INSTITUCIONAL

3.1 Capacidade governativa na Região Metropolitana da Grande São Luís

Partindo dos fundamentos da moderna administração pública municipal no Brasil, para a identificação de maneira mais ampla e profunda do desempenho institucional municipal e o estado da capacidade governativa nas 13 unidades federativas que compõem a Região Metropolitana de São Luís, foram selecionados os aspectos considerados estruturais na atuação local com rebatimentos no cenário futuro da Região Metropolitana. Assim, foram contemplados na investigação aqueles temas considerados capitais na formulação e implementação de políticas públicas, a saber: Estrutura Legal e Estrutura Administrativa; Gestão Financeira e Receitas Municipais; Procedimentos de Planejamento e Gestão; Implementação de Planos e Programas; Transparência e Acesso à Informação; Participação Social; Articulação Interinstitucional, Unidades Regionais, concluindo com as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC, consideradas essenciais na gestão metropolitana.

3.1.1 Estrutura Legal

Pautada no princípio da Legalidade que, juntamente com a Moralidade, a Impessoalidade, a Publicidade e a Eficiência, compõe os pilares da Administração Municipal, consagrados pela Constituição Federal de 1988, foram identificados os principais instrumentos legais direcionadores das ações de cada uma das gestões municipais da RMGSL. Apesar de inúmeras leis estruturantes na definição e efetivação de ações pelos órgãos municipais, a investigação concentrou-se principalmente em informações referentes aos Instrumentos da Política Urbana, a citar: o Plano Diretor; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano; o Sistema Municipal de Meio Ambiente, o Código de Obras e Posturas, entre outras relacionadas com a produção do espaço. Todos são de extrema importância na futura consolidação da Região Metropolitana, pois são instrumentos norteadores para diferentes formas do uso e ocupação do espaço municipal e, por essa razão, capazes de causar impactos diretos sobre o território e a região.

Além de sua existência, outro aspecto importante refere-se à atualização dos instrumentos legais, pois no cenário da RMGSL, nove dos 13 municípios estão com a Lei do Plano Diretor desatualizado, em descumprimento do prazo máximo de 10 anos, definido pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Enquanto Axixá e Cachoeira Grande, devido ao baixo quantitativo populacional, abaixo de 20 mil habitantes, não possuem o Plano Diretor, mas em razão da inclusão na RM, deverão elaborar a referida lei, contemplando instrumentos direcionadores para a gestão desse espaço metropolitano. Quanto aos demais municípios, deverão atentar, no processo de revisão dos seus respectivos planos, para a nova condição em que se encontram, compondo uma região metropolitana, fato que deverá ser devidamente contemplado nos princípios, diretrizes e propostas da lei.

Além dos instrumentos da Política Urbana, foram identificados diplomas legais associados ao Planejamento Orçamentário, mais precisamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Devido à obrigatoriedade dessas leis para a gestão dos recursos financeiros municipais, apenas em Paço do Lumiar, Santa Rita e Alcântara, não foram encontradas ou disponibilizadas informações sobre sua existência.

3.1.2 Estrutura Administrativa

O item que trata da Estrutura Administrativa Municipal tem como finalidade verificar como os municípios da RMGSL se organizam e atuam diante de determinados temas e áreas. Para isso, foram analisados os órgãos que desempenham tanto atividades-meio, ligados à administração e ao planejamento, quanto atividades-fim, responsáveis pela implementação de ações específicas. Para identificação e coleta dessas informações, foram realizadas análises da Lei da Estrutura Administrativa, quando presente e disponível, ou dos instrumentos de Planejamento, como PPA, LOA e LDO.

As áreas pesquisadas foram Administração, Educação, Saúde, Assistência Social, Agricultura e Produção, Meio Ambiente e Cultura, presentes em todas as municipalidades, e aquelas que ocorrem com menor frequência, voltadas para os campos da Indústria e Comércio, seguidas do Planejamento. Nesse quadro, pode-se constatar a diversidade das administrações municipais e, conseqüentemente, a importância dada a determinados temas em cada uma das unidades federativas que compõem atualmente a RMGSL, verificadas mediante a identificação das competências, que ora estão vinculadas a um órgão desempenhando variadas funções, ora são realizadas de modo independente.

A investigação constatou a existência de órgãos complementares, associados a políticas que o município pretende implementar para determinado problema ou mesmo visando promover melhor atendimento de demandas da população local. Desse modo, ocorre nos municípios de Alcântara e Santa Rita, onde Secretaria específica trata do tema da Igualdade Racial; em Cachoeira Grande, com a Secretaria da Terceira Idade; em Bacabeira, com a Secretaria de Portos, Indústria, Comércio e Meio Ambiente; em Santa Rita e São Luís, com a Secretaria de Articulação Institucional; em São José de Ribamar onde estão as Secretarias de Regularização Fundiária e de Recuperação e Manutenção de Malha Viária, Prédio e Logradouros Públicos; e em São Luís, único município da RMGSL onde existem as Secretarias de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, de Trânsito e Transporte, Segurança com Cidadania, Segurança Alimentar, de Projetos Especiais, Governança Solidária e Orçamento Participativo.

3.1.3 Gestão Financeira

Uma das competências atribuídas aos municípios, por meio da institucionalização da autonomia municipal pela Constituição Federal de 1988, é a cobrança e arrecadação de impostos locais. Visando identificar a capacidade dos municípios na arrecadação de receita e redução da dependência de transferências constitucionais, possibilitando maior capacidade de investimento local, foram levantadas informações referentes ao tema, estruturante para identificação da capacidade de Gestão Financeira. A pesquisa identificou em 12 municipalidades existência de órgão da administração municipal responsável pelo tema, sendo exceção Cachoeira Grande, cuja informação não foi disponibilizada. Quanto aos tributos cobrados pelas municipalidades, o principal deles foi apontado como sendo o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, apesar do Cadastro Imobiliário existir em oito municípios (Alcântara, Axixá, Bacabeira, Morros, Paço do Lumiar, Santa Rita, São José de Ribamar, São Luís) e a Planta Genérica de Valores – PGV, que estipula os padrões das edificações e define os valores a cobrar, estar presente somente em cinco (Bacabeira, Morros, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís) e em processo de atualização no município de Rosário.

3.1.4 Procedimentos de Planejamento e Gestão

O adequado desempenho da gestão e do planejamento municipal pauta-se objetivamente em decisões voltadas para as necessidades que se manifestam e interferem na qualidade de vida da população. Sendo o planejamento em si um exercício que se alia à prática da gestão, como forma de vislumbrar uma situação futura de resultados que se pretende atingir, muitos fatores são pertinentes para alcançar essa intenção e assim lograr gestão e planejamento efetivos no município.

Para conferir os resultados quanto aos procedimentos de planejamento utilizados pelas prefeituras municipais, foi verificada a prática de elaboração de diagnósticos com definição de regionalização dos espaços municipais, bem como a existência de relações intersetoriais no executivo municipal e as articulações para implementação de políticas públicas planejadas.

Dos 13 municípios da RMGSL, 11 possuem algum tipo de diagnóstico para compreensão das demandas locais e destinação de recursos para áreas prioritárias identificadas. Das 36 secretarias de atividade-fim visitadas em toda a RMGSL, 20 afirmaram desenvolver 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 dois municípios (Presidente Juscelino e Axixá), não houve qualquer afirmação da existência desse instrumento técnico de planejamento ou desenvolvimento de alguma atividade com caráter de identificação dos problemas locais.

Dos tipos de diagnóstico ou de organização das demandas, apenas em três municípios são utilizadas cartografias do território municipal, seja por mapa ou croqui, presente em quatro secretarias; relatórios com identificação e descrição de problemas que exigem resoluções são realizados em 11 órgãos de sete municípios; cadastros de vários tipos, presentes em dez secretarias de sete municípios; e registros fotográficos e de denúncias, organizados em 16 secretarias de dez municípios. Apesar da grande importância de um diagnóstico técnico e territorial para o planejamento de um município mostrar-se como instrumento facilitador na compreensão das demandas, ainda é pouco ou raro o seu uso e aplicação.

Quanto às relações intersetoriais, essas foram verificadas de duas formas: por meio de dados primários, dos trabalhos recorrentes do corpo técnico dos órgãos consultados, e da relação de programas presentes no PPA municipal em dois períodos – 2014-2017 e 2018-2021 –, que indicam a atuação de duas secretarias ou mais na execução de projetos, para alcance de metas estabelecidas pelos programas. Da comparação entre as duas formas analisadas, a primeira pelos 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 haja poucos programas intersetoriais definidos para execução durante os quatro anos de gestão, a realização de ações coordenadas entre secretarias municipais demonstra uma representação ainda menor. Esse fato chama atenção para a importância que deve ser dada pelas prefeituras, para que essas atividades e programas estabelecidos sejam cumpridos, para otimizar o trabalho conjunto entre as várias secretarias municipais. Assim, estas, com suas responsabilidades para desempenhar funções públicas específicas, podem atingir as metas pretendidas, com vistas a um atendimento mais abrangente das demandas da população.

Quanto à relação do planejamento com a implementação de políticas públicas, foi possível constatar que as áreas de Habitação, Regularização Fundiária, Patrimônio, Cultura e Gestão Participativa constituem as com menor presença de políticas e programas. Essa situação pode se relacionar com fatores como busca por financiamentos externos, como convênios e parcerias. Além disso, pode indicar que essas áreas não são prioritárias para a gestão local, podendo ser um indicativo para ação conjunta na RMGSL.

3.1.5 Planos e Programas

Considerando as Funções Públicas de Interesse Comum, definidas pela lei que instituiu a RMGSL, o Diagnóstico Institucional investigou Planos e Programas municipais vigentes ou em processo de elaboração relacionados à Educação, Saúde, Habitação, Cultura, Turismo, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Básico, Desenvolvimento Rural Sustentável, Mobilidade Urbana e Regularização Fundiária.

Com base nas informações coletadas, foi constatado que os principais Planos vigentes são os de Educação, Saúde e Meio Ambiente, estando em elaboração os Planos de Resíduos Sólidos e de Saneamento Básico. Com exceção de São Luís, todos os demais municípios não possuem Planos de Habitação, Cultura, Desenvolvimento Rural Sustentável e Mobilidade Urbana. Quanto à Regularização Fundiária, tema relevante no contexto do Maranhão e da RMGSL, apenas quatro municípios (Morros, Raposa, Rosário e São José de Ribamar) possuem uma lei específica para tratar da questão.

Para verificar a viabilidade dos Planos, a pesquisa examinou o Plano Plurianual de cada um dos municípios, constatando as áreas priorizadas que possuem recursos previstos na lei. Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Agricultura e Transporte surgiram como as áreas com maior volume de investimento nos municípios, enquanto Saneamento e Habitação apresentaram-se com maiores déficits de recursos.

3.1.6 Análise qualitativa do Plano Diretor

Tendo em vista que o Diagnóstico representa subsídio para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da RMGSL, que deverá contemplar as diferentes realidades municipais, a sistematização das informações presentes no Plano Diretor Municipal buscou identificar estrutura, objetivos, metas e diretrizes, a fim de promover o direito à cidade e a propriedade. A partir das Políticas Públicas norteadoras do desenvolvimento local, torna-se possível caracterizar as principais áreas de interesse no âmbito local e seus impactos sobre o regional, visando à necessidade de direcionar políticas do PDDI.

O conhecimento dessas estruturas nos municípios possibilita tanto a identificação de determinados temas no espaço municipal, como também a formulação articulada de políticas públicas metropolitanas para a promoção do desenvolvimento regional. Assim, dentre as áreas com menor número de políticas previstas em nível municipal, foram identificados o Turismo, o Patrimônio (Cultural) e o Desenvolvimento Econômico, enquanto as políticas de Habitação, Saneamento, Desenvolvimento Rural, Acessibilidade e Mobilidade e Política Urbana apresentaram maior número de propostas.

3.1.7 Participação Social

Como espaços através dos quais a sociedade se manifesta e participa nas decisões estatais, os conselhos paritários, que reúnem poder público e sociedade civil, são canais que, como o Orçamento e o Planejamento Participativo, as Organizações não Governamentais, as Ouvidorias e os meios de comunicação social, demonstram o grau de democratização da gestão pública e sua abertura social.

Durante as pesquisas primária e secundária, 143 conselhos municipais foram identificados como integrantes da estrutura organizacional das prefeituras da RMGSL. Entretanto, apenas 67 possuem fundos específicos, existindo mais 14 fundos não vinculados a conselhos municipais. Devido às exigências legais para aplicação dos recursos financeiros em políticas de

alimentação escolar, mulher, idoso, criança e adolescente, os campos funcionais da Saúde, Educação e Assistência Social somam 96 conselhos em todos os municípios da RM, enquanto áreas como Turismo, Meio-ambiente e Cidade, apesar da importância crescente, ainda são temáticas com baixa incidência de efetivação e funcionamento de conselhos próprios, pois totalizam apenas 23 colegiados no conjunto dos municípios. Temas como Segurança, Desenvolvimento Rural, Trabalho e Renda representam ainda menor presença na RMGSL, contando com 14 conselhos em apenas sete municípios.

3.1.8 Transparência e Acesso à Informação

Tendo como base os princípios delineados nas leis da Transparência (LC n.º 131/2009) e de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), a pesquisa identificou as condições de acesso à informação nos municípios que compõem a RMGSL. Com base na coleta e na sistematização dos dados, foi possível identificar as prefeituras que oferecem maior e menor transparência e disponibilização de informações referentes à gestão municipal e suas ações. Enquanto Cachoeira Grande, Axixá e Santa Rita ofereceram maiores dificuldades na obtenção das informações, os municípios de São Luís e São José de Ribamar disponibilizam melhor acesso aos dados. Esses dois extremos revelam as diferenças existentes no espaço da RM e indicam que mudanças devem ser estabelecidas, para uma gestão transparente e articulada.

3.1.9 Articulação Interinstitucional

A articulação interinstitucional, isto é, parceria, trabalho em grupo ou colaboração envolvendo órgãos públicos, está presente nos municípios da RMGSL, principalmente por meio de consórcios e convênios. Outra cooperação interfederativa que ocorre entre diferentes entes são os comitês associados a questões ambientais, especialmente os que tratam de bacias hidrográficas. No âmbito dos municípios analisados, todas essas articulações acontecem de forma mais exitosa, quando o compartilhamento abrange governança interfederativa, reunindo municípios, estado e União, com este último aplicando transferência de maiores recursos para efetivação dos pactos.

Dos 13 municípios da RMGSL, Alcântara é o único que não possui articulação institucional com outros municípios metropolitanos. Foram identificados quatro Consórcios Públicos e dois Comitês de Bacias Hidrográficas atuantes no espaço da RMGSL: os Consórcios Públicos Intermunicipais das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense – CONLESTE; de Saneamento Básico – CISAB; Multimodal – CIM; e de Desenvolvimento Territorial da Rede Ferroviária de São Luís/Teresina – CIDT-REFEST. O CONLESTE é o consórcio que realiza ações em nove municípios, e o CISAB atua apenas em dois municípios, São José de Ribamar e Paço do Lumiar. É importante observar que nenhum dos referidos consórcios está associado diretamente à gestão da Região Metropolitana e nenhuma das formas de articulação interinstitucional abrange todos os 13 municípios da RMGSL de uma vez.

Quanto aos Comitês de Bacias Hidrográficas, colegiados que envolvem articulação com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estão em atividade na RMGSL os dos rios Muni e Mearim. Do primeiro, fazem parte cinco municípios – Axixá, Cachoeira Grande, Morros, Presidente Juscelino e Santa Rita –, enquanto do segundo, CBH do Rio Mearim, são membros apenas Bacabeira e Santa Rita.

Convênios firmados são formas de ajustes 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. No período pesquisado

(2013-2017), identificou-se que na RM os convênios firmados concentravam-se nos anos de 2015 e 2016. No ano de 2017, algumas municipalidades não estabeleceram convênios com qualquer Ministério, a citar, Alcântara, Santa Rita e Cachoeira Grande.

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 municipal 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 de saúde; reforma e/ou construção de mercado municipal; aquisição de máquinas agrícolas e construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Verifica-se que, em toda a RMGSL, o município de São Luís concentra 55,86% de todos os investimentos formalizados via convênios na Região. Os demais municípios concentram apenas 44,14% desses investimentos, revelando as desiguais condições de acesso a esses benefícios nos municípios de menor quantitativo populacional. Além disso, privilegiam-se os investimentos em regiões mais desenvolvidas, cujo fator que pode estar associado a essas questões é a baixa capacidade de articulação na gestão local ou até o desconhecimento dos processos/documentação para a formalização dessa parceria.

3.1.10 Unidades Regionais Públicas e Privadas na RMGSL

Diante de um cenário de articulação recente, e no intuito de averiguar as estruturas regionais de instituições públicas e privadas atuantes na RM, foi realizado um levantamento para identificar existência de unidades descentralizadas, possibilitando compreender os diferentes níveis ofertados de atendimento. Para isso, foram realizadas buscas direcionadas para os segmentos da Saúde, por meio das quais foi identificado que apenas São Luís e Rosário possuem uma unidade da Secretaria de Estado da Saúde e que há uma maior concentração de hospitais públicos na capital São Luís; na área da Educação, há uma unidade da Secretaria de Estado da Educação em Rosário e São Luís, e no que se refere à oferta de qualificação profissional, associada à oferta de educação de nível técnico e superior, verificou-se que há, com relação ao técnico, instituição de ensino nos municípios de Alcântara, São Luís e São José de Ribamar com o IFMA; em Axixá, Bacabeira e São Luís, ofertas de escolas técnicas de nível estadual; com relação às particulares foram encontradas em Paço do Lumiar, o Instituto Superior Franciscano (IESF), SECONE – Serviço de Consultoria Educacional e Centro Profissionalizante Interdigitus; em Morros, a Escola Magnífica; e em Bacabeira, a Escola Técnica Bacabeira.

No que se refere a instituições privadas, foi identificada a existência de Unidades Regionais do SESI/SENAI, SESC, SEST/SENAT, SENAR, SEBRAE, Segurança Pública, Polícia Rodoviária Federal, órgãos de Infraestrutura, Agricultura e Pecuária, e Meio Ambiente. Com a sistematização dessas informações, pode-se ratificar o nível de centralização exercido por São Luís, que concentra o maior número de instituições, seguido do município de Rosário. Desse modo, esta informação poderá direcionar a definição de novas localizações e, consequentemente, a desconcentração que possibilite melhor atendimento de demandas sociais.

3.1.11 Questão metropolitana e as Funções Públicas de Interesse Comum

Ainda que as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC estejam definidas pela lei que instituiu a RMGSL, a questão metropolitana aqui abordada refere-se aos temas indicados pelos gestores municipais como comuns à Região. Independente da secretaria que representassem, os gestores que participaram da pesquisa apontaram de forma geral as questões mais

relevantes para os municípios, com destaques para Regularização Fundiária, Saneamento Básico e Turismo.

A Regularização Fundiária, além de ser um campo funcional indicado na lei de criação da RMGSL, foi compreendida como meio de planejar e gerir a expansão de áreas urbanas, de acordo com os limites legais. Por essa razão, essa foi a questão mais enfatizada pelos gestores dos municípios da Ilha do Maranhão – São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Fato esse muito em razão de os agentes públicos locais estarem em vias de articulação no âmbito jurídico e político, promovendo discussões legislativas e com a população, instituindo leis de regularização fundiária urbana e envolvendo atuação de secretarias de infraestrutura, agricultura, assistência social, habitação e urbanismo.

Na esfera estadual, as ações se dão por intermédio da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID que, seguindo a Lei Federal n.º 13.465/2017, que dispõe sobre Regularização Fundiária, atua em bairros com maior expressão de assentamentos irregulares, realizando levantamentos sociais e técnicos; da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP, que trabalha com mediação de conflitos fundiários das mais diversas tipologias, auxiliando a população que vive em estado de insegurança jurídica, buscando o consenso entre agentes envolvidos com a finalidade de garantir acordo entre as partes envolvidas; e do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA, inserido no tema com abordagem focada no meio rural e atividades diretamente ligadas ao uso da terra para produção, além da moradia.

Nas FPIC do Saneamento Básico, os prestadores de serviços fazem parte da administração indireta dos municípios que, mediante concessões da função pública, os agentes responsáveis são: a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e a BRK Ambiental, subsidiária brasileira da Brookfield Canadense. O envolvimento das administrações locais dá-se com a aprovação de planos municipais de saneamento e resíduos sólidos que, na maioria dos municípios, se encontra na etapa de elaboração.

Na perspectiva das administrações locais, as FPIC do Turismo ainda apresentam pouca consistência na execução de atividades, muito em parte pela configuração do corpo técnico que se divide em outras áreas, dadas as competências dos órgãos, que abrangem além do turismo, a cultura, o meio ambiente, o esporte e o lazer. Contudo, é notório que incentivar as atividades que valorizam os recursos naturais locais, manifestações culturais e patrimônios históricos, por meio de um sistema de transporte e mobilidade, são formas necessárias para fomentar o desenvolvimento econômico local e regional.

3.2 Indicadores de Desempenho dos Órgãos Municipais

Para mensuração dos níveis de desempenho que municípios deveriam atender, foram construídos nove indicadores referentes às capacidades governativas analisadas – Estrutura Legal; Estrutura Administrativa; Gestão Financeira; Planos e Programas; Procedimentos de Planejamento e Gestão; Participação Social; Transparência e Acesso à Informação; Articulação Interinstitucional; Questão Metropolitana – os quais avaliam a situação das administrações locais da RMGSL.

Mediante cada uma das temáticas elencadas, foi consolidado o indicador geral, denominado de Índice de Desempenho Institucional Municipal – IDIM da RMGSL que revela, no contexto da Região, o grau de estruturação dos treze municípios do ponto de vista das questões institucionais avaliadas.

Na análise desses dados, sistematizados na Tabela 3, ratificamos as informações acima delineadas, apontando São Luís como aquele município dotado de melhor estrutura

institucional, fato que se justifica pela sua condição de capital do estado, polo centralizador de recursos e investimentos e oferta de bens e serviços.

Seguindo na categoria de Médio Desempenho Institucional Municipal, destacam-se as cidades de Bacabeira, São José de Ribamar e Rosário que, com pontuação na faixa de 0,600, possuem melhor estrutura e desempenho institucional, quando comparados aos demais. A longevidade e centralidade regional do município de Rosário, a dinâmica relacionada pela vizinhança com a capital do estado de São José de Ribamar e os processos de grandes investimentos privados que há décadas ocorrem em Bacabeira indicam as razões de tais posicionamentos.

Tabela 3 – Índice de Desempenho Institucional Municipal – IDIM 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)

Como municípios contabilizando os mais baixos índices, Alcântara, Presidente Juscelino e Cachoeira Grande não alcançam a média de 0,400, compondo o grupo de unidades regionais com maiores déficits de desempenho institucional. No contexto da RMGSL, são municípios com Baixo Desempenho Institucional Municipal, devido ao caráter peculiar nos processos espaciais de inserção na RM. Em Alcântara, apesar de inserido em versões anteriores da RMGSL, não ocorreram modificações em sua estrutura para melhor articular as relações no contexto do desenvolvimento regional. As cidades de Presidente Juscelino e Cachoeira Grande, de inserção mais recente no território metropolitano e que acumulam baixo dinamismo econômico predominantemente rural, revelam dificuldades e fragilidades da gestão pública para atendimento das necessidades locais.

3.3 Considerações

Por meio da sistematização dos dados sobre as capacidades governativas dos órgãos analisados nos municípios da RMGSL, comprovam-se indicações gerais de estruturas institucionais frágeis nos 13 municípios, coexistindo possibilidades e oportunidades para qualificar a configuração presente.

Dentre as potencialidades identificadas no contexto dos municípios integrantes da RMGSL, destacam-se:

- a) Estrutura administrativa e técnica com especificidades que traduzem realidades próprias e um esforço de atendimento de demandas sociais;
- b) 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;
- c) Presença nas municipalidades de Planos, a citar o Plano Diretor, em processo de atualização, e o Plano de Saneamento, sendo elaboração;
- d) Investimentos significativos nas áreas de Educação, Saúde, Assistência Social, Cultura, Transporte e Infraestrutura;
- e) Existência de inúmeros Conselhos Municipais para assegurar a participação social e atender aos princípios da gestão democrática;
- f) Perspectiva regional de resolução dos problemas de manejo dos Resíduos Sólidos na RMGSL;
- g) Elevado número de municípios que alcançam Índice Médio de Desempenho Institucional Municipal – IDIM.

Quanto às fragilidades identificadas, os elementos mais marcantes nos municípios da RMGSL são:

- a) Informalidade no trato das questões da administração pública, inexistência generalizada de registros oficiais, impossibilitando avaliação e ajustes nas práticas institucionais;
- b) Centralização de informações e dificuldades burocráticas para obtenção e disponibilização por meio digital e *in loco*;
- c) Distintas estruturas administrativas municipais, com inexistência de órgãos que desempenham atividades associadas às Funções Públicas de Interesse Comum;
- d) Reduzido quadro de funcionários para atender a demandas inerentes aos órgãos municipais.
- e) Desconhecimento pela gestão municipal de informações referentes aos Planos e Programas existentes nos municípios e a sua aplicação;
- f) Desatualização do Plano Diretor Municipal;
- g) Pouco investimento nos municípios nas áreas de Saneamento e Meio Ambiente;
- h) Inexistência de diagnóstico formalizado para a identificação dos problemas e as demandas da população, para promover melhorias conjuntas;
- i) Deficiente intersetorialidade na gestão, o que mostra que os órgãos atuam de modo independente, sem articulação com outros órgãos;
- j) Poucas prefeituras possuem órgãos específicos que tratam da questão metropolitana;
- k) Inexistência de Consórcios que articulem as 13 municipalidades;
- l) Dificuldades na aplicação dos tributos municipais e, como consequência, arrecadação própria;
- m) Inúmeros Conselhos Municipais sem Fundo para gestão de suas ações;
- n) Pouca assimilação a uma identidade metropolitana e suas possibilidades para o desenvolvimento regional por parte dos gestores municipais.



Eixo ECONOMIA

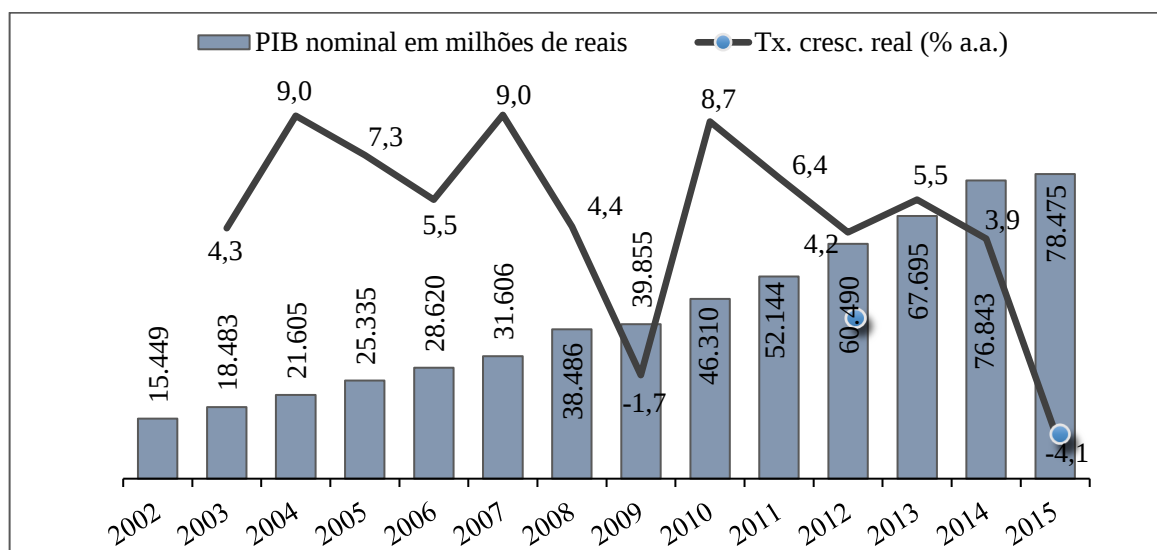
4 EIXO ECONOMIA

4.1 Nível de atividades na RMGSL

Partindo do contexto internacional, é sabido que o Maranhão sempre teve uma ligação forte com o comércio exterior, principalmente como um grande exportador de *commodities* agrícolas. Somado a isso, cabe ressaltar que a inserção do Maranhão na divisão internacional do trabalho deu-se, a partir da segunda metade do século XVIII, por meio da exportação de três produtos: o algodão, o arroz e o couro. Essa fase foi impulsionada, por meio da intervenção direta da Metrópole que, mediante política do Marquês de Pombal, reorientou a economia do Maranhão, constituindo a Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Inicia-se, assim, o modelo exógeno de acumulação, no quadro econômico mercantil-escravista colonial.

Nas décadas recentes, isto é, a partir de 2000, a nova dinâmica foi também proporcionada, pela bonança internacional, por meio da valorização dos preços das principais *commodities* agrícolas, mas nesse caso, com novos produtos na pauta exportadora do estado (minerais e metálicas). Sendo assim, no Erro! Fonte de referência não encontrada., tem-se o PIB do Maranhão a preços correntes, entre 2002 e 2015. Observa-se que, excluindo-se o ano de 2009 (no qual se teve aprofundamento da crise financeira mundial), a taxa anual de expansão da economia maranhense de 5,3% ao ano saiu de R\$ 15,4 bilhões para R\$ 78,4 bilhões a preços de mercado em 2015.

Gráfico 4 – PIB do Maranhão a Preços de Mercado Correntes entre 2002 e 2015



Fonte: IMESC/IBGE (elaboração própria)

Por mais que se leve em conta o papel do comércio exterior no crescimento econômico do estado, principalmente, nos setores primário e secundário, destaca-se que o setor mais dinâmico é o terciário, nas atividades de *Comércio e Administração Pública*. É importante destacar que o resultado da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) não difere muito do estado como um todo, tendo em vista que a capital maranhense é dona de um percentual considerável da riqueza produzida no Maranhão (34,1%).

Com base nisso, observa-se que a conjuntura internacional interfere diretamente na configuração socioprodutiva da RMGSL, se for considerado o papel do Porto de Itaqui na participação do PIB de São Luís. Atesta-se que é relevante o papel da estrutura portuária na exportação de *commodities* como elemento determinante para que o município de São Luís apresente uma

predominância na participação do PIB de toda a RGMSL, representando hoje 87,27% (IMESC; IBGE, 2018), pelo que se afirma que o desempenho econômico da RMGSL está ligado diretamente ao movimento de fluxo de investimentos que ocorre em nível global. Desse modo, tem-se a evolução recente do nível de atividades maranhense, por setor.

Tabela 4 – Evolução da participação do VA da RMGSL por setor – valores correntes em R\$ milhões

Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços ¹	APU ²	Impostos	PIB
2010	141,8	4.213,7	9.683,4	2.533,4	3.565,8	20.138,1
2011	151,9	5.196,3	10.083,7	2.730,8	4.237,0	22.399,7
2012	164,6	5.900,3	11.545,1	3.047,9	4.895,9	25.553,8
2013	208,2	5.436,2	12.578,6	3.321,2	4.777,7	26.321,9
2014	229,6	6.675,5	14.976,4	3.805,4	5.441,3	31.128,1
2015	231,2	6.540,0	14.125,0	4.223,3	5.462,1	30.581,5

Fonte: IMESC/IBGE (elaboração própria)

Conforme constatado, apesar da pouca expressividade, o setor agropecuário evoluiu de forma significativa na RMGSL. Quanto aos Valores Adicionados da Indústria e Serviços (Exceto APU⁶), houve uma redução entre 2014 e 2015, fruto da recessão econômica que afetou mais fortemente os setores em questão. No caso da Indústria, essa queda deu-se, principalmente, devido à perda de participação na atividade da Construção Civil (-9,7%). Já em relação aos Serviços, entre 2014 e 2015, houve perda de participação nas atividades de Comércio (-1,2%) e Alojamento e alimentação (-0,5%). De modo geral, o resultado para o setor de Serviços em 2015 só não foi pior, por conta da APU, cuja participação aumentou em torno de 3,0 p.p. entre 2014 e 2015.

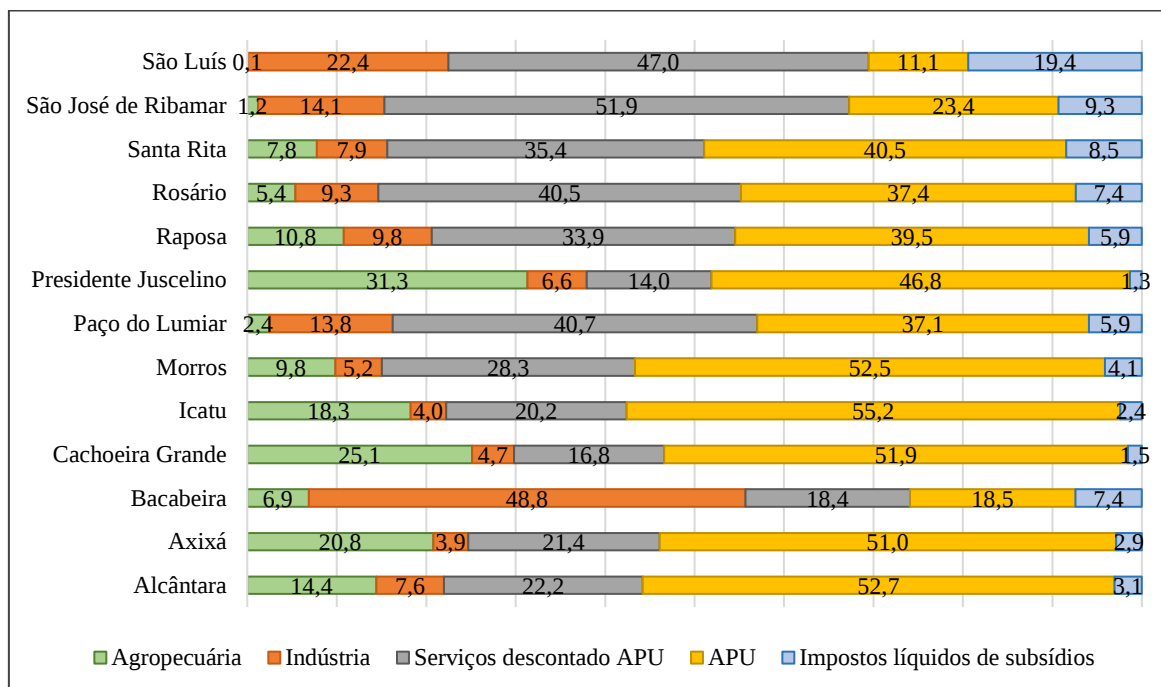
Pela ótica do PIB *per capita*, conforme as análises realizadas no Diagnóstico do Eixo Economia, observou-se que a capital maranhense continua sendo a que mais se destaca na RMGSL, tendo aumentado em R\$ 6.855,1 entre 2010 e 2015. Contudo, cabe ressaltar que, mesmo tendo evoluído em termos nominais, mais do que os demais municípios, inclusive em comparação ao total das RMGSL, o PIB *per capita* de São Luís cresceu menos em termos relativos quando comparado aos outros municípios da Região (6,7% a.a.). Entre os anos citados, São José de Ribamar foi o que apresentou o maior crescimento médio anual (16,1% a.a.), seguido de Santa Rita (15,4% a.a.) e Cachoeira Grande (13,8%).

Com base nesses números, justifica-se que esses municípios apresentaram maior crescimento no PIB *per capita*, dado que o PIB cresceu mais, em média, do que a população. No caso de São José de Ribamar, o PIB cresceu cerca de 17,7% a.a. e sua população cresceu, aproximadamente, 1,34% a.a. Já Santa Rita e Cachoeira Grande apresentaram crescimento médio anual do PIB de 17,9% a.a. e 14,8%, respectivamente, ao passo que a população cresceu, na mesma base de comparação, cerca de 2,14% a.a. e 0,87% a.a. Além, disso, Considerando-se a Ilha do Maranhão, além do São José de Ribamar, pode-se destacar Raposa como o município em que o PIB *per capita* cresceu mais, em termos relativos entre 2010 e 2015, a uma taxa média de crescimento anual em torno de 12,5% a.a., sendo que esse município apresenta o menor valor em termos nominais, cujo valor em 2015 foi de R\$ 5.985,1.

Em termos setoriais, o Valor Adicionado segue distribuído da seguinte forma nos municípios da RMGSL.

⁶ Administração Pública

Gráfico 5 – Distribuição do Valor Adicionado nos municípios da RMGSL, por setor para o ano de 2016 - em %



Fonte: IMESC/IBGE (elaboração própria)

Conforme observado, sete dos 13 municípios apresentam participação superior à média do estado no VA do setor agropecuário em relação ao VA total. É importante ressaltar que Presidente Juscelino, por exemplo, maior participação no setor primário em relação ao VA total do município, destaca-se significativamente no cultivo de mandioca. Cabe salientar também como segunda atividade em evidência, no setor da Agropecuária desse município, a Pesca e Aquicultura. Nesta atividade, o ele ocupa a 4ª posição dentre os municípios da RMGSL, cuja produção em 2015 foi de 143 t. Com base nesses números, aponta-se que o VA da Agropecuária em Presidente Juscelino, no ano de 2015, foi de R\$ 25,6 milhões. Dessa forma, observa-se que nesse setor, os demais municípios possuem a capacidade de crescer e contribuir ainda mais na RMGSL. Uma interação conjunta desses municípios, com base em políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, poderá gerar um crescimento contínuo na cadeia de alimentos, voltada não somente para a RMGSL, mas poderá expandir para além da própria região.

No caso da Indústria, as atividades de maior destaque nos municípios da RMGSL são *Construção, Indústria de Transformação e Serviços de Utilidade Pública*. Dos 13 municípios, em 10 deles a *Construção Civil* é a atividade que mais contribui com o setor da Indústria, cuja representatividade em 2015 na RMGSL foi de, aproximadamente, 51,2%, ao passo que a *Indústria de Transformação* contribuiu com 38,6%.

Considerando-se a atividade da *Construção Civil* na RMGSL, a capital maranhense contribui com cerca de 89,7%, ao passo que a contribuição dos demais municípios é bastante residual, cabendo destacar, além de São Luís, os municípios São José de Ribamar (5,6%) e Paço do Lumiar (2,3%). Em 2015, o VA da Construção Civil foi em torno de R\$ 3,4 bilhões, enquanto que o VA da Indústria de Transformação, no mesmo ano, foi de aproximadamente, R\$ 2,6 bilhões.

Quanto à *Indústria de Transformação*, destacam-se os municípios Bacabeira e Rosário, que juntos respondem por cerca de 89,5% nessa atividade, em relação ao total da RMGSL, cujo VA em 2015 girou em torno de R\$ 86,6 milhões. É interessante destacar que, mesmo não sendo a principal atividade em São José de Ribamar, este município produziu um VA maior que o de

Rosário na referida atividade, algo em torno de R\$ 14,2 milhões, visto que Rosário produziu pouco mais da metade do VA de São José de Ribamar.

Embora SIUP⁷ seja a principal atividade em Santa Rita, não significa que ela foi a que mais contribuiu com o VA da RMGSL. Em relação a esta, obviamente a capital maranhense é a que apresenta o maior peso (83,6%), seguida de São José de Ribamar (7,3%) e Paço do Lumiar (3,4%). Juntos, esses três municípios produziram um VA de, aproximadamente, R\$ 605,6 milhões.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Setor Secundário na RMGSL é muito concentrado na capital maranhense, com exceção de Bacabeira, que apresentou o maior VA nesse setor em 2015. Mesmo assim, grande parte das atividades industriais está localizada em São Luís, isto é, existe maior diversidade das atividades industriais na capital maranhense em todas as atividades compreendidas no setor, com destaque para a indústria de transformação, notadamente, a produção de alimentos e bebidas, produtos têxteis, química, metalurgia básica e cimento, e produtos minerais não metálicos.

Diferentemente dos demais setores, o setor de Serviços nos municípios é basicamente concentrado na APU, com exceção de São Luís. Esse setor de serviços é dividido em 11 atividades, dentre as quais, pode-se destacar cinco como as mais importantes, ou seja, que revelam maior representatividade nos municípios maranhenses: Comércio, Alojamento e Alimentação, Transportes, Serviços de Informação e APU. Na RMGSL, São Luís responde basicamente pela atividade de Comércio, notadamente o varejista, veículos automotores e motocicleta e atacadista (exceto combustíveis).

Ressalta-se que o Comércio na RMGSL representa cerca de 40,0% do setor de Serviços, ao passo que a APU responde por, aproximadamente, 37,0%. Desconsiderando a capital maranhense, os municípios São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Rosário são os que mais se destacam nos Serviços na RMGSL. Juntos, geraram um VA em torno de R\$ 2 bilhões em 2015, o que representa cerca de 11,2% do total produzido no mesmo período para a RMGSL.

Quanto à atividade que mais se destaca, a APU, em 2015 foi gerado um VA de, aproximadamente, R\$ 4,2 bilhões. Com exceção de São Luís, os municípios que mais contribuíram também foram São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Rosário. Dentre eles, a Administração Pública Federal juntamente com a Estadual possuem o maior peso, pouco mais de 61%. Juntos os VAs da APU nos três municípios somou cerca de R\$ 764 milhões em 2015.

Cabe ainda destacar que na maioria dos municípios, não somente da RMGSL, mas de todo o restante do estado, a APU responde pela maior parcela do setor de Serviços, com exceção de São Luís. Contudo, essa é uma característica do Brasil como um todo, haja vista que municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes), que representam pouco mais de 89% dos municípios brasileiros, são bastante dependentes do setor público, cuja atividade econômica chega a ser de mais de 65% no setor de Serviços. Destaca-se que é justamente a APU, juntamente com outros esforços dos governos nas três esferas, que consegue resistir em períodos de recessão econômica, mediante políticas anticíclicas.

Na seção seguinte, discute-se acerca da agricultura familiar e extrativismo na RMGSL.

4.2 Agricultura familiar e extrativismo na RMGSL

Apesar da pouca expressividade do setor agropecuário na RMGSL, é possível encontrar diversas áreas de cultivo de produtos da agricultura familiar. No Diagnóstico do Eixo Economia, fez-se um levantamento dos principais produtos cultivados nos municípios da RMGSL, com base nos dados da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM do IBGE, e verificou-se o fomento

⁷ Serviços Industriais de Utilidade Pública. Compreende distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação.

à agricultura familiar entre 2010 e 2016. É importante ressaltar que os dados da PAM possuem uma defasagem de dois anos. Por outro lado, alguns dos dados trabalhados aqui se referem ao Censo Agropecuário⁸ (2006) que, por mais que sejam dados antigos, ainda ajudam a compreender um pouco da realidade dos municípios, não somente da RMGSL, mas de todos os municípios maranhenses, tendo em vista que o Maranhão é o estado mais rural do Brasil.

É importante destacar que mesmo sendo produtos básicos da agricultura familiar, arroz, feijão, milho e mandioca, não se pode deixar de lado alguns produtos do extrativismo, como o açaí, por exemplo, já que existem municípios na RMGSL em que esse produto é cultivado por algumas famílias. Com base nos dados do Censo Agropecuário (2006), observa-se que a maioria dos estabelecimentos agrícolas pertence à Agricultura Familiar, o que é uma realidade não só na RMGSL, mas em todo o estado. Os principais produtos cultivados pelas famílias maranhenses são: mandioca, arroz, milho e feijão. No entanto, essa produção ainda é realizada de forma muito precária, com parca assistência técnica e muitas vezes dificuldades de acesso aos mercados formal e também institucional, o que indica uma necessidade premente de definição de políticas públicas que potencializem a inclusão produtiva das famílias produtoras.

Deve-se considerar que com a defasagem de tempo das informações apresentadas pelo Censo Agropecuário de 2006, as visitas de campo⁹ não detectaram uma realidade muito diferente do que foi apresentado. Esse fato se deve também à característica da RMGSL de não apresentar grandes empreendimentos agrícolas, mas sim um grande número de pequenos empreendimentos e que, para que haja um aumento de produtividade, fazem-se necessárias políticas de desenvolvimento e formação de cadeias produtivas.

Com base nos dados da PAM, observou-se que Icatu, Santa Rita e Morros representam juntos aproximadamente 53% da produção familiar na RMGSL. Os quatro municípios da Ilha de São Luís apresentam uma pequena participação no total da RMGSL o que demonstra uma necessidade de políticas de integração produtiva, considerando principalmente a baixa participação no mercado local, conforme detectado nas pesquisas realizadas *in loco*.

Cabe destacar que os municípios de Santa Rita, Icatu, Cachoeira Grande e Morros são os que apresentam os maiores crescimentos na participação relativa. No entanto, se considerarmos a produção total de todos os municípios, observaremos um crescimento de aproximadamente 60.000 toneladas entre os anos de 2010 e 2016, em contraposição ao total do estado que apresenta um decréscimo na produção familiar, o que pode indicar uma potencialidade vocacional que a RMGSL possui para o desenvolvimento da Agricultura Familiar.

Durante as pesquisas de campo realizadas nos municípios, identificou-se um projeto bastante interessante em Santa Rita, no qual o município, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, possui um sistema de distribuição de mudas de diversas espécies de plantas para os produtores rurais familiares do município, com destaque para hortaliças e frutas. As mudas são cultivadas na própria secretaria, sendo que os técnicos envolvidos nessa atividade tratam da aplicação de insumos, dentre outras coisas, com o intuito de que essas mudas estejam bem preparadas para se adaptarem rapidamente ao terreno, a partir do momento em que saem da secretaria para as propriedades das famílias produtoras do município.

É importante mencionar que, em uma das comunidades, próxima ao município, o povoado Cariongo, que fica às margens da BR-135, possui um campo agrícola bastante diversificado em termos de produtos cultivados. Nessa comunidade, verificou-se o cultivo de hortaliças

⁸ Outras informações apresentadas neste diagnóstico referem-se a informações ainda um pouco defasadas (até três ou quatro anos), acerca do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Garantia Safra.

⁹ Cabe ressaltar que as pesquisas de campo realizadas pelos técnicos e bolsistas envolvidos nos 13 municípios da RMGSL não se configuraram uma pesquisa de caráter “censitário”, tendo em vista que as informações colhidas *in loco* serviram apenas para complementar as análises, com base nas informações secundárias já existentes nos órgãos de pesquisa oficiais (IBGE, MDS, BCB, entre outros).

(cebolinha, cheiro-verde, vinagreira e alface), pimentinha de cheiro e, inclusive, berinjela. A criação de aves é realizada no município, mas é menos significativa do que a produção de hortaliças e demais produtos agrícolas. Vale à pena destacar que essa área foi fruto de um projeto que teve como base o Plano Básico Ambiental, devido à duplicação da via férrea que passa por trás do povoado. Nesse sentido, a Vale¹⁰ deu todo o apoio à comunidade como compensação dos possíveis danos causados na referida área. Ressalta-se que essa é uma área quilombola, onde as famílias podem trabalhar. Contudo, conforme uma produtora familiar local, o projeto está parado por falta de recursos hídricos e assistência desde junho de 2017.

Por outro lado, foram identificadas diversas comunidades rurais nos municípios da RMGSL com certas precariedades, que se refletem na falta de uma estrutura mínima, como estradas de acesso, técnicas aplicadas para melhorar a produção e produtividade, bem como ainda a necessidade de ampliação de políticas públicas voltadas para o setor que garantam apoio técnico, logístico e financeiro que permita o desenvolvimento das atividades produtivas realizadas pelos agricultores familiares.

Entende-se também que a pequena agricultura familiar é de fundamental importância no sentido de garantir geração de emprego e renda local e principalmente garantir uma política consistente de segurança alimentar, isso se considerarmos que os custos de produção são relativamente baixos. Com relação aos outros setores de atividade, existe na RMGSL um expressivo potencial de crescimento não só quantitativo, mas principalmente qualitativo na produção familiar.

Além da ótica da Agricultura Familiar, o diagnóstico também tratou dos investimentos realizados e em andamento na RMGSL, conforme segue destacado na seção seguinte.

4.2.1 Investimentos na RMGSL

O Eixo Economia também tratou de analisar como estão distribuídos os investimentos na RMGSL, tanto públicos quanto privados. Desse modo, ao analisar, *a priori*, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Maranhão foi contemplado com um montante de R\$ 21,3 bilhões no interregno de 2011 a 2014 e mais R\$ 32,7 bilhões no período pós 2014, sendo nesse caso quase a totalidade voltada para a construção da Refinaria Premium I no município de Bacabeira, que foi interrompida em 2015 por decisões técnico-financeiras da Petrobras. Do volume de recursos investidos, 76,7% estavam concentrados nos Eixos Água e Luz para Todos, Transporte e Energia, abarcando R\$ 16,3 bilhões.

Além dos investimentos, alguns municípios da RMGSL participam de convênios, sendo que, entre 1997 e 2017, foram realizados 3.036 convênios no valor de R\$ 5,1 bilhões nos municípios da RMGSL, sendo executados R\$ 3,7 bilhões, dos quais 95,5% aconteceram em São Luís, que concentrou no período 2.221 convênios com a União. Em seguida, aparecem os municípios de Paço do Lumiar (0,9%) e São José de Ribamar (0,8%), somando investimentos da ordem de R\$ 63,3 milhões. Os demais municípios da Região juntos perfizeram 2,8% ou R\$ 83,3 milhões, com destaque para Rosário e Santa Rita. Devido à grande concentração dos convênios na capital maranhense, fica nítido que existe uma grande deficiência desses municípios na realização de convênios com a união e na execução do valor total convênio.

Quando se considera por área de atividade econômica, a Infraestrutura abarcou 56,6% dos convênios, com destinação de R\$ 443,9 milhões para a Companhia das Docas do Maranhão; R\$ 364,2 milhões em infraestrutura portuária do porto de Itaqui-MA; R\$ 205,9 milhões na intervenção em favela com urbanização integrada e remanejamento de habitação precária com implantação de avenida; R\$ 86,2 milhões no sistema de esgotamento sanitário de São Luís, ampliação das bacias Anil, São Francisco e Vinhais, dentre os outros. Os convênios em

¹⁰ Mineradora brasileira com uma de suas unidades em São Luís-MA.

Educação somaram R\$ 556,1 milhões, ocupando o segundo lugar em termos de volume de investimentos, sendo R\$ 326 milhões alocados na expansão e melhoria do ensino médio em nível municipal, o que condiz com o aumento da oferta de vagas no ensino médio no estado do Maranhão.

A área de Desenvolvimento Social recebeu 6,8% dos convênios liberados, com R\$ 105,6 milhões destinados para a Segurança Alimentar e Nutricional, com Programas de produção e consumo do leite, instalação de cisternas e açudes, tecnologias sociais de acesso à água nas escolas, implantação de Feiras Livres para agricultores familiares e Fortalecimento e desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais – APL do babaçu nas comunidades quilombolas.

No que diz respeito à área de Segurança Pública, os convênios liberados totalizaram R\$ 211,7 milhões, dos quais R\$ 35 milhões foram direcionados para o sistema penitenciário do estado, com a construção da penitenciária feminina em São Luís, ampliação do presídio de São Luís e realização de políticas públicas dentro das prisões. Na segurança pública, foram executados projetos para a compra de veículos, ampliação dos direitos humanos, implantação de centros comunitários, informatização da polícia, implantação do sistema de videomonitoramento no município de Paço do Lumiar, dentre outros.

Já no que se refere aos investimentos que estão em andamento na RMGSL, em 2017, somente sete convênios foram iniciados, sendo quatro em São Luís, dois em Rosário e um em Axixá. Entretanto, alguns convênios que iniciaram desde 2007 ainda estão em execução com prazo de fim da vigência para os anos de 2018, 2019 e 2020, somando R\$ 255,2 milhões, dos quais já foram liberados R\$ 109,4 milhões. Dos R\$ 145,8 a serem liberados, 86,9% estão concentrados em São Luís envolvendo: *construção de unidade de atenção especializada em saúde, reforma e ampliação do parque aquático do complexo esportivo Outeiro da Cruz, implementação de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos, etc.*

Dentre os convênios em andamento por área econômica, R\$ 30,2 milhões estão investidos na área de Desenvolvimento Social, com destaque para o projeto de apoio à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos em parceria com a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar – SAF na cidade de São Luís, no valor de R\$ 20 milhões. Na área de Saúde, dos R\$ 29,0 milhões em andamento, R\$ 20,6 milhões tratam-se da construção de unidade de atenção especializada em saúde. No Esporte, o projeto de maior envergadura é a reforma e ampliação do parque aquático do complexo esportivo Outeiro da Cruz, com um convênio de R\$ 13,5 milhões que, apesar de estar em execução, ainda não teve recurso liberado.

Quanto aos investimentos privados, a carteira de investimentos no Maranhão é de R\$ 9,2 bilhões, dos quais R\$ 3,9 bilhões estão em andamento. Entretanto, a dificuldade em fazer uma avaliação da participação da RMGSL no valor global está diretamente relacionada à falta de informações mais precisas dos municípios que, em sua maioria, apontaram apenas os setores mais dinâmicos, mas não declararam os valores. Nesse caso, estrategicamente, analisam-se os municípios de São Luís e Paço do Lumiar que detêm juntos uma carteira de R\$ 4,2 bilhões, representando 44,0% dos investimentos do estado, dos quais 96,1% concentram-se em São Luís.

De todo modo, na RMGSL os investimentos de maior envergadura estão concentrados no segmento de Movimentação Portuária, principalmente na construção de novos terminais, expansão de berços e infraestrutura do entorno. Seguem-se os investimentos em Comércio e Serviços que, somados à Movimentação Portuária, detêm R\$ 3,4 bilhões, representando 81,8% do total de investimentos.

Do total de investimentos na RMGSL, o segmento de *Movimentação Portuária* perfaz 69,3%, *Comércio e Serviços* (12,6%), *Indústria de Transformação* (6,4%) e *Indústria Extrativa* (6,1%), abarcando 94,3% do montante de investimentos privados na Região. No primeiro segmento, dos R\$ 2,9 bilhões previstos e em andamento, R\$ 1,7 bilhões referem-se à construção do Porto de São Luís, um Terminal de Uso Privativo (TUP) das empresas *China*

Communications Construction Company (CCCC), maior empresa de infraestrutura da China, com participação de 51% e da WPR São Luís Gestão de Portos e Terminais LTDA, subsidiária da WTorre, que contam com atração de investimentos estrangeiros e de bancos de fomento local para iniciar a obra. O investimento ainda é um desdobramento da segunda fase do Programa de Investimento em Logística (PIL 2), iniciado em 2015, projetando 63 portos no país construídos na mesma modalidade. O Porto de São Luís é o décimo primeiro TUP dentro do PIL – 2 e possui contrato de adesão válido por 25 anos, com prazo de renovação por tempo indeterminado. O projeto prevê construção de seis berços de atracação, dos quais quatro serão construídos na primeira fase, que tem previsão de início das obras de engenharia civil para o segundo semestre de 2018, com estimativa de geração de quatro mil empregos diretos. O terminal deverá movimentar anualmente 10 milhões de toneladas entre grãos, fertilizante e carga geral e 1,8 mil metros cúbicos de combustível.

Portanto, fica nítido que a RMGSL, principalmente em razão de a capital do estado fazer parte dessa Região, recebe um volume de recursos considerável. Assim, ao se consolidar a RMGSL com os 13 municípios, deve-se ter a preocupação não somente com o caráter individual dos investimentos que deverão chegar aos municípios, mas deve-se pensá-los em termos metropolitanos, pois todos deverão se beneficiar de alguma forma.

4.2.2 Finanças públicas: análise das Receitas Orçamentárias da RMGSL

Para a realização das análises das finanças públicas dos municípios da RMGSL, foram utilizadas bases de dados secundárias do FINBRA/STN – com recorte temporal de 2010 a 2016, correspondente às informações mais recentes disponíveis –, e de pesquisa de campo, por meio de entrevistas com gestores públicos dos municípios que compõem a Região. Cabe destacar que não se teve acesso aos gestores de Cachoeira Grande, o que inviabilizou a realização da entrevista no referido município. Assim, o diagnóstico foi dividido em duas partes: na primeira é apresentada a evolução das Receitas Orçamentárias da Região, assim como sua desagregação de acordo com a classificação econômica (Receitas Correntes e de Capital), destacando as principais fontes de arrecadação de recursos financeiros dos municípios; na segunda é feita a análise das despesas orçamentárias por funções de governo e do nível de endividamento dos municípios da RMGSL, ao longo dos anos de análise.

Quanto à evolução das Receitas Orçamentárias dos municípios que compõem a Região, observou-se, durante o período em tela, que Santa Rita, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino apresentaram crescimento expressivo no total de receitas orçamentárias, apesar desses resultados serem baixos em termos absolutos – correspondendo a 64,1%, 56,2% e 44,8%, respectivamente. Já os municípios de Icatu, Raposa, Alcântara e São Luís exibiram as menores taxas de crescimento da Região, equivalentes a 12,5%, 16,3%, 18,8% e 19,5%, respectivamente. Cabe destacar que apenas os municípios de Bacabeira e Presidente Juscelino apresentaram um aumento mais expressivo nas Receitas de Capital em alguns anos do período em tela. No primeiro município, esse comportamento foi observado entre 2011 e 2013, cuja participação das Receitas de Capital apresentou um acréscimo de 18,9% – saindo de 2,7% para 21,6%. A abertura dos dados permitiu identificar que esse movimento foi decorrente do aumento das Transferências de Capital¹¹, oriundas do aumento das Transferências de Convênios da União destinadas a programas de Educação.

¹¹ Recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente da contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital. (Secretaria do Tesouro Nacional, 2014).

No que concerne às Despesas Orçamentárias na RMGSL, totalizaram, em 2016, cerca de R\$ 3,3 bilhões, o que representa um crescimento real de 6,3%, em relação ao ano de 2010. Desse total, a capital São Luís apresentou participação majoritária, correspondente a 78,0%, seguida dos municípios de São José de Ribamar (8,4%), Santa Rita (2,4%), Rosário (2,1%), Bacabeira e Icatu (ambos com 1,5%), Alcântara e Raposa (ambos com 1,4%), Morros (1,2%), Presidente Juscelino (0,9%), Axixá (0,8%) e Cachoeira Grande (0,6%).

Dos municípios que compõem a Região, observou-se que Santa Rita, São José de Ribamar e Alcântara apresentaram crescimento expressivo no total de despesas orçamentárias durante o período em tela, correspondendo a 66,3%, 44,8% e 43,3%, respectivamente. Já os municípios de São Luís e Raposa exibiram as menores taxas de crescimento, equivalentes a 2,0% e 1,2%, respectivamente.

Do total de Despesas Correntes, os Gastos com Pessoal e Encargos Sociais foram majoritários, correspondendo, em 2016, a 57,7% do total de Receitas Orçamentárias, seguido da categoria Outras Despesas Correntes (34,8%) e de Juros e Encargos da dívida (0,6%). Em relação às Despesas de Capital, observou-se que a rubrica Investimentos foi a que apresentou maior participação no total das Despesas Orçamentárias, correspondente a 5,2% em 2016, seguido da Amortização da dívida, equivalente a 1,7%.

Quanto aos Gastos com Pessoal na RMGSL, que geralmente é o maior entre as demais rubricas, apresentaram um crescimento de 21,4% na RMGSL, entre 2010 e 2016. A análise desagregada por município evidenciou uma tendência crescente das referidas despesas em todos os municípios da Região: Santa Rita (93,8%), Axixá (72,7%), Cachoeira Grande (66,7%), Bacabeira (61,4%), São José de Ribamar (59,0%), Raposa (44,6%), Alcântara (36,5%), Morros (33,1%), Presidente Juscelino (28,8%), São Luís (17,8%) e Icatu (13,1%). Por outro lado, a rubrica Investimentos, apresentou uma retração de 33,8% na Região, entre 2011 e 2016. Cabe destacar que todos os municípios da Região apresentaram tendência de queda nos Investimentos ao longo do período, exceto Icatu, que exibiu um crescimento de 24,5%. As maiores retrações foram observadas em Cachoeira Grande (-94,0%), seguida de São José de Ribamar (-63,9%), Bacabeira (-59,3%), Axixá (-46,4%), Raposa (-35,0%) e São Luís (-26,2%).

Por fim, cabe ainda destacar que os Gastos com Pessoal foram bastante elevados e com tendência crescente na Região, o que teve como contrapartida a contração dos gastos com Investimentos, variável de grande importância econômica. Dentre as despesas por funções de governo, foi destacado que os gastos *per capita* nas áreas prioritárias de Saúde e Educação apresentaram tendência crescente na Região, sendo os últimos maiores em todos os municípios da Região, exceto em São Luís, cujos gastos *per capita* com Saúde foram superiores. Já os gastos com Saneamento apresentaram redução, o que evidencia a necessidade de maior atenção dos gestores nessa área.

Além das finanças públicas, o Diagnóstico Econômico da RMGSL tratou de analisar o mercado de trabalho, tanto formal (trabalhadores com carteira assinada) quanto o informal, composto por pessoas que não contribuem para a previdência, contudo, que suas atividades impactam fortemente no PIB.

4.2.3 Mercado de Trabalho: ocupações e emprego formal na RMGSL

Ao avaliar a dinâmica ocupacional na RMGSL entre 2000 e 2010, últimos censos demográficos, percebeu-se que o maior dinamismo da economia maranhense, comparado ao plano nacional, não se traduziu em uma maior expansão da ocupação. Enquanto no nível nacional a ocupação registrou crescimento médio anual de 2,8%, no estado a taxa anual não foi além de 2,1%, enquanto que na RMGSL o crescimento do indicador superou os planos regionais, crescendo 4,1% ao ano.

Quanto aos municípios que compõem a RMGSL, vale destacar o maior dinamismo da ocupação vivenciado em São José de Ribamar (7,4% a.a.), Bacabeira (6,8% a.a.), Raposa (6,4% a.a.) e Santa Rita (6,2% a.a.), todos influenciados pelo boom da Construção Civil no estado que contou com os investimentos em obras de infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), e pelo crescimento na atividade imobiliária durante a década analisada. Destaca-se também que, tanto no plano estadual como no nacional, houve diminuição do contingente de desocupados, porém, no Maranhão e na RMGSL, essa redução foi menos significativa: na primeira década de 2000, o número de desocupados no país recuou 4,9% a.a., enquanto que no Maranhão o indicador registrou redução menor, de 1,4%, e na Região Metropolitana a taxa média foi de 2,5% ao ano.

Pela ótica dos Empregos Formais, na abertura por municípios da RMGSL, verificou-se que São Luís detém de 90% do emprego da Região, o que corresponde a 331 mil trabalhadores em 2016. Apesar disso, considerando o período de 2000 a 2016, todos os municípios apresentaram uma expansão no quantitativo de empregos formais, sendo mais expressivo em Santa Rita (18,3% a.a.), São José de Ribamar (12,5% a.a.), Morros (11,2% a.a.), Paço do Lumiar (10,3% a.a.) e Raposa (10,1% a.a.).

Em termos participativos, os segmentos de maior destaque no estoque de emprego formal no estado são os setores de *Comércio e Serviço*. Os setores de *Construção Civil e agropecuária* apresentaram movimentos participativos semelhantes. Isto é, em relação a 2000, registraram aumento participativo na metade do período, seguido de queda da participação. No geral, o setor de *Construção Civil* foi responsável por, em média, 6,4% do emprego formal no estado. Vale dizer que o setor de *Construção Civil* teve como aliado, a partir de 2007, o PAC e, a partir de 2009, o PMCMV, os quais impulsionaram a demanda por mão de obra no segmento. Já a *Agropecuária* registrou, em média, 2,7% do emprego formal no estado entre 2000 e 2016. Apesar de ser um segmento forte no Maranhão, no que se refere ao volume de produção, o estoque de emprego formal na *Agropecuária* é relativamente baixo, uma vez que os trabalhadores do setor estão ocupados em regime de subsistência e/ou pequeno agricultor familiar, ou seja, o segmento possui um número significativo de ocupados, porém não formalmente empregados.

A *Indústria*, por sua vez, no quadro geral, apresentou trajetória de queda ao longo do período, saindo de uma participação de 9,1% do estoque de emprego formal em 2000 para 6,5% em 2016, uma queda de 27,7% em relação a 2000. A queda do segmento passa, em grande medida, pela queda da *Indústria de Transformação* que, em 2000, abrigava 7,2% do emprego formal do estado e, em 2016, registrou apenas 5,7% destes, uma queda de 21,3% em relação ao ano inicial.

De acordo com os dados da RAIS, o estoque de emprego formal na RMGSL, quando dividido em períodos, cresceu 29,1% entre 2000 e 2006; 103,8% entre 2000 e 2011; e 104,1% entre 2000 e 2016. Se considerados apenas os três últimos anos, o estoque de emprego formal na RMGSL registrou queda de 5,2% entre 2014 e 2016. Quando observada a taxa de crescimento do emprego formal na Região Metropolitana, percebe-se que esta foi positiva entre 2000 e 2014, quando, a partir de então, registrou variações negativas. No período como um todo, a taxa média de crescimento foi de 5,8%. Considerando os anos de crescimento negativo, as quedas no estoque de emprego formal foram de 2,2% em 2015 e 3,1% em 2016.

Juntamente com o setor de *Serviços*, o segmento de *Comércio* apresenta participação significativa no estoque de empregos formais na RMGSL, registrando, em todo o período, participação superior a 12%. Vale ressaltar que o setor apresentou aumentos participativos ao longo de quase todo o período, fechando 2016 com participação de 18% do estoque de emprego na RMGSL – 5,8% a mais que em 2000.

De forma desagregada, os setores com maior representatividade no estoque de emprego formal na Região Metropolitana são a já citada *Administração Pública*, seguida do setor de *Serviços* (excetuando a *Administração Pública*), *Comércio* e *Construção Civil*. Esses

segmentos foram responsáveis por, em média, 32,1% (*Serviços*); 15,9% (*Comércio*); e 9,3% (*Construção Civil*) do estoque de emprego na RMGSL entre 2000 e 2016.

Quando considerados apenas os empregos celetistas na RMGSL, constata-se que a evolução do estoque de emprego formal apresentou trajetória de crescimento sistemática até 2014, quando, a partir de então, registrou quedas. Dividindo-se em períodos, entre 2000 e 2006, o estoque de emprego celetista na RMGSL cresceu 46%; entre 2000 e 2011, 148%; e entre 2000 e 2016, 149,4%. Se considerados apenas os três últimos anos, a queda foi de 9,3% entre 2014 e 2016. O decréscimo no estoque de emprego celetista nesse período não atingiu apenas o setor de *Agropecuária*.

Dentre os segmentos com quedas mais significativas, destacam-se os setores de *Construção Civil* e *Indústria*, os quais registraram quedas de 42,2% e 7,4%, respectivamente. Já para os demais setores, as quedas foram de 3,7% (*Comércio*), 1,5% (*Serviços*). No sentido contrário, o setor de *Agropecuária* cresceu 8,9%, nesse mesmo período (2014-2016).

No que se refere ao gênero, o mercado de trabalho formal da Região Metropolitana é composto basicamente por trabalhadores do sexo masculino (55,2%), que totalizam 203.145 empregos formais em 2016, enquanto que o total de mulheres empregadas formalmente corresponde a 164.991 (44,8%). No entanto, quando se analisa o período de 2010 a 2016, nota-se que houve redução no número de trabalhadores masculinos (-0,4% ao ano), ao passo que a mão de obra feminina registrou significativa expansão (2,5% a.a.).

Apesar do número de mulheres na força de trabalho ser inferior ao gênero masculino tanto na Região quanto no estado, é importante destacar que esse percentual vem aumentando nos últimos anos e, em alguns municípios da RMGSL, chega a superar os empregos masculinos, são eles: Icatu (66,9%), Cachoeira Grande (66,5%), Axixá (65,9%), Presidente Juscelino (64,0%) e Santa Rita (56,5%). Vale ressaltar que, nesses municípios onde a maioria dos empregos formais é composta por trabalhadoras formais, o principal setor que mais aloca tal gênero é a *Administração Pública*.

O Diagnóstico também buscou analisar a evolução do número de estabelecimentos formais somente para a RMGSL, em que a trajetória evolutiva do número de estabelecimentos assemelha-se à trajetória evolutiva do número de estabelecimentos formais no estado, indicando a importância relativa da RMGSL.

Na abertura por municípios da Região Metropolitana, constatou-se que São Luís detém de 86% dos estabelecimentos da Região, o que corresponde a 15.920 empresas em 2016. Apesar disso, considerando o período de 2000 a 2016, todos os municípios apresentaram uma expansão no quantitativo de empresas formais, sendo mais expressivo em São Luís (+7,8 mil) e São José de Ribamar (+1 mil). De forma desagregada, os setores que registraram as maiores taxas de crescimento em relação ao número de estabelecimentos formais na RMGSL, comparativamente a 2002, foram os setores de *Serviços* (taxa de crescimento de 5,2% ao ano), *Indústria* (5% a.a.) e *Comércio* (4,9% a.a.), seguido do setor de *Agropecuária* (3,9% a.a.) e *Construção Civil* (3,4% a.a.).

O número de estabelecimentos formais na RMGSL indica o nível de importância da Região em termos de unidades de negócios e capacidade de geração de empregos para o estado. Nesse sentido, no que se refere à participação dos estabelecimentos da RMGSL em relação ao total de estabelecimentos formais do estado, a RMGSL foi responsável por abrigar, em média, 43,5% dos estabelecimentos formais do estado entre 2002 e 2016.

Além de analisar os empregos formais na RMGSL, o diagnóstico considerou também o mercado de trabalho informal, conforme destacado na seção seguinte.

4.2.4 Mercado de Trabalho Informal na RMGSL

A priori, em se tratando do Maranhão, no ano 2000, o estado aparecia como o 9º dentro da Região Nordeste com maior proporção de trabalhadores sem carteira assinada (23,7%) e o 19º no *ranking* das Unidades da Federação, estando abaixo do registrado em ambos os recortes setoriais. Essa situação mais confortável, se comparada aos demais, muda sensivelmente já que, no ano de 2010, o Maranhão aparece como o 3º estado, tanto na Região Nordeste como dentre as demais Unidades da Federação, com maior proporção de trabalhadores sem carteira assinada (28,5%). Essa variação de +4,8 p.p., além de ter sido a maior dentre os estados, foi uma das poucas variações positivas, o que conota que o Maranhão é capaz de explicar, em grande medida, a razão para o Nordeste não ter acompanhado o ritmo de melhora do trabalho informal percebida no Brasil.

Já no que diz respeito aos 13 municípios que participam da RMGSL, somente Rosário (+3,5 p.p.) e Axixá (+2,2 p.p.) apresentaram aumento da informalidade. Raposa, Bacabeira, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís foram os municípios que mais contribuíram para a melhoria do trabalho informal na RMGSL. Importante destacar que apenas três municípios apresentaram redução da informalidade, dentre as trabalhadoras (São Luís, Paço do Lumiar e Bacabeira), enquanto que Rosário foi o único município a apresentar aumento da informalidade para os trabalhadores do sexo masculino.

Em Rosário, o aumento ocorreu tanto para homens (+2,0 p.p.) quanto para mulheres (+1,4 p.p.). Proporcionalmente, os homens foram os mais afetados nessa conjuntura, já que eles perderam 4,6 p.p. de participação no trabalho formal no período. Já em Axixá, o trabalho informal manteve-se estável na População Ocupada do sexo feminino, porém, o sexo masculino apresentou piora de 2,1% no índice, saindo de 1.244 trabalhadores informais no ano 2000 para 1.463 trabalhadores informais em 2010, ocorrendo ainda redução de 3,1% no total de trabalhadores formais do sexo masculino.

Dentre os municípios da RMGSL, Raposa apresentou a melhor evolução do trabalho informal (-18,2 p.p.). Apesar disso, a redução foi muito mais favorável para o sexo masculino (-18,6 p.p.) que para o sexo feminino (+0,4 p.p.) que sofreu um pequeno aumento da informalidade no período. Bacabeira apresentou uma das melhores evoluções no trabalho informal dentre os municípios da RMGSL (-17,3 p.p.). Apesar de ter havido melhora nos índices para os dois sexos, a formalidade cresceu mais para as mulheres, enquanto que a informalidade apresentou a maior redução para os homens (-16,4 p.p.). Presidente Juscelino apresentou o maior crescimento da formalidade entre o sexo masculino, saindo de 681 trabalhadores em 2000 para 994 em 2010 (+17,7 p.p.), porém, ocorreu perda de participação do sexo feminino no setor formal e aumento de sua participação no setor informal.

Por outro lado, Paço do Lumiar apresentou redução da informalidade entre 2000 e 2010 (-13,0 p.p.). Essa redução foi maior entre a População Ocupada do sexo masculino (-10,6 p.p.) que entre a População Ocupada do sexo feminino (-2,3 p.p.). São José de Ribamar apresentou uma boa evolução do trabalho informal (-11,0 p.p.). Apesar disso, a redução foi muito mais favorável para o sexo masculino (-12,7 p.p.) que para o sexo feminino (1,7 p.p.) que sofreu um pequeno aumento da informalidade no período. São Luís apresentou boa evolução do trabalho informal (-9,6 p.p.). Apesar de resultados favoráveis tanto no trabalho formal quanto no trabalho informal, este último foi mais favorável para os homens (redução de 7,4 p.p.) que para as mulheres (redução de 2,2 p.p.).

Em Alcântara, proporcionalmente, a informalidade cresceu mais para a População Ocupada do sexo feminino (+4,6 p.p.) entre 2000 e 2010, enquanto que houve redução do trabalho informal para os homens (-10,4 p.p.) no mesmo período. No tocante a Morros, enquanto o trabalho informal masculino mostrou redução (-12,7 p.p.), o trabalho informal feminino

apresentou o segundo maior aumento da RMGSL (+7,9 p.p.), passando de 399 trabalhadoras em 2000 para 1068 em 2010.

Cachoeira Grande demonstrou a pior evolução da RMGSL no mercado informal para as mulheres. Houve a redução da participação no mercado formal (-4,1 p.p.) e o maior aumento no mercado informal (+9,6 p.p.), saindo de 194 mulheres no trabalho informal nos anos 2000 para 390 mulheres 10 anos mais tarde. Já em Icatu, o que chama a atenção é o fato de a informalidade ter crescido mais entre as mulheres (+2,7 p.p.) entre 2000 e 2010, ao mesmo tempo em que o trabalho formal dentre as mulheres perdeu participação no total da População Ocupada no mesmo período (-0,9 p.p.).

Ressalta-se que Santa Rita apresentou a menor redução da informalidade dentre os municípios da RMGSL (-0,1 p.p.). Resultado do aumento proporcionalmente igual da informalidade no sexo feminino, enquanto que houve redução da informalidade do sexo masculino (cerca de 5,2 p.p.). Em suma, a informalidade na RMGSL está concentrada nos trabalhadores de sexo feminino, ainda que venha ocorrendo melhoria no agregado do indicador.

Complementar a esta análise, considerou-se a Economia Criativa, que responde por muito do que é produzido no mercado de trabalho informal. Desse modo, ao analisar a dinâmica dessa economia nos municípios da RMGSL, ficou claro que o potencial empregador, produtivo e inovador das atividades culturais e criativas é ainda relativamente pouco estudado, mas sua potência já é visível. Resistências têm sido quebradas, ao se constatar que as atividades criativas figuram entre as que mais vêm contribuindo para o crescimento de muitas economias em desenvolvimento. Tornou-se, portanto, necessário conceber novos instrumentos, metodologias e indicadores capazes de entender e de promover economicamente essas atividades.

Desse modo, pesquisas *in loco* realizadas na RMGSL, por meio de entrevistas com os trabalhadores por conta própria, evidenciaram que existe uma predominância de mulheres em relação aos homens, haja vista que do total de inquiridos, em média, 71% são mulheres (destacam-se aqui as cidades de Axixá e São Luís onde a maioria – 65% – é do sexo masculino). Refletindo bem um desequilíbrio de escolaridade, quando se depara com os seguintes dados: com ensino médio completo de 57%, ensino fundamental 34%, educação infantil 6% e ensino superior apenas 4%. Em relação à faixa etária, outra oscilação se apresenta: 51% acima de 55 anos, entre 30 a 55 anos tem-se 34%, abaixo de 30 anos 7% e acima de 65 anos 8%.

Além disso, pode-se constatar que dos entrevistados, cerca de 87% possuem ensino médio, 9% ensino fundamental, 1% nível superior, 1% pós-graduação e 2% não completaram o ensino fundamental. Desses, 83% não possuem outra pessoa na família que trabalha com artesanato. Das atividades exercidas, sem ser o artesanato, mais de 70% estão no serviço público. Outro dado interessante é que foi a curiosidade que levou mais de 50% a produzirem artesanato. Também nesse item registrou-se a influência da família e os cursos oferecidos na comunidade. As horas dedicadas à produção artesanal estão em torno de seis horas diárias.

Em São Luís, a maioria comercializa seus produtos em locais onde há fluxo de turistas e em eventos religiosos ou grandes festas como carnaval e São João. Nos municípios do entorno, a comercialização é feita em casa ou em feiras que acontecem uma vez por semana. Existe um percentual pequeno que participa de eventos fora do estado do Maranhão, geralmente, quando são convidados por alguma instituição. No quesito venda ainda foram registradas as vendas de produtos para o exterior por meio de associações ou cooperativas.

Embora esta amostragem não tenha sido representativa em termos absolutos, é relevante se assinalar o importante papel que o setor público e outras organizações ou redes sem fins lucrativos podem desempenhar na construção da economia cultural da Região.

Assim, pode-se afirmar que as redes de relacionamentos são pouco utilizadas, uma vez que os entrevistados afirmaram que os contatos acontecem muito raramente. Outro fator identificado na pesquisa é que os artesãos sentem-se desprotegidos pelos órgãos públicos. O levantamento concluiu que a produção artesanal contribui com a redução de desigualdades

socioeconômicas, mas possui fragilidades materiais para a construção do desenvolvimento local nos contextos populares.

Por fim, fica nítida a grande discrepância entre a capital maranhense e os demais municípios da RMGSL em todos os aspectos. No entanto, é natural que São Luís tenha destaque, já que é o centro econômico e cultural, não somente da RMGSL em si, mas de todo o estado. Por outro lado, não significa dizer que os demais municípios são menos importantes, haja vista que são suas inter-relações que garantem o caráter metropolitano e o que se espera é que os vínculos entre os municípios possam ser otimizados, a fim de que todos sejam beneficiados economicamente.

4.3 Considerações

O diagnóstico socioeconômico situacional da RMGSL permitiu identificar as atividades mais representativas e as atividades mais dinâmicas no território. Com base na análise das atividades, é possível inferir as potencialidades e os desafios presentes na RMGSL.

Dentre os desafios identificados no contexto dos municípios integrantes da RMGSL, destacam-se:

- a) Apesar de existente, é baixa a participação dos municípios da Região no abastecimento da capital com produtos primários;
- b) No setor primário, o maior peso é relacionado à pesca extrativa, porém observa-se pouca formalização do mercado de trabalho nesta atividade;
- c) Baixa produtividade das principais culturas agrícolas praticadas na Região;
- d) Falta de Sistema de Inspeção Municipal que dificulta a compra de produtos de agroindústrias, como por exemplo, polpa de frutas, para a merenda escolar;
- e) Estima-se que as indústrias de transformação e construção da RMGSL representam mais de 50% do VAB do estado, enquanto São Luís tem peso maior que 90% do VAB gerado por essas atividades na RMGSL;
- f) Indústria de transformação voltada principalmente para a produção de *commodities*, com baixa capacidade de atração de investimentos para o adensamento de cadeia produtiva;
- g) Elevada dependência econômica do mercado internacional;
- h) A elevada participação das atividades de serviços, exceto a APU, no total do estado (41,1%) é um dos fatores que ocasiona o elevado movimento pendular dos demais municípios para a capital;
- i) Fatores ambientais, como balneabilidade das praias, desfavorecem o setor turístico.

Quanto às oportunidades identificadas, no contexto dos municípios integrantes da RMGSL, destacam-se:

- a) Existe um fluxo semanal de feirantes da região do Baixo Munim para o município de São Luís, no qual é apontada pelos feirantes a feira com maior venda *per capita* (volume vendido em relação ao número de feirantes), dentre as feiras realizadas pelos cooperativados. Desse modo, devem-se criar programas de incentivos a essas feiras;
- b) Estruturação de sistema de inspeção municipal nas 13 unidades federativas pertencentes à RMGSL;
- c) Possibilidades de estruturação da cadeia produtiva da pesca, com beneficiamento e comercialização do pescado;
- d) Possibilidades de estruturação da cadeia produtiva da juçara, no incentivo e assistência técnica para silvicultura e beneficiamento da produção;

- e) Construção de programas de Assistência Técnica e Extensão Rural em conjunto com as secretarias municipais de agricultura;
- f) Incentivo à economia criativa, como por exemplo, a produção artesanal de sabão do extrativismo vegetal de andiroba;
- g) Possibilidades de ampliação da aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar, por meio dos Programas de Aquisição de Alimentos;
- h) Políticas de incentivo para a atração de investimentos ao adensamento das indústrias já existentes;
- i) Construção e publicização de roteiros turísticos de São Luís para os demais municípios da RMGSL, como forma de dinamizar o setor.



Eixo SOCIODEMOGRAFIA

5 EIXO SOCIODEMOGRAFIA

5.1 Demografia

No que se refere à dinâmica da população, a RMGSL passou de uma população de 1.492.370 habitantes em 2010 para 1.619.377 habitantes em 2017 (IBGE, 2010). Segundo projeção, o contingente populacional da RMGSL atingirá a marca de 1.750.976 mil habitantes em 2040, um acréscimo de aproximadamente 258 mil habitantes, quando comparado ao registro do Censo demográfico 2010 (1.492.370 habitantes).

Comparando os anos de 2000 e 2010, o crescimento médio anual foi de 22,7%; no período de 2010 a 2017, foi de 8,5% a.a.; e de 2017 a 2040, estima-se um crescimento de 0,34% a.a. É importante notar que, apesar da desaceleração no ritmo de crescimento, a RMGSL cresce a um ritmo superior ao do Maranhão e, conseqüentemente, a concentração populacional na Região vem se acentuando sistematicamente. Em 2010, a RMGSL concentrava 22,7% da população do Maranhão; em 2017 passou para 23,11% e estima-se que em 2040 chegue a 23,49%. O crescimento populacional acima da média do estado foi um dos critérios para demarcação como Região Metropolitana.

Tabela 5 – População residente e taxa média geométrica de crescimento anual (%) – RMGSL, Maranhão e Brasil – 2000, 2010 e 2017 – e projeção 2040

Abrangência	Informações IBGE			Projeção	Taxa de cresc. a.a. (%)		
	2000	2010	2017	2040	2010 / 2000	2017 / 2010	2040 / 2017
Maranhão	5.651.490	6.574.789	7.000.229	7.453.142	1,5	0,9	0,21
RMGSL	1.220.531	1.492.370	1.617.629	1.750.976	2,0	1,2	0,26
Alcântara	21.291	21.851	22.109	22.384	0,3	0,2	0,04
Axixá	10.142	11.407	11.990	12.610	1,2	0,7	0,17
Bacabeira	10.516	14.925	16.957	19.119	3,6	1,8	0,40
Cachoeira Grande	7.383	8.446	8.936	9.457	1,4	0,8	0,19
Icatu	21.489	25.145	26.830	28.623	1,6	0,9	0,22
Morros	14.594	17.783	19.252	20.817	2,0	1,1	0,26
Paço do Lumiar	76.950	105.121	118.102	131.921	3,2	1,7	0,37
Presidente Juscelino	8.538	11.541	12.925	14.398	3,1	1,6	0,36
Raposa	17.088	26.327	30.584	35.116	4,4	2,2	0,46
Rosário	33.665	39.576	42.300	45.199	1,6	1,0	0,22
Santa Rita	22.225	32.366	37.039	42.013	3,8	1,9	0,42
São José de Ribamar	119.263	163.045	183.219	204.696	3,2	1,7	0,37
São Luís	857.387	1.014.837	1.087.387	1.164.622	1,7	1,0	0,23

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; Estimativa da população 2017; IMESC; Projeção 2040

O significativo contingente populacional da RMGSL traduz-se em um amplo processo de ocupação do espaço da Região. Os 13 municípios da RMGSL ocupam apenas 2,8% (9.304,6 km² em 2016) do território do estado, entretanto, neles residem 23,13% da população maranhense (ano de referência 2017). É notável que o peso da população da capital São Luís contribui significativamente para esse resultado, dado que a capital corresponde, segundo a estimativa populacional¹² de 2017, a 67,42% do total da RMGSL e a 15,53% da população do estado. Considerando a relação entre a população e a área territorial, a RMGSL possui densidade demográfica elevada, com registro de 172,53 habitantes por km² em 2016. Esse resultado mostrou ser bem maior que os valores do Maranhão (20,95 hab/km²) e do Brasil (24,20 hab/km²) para o

¹² Divulgadas anualmente pelo IBGE.

mesmo ano, tendo sido impulsionado pelas densidades demográficas registradas nos municípios da Ilha de do Maranhão, sendo o maior deles o da própria capital São Luís (1.297,26 hab/km²), seguida por Paço do Lumiar (976,28 hab./km²), Raposa (457,21 hab/km²) e São José de Ribamar (453,20 hab/km²).

No que concerne ao efetivo populacional, segundo a zona habitada, observa-se que a RMGSL possuía, em 2010, um total de 1.166,781 (78,2%) pessoas residindo na zona urbana e 325.589 (21,8%) pessoas na zona rural. O crescimento da população urbana na RMGSL (2,2% a.a.) foi maior que o registrado no plano nacional e estadual, para o período de 2000 a 2010, assim como o crescimento de sua população rural (1,1% a.a.). Houve um aumento da população urbana nos municípios fora da Ilha do Maranhão, no entanto o percentual da população urbana na capital ainda é bastante elevado em 2010 (94,4%).

No Maranhão, assim como no Brasil, a estrutura etária vem se modificando ao longo dos anos estudados. A população maranhense exibe um gradual envelhecimento, tanto pela queda na participação percentual da população mais jovem (notadamente em todas as faixas etárias de 0 a 24 anos de idade), quanto pelo aumento da participação da população idosa (60 anos ou mais). Da mesma forma, verificou-se que na RMGSL o percentual da população jovem retraiu de 61,9% em 1991 para 46,5% em 2010, enquanto a participação da população idosa aumentou de 5,1% em 1991 para 7,5% em 2010. Nesse sentido, o formato piramidal da pirâmide etária maranhense vai se desfazendo, dando lugar a uma figura com a base em diminuição, enquanto o pico se alarga. Apesar dessa tendência, a população ainda é predominantemente jovem, com as faixas etárias de 15 a 24 anos de idade (20,7%) assumindo maior importância proporcional em 2010.

Considerando o deslocamento populacional entre os municípios maranhenses e a RMGSL, baseado nos dados do censo demográfico de 2000 e 2010, verifica-se que o número de pessoas que entraram superou o total de pessoas que saíram da Região, em 151 mil pessoas em 2000 e em 272 mil em 2010. A maior parte da população que se deslocou para residir na RMGSL foi proveniente dos municípios de Açailândia (781 pessoas), Bacabal (2,9 mil), Caxias (1,2 mil), Imperatriz (1,9 mil) e Santa Inês (3,2 mil), com destino principalmente para São Luís (7,9 mil), São José de Ribamar (1 mil) e Paço do Lumiar (465). É importante destacar que houve, paralelamente, um significativo movimento de imigração para os municípios de Paço do Lumiar (21,8%) e São José de Ribamar (21,8%), decorrente da disponibilidade de terras para implantação de conjuntos habitacionais nesses municípios, principalmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Considerando o fluxo migratório somente entre os municípios da RMGSL, observou-se que a movimentação é mais intensa entre os municípios da Grande Ilha (São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar) tanto nos anos de 2000 como 2010. Nota-se também a significativa evolução do fluxo de pessoas em 2010, principalmente entre os seguintes municípios: Rosário e São Luís; Alcântara e São Luís; Raposa e São Luís; São José de Ribamar e Paço do Lumiar. Após a realização das oficinas de leitura comunitárias nos municípios que compõem a RMGSL, constatou-se que, por meio da validação das informações junto à sociedade civil, o intenso fluxo de emigração explica-se por motivos ligados a trabalho e educação. Portanto, essa forte migração acaba por produzir um sentimento de pertencimento entre a população desses municípios e a RMGSL, já que, na maioria das vezes, o acesso ao trabalho também estimula a utilização de equipamentos e serviços públicos, de recreação e lazer metropolitanos.

A transição demográfica representa a passagem de uma situação de equilíbrio no crescimento populacional caracterizado por altos níveis de fecundidade e de mortalidade para uma etapa de níveis baixos, em ambos os componentes (RIGOTTI, 2012). Com o propósito de caracterizar a transição, foram considerados os seguintes indicadores: Taxa Bruta de Natalidade (TBN); Taxa Bruta de Mortalidade (TBM); Taxa de Fecundidade Total (TFT); e Esperança de Vida ao Nascer.

Com relação à Taxa de Natalidade, o indicador apresentou diminuição, durante todo o período de 2000 a 2015, na Região Metropolitana, atingindo uma taxa correspondente a 10 nascidos vivos por mil habitantes (-1,18% ao ano) em 2015, comportamento de redução semelhante ao observado no âmbito nacional e estadual. Esse decréscimo na taxa de natalidade (de 12 nascidos vivos por mil habitantes em 2000 para 10 em 2010) pode ser explicado por outros fatores, como por exemplo, o processo de urbanização e popularização dos contraceptivos, fruto de uma ampliação de serviços básicos (vacinas, consultas pré-natal, etc.). Além disso, a maioria dos municípios da Região Metropolitana apresentou redução no indicador ao longo dos anos. Dentre os que registraram as menores taxas, destacam-se: Paço do Lumiar (0,07), Bacabeira (0,12), Alcântara (0,83) e Raposa (0,87).

No que tange à Taxa de Fecundidade da população da RMGSL, passou de 4,74 no ano de 1991 para 2,56 filhos por mulher no ano de 2010, marcando uma redução de 4% ao ano, tendência semelhante à do nível nacional, que passou de uma taxa de 2,88 em 1991 para 1,89 em 2010 (-2,19% a.a.). Todos os municípios da RMGSL apresentaram um decréscimo na taxa de fecundidade total, o que corrobora com a dinâmica da estrutura etária, pois a queda na taxa de fecundidade também está relacionada ao maior envelhecimento da população.

Quanto à Taxa Bruta de Mortalidade (TBM), verificou-se uma expansão do indicador (+2,57% ao ano) na RMGSL, passando de aproximadamente 2,84 mortes por mil habitantes no ano 2000 para 4,16 em 2015, mesma tendência observada no plano nacional (+0,70% a.a.) e estadual (+3,68% a.a.). Na seção de Saúde, dentre as principais causas de óbitos na RMGSL, destacam-se as doenças do aparelho circulatório, causas externas de morbidade e mortalidade e neoplasias (tumores), sendo que as doenças respiratórias foram as que mais mataram em São Luís (25,7%) e Bacabeira (24,6%).

Em relação ao indicador Esperança de Vida ao Nascer ou Expectativa de Vida ao Nascer, observou-se uma acentuada elevação no indicador da RMGSL em estudo, saindo de 57,9 anos em 1991 para 70,6 em 2010 (1,04% ao ano), um crescimento superior, quando comparado com o resultado do país (14,2%) e do estado (21,3%) no mesmo período. Todos os municípios da RMGSL apresentaram aumento na expectativa de vida, sendo mais expressivo nas cidades Presidente Juscelino (+15,9 anos) e Axixá (+15,8 anos). Vale ressaltar que a melhora observada no indicador é proveniente da queda da mortalidade, conjugada às melhorias nas condições de saúde provocadas por uma tecnologia médica mais avançada, bem como a universalização da seguridade social, maior acesso a serviços de saúde e outras mudanças tecnológicas.

Considerando o deslocamento populacional entre os municípios maranhenses e a RMGSL, baseado nos dados do censo demográfico de 2000 e 2010, verificou-se que o fluxo total de pessoas na RMGSL, que soma os imigrantes e emigrantes por município, aumentou expressivamente na última década, passando de 151 mil pessoas em 2000 para 272 mil em 2010. Além do aumento do fluxo de pessoas no período analisado, destaca-se a reversão do saldo migratório (saldo = imigração – emigração) da Região Metropolitana que passou de saldo negativo de 42 mil pessoas em 2000 para um saldo positivo de 48 mil pessoas em 2010. Isso significa que o número de pessoas que entraram superou o total de pessoas que saíram da Região.

Em relação à origem do deslocamento das pessoas que residiam em outros municípios do estado com destino à RMGSL, observou-se que os maiores fluxos de emigração foram registrados nos municípios Açailândia (781 pessoas), Bacabal (2,9 mil), Caxias (1,2 mil), Imperatriz (1,9 mil) e Santa Inês (3,2 mil), com destino principalmente a São Luís (7,9 mil), São José de Ribamar (1 mil) e Paço do Lumiar (465). É importante destacar que houve, paralelamente, um significativo movimento de imigração para os municípios de Paço do Lumiar (21,8%) e São José de Ribamar (21,8%) em 2010. O saldo migratório resultante no período considerado proporcionou um ganho populacional para ambos os municípios, os quais passaram por um intenso processo de produção e reprodução do espaço urbano (MASULLO;

SANTOS, 2014), como por exemplo, a ampliação dos conjuntos habitacionais, principalmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Mais detalhes sobre a realização do programa podem ser observados na seção Déficit Habitacional, apresentada mais adiante, na qual se assinala que foram contratadas aproximadamente 69 mil unidades residenciais só na RMGSL.

Considerando o fluxo migratório somente entre os municípios da RMGSL, observou-se que a movimentação é mais intensa entre os municípios da ilha (São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar) tanto nos anos 2000 como em 2010. Nota-se também a significativa evolução do fluxo de pessoas em 2010, principalmente entre os seguintes municípios: Rosário e São Luís; Alcântara e São Luís; Raposa e São Luís; São Jose de Ribamar e Paço do Lumiar. No caso brasileiro, a mobilidade espacial da população tem sido analisada, sobretudo, com base na consideração dos elementos estruturais que a condicionam e das principais motivações que levam a esses deslocamentos. Após a realização das oficinas de leitura comunitárias nos municípios que compõem a RMGSL, constatou-se que, por meio da validação das informações junto à sociedade civil, o intenso fluxo de emigração se explica por motivos ligados a trabalho e educação. Portanto, essa forte migração acaba por produzir um sentimento de pertencimento entre a população desses municípios e a RMGSL, já que, na maioria das vezes, o acesso ao trabalho também estimula a utilização de equipamentos e serviços públicos, de recreação e lazer metropolitanos.

5.2 Direitos Sociais Básicos

No tema educação, observa-se uma redução da Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade da RMGSL, no período de 2000 a 2010. No entanto, esse ainda é um dos grandes problemas a serem enfrentados, devido à sua persistência em elevadas taxas. Em 2010, a média da taxa de analfabetismo da RMGSL foi de 18,5%, 8,1 pontos percentuais abaixo que a registrada em 2000. Os municípios que apresentaram Taxa de Analfabetismo acima da média da Região foram: Alcântara (22,44%), Cachoeira Grande (30,41%), Icatu (22,13%), Morros (29,78%), Presidente Juscelino (28,34%) e Santa Rita (22,11%). Na outra ponta, em melhores situações estavam: capital São Luís (4,67%), São José de Ribamar (6,70%), Paço do Lumiar (5,76%), novamente abaixo das médias do estado e do país. É notável que o grande estoque de pessoas analfabetas encontra-se na idade adulta e idosa, o que torna o enfrentamento mais difícil.

Constatou-se um déficit na relação entre matrículas e população em idade escolar para o segmento creche e pré-escola na RMGSL. Em todos os anos considerados, embora tenha-se observado uma redução do déficit, passou de 34,4% em 2000 para 48% em 2016. Essa redução segue o curso do Maranhão, onde o quadro de carência é comum em todas as regiões. O alto déficit na relação entre matrículas e população em idade escolar na RMGSL pode ser justificado pelo fato de a pré-escola ter sido inserida entre os níveis obrigatórios de escolarização apenas em 2009, no Brasil, por isso, os municípios ainda apresentam muita dificuldade em atender à demanda. O Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a ampliação da oferta de educação infantil, com o objetivo de alcançar, pelo menos, metade das crianças de três anos ou menos, até 2024. Levando em consideração que a RMGSL e o Maranhão apresentaram, aproximadamente, 30% das crianças de 0 a 3 anos na escola, ainda há de se empreender grandes esforços para atingir os padrões determinados pela PNE.

Considerando ensino fundamental, há um maior nivelamento entre o número de matrículas e de população em idade escolar, o total de matrículas superou a demanda potencial, em todos os anos analisados. Em 12 dos 13 municípios da RMGSL (a exceção é São José de Ribamar, que apresentou a população em idade escolar maior do que o número de matrículas em

todos os anos analisados) colaborou para o saldo positivo na Região Metropolitana evidenciado, desta vez, a capital São Luís. Há uma ressalva para o déficit do município de São José de Ribamar, já que este pode ser explicado pelo fluxo de alunos do referido município para a capital São Luís, cuja diferença cobre o déficit do primeiro. A alta cobertura no ensino fundamental é, em grande parte, reflexo do esforço de desenvolver estratégias para enfrentar, ainda que de forma paliativa, os problemas de acesso e permanência dos alunos, tal como a implementação do Programa Bolsa Família que apresenta como condicionalidade a presença das crianças e adolescentes na escola.

Considerando o ensino médio, há também um equilíbrio entre o número de matrículas e a população em idade escolar, com uma cobertura de 82,2% da demanda potencial em toda a RMGSL. No entanto, esse saldo positivo é conduzido em sua totalidade por São Luís, pois todos os demais municípios registraram uma oferta (matrículas) menor que a demanda potencial (população em idade escolar). O município de São José de Ribamar novamente apresentando o maior déficit, seguido de Paço do Lumiar – mais uma vez justificado pelo fluxo de alunos para a capital –, Santa Rita, Alcântara e Icatu.

Em se tratando da Educação de Jovens e Adultos (EJA), nota-se uma redução no número de matrículas, observado tanto na RMGSL como no Maranhão. Essa redução pode ser explicada por alguns fatores, como: a) redução gradual na quantidade de jovens e adultos analfabetos; b) aumento da oferta de ensino fundamental e médio; c) aumento da escolaridade da população; d) redução na taxa de distorção idade-série; e) gradual redução do financiamento para as turmas de EJA.

Considerando a distorção idade-série do ensino fundamental, no ano de 2016, 20,5% dos alunos registraram idade superior à adequada para a série que cursam, representando uma queda de 37,8 p.p. em relação ao ano de 2000. Apesar da melhoria, a distorção idade-série também é um elemento marcante da desigualdade na educação entre os municípios que compõem a RMGSL. Em Morros (36,9%) e Alcântara (27,6%), encontravam-se os maiores percentuais de estudantes do ensino fundamental com idade acima da apropriada, no ano de 2016. Os municípios com menores distorções da RMGSL foram: Rosário (16,1%), São Luís (15,1%) e São José de Ribamar (14,7%). No ensino médio, a distorção idade-série mostrou-se superior à do ensino fundamental, em todo o período analisado. Em 2016, os municípios de Morros (56,1%) e Icatu (50,9%) apresentaram os maiores níveis de defasagem, enquanto o melhor resultado foi o da capital São Luís (25,7%), seguida de Paço do Lumiar (31,4%) e São José de Ribamar (31,9%).

No que se refere à qualidade da educação, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), verificou-se que nos anos iniciais do ensino fundamental, a RMGSL vem evoluindo progressivamente desde que o IDEB começou a ser calculado: 2009 (3,9), 2011 (4,0), 2013 (4,1) e 2015 (4,4). Na comparação interanual, 2009 e 2015, 76,9% dos municípios da RMGSL apresentaram crescimento no indicador, sendo mais acentuado em Cachoeira Grande (1,4 pontos), Presidente Juscelino (1,4 pontos) e Rosário (1,1 pontos). Contudo, no período analisado, 23,1% dos municípios da RMGSL apresentaram queda no índice, sendo eles: São José de Ribamar (-0,5 pontos), Axixá (-0,2 pontos) e Paço do Lumiar (-0,1 pontos). Mediante a melhoria do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental, espera-se uma alteração positiva importante no IDEB dos anos finais. O que se observa é que há também crescimento do índice em todos os municípios, mas não no ritmo necessário para atingir a meta, uma vez que 84,6% dos municípios não atingiram a meta estipulada para 2015.

Com uma alta taxa de analfabetismo e um baixo IDEB dos anos iniciais e finais, não se pode esperar uma elevada escolaridade da população adulta. No ano de 2010, 34,9% da população de 25 anos ou mais de idade da RMGSL não tinham instrução e tinham apenas o fundamental incompleto (sendo 18,5% analfabetos), com mais representatividade na capital São Luís e nos municípios de Rosário, Santa Rita, Icatu e Alcântara; 14,9% possuíam apenas nível

fundamental completo ou médio incompleto, com destaque para as cidades de Rosário, Santa Rita, Raposa, Alcântara e Bacabeira; as pessoas com nível médio completo ou superior incompleto representaram a maioria, com 38,7% do total, dentre os municípios, apenas Cachoeira Grande e Presidente Juscelino apresentaram percentual baixos; já considerando o nível superior, apenas 11,11% da população tinha essa escolaridade, com destaque para São Luís e entorno, além de Rosário, enquanto na outra ponta, apenas 97 pessoas na cidade de Cachoeira Grande foram classificadas com nível superior completo.

No período analisado, houve aumento no número de cursos de graduação em instituições públicas e privadas na RMGSL. No entanto, a análise desagregada por município demonstra que a tendência do aumento no número de cursos de graduação não ocorreu de forma homogênea, pois as IES presentes na RMGSL concentram-se principalmente no município de São Luís (82,6%). Em 2017, a RMGSL possuía 69 instituições de Ensino Superior (presenciais e a distância) ativas, com predomínio de instituições privadas (89,9%) e os municípios de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Morros, Presidente Juscelino e Santa Rita não possuíam IES, o que pode justificar os movimentos migratórios dessas localidades para os demais municípios da RMGSL.

Considerando o tema saúde, no período de 1997 a 2015, houve um significativo avanço na cobertura vacinal na RMGSL, assim como no Maranhão e no Brasil. Nos anos de 2016 e 2017, todavia, houve uma significativa redução na cobertura, nos três níveis analisados. A única vacina para crianças de até um ano de idade que se manteve dentro da meta estabelecida durante todo o período analisado foi a BCG, nos três níveis territoriais analisados. Destaca-se, também, que as doses das vacinas Rotavírus Humano, Meningococo C, Penta e Pneumocócica não ficaram dentro da meta estabelecida em nenhum ano na série analisada da RMGSL.

Sobre a atenção básica, em 2003 todos os municípios da RMGSL possuíam Equipe de Estratégia da Saúde da Família (ESF) implantada (BRASIL, 2018b). Na RMGSL, a proporção de cobertura do ESF é superior ao observado no Maranhão e no Brasil. O município de Morros apresentou a maior cobertura da ESF, durante todo o período analisado (em apenas três anos a cobertura não foi de 100%). Os municípios de Paço do Lumiar e Raposa apresentam a segunda maior cobertura das equipes do ESF no período analisado (com 11 anos em que apresentaram 100% de cobertura); seguidos de Axixá juntamente com Raposa (10 anos com 100% de cobertura); Bacabeira, Cachoeira Grande e Icatu (com nove anos em que a cobertura foi 100%); e Alcântara (seis anos com cobertura de 100%). Os municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís não apresentaram taxa de cobertura de 100% em nenhum ano da série analisada, isso pode ser explicado pelo fato de serem os municípios com maior contingente populacional da RMGSL.

Na RMGSL, a relação de profissionais médicos e profissionais enfermeiros por mil habitantes saiu de 0,9 para 1,4 no período de 2007 a 2017, taxa superior à do Maranhão, mas ainda abaixo do Brasil. Apenas o município de São Luís possui uma taxa superior a 1, dentre os 13 que compõem a RMGSL. As especialidades médicas existentes na RMGSL totalizavam 56, capitaneadas por São Luís (56), seguido pelos municípios de São José de Ribamar (18) e Paço do Lumiar (18). São Luís apresenta a maior quantidade de especialidades médicas, devido ao maior número de estabelecimentos de saúde, tanto da atenção básica, como da média e alta complexidade.

Houve elevação da taxa de internação na RMGSL, principalmente entre os anos de 2009 e 2012, depois a taxa volta a cair, mas encerra 2017 (5,1) com uma taxa levemente superior a 2008 (5,0). No Maranhão, o aumento da taxa de internação foi mais significativo que o registrado na RMGSL, enquanto no Brasil houve redução. As principais causas de internação na RMGSL, no período de 2007 a 2017, foram: gravidez, parto e puerpério (27,8%); doenças do aparelho digestivo (10,5%); doenças do aparelho respiratório (8,4%); neoplasias (tumores) (7,6%); algumas doenças infecciosas e parasitárias (7,6%); doenças do aparelho circulatório

(6,4%); lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (5,8%). Analisando por sexo, nota-se que um percentual de 27,77% das internações entre as mulheres é gravidez, parto e puerpério, seguido por doenças do aparelho digestivo (5,37%), neoplasias (tumores) (5,09%), doenças do aparelho geniturinário (4,91%) e doenças do aparelho respiratório (4,03%). Dentre os homens, as principais causas de internações são as doenças do aparelho digestivo (5,11%), doenças do aparelho respiratório (4,36%), lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (4,16%), algumas doenças infecciosas e parasitárias (3,82%).

Tanto o Brasil (12,4), como o Maranhão (15,2) e a RMGSL (16,1) estão dentro dos padrões considerados aceitáveis para a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) pela OMS, embora se enquadrem na faixa de baixa TMI no ano de 2015. Os municípios menos populosos registraram uma tendência decrescente do número de óbitos no período analisado (Alcântara, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Raposa e Rosário), com algumas exceções como Axixá e Santa Rita (que apresentaram estabilidade). Já os municípios de Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís, que são os mais populosos, apresentaram crescimento na TMI no último período analisado, com destaque para os anos de 2014 e 2015. Fatores, como redução da taxa de fecundidade, a expansão dos serviços de saúde e de outros benefícios sociais associados ao acesso a novas tecnologias em saúde, podem ser classificados como causas para o decréscimo da mortalidade infantil no país, bem como no Maranhão e na RMGSL. Por um lado, é importante esclarecer que à medida que os indicadores se aproximam dos padrões considerados desejáveis, é esperado que o ritmo da queda diminua e se estabilize, fazendo-se necessários maiores investimentos para garantir uma continuidade no ritmo de melhoria dos indicadores (UNILESL, 2014c).

Nota-se, também, uma redução significativa do número de óbitos por causas maternas na RMGSL, em um ritmo bem superior ao registrado no Maranhão. Com exceção de São José de Ribamar, todos os municípios apresentaram redução dos óbitos no período de 2000 a 2015. A Razão de Mortalidade Materna (RMM) da RMGSL apresentou redução (passou de uma média de 88,2 em 2000-2005 para 74 em 2011-2015), enquanto a taxa do Maranhão registrou crescimento (passou de 82,6 para 86,9), muito embora ambas as taxas tenham permanecido no nível considerado alto. Em Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís, a RMM também registrou um decréscimo, mas manteve-se no patamar considerado alto. Tanto para redução dos óbitos infantis como maternos, contribuiu significativamente a expansão da cobertura da ESF, na RMGSL.

Durante o período de 2000 a 2015, contabilizou-se um total de 103.482 óbitos na RMGSL, com tendência de crescimento que também foi observada no Maranhão e no Brasil. A Taxa Bruta de Mortalidade (TBM) da RMGSL também registrou crescimento e a média em todo o período considerado foi de 5,5 óbitos para cada 1.000 residentes. No Maranhão, a média da TBM de 2000 a 2017 foi de 4,0; no Brasil a taxa foi de 5,8. Os municípios com maior TBM foram: Rosário (5,1‰), São Luís (4,9‰), Bacabeira (4,4‰), Raposa (4,0‰) e Santa Rita (3,7‰). As principais causas de óbitos, no período de 2000 a 2015, na RMGSL, foram as doenças do aparelho circulatório (25,8‰) e as causas externas de morbidade (15,2‰). Essas também foram as principais causas no Brasil e no Maranhão. A terceira maior causa de óbito na RMGSL foram as neoplasias (13,7‰). Analisando os óbitos por sexo, constata-se que as neoplasias malignas foram a causa mais frequente de mortes entre mulheres. Sobre as doenças do aparelho circulatório, as principais vítimas foram os homens, que somaram 61,7%. Em se tratando de mortes por causa externas, 90,8% dos casos foram de homens, com destaque para as agressões ou homicídios (57,3%) e acidentes de transportes (17,7%).

Tratando-se sobre violência, o número de ocorrências enquadradas como Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) na RMGSL decresceu sistematicamente entre os anos de 2015 e 2017, passando de 1.017 de casos registrados em 2015, para 689 em 2016 e 617 em

2017, reduzindo, assim, a taxa de homicídio de 64,8 mortes a cada 100 mil habitantes em 2015 para 38,0 em 2017. Aproximadamente, 80% dos CVLI foram com emprego da arma de fogo, na RMGSL. Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, São José de Ribamar e São Luís foram os municípios que contabilizaram diminuição no número e na taxa de homicídios. Segundo o Atlas da Violência (2017), em 2015, 71,9% dos casos de homicídios no Brasil deram-se, em decorrência do uso de armas de fogo, o que mostra que o perpetrador prioriza o uso da arma de fogo na tentativa de minimizar as chances de sobrevivência da vítima. Essa questão está também relacionada aos diferentes aspectos do crime organizado, como tráfico de drogas e contrabando de armas.

No tocante à evolução das ocorrências de Crimes Violentos Não Letais Intencionais (CVNLI) na RMGSL, constatou-se que, em 2014, ocorreram 44.900 casos em 2015, com redução para 42.628 em 2017 (redução de 5,1%), pressionada, principalmente, pelo recuo nas lesões corporais (-16,2%), uma vez que os roubos (-0,5%) e os estupros (-0,9%) registraram reduções mais modestas. Os quatro municípios da Grande Ilha de São Luís, concentram a maior parte das notificações de CVNLI da Região, com percentual médio de 74% em toda a série analisada. Somente São Luís concentrava 87,8% dos CVNLI da RMGSL em 2017. Pode-se atribuir essa concentração ao grande contingente populacional, forte presença de indústrias, de áreas de comércio e de oferta de serviços nesses quatro municípios, principalmente em São Luís.

Na pesquisa sobre a percepção da criminalidade, 66,7% dos entrevistados na RMGSL responderam que tiveram a sensação de que o crime vem aumentando, embora 53,1% tenham declarado não ter sido sofrido nenhum tipo de crime nos últimos quatro anos. Muitos relataram ter parentes, amigos ou vizinhos que passaram por alguma situação do tipo. A percepção de aumento da criminalidade vai em direção contrária aos registros de CVLI e CVNLI, os quais apresentaram redução nos últimos anos. O resultado dessa percepção é o aumento da sensação de insegurança que decorre também do fato de os entrevistados não constatarem aumento no policiamento municipal. A sensação permanente de insegurança tem o potencial de afetar toda a vida de quem vive assim, inclusive o lazer. Não obstante, ao serem perguntados se mudaram seus horários de lazer ou de trabalho para se proteger da violência, 53,5% do total de entrevistados da RMGSL responderam negativamente. Dentre as causas consideradas muito importantes para o avanço da violência, estão: uso de drogas, ausência do poder público, tolerância com criminosos sentenciados, falta e educação para menores, desemprego e pobreza.

No tema rendimento, houve uma significativa evolução da renda na RMGSL, com crescimento de 11,7% ao ano entre 2000 e 2010, marcando uma taxa de crescimento superior ao registrado no plano nacional (8,1% a.a.) e estadual (11,2% a.a.). Os municípios que apresentaram a maior evolução no indicador foram Bacabeira (14,3% a.a.) e Raposa (12,8% a.a.). Apesar da evolução, verifica-se ainda uma significativa desigualdade de renda entre os municípios da RMGSL, principalmente entre os municípios da ilha e os municípios do continente. Enquanto São Luís (R\$ 855,3), São José de Ribamar (R\$ 471,5) e Paço do Lumiar (R\$ 474,0) apresentaram valores acima da média da RMGSL (R\$ 315,0) e do Maranhão (R\$ 402,7), os dez municípios restantes estão em patamar inferior às esferas citadas em 2010. A maior parte da renda é proveniente do trabalho, principalmente nos municípios da Grande Ilha. Nos demais, a maior composição é proveniente de aposentadorias, transferências e auxílios, com destaque para Icatu (51,7%) e Cachoeira Grande (51,0%).

O número de famílias beneficiadas por Programas de Transferência de Renda (PTR) registrou crescimento de 7,3% a.a. no período de 2004 a 2017. Ainda em termos relativos, é interessante destacar a expressiva ampliação de beneficiários, nos municípios de Raposa (16,3% a.a.), Cachoeira Grande (10,6% a.a.), Morros (10,5% a.a.), Axixá (10% a.a.) e Bacabeira (10% a.a.). No entanto, o maior contingente de famílias favorecidas pelo programa concentra-se nos municípios da grande ilha. O total de beneficiários no ano de 2017 foi de 157,4

mil famílias, com um montante transferido de R\$ 334,5 milhões. O número de beneficiados pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) também se ampliou significativamente na RMGSL (8,8% a.a.), entre 2004 a 2017, registrando uma taxa de crescimento anual superior ao observado no estado (5,7% a.a.) e no país (6,3% a.a.).

No último ano, contabilizou-se um total de 59,6 mil favorecidos na RMGSL, o qual representou um repasse de mais de R\$ 671,7 milhões. Observa-se, então, que uma forte dependência das transferências de renda, tanto no estado quanto na RMGSL, se deu em um contexto de ampliação delas. O percentual de famílias e beneficiários dos programas já citados expandiu-se expressivamente na RMGSL, mais de 53% das famílias residentes são beneficiárias seja do PBF ou do BPC, e o montante repassado representa apenas 0,25% do PIB da RMGSL. Já no Maranhão, o percentual das famílias favorecidas pelos programas é bem maior (cerca de 67,3% em 2017) e o total de recurso transferido representa 5,8% do PIB estadual.

No que tange às condições de habitação, o déficit habitacional da RMGSL foi correspondente a 71.183 unidades habitacionais (57.707 na área urbana e 19.998 na rural), evidenciando a grande necessidade de construção de moradias para suprir as necessidades de famílias residentes nos municípios. A análise da composição do déficit desagregada por município evidencia que a coabitação familiar foi maior que os demais componentes apenas em Paço do Lumiar (2.556), São José de Ribamar (4.101) e São Luís (28.271), cuja quantidade influenciou sobremaneira o resultado da RMGSL. Nos demais municípios, o componente que apresentou resultado mais expressivo foi o de domicílios precários.

5.3 Desenvolvimento Humano e Vulnerabilidade Social

Tratando sobre desenvolvimento humano, a análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) evidencia uma evolução gradual no padrão de desenvolvimento humano da RMGSL, uma vez que se observa a retirada gradual dos municípios da faixa de muito baixo desenvolvimento humano. O IDHM médio da RMGSL permaneceu na faixa de muito baixo desenvolvimento humano nos anos de 1991 (0,350) e 2000 (0,460) e passou para faixa de médio desenvolvimento humano em 2010 (0,623). Cabe destacar que esse desempenho acompanhou a evolução do índice no estado, que também permaneceu faixa de muito baixo desenvolvimento humano nos anos de 1991 (0,357) e 2000 (0,476) e passou a para faixa de médio desenvolvimento humano em 2010 (0,639). Todas as dimensões do IDHM da RMGSL evoluíram durante o período em análise: IDHM-E saiu de 0,194 (muito baixo desenvolvimento humano) para 0,572 (baixo DH); a de Longevidade avançou de 0,549 (baixo desenvolvimento humano) para 0,760 (alto DH); e a de Renda aumentou de 0,434 (muito baixo DH) para 0,551 (baixo DH), entre 1991 e 2010.

O IDHM também foi calculado em âmbito intramunicipal. Vinte Regiões Metropolitanas brasileiras e a Região Metropolitana de São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara que, na época, configuraram a Região Metropolitana) foram divididas em 126 Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). Na análise dos dados por meio das UDHs, observa-se que as disparidades entre elas são maiores do que as disparidades observadas entre os municípios. Assim, as UDHs traduzem com maior precisão os pontos mais frágeis em cada tema consultado, objetivando um maior auxílio nos processos decisórios de qualquer natureza. No ano de 2010, a maioria das UDHs (51) obteve resultados que as classificaram na faixa de muito alto desenvolvimento humano (dh) (2 em Paço do Lumiar, 4 em São José de Ribamar e 45 em São Luís); 49 UDHs situaram-se na faixa de alto dh (4 em Paço do Lumiar, 8 em São José de Ribamar e 37 em São Luís); 25 UDHs foram classificadas na faixa de médio dh (4 em Paço do Lumiar, 1 em Raposa, 5 em São José de Ribamar e 15 em São Luís); apenas a UDH de Alcântara foi classificada na faixa de baixo IDH e nenhuma das UDHs foi

classificada na faixa de muito baixo dh, evidenciando a melhoria nas condições de saúde, de acesso ao conhecimento e de padrão de vida dos habitantes da Região em análise.

No tocante ao tema vulnerabilidade social, a análise do desempenho geral do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) na RMGSL mostra uma sensível redução da vulnerabilidade social na Região, no período de 2000 a 2010, com grande concentração dos municípios na faixa de muito alta vulnerabilidade social (vs) em 2010. Todas as dimensões do IVS da RMGSL apresentaram uma sensível melhora durante o período em análise, mas não o suficiente para saírem da faixa de muito alta vs. A análise do IVS Infraestrutura Urbana indica a existência de um grande vazio na oferta de serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), somado à baixa remuneração do trabalho. O IVS Renda e Trabalho apresentou avanço com a redução do percentual de pobres e da taxa desocupação; todavia, assistiu-se ao aumento do trabalho infantil. O IVS-Capital Humano foi a dimensão que apresentou maior avanço, resultado da redução na mortalidade infantil, do aumento da escolaridade de crianças e adolescentes e da redução da taxa de analfabetismo. Por outro lado, o percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham (*nem nem*) e possuem renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo não apresentou redução.

5.4 Considerações

A partir dos dados e informações levantadas no eixo condições de vida, pode-se apontar que as principais problemáticas RMGSL são:

Demografia:

- Crescimento populacional acima da média do estado (considerando o horizonte até 2040) e crescente concentração da população do estado na RMGSL, que resultou em um processo de ocupação desordenado principalmente na capital São Luís e, mais recentemente, nos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar (expansão dos aglomerados subnormais e elevado déficit habitacional, por exemplo);
- Elevada migração, tanto entre a Região Metropolitana como demais municípios do estado, para São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, pressionando a demanda por serviços e a oferta de emprego na Grande Ilha, além do aumento da violência. Essa extrema concentração populacional na Grande Ilha chama a atenção para a necessidade de interiorização de serviços e de políticas públicas de emprego e renda no estado como um todo e nos municípios do continente da RMGSL, em especial em Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande e Rosário, que vêm reduzindo suas participações populacionais na Região;
- Apesar do envelhecimento da população, devido às reduções nas taxas de natalidade e fecundidade, a maior parte da população da RMGSL encontra-se na faixa etária de 15 a 24 anos, evidenciando a necessidade de políticas públicas voltadas para adolescentes e jovens, em especial para população carente.

Educação:

- Necessidade de ampliação da oferta de creches;
- Necessidade de ampliação da oferta de ensino médio em todos os municípios, com destaque para São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Morros cujas demandas são atendidas por São Luís, ocasionando a intensificação de movimento pendular (no caso dos municípios da Grande Ilha) e de movimento migratório, no caso dos municípios do continente;

- Elevada taxa de analfabetismo nos municípios do continente. Apesar disso, a oferta de matrículas EJA vem se reduzindo;
- Baixos níveis de escolarização, decorrentes de altas taxas de analfabetismo, alta distorção idade-série, baixo IDEB e grande concentração de IES na capital São Luís.

Saúde:

- Necessidade de maior cobertura (São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar) e eficiência (nos demais municípios) na atuação do Programa Estratégia Saúde da Família (ESF), que poderá se traduzir em: ampliação da cobertura vacinal, redução de internações de doenças sensíveis à atenção básica e redução da mortalidade materna e infantil;
- Crescimento da taxa de internação e de mortalidade, com destaque para a incidência de mortes por doenças do aparelho circulatório, para as causas externas e para o câncer. As doenças do aparelho circulatório (doenças cerebrovasculares, isquêmicas do coração, infarto agudo do miocárdio) e as causas externas (Agressões e acidentes de transporte) vitimam mais os homens. As mulheres são as maiores vítimas do câncer (colo de útero e mama);
- Concentração de equipamentos e especialidades médicas em São Luís.

Violência:

- Altas taxas de homicídios em São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar;
- Articulação entre a guarda municipal e a polícia civil presente apenas no município de São Luís. Necessidade de ampliar essa estratégia para os demais municípios, em especial os da Grande Ilha.

Assistência Social:

- Alerta para a situação de exploração sexual e violência contra crianças e adolescentes, expressa nos dados de saúde que mostram que 5,4% das internações de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos são decorrentes de gravidez, parto ou puerpério. Os Centros de Referências Especializados em Assistência Social (CREAS) da RMGSL registraram 979 atendimentos de crianças ou adolescentes vítimas de abuso sexual, no período de 2012 a 2018;
- Alerta para a situação de Trabalho Infantil. Os Centros de Referências Especializados em Assistência Social (CREAS) da RMGSL contabilizaram, aproximadamente, 1.353 atendimentos de crianças até 15 anos de idade em situação de trabalho infantil, no período de 2012 a 2018.

Habitação:

- Elevado déficit habitacional decorrente, principalmente, de casas construídas com material inadequado;
- Elevada concentração de aglomerados subnormais (invasões, favelas, vilas, etc.), em São Luís, São José de Ribamar, Paço de Lumiar e Raposa.

Vulnerabilidade Social:

- Vulnerabilidade Social muito alta, expressa por:
 - Deficiência nos serviços de saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo;
 - Baixo rendimento;
 - Excessivo tempo de deslocamento de casa para o trabalho;
 - Elevado percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo;
 - Aumento do trabalho infantil.



Eixo MOBILIDADE

6 EIXO MOBILIDADE

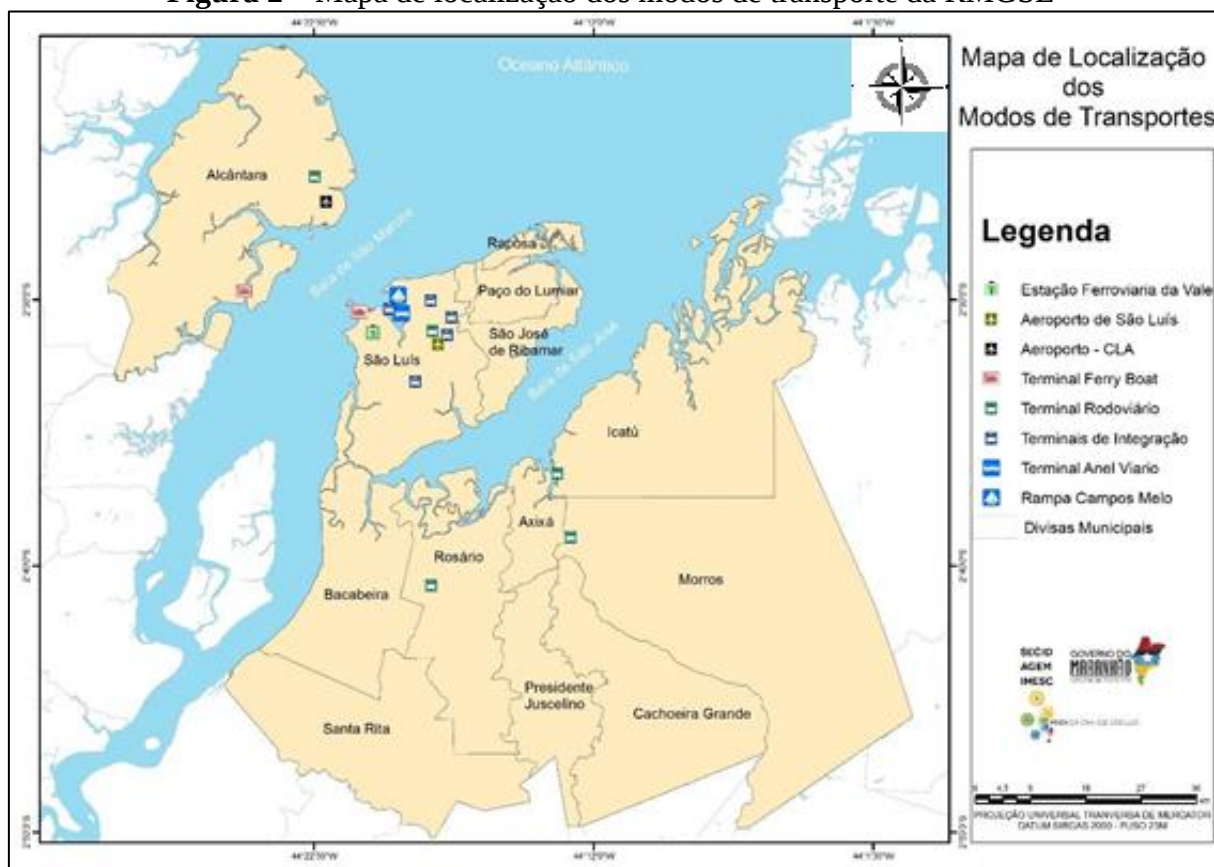
6.1 Características viárias

A RMGSL é formada por um sistema rodoviário composto por rodovias federais e estaduais que conectam a Região ao restante do país. Devido à sua formação tanto insular como continental, a RMGSL divide-se com os quatro municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar), que são ligados ao continente por uma única rodovia (BR-135), e os demais municípios da RMGSL – Bacabeira, Santa Rita, Alcântara, Rosário, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Icatu e Axixá – que possuem ligações com os demais municípios do Maranhão.

Para os fluxos veiculares provenientes do continente, o acesso até São Luís é feito prioritariamente pela BR-135, podendo ser feita também através do transporte marítimo (principalmente do município de Alcântara e Icatu). Na Ilha do Maranhão, é possível ver a conexão entre os municípios, possuindo diversas vias de ligação e permitindo integração territorial. Em relação às rodovias estaduais, a capital São Luís possui conexão com o município de Raposa através da MA-203 e com o município de Paço do Lumiar e São José de Ribamar através das rodovias MA-201, MA-202 e MA-203, em razão de serem circunvizinhos à capital.

Em relação aos modais de transportes da RMGSL, é possível verificar a grande concentração na capital São Luís, apesar de apresentar um grande potencial de integração intermodal ao longo do seu território.

Figura 2 – Mapa de localização dos modos de transporte da RMGSL



Fonte: PDDI

6.2 Atores Institucionais

No Maranhão, 60 municípios possuem trânsito municipalizado, sendo nove municípios integrantes da RMGSL, de acordo com o **Quadro 4**. A municipalização garante que cada município seja responsável pela legislação do trânsito, sinalização e fiscalização, além de atender melhor o cidadão, coibindo infrações e acidentes. De acordo com o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN):

Para os municípios se integrarem ao Sistema Nacional de Trânsito, exercendo plenamente suas competências, precisam criar um órgão municipal executivo de trânsito com estrutura para desenvolver atividades de engenharia de tráfego, fiscalização de trânsito, educação de trânsito e controle e análise de estatística. Conforme o porte do município, poderá ser reestruturada uma secretaria já existente, criando uma divisão ou coordenação de trânsito, um departamento, uma autarquia, de acordo com as necessidades e interesse do prefeito. (CTB, 1997).

Quadro 4 - Municipalização do trânsito na RMGSL

Município	Órgão Responsável
Alcântara	Departamento Municipal de Trânsito e Transporte
Axixá	Departamento Municipal de Trânsito
Icatu	Departamento Municipal de Trânsito
Morros	Departamento Municipal de Trânsito
Paço do Lumiar	Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo, Transporte e Trânsito
Rosário	Departamento Municipal de Trânsito
Santa Rita	Departamento de Trânsito e Transporte
São José de Ribamar	Secretaria de Transporte Coletivo, Trânsito e Defesa Social
São Luís	Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito

Fonte: DENATRAN (2018)

Os demais municípios, como Cachoeira Grande, Presidente Juscelino e Raposa, não possuem qualquer órgão responsável pela legislação de trânsito, apesar de estarem na RM, inclusive Raposa, mesmo estando na Ilha do Maranhão e tendo a 6ª maior frota (**Gráfico 6**), não apresenta estrutura de fiscalização e controle do trânsito.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) do Governo Federal (Lei Federal n.º 12.587/2012) orienta os municípios a elaborarem os seus planos de mobilidade, lei específica para reger as políticas de mobilidade do município. Além disso, a referida lei exige essa ação a todos os municípios acima de 20 mil habitantes, além de exigir que qualquer município integrante de Região Metropolitana possua o seu.

Dos treze municípios da RMGSL, apenas São Luís possui legislação que trate especificamente da mobilidade urbana (Lei Municipal n.º 6.292/2017). A maioria dos municípios da Região possui apenas planos ou leis de planejamento e desenvolvimento urbano, que tratam da mobilidade de forma mais geral.

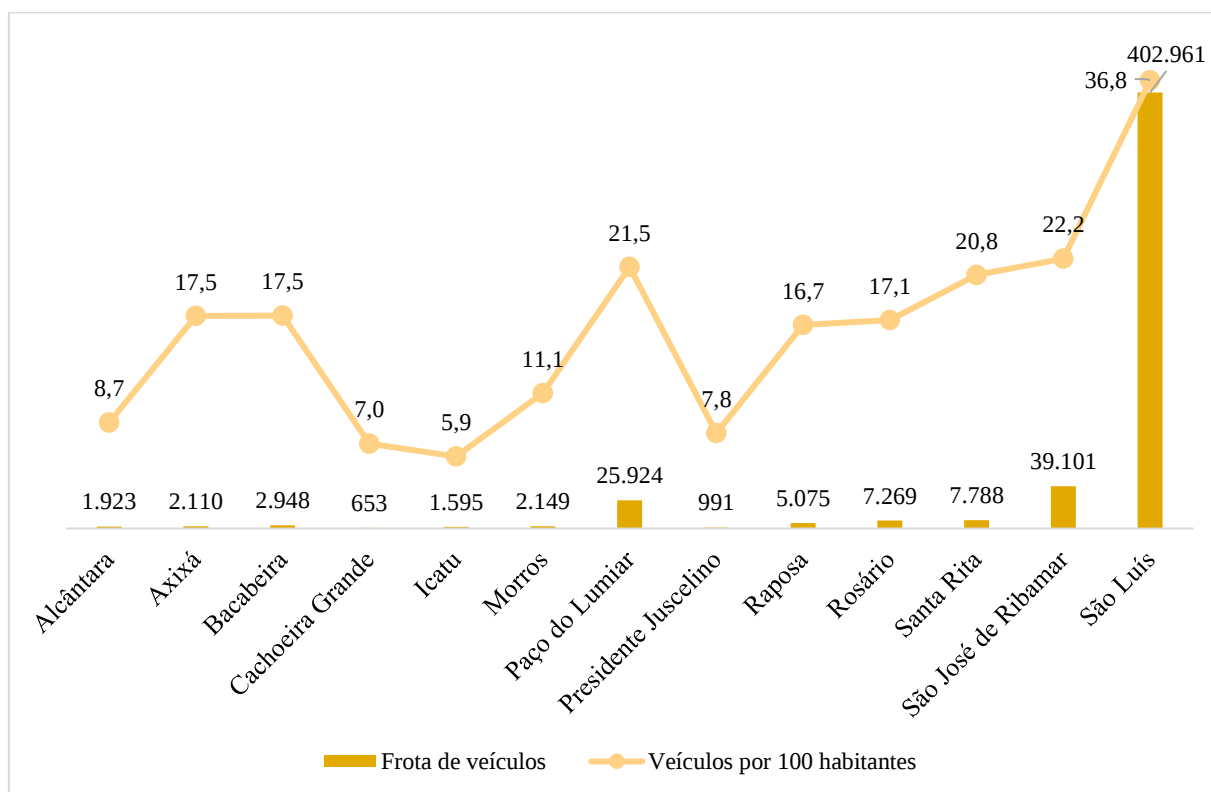
A PNMU orienta a integração entre projetos indutores do desenvolvimento urbano integrado, sendo de suma importância que haja adequada articulação entre os órgãos gestores de planejamento urbano e de trânsito e transporte municipal, a fim de constituir um sistema integrado de mobilidade urbana. De fato, as intervenções relacionadas à mobilidade devem ser compatíveis com os outros planos de organização urbana, existentes e atribuídos a cada município integrante da RMGSL, como os parâmetros de uso e ocupação do solo.

6.3 Frota de Veículos

Conforme dados do Departamento de Trânsito do Maranhão (DETRAN/MA), em 2018, a RMGSL contava com uma frota de 500.487 veículos, o que representava cerca de um terço do total de veículos do estado do Maranhão.

De acordo com os dados em 2018, o município de São Luís concentrava aproximadamente 80,5% do total de veículos existentes na RMGSL, seguido por São José do Ribamar (7,8%) e Paço do Lumiar (5%). Por outro lado, os municípios que apresentavam participações menos expressivas eram Presidente Juscelino e Cachoeira Grande, cujas representatividades em relação à frota total da RMGSL não chegavam nem a 1%, mesmo quando somadas. Comparativamente, quando observada a concentração populacional dos municípios da RMGSL, nota-se que, no ano de 2018, a população de São Luís representava 67,5% da população total da RMGSL; a de São José do Ribamar 10,8%; e a de Paço do Lumiar 7,4%. Ou seja, apesar de haver grande concentração populacional na capital maranhense, nota-se que a concentração veicular nessa localidade é ainda maior, em comparação com o cenário observado no restante da RMGSL. O **Gráfico 6** evidencia a discrepância da referida concentração no município de São Luís, em comparação com as outras cidades da RMGSL.

Gráfico 6 – Frota veicular e taxa de motorização nos municípios da RMGSL em 2018



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do DETRAN/MA (2019)

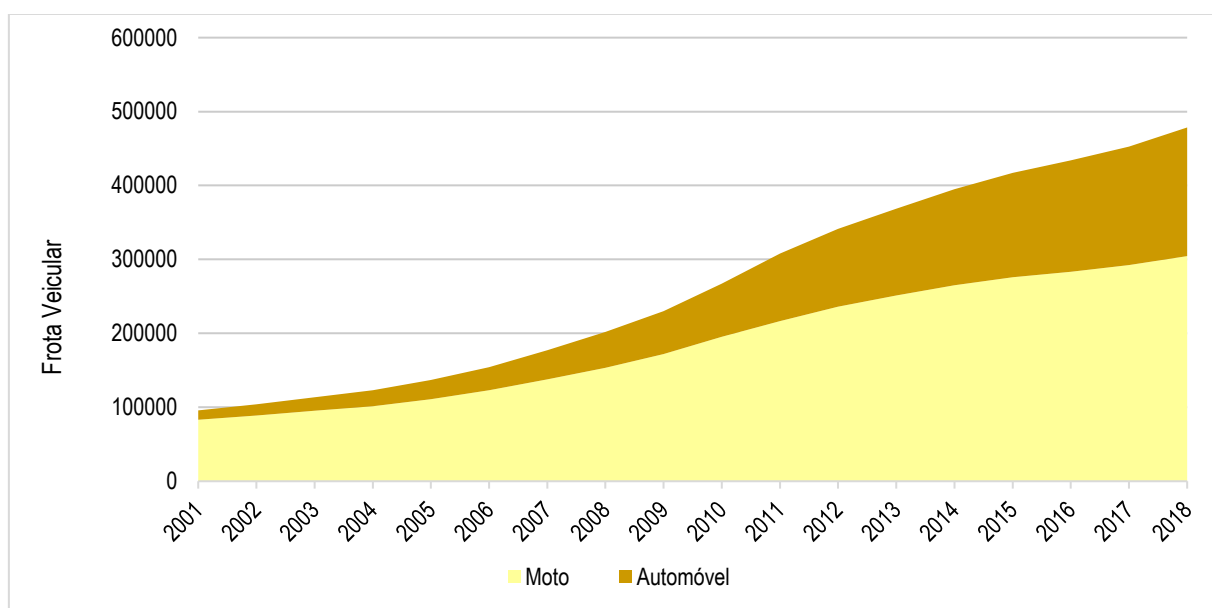
Ressalta-se ainda que, apesar da existência de uma forte discrepância da concentração veicular de São Luís em relação aos outros municípios da RMGSL (conforme o **Gráfico 6**), esta já foi ainda mais intensa do que é atualmente. Em 2001, a frota de São Luís correspondia a 95% de toda a frota da RMGSL. Comparando as taxas de motorização dos municípios da Região, também fica evidente a situação singular de São Luís, em relação aos outros municípios. A capital maranhense, em 2018, tinha taxa de motorização de 36,8 veículos para 100 habitantes.

Em seguida, estavam os outros três municípios que, junto a São Luís, compõem a área mais representativa da RMGSL, em termos populacionais e de oferta de comércio, serviços e instituições – São José do Ribamar (com taxa de motorização de 22,2 veículos para 100 habitantes); Paço do Lumiar (com taxa de 21,5 veículos para 100 habitantes) e Santa Rita (com taxa de 20,8 veículos para 100 habitantes). Os municípios com as menores taxas de motorização, em 2018, eram Icatu (com taxa de 5,9 veículos para 100 habitantes) e Cachoeira Grande (com taxa de 7 veículos para 100 habitantes).

Em relação a 2010, as taxas de motorização que mais obtiveram maior crescimento nos últimos 8 anos foram nos municípios de São José do Ribamar (crescimento de 14,4 p.p), Santa Rita (+12,5 p.p), São Luís (+12,4 p.p.) e Bacabeira (+11,6 p.p.).

A análise do **Gráfico 7** permite ainda verificar que, em 2001, a maioria da frota da RMGSL (83.188, representando 79,6%) era composta por automóveis. Em 2018, no entanto, essa proporção passou para 60,8% (304.497 veículos), indicando o aumento da participação de outros modos de transporte na composição da frota da Região. A mesma análise, quando desenvolvida para as motos, tem caráter complementar à primeira: enquanto em 2001, as motos representavam 12,1% da frota total da RMGSL (em número de 12.698), em 2018 sua participação na composição da frota da Região subiu para 34,7% (174.007 motos). Os resultados são compatíveis com a observação de que a quantidade de motos vem aumentando em taxas progressivamente superiores às de crescimento dos automóveis, na RMGSL.

Gráfico 7 – Série histórica da frota de automóveis e motos da RMGSL, entre 2001 e 2018



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do DETRAN/MA (2019)

Em paralelo ao aumento observado na frota de motocicletas na RMGSL, em alguns municípios, é possível observar o crescimento na quantidade de óbitos de motociclistas envolvidos em acidentes de trânsito, nos anos 2000 a 2016. Os municípios de Santa Rita, São José do Ribamar e São Luís destacam-se, segundo dados disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

6.4 Segurança Viária

A análise de dados de segurança viária para a Região Metropolitana da Grande São Luís deu-se por meio dos bancos de dados do DATASUS e da Polícia Rodoviária Federal. Em 2017, foram observadas 197 fatalidades, representando uma redução de menos 1% em relação ao ano anterior. Com relação à repartição das ocorrências fatais entre os municípios, constata-se que, em 2017, São Luís foi palco de aproximadamente 61% das fatalidades na RMGSL, seguido por São José do Ribamar (12%) e Paço do Lumiar (10%). Na capital, nota-se uma leve tendência de redução de acidentes fatais no período observado. Já nos outros municípios da RMGSL, não é possível identificar uma tendência uniforme de crescimento ou redução das fatalidades.

Relativizando as fatalidades por população (óbitos/100 mil habitantes), o município de Bacabeira apresentou a maior taxa de 58,64 óbitos/100 mil habitantes. Essa taxa deve-se provavelmente à proximidade das BRs 135 e 402. Santa Rita aparece em segundo, com uma taxa de 16,18 óbitos /100 mil habitantes.

Quadro 5 – Histórico de taxa de mortalidade por acidentes de trânsito (por 100 mil habitantes) nos municípios da RMGSL (2013-2017)

Taxa de mortalidade de por acidente de transporte dos municípios da RMGSL					
Município	2013	2014	2015	2016	2017
Alcântara	32,34	27,71	23,09	23,08	13,84
Axixá	42,71	42,44	16,88	8,39	-
Bacabeira	31,29	49,15	84,58	47,59	58,64
Cachoeira Grande	34,49	-	-	-	11,20
Icatu	-	7,62	22,68	3,75	11,18
Morros	10,79	5,33	-	26,16	15,56
Paço do Lumiar	14,99	11,24	15,27	9,17	15,52
Presidente Juscelino	-	24,48	16,13	15,96	-
Raposa	10,51	13,71	6,72	3,30	9,72
Rosário	31,72	26,60	9,59	19,04	14,18
Santa Rita	25,93	28,28	22,23	32,83	16,18
São José de Ribamar	17,02	13,92	11,48	7,39	13,04
São Luís	14,71	15,13	12,66	12,10	10,99

Fonte: PDDI, com base nos dados do DATASUS (2017)

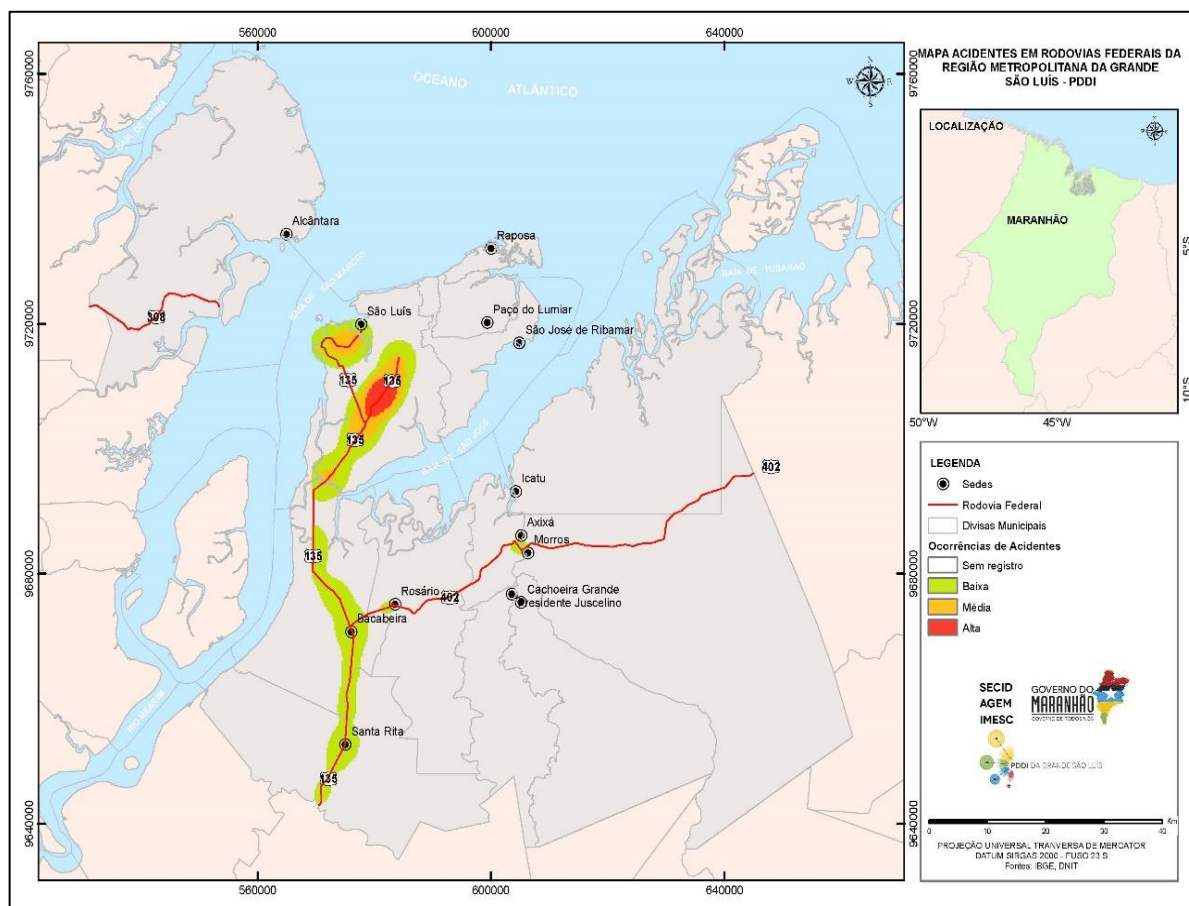
De acordo com dados publicados pela Organização Mundial da Saúde, taxas abaixo de 10 óbitos/100 mil habitantes são observadas em países e cidades com uma forte política voltada para a segurança viária. Comparativamente, a capital de Fortaleza apresentou uma taxa de 9,7 óbitos/100 mil habitantes, após uma intensa implantação de ações voltadas aos pedestres e ciclistas, bem como redução de limites de velocidade e intensificação de fiscalização. Por fim, nota-se que os usuários mais vulneráveis (pedestres, ciclistas e motociclistas) são os que mais vêm a óbito na RMGSL, representando mais de 80% dos dados válidos de acidentes fatais. Ressalta-se ainda que há subestimação dos dados apresentados, devido a problemas na cobertura do sistema e dificuldade na coleta desses.

Dentre os fatores de risco usualmente relacionados à ocorrência de acidentes fatais na Região, destacam-se: o não uso de capacetes por parte de motociclistas; a escassez ou ausência, em alguns municípios, de equipamentos de fiscalização eletrônica; a existência de deficiências na sinalização e geometria das vias (especialmente nas rodovias); e a ingestão de bebida alcoólica por parte de motoristas e motociclistas, dentre outros.

Quanto à análise de dados de acidentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF), foram coletados dados de acidentes para os anos de 2014 a 2017. Inicialmente, foi feita uma

caracterização dos acidentes ocorridos em 2017, que se encontravam georreferenciados (associados a coordenadas geográficas). A análise espacial (mapa de calor) realizada para os acidentes ocorridos na RMGSL é mostrada abaixo.

Mapa 6 – Mapa de análise espacial dos acidentes ocorridos em rodovias federais da Região Metropolitana da Grande São Luís, em 2017



Fonte: PDDI

No município de São Luís, existem dois acessos diretos ao Porto. Um é feito pelo centro da cidade de São Luís, passando pela Avenida dos Portugueses, parcialmente duplicada, e que não é recomendada para o tráfego de veículos pesados. O outro é a ligação rodoviária do Porto do Itaqui feita pela BR-135, partindo do quilômetro 11, rodovia federal, a qual se estende até Minas Gerais.

Ainda no âmbito do sistema rodoviário, destaca-se a ineficiência da infraestrutura cicloviária existente, devido à sua baixa extensão e falta de conectividade desse sistema, acarretando prejuízos, não só do ponto de vista da segurança viária, mas dificultando as possibilidades de integração com outros modais de transporte.

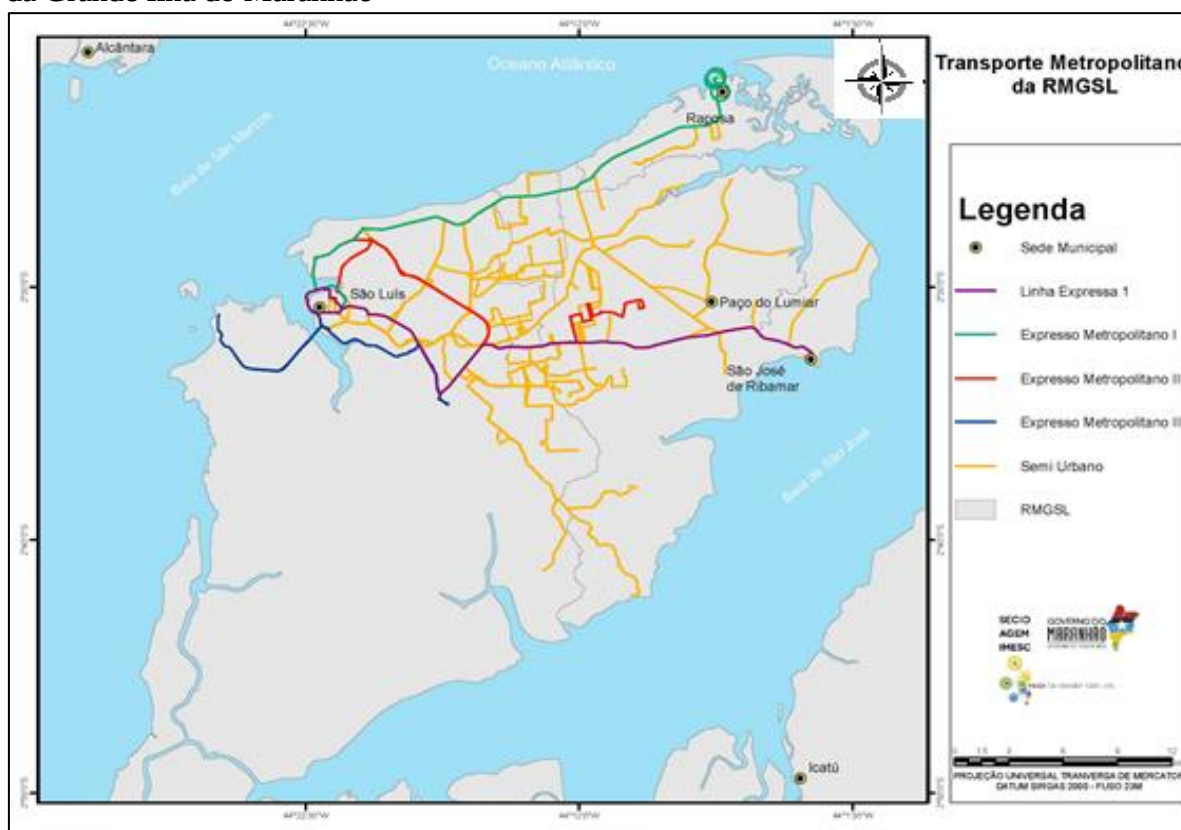
6.5 Transporte Público

O transporte público coletivo rodoviário que circula na Região é mais claramente dividido entre os sistemas de transporte coletivo semiurbano e o expresso metropolitano, que circulam predominantemente na Grande Ilha, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Raposa – e os externos à Ilha fazem a ligação da capital São Luís aos demais municípios.

O sistema semiurbano é um dos que operam em conjunto ao sistema municipal de transporte público de São Luís, servindo como transporte coletivo também para os municípios de Raposa, Paço do Lumiar e São José Ribamar. O sistema de transporte municipal de São Luís é o mais expressivo na RMGSL, sendo bem consolidado.

Quanto às ligações intermunicipais, o sistema de transporte público semiurbano toma grande importância, conectando os quatro municípios da Ilha. O **Mapa 7**, a seguir, apresenta o sistema de rotas das linhas de transporte metropolitano dos municípios da Ilha do Maranhão, composto por 68 linhas convencionais, ligadas aos terminais de integração (MOB, 2017), além de quatro linhas expressas.

Mapa 7 – Transporte metropolitano da RMGSL, linhas semiurbanas e expressas – municípios da Grande Ilha do Maranhão



Fonte: PDDI

A Ilha do Maranhão dispõe de cinco terminais de integração, sendo quatro destes utilizados em integrações semiurbanas: Terminal Praia Grande, Terminal da Cohama, Terminal da Cohab e Terminal São Cristóvão. O quinto terminal – Terminal Distrito Industrial – integra apenas linhas urbanas de São Luís. O sistema de transporte público ainda se concentra na capital São Luís, acarretando vias congestionadas provenientes dos demais municípios.

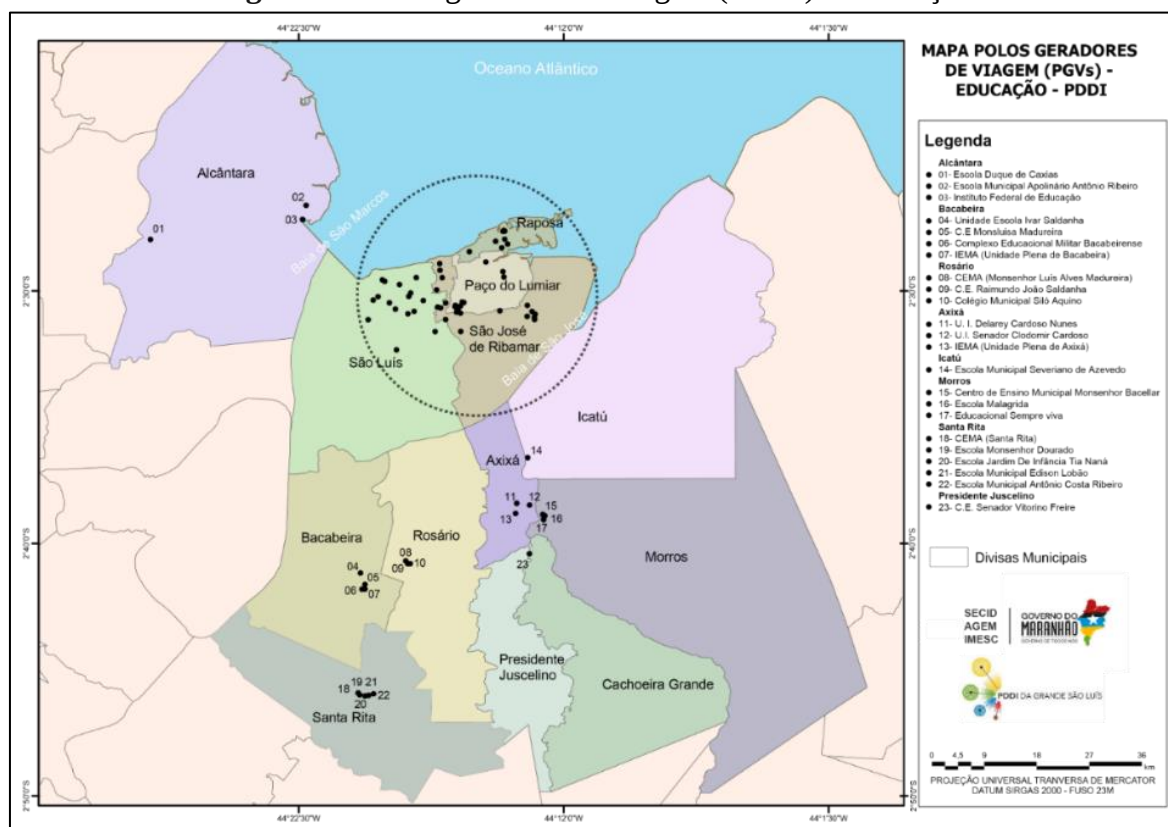
6.6 Polos geradores de viagem

Um importante fator urbano que influencia diretamente na mobilidade e nos deslocamentos dos moradores dos municípios é a distribuição espacial dos polos geradores de viagens (PGVs) na Região. Dentre os empreendimentos que mais atraem viagens em áreas urbanas, destacam-se os centros educacionais, centros de saúde, equipamentos comerciais de grande porte e estruturas de concentração de serviços, atendendo às diversas necessidades da

população. Além desses, grandes polos industriais e outras áreas geradoras de empregos também são responsáveis por alta atração de indivíduos.

Percebe-se a presença de PGVs do tipo educação na maioria dos municípios componentes da RMGSL. Em Santa Rita, Bacabeira, Rosário, Morros e Axixá, nota-se que os PGVs de instituições educacionais de ensino infantil, básico, médio e/ou superior concentram-se em porções específicas do território. A área da RMGSL aglutina a maior quantidade de PGVs do tipo educação, no entanto, corresponde justamente aos quatro municípios que formam a porção mais densa da Região (São Luís, São José do Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). Vale ressaltar que 57 instituições educacionais foram identificadas como sendo atratoras e produtoras de viagens, especialmente em horas-pico, nos quatro referidos municípios. Situam-se, especialmente, na porção nordeste de São Luís; nas porções noroeste e central de São José do Ribamar; na área nordeste de Paço do Lumiar; e na metade leste de Raposa.

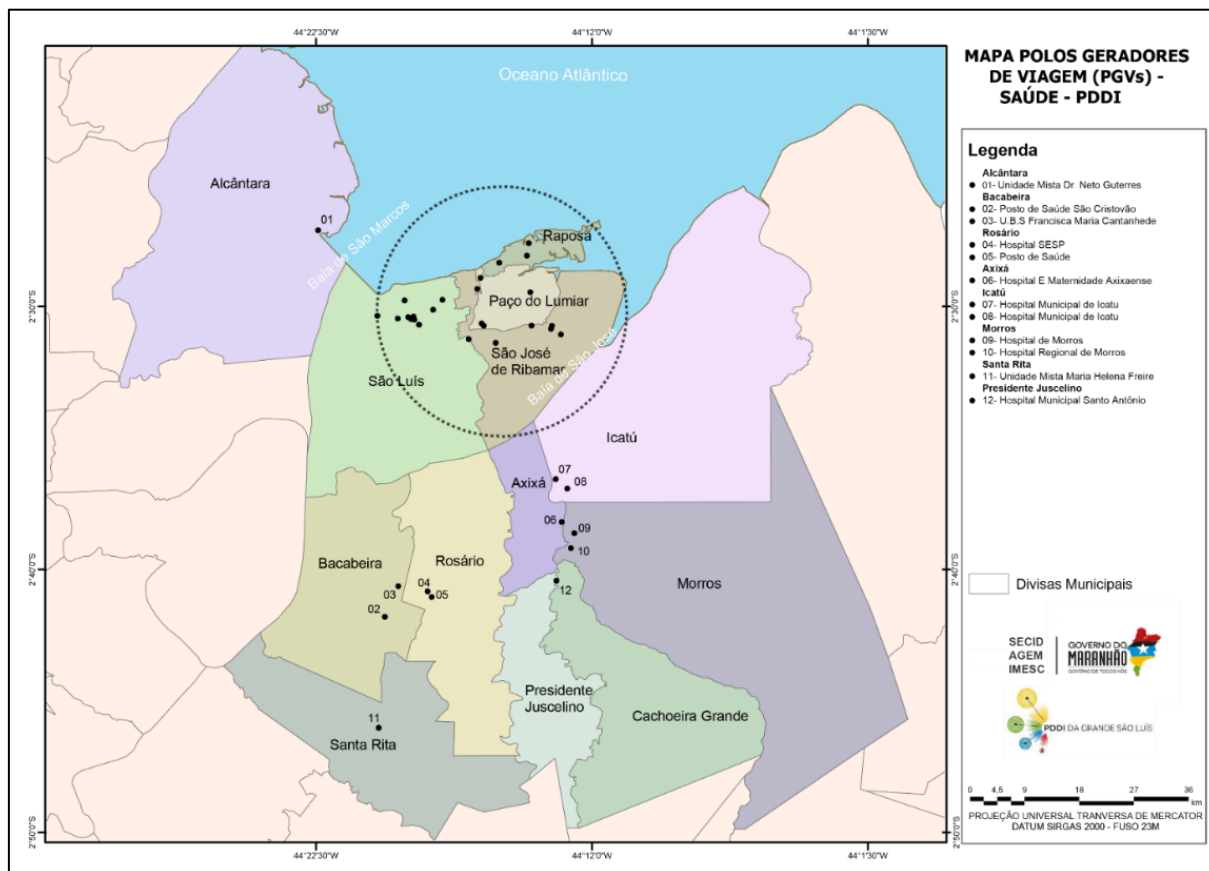
Figura 3 – Polos geradores de viagem (PGVs) – Educação



Fonte: PDDI

Com relação aos PGVs do tipo saúde, observa-se que sua situação espacial, em termos de localização, assemelha-se bastante àquela vista para os PGVs do tipo educação. Percebe-se a existência de um aglomerado de hospitais na região de fronteiras entre os municípios de Axixá, Icatu, Morros, Cachoeira Grande e Presidente Juscelino. No entanto, assim como observado para os PGVs do tipo educação, nota-se que a área da RMGSL que concentra a maior quantidade de PGVs do tipo saúde é a parte mais densa da Região, conformada pelos quatro municípios da Ilha do Maranhão.

Figura 4 – Polos geradores de viagem (PGVs) – Saúde



Fonte: PDDI

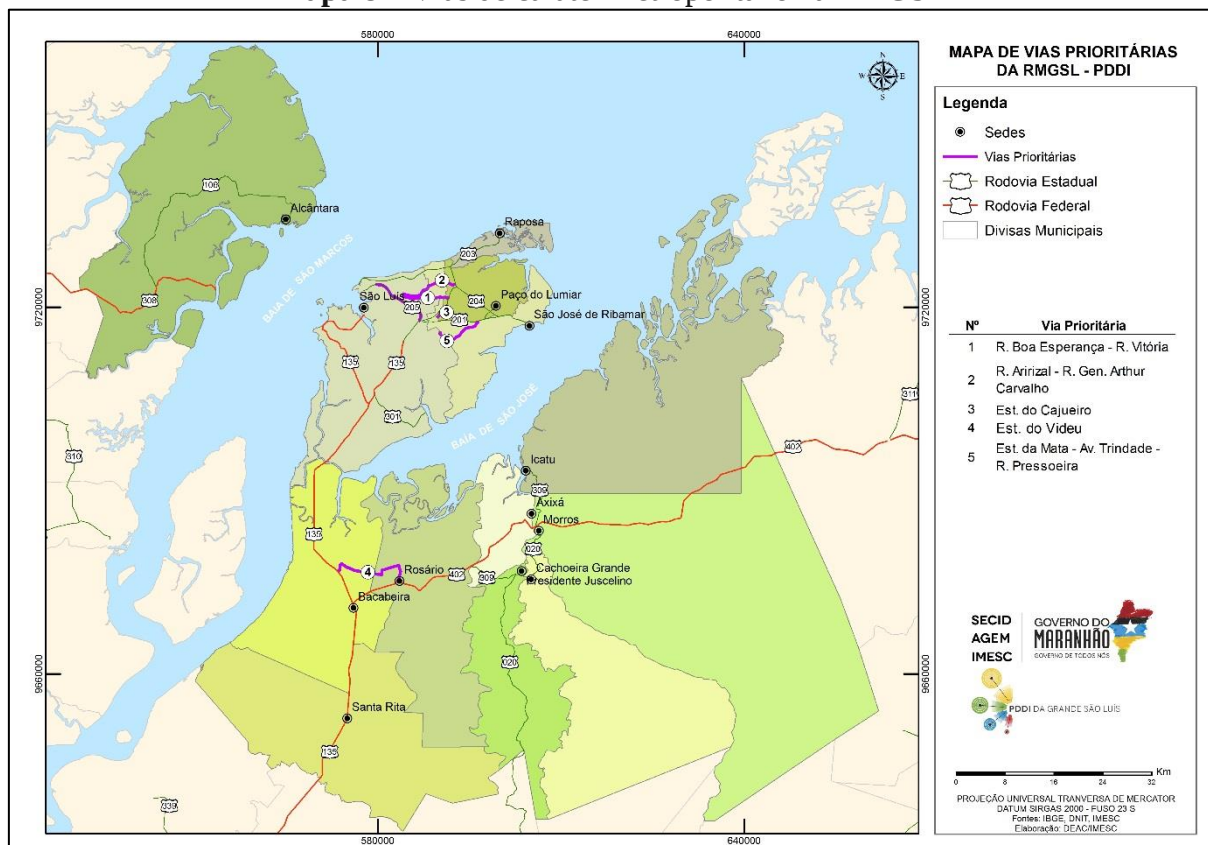
Os PGVs podem ser por quaisquer serviços e atividades, e apresentam caráter metropolitano, quando apresentam influência em parte do território, não se concentrando apenas no seu município de origem. Por meio deles, pode-se perceber a dinâmica territorial, com base nos fluxos observados e na integração dos serviços nas regiões, é possível verificar que algumas avenidas possuem um caráter metropolitano, servindo os municípios de forma conjunta.

6.7 Vias de interesse metropolitano

As vias metropolitanas apresentam fluxo intenso e, por vezes, são de responsabilidade de apenas um município. Dentro da RMGSL, é possível perceber como existem as vias que exercem esse papel de interesse da metrópole ou em parte dela. Por vezes, essas vias são formadas naturalmente através de caminhos, ruas e avenidas que interligam municípios.

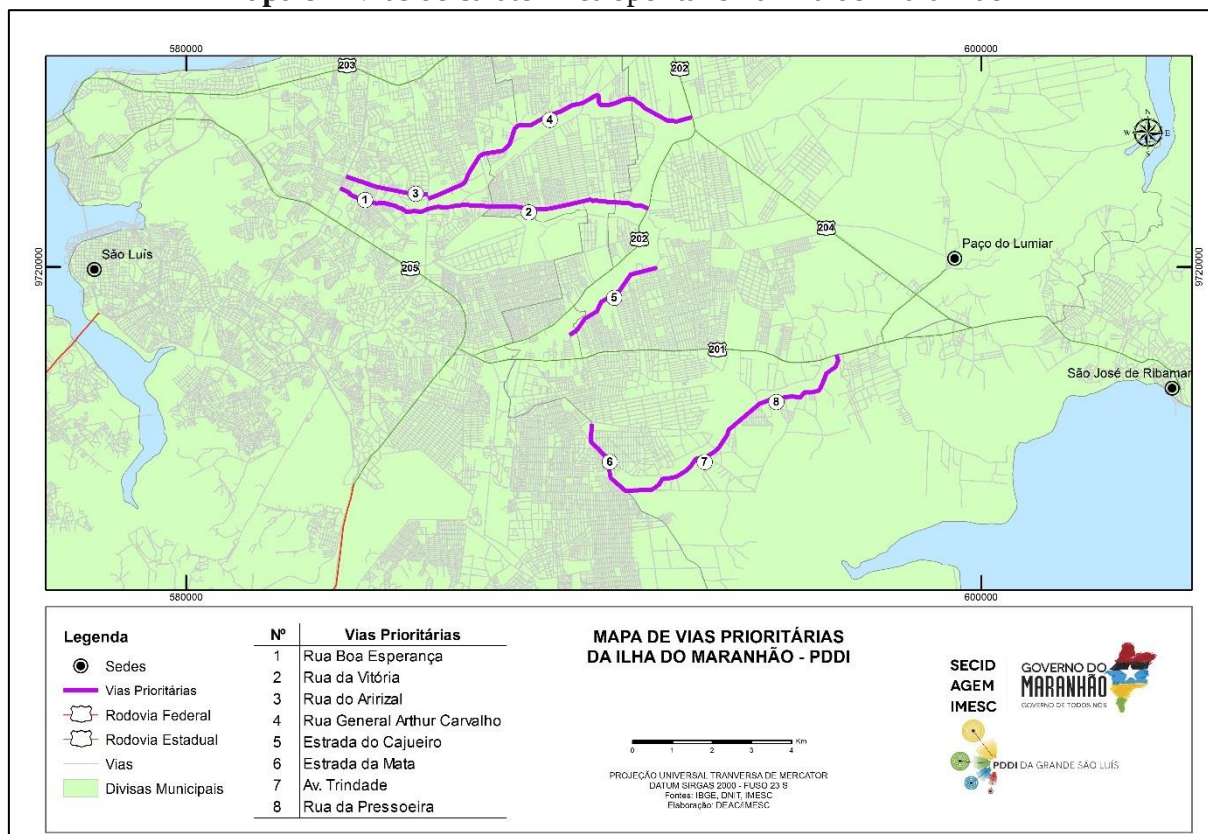
Como se observa no **Mapa 8** e no **Mapa 9**, algumas vias foram identificadas por meio do seu fluxo cotidiano, do serviço de transporte público que se concentra por entre elas, além do volume de veículos observado, com base nas pesquisas primárias do PDDI.

Mapa 8 – Vias de caráter metropolitano na RMGSL



Fonte: PDDI (2019)

Mapa 9 – Vias de caráter metropolitano na Ilha do Maranhão



Fonte: PDDI (2019)

Como destaque, pode-se mencionar a Avenida Jerônimo de Albuquerque que pertence ao município de São Luís, mas serve toda Ilha do Maranhão, convergindo os trajetos dos veículos próprios e do transporte público em toda sua extensão. Outra via que possui esse papel, devido à concentração das empresas minero-metalúrgicas de grande porte, é a Avenida dos Portugueses, que tem parte do seu trecho compartilhado com a BR-135, além de ser uma das vias alternativas para a Ponte Estreito dos Mosquitos, única via terrestre de saída da Ilha do Maranhão.

Ainda na Ilha do Maranhão, é possível perceber vias municipais que foram aderindo ao papel metropolitano, por meio do crescimento habitacional por entre os municípios da Ilha. Trechos como a Rua Boa Esperança e Rua da Vitória, além da Rua do Aririzal e Avenida General Arthur Carvalho, cortam os municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, sendo importantes vias de acesso.

A rodovia estadual MA-402 passa pelo município de Rosário e, em seu interior, atende às legislações viárias do município. Entretanto, é a única via de acesso, pela BR-135, aos municípios de Axixá, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Icatu e Morros. Atualmente, é um dos pontos de congestionamento por entre os municípios, além de ser via de conexão por entre os municípios da Região.

6.8 Considerações

Dentre as maiores dificuldades inerentes à Região, destaca-se a baixa conectividade da malha viária na Região Metropolitana, que se apresenta um pouco mais adensada nas proximidades da capital, mas com bastante restrição de infraestrutura na conexão entre os municípios. Essa conectividade torna-se ainda mais restrita quando se trata da interligação da Ilha do Maranhão com o restante do estado, dificultada pela configuração geográfica.

Vale mencionar que por consequência, a infraestrutura ciclovária intermunicipal é inexistente, o que representa um problema para os ciclistas, principalmente trabalhadores que circulam pelas rodovias que ligam São Luís aos demais municípios da Ilha sem infraestrutura adequada, além de desencorajar que as viagens sejam realizadas por intermédio desse modal de transporte. Por outro lado, o crescimento do número de motocicletas revela a deficiência no transporte público que não atende todo o território, resultando em maior número de acidentes de transporte, desordenamento do trânsito, congestionamentos e poluição.

Outra deficiência percebida durante o desenvolvimento deste trabalho foi a carência de dados compilados acerca dos sistemas de transportes operantes na RMGSL. Por se tratarem de 13 municípios em agregação, e alguns bem recentes na formação da Região Metropolitana, foi percebida a ausência de organização e disponibilidade de dados. Isso também se deve a uma organização municipal deficiente quanto aos órgãos que legislam, operam e fiscalizam os sistemas de transportes, visto que em alguns dos municípios os órgãos responsáveis não atendem à demanda de trabalharem no ordenamento do trânsito.

Além da carência em órgãos municipais gestores de mobilidade, alguns dos sistemas operantes de transportes circulam por meio de autorizações, permissões ou ordens de serviço não fiscalizadas, havendo também a existência de operadores de forma clandestina e não registrada. Isso acaba se tornando uma fragilidade para o poder público e para os usuários dos sistemas, pois resulta em um serviço não tão eficiente e seguro.

Tratando-se dos demais modos de transporte que servem a RMGSL, no transporte aéreo, identifica-se a presença de um aeroporto público, sendo que este não se situa em um ponto de alta conectividade com outros meios de locomoção. Quanto ao transporte hidroviário, realizado por meio de ferry boat e catamarã, existem apenas dois pontos de oferta desse tipo de serviço. Considerando a barreira geográfica entre a Ilha do Maranhão e os outros municípios, que muitas

vezes é suprida apenas por modal hidroviário, verificou-se que quem deseja fazer a travessia de/até Alcântara com seu veículo particular precisa, muitas vezes, comprar o bilhete com bastante antecedência, para que possa ser atendido no horário desejado.

Já no que concerne ao transporte rodoviário, mais especificamente ao transporte público, destaca-se a sobrecarga do Terminal de Integração da Praia Grande que se localiza em meio a uma centralidade urbana e se caracteriza por ser o principal terminal nas proximidades do Cais da Praia Grande, ponto de partida/chegada das viagens entre os municípios de Alcântara e São Luís.

Mesmo diante dessas deficiências, a RMGSL apresenta diversos potenciais de desenvolvimento de infraestrutura urbana e de mobilidade. O principal deles é a amplitude territorial dos municípios contidos na Região, o que permite a criação de microcentralidades, explorando de maneira mais sustentável o uso do solo. A definição dessas zonas visa a uma maior independência dos municípios em relação à capital São Luís, pois promove a criação de serviços e comércios em agregação à oferta de áreas residenciais, facilitando deslocamentos e atendimento das demandas populacionais.

Outro potencial a ser desenvolvido na Região é o deslocamento pelo modal hidroviário por conta da sua posição geográfica. Atualmente, a interligação entre municípios por meio de mar ocorre somente na área oeste de São Luís com o município de Alcântara. Contudo, há projetos de construção de um novo terminal marítimo de ligação entre os dois municípios, como também de ligação entre Icatu e São Luís.

Considerando o potencial turístico da Região, destaca-se a Rota das Emoções, percurso que se inicia ou termina nos Lençóis Maranhenses, trecho do estado do Maranhão formado por deserto tropical e grandes lagoas de águas claras. Os municípios da região do Munim apresentam ligação com esse polo turístico, podendo explorar a interligação entre os Lençóis Maranhenses à capital estadual, visando a uma maior exploração do comércio e dos serviços locais, proporcionando a criação de postos de trabalho e o estímulo do turismo a outros municípios da Região Metropolitana.

Com base no conhecimento do problema, são listadas algumas diretrizes de orientação nos âmbitos da infraestrutura e segurança viária; da priorização do transporte coletivo e do não motorizado; e da interação de sistemas:

- a) Requalificação da infraestrutura urbana ofertada aos modos não motorizados – pedestres e ciclistas;
- b) Desincentivo do uso de transporte individual motorizado para realização de viagens de curtas distâncias;
- c) Promoção da segurança viária e redução das mortes no trânsito.

Diante dessas diretrizes, percebe-se a extrema importância da requalificação dos eixos viários e da melhoria das vias locais (iluminação, passeio, pavimentação, sinalização infra cicloviária, *traffic calming* e arborização), proporcionando o desenvolvimento da mobilidade urbana regional. As principais necessidades de macro-mobilidade e micro-mobilidade, ao longo dos 13 municípios que formam a RMGSL, precisam ser tratadas como prioridade para um crescimento eficiente da Região.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Editora HUCITEC, 1992. 276 p.
- ABREU, R.; CHAGAS, M. (Orgs). **Memória e patrimônio: ensaios contemporâneos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- ALVES, M. A.; TAVARES, M. A. A dupla face da informalidade do trabalho “autonomia” ou precarização. In: R. ANTUNES. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- AMORIM, D. F.; NASCIMENTO, T. S.; MARQUES, J. C. S.; COUTINHO, J. S.; LIMA, G. B. C. R. **Financeirização e Desindustrialização: uma análise da situação brasileira a partir da década de 1990**. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís. UFMA. 2017.
- ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertotelli. **Planejamento Estratégico**. Monografia (Graduação em Administração). São Paulo, 2009.
- ANSELMO, João Luis. **Tributo Municipal**. São Paulo: CEPAM, 2013. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>. Acesso em: 18 abr. de 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.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. As Receitas Públicas Municipais e a Funcionalidade da Integração Espacial em Ambientes Metropolitanos. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 26, n. 2. p. 201-220, maio/ago., 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v26n2/1982-4513-sn-26-2-0201.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- ARRANJOS populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 167 p. Acompanha 1 CD-ROM. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm. Acesso em: 20 maio 2018.
- ASSOCIAÇÃO MINEIRA DOS MUNICÍPIOS - AMM. 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.
- AZEVEDO, R. R. de; AQUINO, A. C. B de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Rev. Cont. Org.** v. 26, 2016. p. 63.
- 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.

BAHIA, Sérgio Rodrigues. **Elaboração do código de obras e edificação**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, ELETROBRAS/PROCEL, 2012.

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**. São Paulo, Saraiva, 2009.

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: 22 maio de 2018.

BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N. P. **Alimentação e nutrição no Brasil**, 1974-1984. Brasília: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, 1985. 87 p.

BHABHA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

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.

BLEANEY, M.; D. GREENAWAY. The Impact of Terms of Trade and Real Exchange Volatility on Investment and Growth in Sub-Saharan Africa. In. **Journal of Development Economics**, v. 65, p. 491–500. 2001.

BOCCHI, J. I.; GARGIULO, F. F. **Desenvolvimentismo e a CEPAL**: da Industrialização por Substituição de Importações à Transformação Produtiva com Equidade. 21º Encontro de Iniciação Científica da PUC-SP, São Paulo, Novembro 2012. Disponível em: http://www.pucsp.br/iniciacaocientifica/21encontro/artigos-premiados-20ed/FELIPE_FREITAS_GARGIULO.pdf. Acesso em: 10 jan. 2017.

BORGES, Lisiane. **Gestão fiscal**: despesas com pessoal e investimentos no município de Camargo/RS. (Artigo de especialização). Universidade Federal de Santa Maria: Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/3095/Borges_Lisiane.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 maio de 2018.

BRAGA, T. **Estrutura e dinâmica da ocupação informal na região metropolitana de Salvador**: uma análise dos anos 90. Campinas: UNICAMP/IE, 2003, 140p. (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. 1981. Lei n.º 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: 10 maio 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. **A educação no Brasil Rural**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos – INEP. 2002. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/A+educa%C3%A7%C3%A3o+no+Brasil+rural/6f20b4f1-a40e-4d78-baea-a1f63f191041?version=1.3> . Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Cartilha Convênios, 2011. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/4269036>. Acesso em: 20 maio 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: 21 maio de 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2015**: caderno de Instruções. Brasília. 2015.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2017**: caderno de instruções. Diretoria de Estatísticas Educacionais – DEED. 2017.

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. **Constituição Federal 1988**. Constituição República Federativa do Brasil. Brasília-DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Consulta Matrículas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos – INEP. Disponível em: inep.gov.br/dados/consulta-matricula. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. Dados Minha Casa, Minha Vida. Ministério das Cidades.

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: 10 fev. de 2019.

BRASIL. Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei n.º 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: 18 maio de 2018.

BRASIL. Decreto n.º 8.211, de 21 de março de 2014. Altera o Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei n.º 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 n.º 8.629, de 30 de dezembro de 2015. Altera o Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei n.º 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: 20 maio de 2018.

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 mar. de 2018.

BRASIL. Departamento de Informática do SUS – Datasus. Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – CNES. Ministério da Saúde. Disponível em: portalarquivos.saude.gov.br/campanhas/pni/. Acesso em: 22 ago. 2018

BRASIL. Departamento de Informática do SUS – Datasus. Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>. Acesso em: 20 ago. 2018

BRASIL. E-MEC. Portal do MEC. Disponível em: portal.mec.gov.br/e-mec-sp-257584288 . Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Envelhecimento da população brasileira**: uma contribuição demográfica. 2002. (Texto para discussão, n. 858).

BRASIL. **Estratégia Saúde da Família**. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portal-dab/ape_esf.php. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Guia do Transporte Escolar**. Disponível em: <file:///C:/Users/2182962/Downloads/guia_do_transporte_escolar.pdf >. Acesso em: 10 jun. 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. **Indicadores Sociais Municipais**: uma análise dos resultados do Censo demográfico 2010. Rio de Janeiro.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos – INEP. Nota Técnica: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Ministério da Educação – MEC. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf . Acesso em: 24 abr. 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: abr. de 2018.

BRASIL. Lei n.º 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/l11771.htm. Acesso em: 18 maio de 2018.

BRASIL. Lei n.º 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/l12305.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Lei n.º 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/l11771.htm. Acesso em: 21 maio 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: 21 maio 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/l12587.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

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: 28 maio 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: 15 mar. 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: 10 abr. 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. Mais de 2000 municípios já aderiram ao Convênio com a Receita Federal para cobrar o ITR. Disponível em: <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 maio 2018.

BRASIL. Medida Provisória n.º 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei n.º 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: 18 maio 2018.

BRASIL. **Metodologia de Coleta do Censo da Educação Superior 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2017/metodologia_de_coleta_do_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. **Microdados do Censo escolar 2000 a 2016**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos – INEP. Disponível em: portal.inep.gov.br/microdados. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. **Nota Informativa do IDEB**, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. **O Plano Municipal de Educação Caderno de Orientações**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Ministério da Educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

BRASIL. **O Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) e de Nascidos Vivos (SINASC)**. Departamento de Informática do SUS – Datasus. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>>. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. **Planejando a Próxima Década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 07 jun. 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: 22 maio 2018.

BRASIL. PNI - Programa Nacional de Imunizações. Disponível em: portalarquivos.saude.gov.br/campanhas/pni/. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Portal Mais Médico. Disponível em: maismedicos.gov.br/. Acesso em: 22 ago. 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: 20 maio 2018.

BRASIL. **Primeiras análises:** tendências demográficas. PNAD 2009 Comunicados do Ipea, n. 64, 2010.

BRASIL. Projeções da População: Brasil e Unidades da Federação. **Série Relatórios Metodológicos**, v. 40. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2013.

BRASIL. **PRONAF:** construindo as instituições do desenvolvimento rural. Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998.

BRASIL. Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.1,7 n. 3-4, jul./dez. São Paulo, 2003.

BRASIL. Resolução nº 3, de 30 de setembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb003_09.pdf. Acesso em: 07 jun. 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: 18 fev. 2019.

BRASIL. Resumo Técnico – Censo Escolar 2010 (Versão Preliminar). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos1>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. **Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS), 2007 a 2017.** Departamento de Informática do SUS – Datasus. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATA-SUS/index.php?area=0206>. Acesso em: 20 ago. 2018

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. 6. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 80 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Novo Desenvolvimentismo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Cap. 3. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers-cursos/Cap.3-Novo_desenvolvimentismo.pdf. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia Desenvolvimentista**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BRK Ambiental. Disponível em: <https://www.brkambiental.com.br/maranhao/quem-somos>. Acesso em: 15 abr. 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 Luís: Editora Uema, 2016.

BURNETT, Frederico Lago. Metropolização e Gestão Urbana na Ilha do Maranhão: efeitos socioambientais da Produção Imobiliária de Baixa Renda. In: **São Luís por um triz:** escritos urbanos e regionais, p. 99-110. São Luís: Editora Uema, 2012. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/S%C3%A3o-Luís-por-um-triz-escritos-urbanos-e-regionais.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2018.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 9, n. 1, pp. 153-174, 2000.

CAEMA. Disponível em: <http://www.caema.ma.gov.br/portalcama/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO, José da Silva. Desenvolvimento Local e Democratização dos Espaços Rurais. Brasília: Cadernos de **Ciência & Tecnologia**, v. 17, n.1, p.11- 40, jan./abr., 2000.

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: 20 mar. 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 maio 2018.

CANCLINI, Nestor. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional no Brasil 1970 - 2005**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CARDOSO JUNIOR, Dário; OLIVEIRA, Rodrigo; BRITO, Brenda. **Transparência de órgãos fundiários estaduais na Amazônia Legal**. Belém: Imazon, 2018. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Transparencia%20Orgaos%20Fundarios%20Amazonia%20Legal.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CARVALHO, A. M.; SAWYER, D. O.; RODRIGUES, R. N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia**. 2. ed. rev. São Paulo: ABEP, 1994.

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.

CARVALHO, M. C. B; NETTO, J. P. Cotidiano, conhecimento e crítica. 10. ed. Editora Cortez: São Paulo, 2012.

Centro Universitário do Leste de Minas Gerais – UNILESTE. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI Região Metropolitana do Vale do Aço. Produto P 2.3, Diagnóstico Final, Volume 3. Disponível em: <https://vestibular.unileste.edu.br/>. Acesso em: 7 abr. 2017.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. de S. C. **Estupro do Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar). IPEA, 2017. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/21/estupro-no-brasil-uma-radiografia-segundo-os-dados-da-saude>. Acesso em: 14 mar. 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.

CHENERY, H. **Structural Change and Development Policy**. New York: Oxford University Press, 1979.

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, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB353.pdf. Acesso em: 22 maio 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: 06 maio 2018.

COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO - CNA. Cartilha de Alimentação. Brasília-DF, 1967.

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: 18 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL-CONSEA. II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional: a construção da política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília-DF, 2004.

COSTA, M. S. **Um índice de mobilidade urbana sustentável**. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia Civil e área de Concentração, Planejamento e Operação de Sistemas de Transportes) Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2008. 274 p.

CUNHA, José Marcos Pinto. Dinâmica intraurbana e redes sociais na Baixada Santista. **Revista brasileira Estudos Populacionais**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. E-SIC. Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/>. Acesso em: 25 mar. 2018.

FAGUNDES, E., J.; CASTRO, S., R., R. **Economia Criativa**: Perspectiva de Atuação do Profissional de Relações Públicas na Esfera Governamental. (Re) leituras contemporâneas sobre comunicação organizacional e relações públicas. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2017. Disponível em: <https://docplayer.com.br/83806240-Comunicacao-organizacional-e-relacoes-publicas.html>. Acesso em: 20 jul. 2018.

FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 1994.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Índice Firjan De Gestão Fiscal - IFGF. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. **Estudos para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro:** a cadeia da indústria criativa no Brasil. Rio de Janeiro, n. 2, maio 2008.

FEIJÓ, C. A.; RAMOS, R. L. O. **Contabilidade Social:** a nova referência das contas regionais do Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB):** Metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais 'Anísio Teixeira' – INEP. [s.d.].

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas:** o modelo lógico do programa segundo tempo. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão n. 1369).

FLORES, Luis Patricio Ortiz. **Metodologia de Cálculo da Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil.** Disponível em: www.ripsa.org.br/lildbi/docsonline/get.php?id=290. Acesso em: 10 jun. 2018.

FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. Acesso em: 08 dez. 2017.

FOUCAULT, Michael. **Arqueologia do saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.
Fundação João Pinheiro - FJP. Déficit Habitacional. Disponível em: fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3. Acesso em: 10 jun. 2018.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALA, P. **Complexidade Econômica:** uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Centro Internacional Censo Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Contraponto Editora. Rio de Janeiro, RJ, 2017.

GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAÚJO Jailton Macena de. **Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro.** Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11022&revista_caderno=4. Acesso em: 14 abr. 2018.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro: ITC, 1989.

GHOSH, A. R.; OSTRY, J. **Export Instability and the External Balance in Developing Countries.** IMF Staff Papers, v.41, p. 214–35, 1994.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GUANZIROLI, C. E. et. al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 288 p.

HARADA, Kiyoshi. **Incentivos fiscais**. Limitações constitucionais e legais. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645. Acesso em: 02 abr. 2018.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU: conceito de Zona Urbana**. Harada Advogados. Disponível em: <http://www.haradaadvogados.com.br/iptu-conceito-de-zona-urbana/>. Acesso em: 03 maio 2018.

HESSE, H. Export Diversification and Economic Growth. In: Comissão on Growth and Development, **Working Paper**, n. 21. Washington, DC. World Bank, 2008.

HOWKINS, John. **The creative economy: how people make money from ideas**.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Código de Obras**. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/projeto/3>. Acesso em: 10 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. **Manual do prefeito**. 13.ed. revista, aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2009. 219 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário do Brasil 1996**. Rio de Janeiro: Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA, 1996. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 jan. de 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010: resultados da amostra. Trabalho e Rendimento**, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/amostra-trabalho-e-rendimento>. Acesso em: 07 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da População Residente nos Municípios Brasileiros com data de Referência em 1 de Junho de 2013**. Rio de Janeiro, Fundação IBGE. 2013b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de Junho de 2013. Rio de Janeiro, Fundação IBGE. 2013b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **IBGE CIDADES**. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 9 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Ligações rodoviárias e hidroviárias**: 2016. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Nota metodológica da série do PIB dos Municípios Referência 2010. Verão 1, Setembro de 2015. Disponível em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/Notas_Metodologicas_2010/NotaMetodologicaPIB_MunicipiosRef2010.pdf . Acesso em: 06 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Perfil dos Municípios brasileiros. MUNIC, 2013. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pim-pfbr/brasil>. Acesso em: 18 nov. 2018.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. Nota Técnica nº 01/2017. Atualização Cartográfica dos Municípios do Estado DO Maranhão. São Luís: IMESC, 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 maio 2018.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Produto Interno Bruto do Estado do Maranhão**: período 2010 a 2014. v. 11, n. 1. São Luís: IMESC, 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão**: período 2010 a 2013. Disponível em: http://www.imesc.ma.gov.br/components/com_booklibrary/ebooks/PIB_Municipal_2010-2013.pdf. Acesso em: 28 set. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN II. Brasília, 1976 (Documento Técnico, n. 06).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**: Segurança Pública. 2012. Disponível em: http://tmp.mpce.mp.br/orgaos/CAOCRIM/Relatorios/120705_sips_segurancapublica1.pdf. Acesso em: 18 abr. 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. **O registro do patrimônio imaterial**. Brasília: MinC, 2000.

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 em: 05 maio 2018.

KORFF, Eurico. Finanças Públicas Municipais. **Revista administração de empresas**, v. 17, n. 5. São Paulo. set./out., 1977, p. 7 - 41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v17n5/v17n5a01.pdf>. Acesso em: 06 maio 2018.

KRUGMAN, P. Trade, Accumulation, And Uneven Development. In **Center Discussion Paper**, n. 311; Box, Yale Station, New Haven, Connecticut, 1987.

KRUNGSRI, BANK OF AYUDHYA. Cassava Industry. In: **Thailand Industry Outlook 2017-2019**. Chetchuda Chuasuwan, Bank of Ayudhya, 2017.

LACOMBE, Américo L. Masset. Algumas considerações sobre os incentivos fiscais. **Revista Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v., 9, n. 4, p. 107-117, out/dez. 1-69. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v9n4/v9n4a06.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

LDB. Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Brasília: Senado Federal. 58 p. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/.../lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf . Acesso em: 21 mar. 2018.

MADEIRA, J. L.; SIMÕES, C. C. S. Estimativas preliminares da população urbana e rural, segundo as unidades da Federação, 1960/1980: por uma nova metodologia. **Revista Brasileira de Estatística**, v.33, n. 129, p.3-11, 1972.

MAGALHÃES, J. P. D. A. **Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MARANHÃO. **A grande São Luís**: estudo técnico. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano. São Luís, 2017.

MARANHÃO. Agência Executiva Metropolitana (AGEM). Disponível em: <http://www.agem.ma.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MARANHÃO. Banco de dados da Segurança Pública do Estado do Maranhão. Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão (SSP).

MARANHÃO. 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: 20mar. de 2019.

MARANHÃO. Decreto n.º 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: 10 mar. 2019.

MARANHÃO. **Informe Estatístico 2008 a 2010**. Seduc, São Luís: MA.

MARANHÃO. Lei n. 645. Plano Diretor do Município de São José de Ribamar, Estado do Maranhão. Estado do Maranhão, Prefeitura Municipal de São José de Ribamar. 10 de outubro de 2006.

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_03072015_1218.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

MARANHÃO. Secretaria de Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID). Governo do Estado. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/>. Acesso em: 22 mar. 2018.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Saúde. Decreto Estadual n. 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: 20 fev. 2019.

MARANHÃO. **Cartilha do Transporte escolar**. Secretaria de Estado da Educação (SE-DUC) Maranhão. 2017.

MASULLO, Y. A. G., SANTOS, J. R. C. **Geoprocessamento aplicado à análise do avanço do processo de urbanização e seus impactos ambientais na ilha do Maranhão**. IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, Belo Horizonte/MG, p.1-10, 2014.

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 maio 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>. Acesso em: 06 maio 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. 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.

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.

MERELES, Carla. **Fatos importantes sobre Conselhos Municipais**. Disponível em: <http://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>. Acesso em: 16 abr. 2018.

MILLS, C. Wright. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

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/xiiitrabalhos/32a.pdf>. Acesso em: 06 maio 2018.

MÖLLER, Luiz Fernando. **Planta de Valores Genéricos**. Porto Alegre: Sagra-DC Luzzatto, 1995.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o Ordenamento Territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**, v.07, n. 03, 2015. p. 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 Luís: Mimeo, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Métodos para preparar projeções de população por sexo e idade** – Manual III. Rio de Janeiro: IBGE, 1978. 165 p.

NAHMIAS, P. S. A importância do planejamento para a gestão pública. **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, n. 5, jan./dez., 2014.

NASCIMENTO, T. S. **Uma análise multidimensional da pobreza no estado do maranhão nos anos 2000 e 2010**: construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM). Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013. 195f.

NOGUEIRA, Roberto Passos. **Mortalidade por Três Grandes Grupos de Causa no Brasil**. Políticas sociais - acompanhamento e análise. v.9, nov. 2004. IPEA.

ORSI, R. A. **Reflexões sobre o desenvolvimento e a sustentabilidade**: o que o IDH e o IDHM podem nos mostrar? São Paulo: Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia). Universidade Estadual Paulista, 2009.

OZAKI, Marcos Takao; BIDERMAN, Ciro. A importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros. **RAC**, v. 8, n. 4, out./dez. 2004. p. 99-114. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v8n4/v8n4a06.pdf>. Acesso em: 5 maio 2018.

PAÇO DO LUMIAR. Lei n.º 335/2006: Dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências. Paço do Lumiar, 2006.

PAULA R. Z. A. de; HOLANDA, F. M. de. Padrão de acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**. v. 6, n. 10, jan./jun., 2011.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **A autonomia dos municípios na constituição brasileira de 1988**. Memorias del congreso nacional de derecho municipal descentralización y gobernabilidad. José Alejandro Suárez Zanabria; Ernesto Jorge Blume Fortini; Jorge Luis Cáceres Arce; Neil Amador Huamán Paredes; Jhonny Tupayachi Sotomayor (Orgs.) 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.

PEREIRA, G. S. **Mudanças na estrutura produtiva do Maranhão: padrão de acumulação do estado nos anos 2000.** Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER. Itabaiana –SE, 2017.

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: 10 abr. 2018.

PLANO da Secretaria da Economia Criativa: políticas, diretrizes e ações, 2011 -2014. Brasília: Ministério da Cultura, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/09/Planoda-Secretaria-da-Economia-Criativa.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas Brasil 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 13 maio 2017.

POLÍCIA Rodoviária Federal. Disponível em: <https://www.prf.gov.br/portal/estados/maranhao/telefones-e-enderecos/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

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. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/1022.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

PRADO, Otávio; TEIXEIRA, Marco Antônio. Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Tupandi – FUNDAT. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 12, n. 50. jan./jun., 2007, p. 41-50. Disponível em: [file:///C:/Users/2477289/Downloads/44071-89305-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/2477289/Downloads/44071-89305-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 08 maio 2018.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. 1949. In: **Boletín Económico de la América Latina**. v.7, n.1, Santiago do Chile, 1962. Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

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: mar. de 2019.

QEDU. **Censo Escolar**. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 11 jun. 2018.
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 providências. Raposa: 2006.

REDE Interagencial de Informação para a Saúde (RIPSA). **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações.** 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde,

2008. 349 p. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/indicadores_basicos_saude_brasil_2ed.pdf. Acesso em: 16 ago. 2018.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

RICARDO, D. **Principles of Political Economy and Taxation**. 3. ed. London: John Murray. 1821.

REDE Integrada de Informações para a Saúde (RIPSA). Disponível em: <http://www.ripsa.org.br/>. Acesso em: 16 ago. 2018.

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.

ROSENBERG, C. P. **Merenda Escolar e crescimento**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 136 p. 1972.

SALGADO, Sullivan D. Fischer. **As Funções Administrativas: a função planejamento**, 2003. Disponível em: http://material-estacio.tripod.com/arquivos/planej_completo.pdf. Acesso em: 18 maio 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.

SARAIVA, 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. n. 36, 142, abr./jun. 1999. p. 251-266. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/r142-20.pdf>. Acesso em: 8 maio 2018.

SCHMACHTENBERG, Ricardo. **Código de Posturas e Regulamentos: vigiar, controlar e punir**. IX Encontro Estadual de História da ANPUH-RS, 2008. Disponível em: https://www.eeh2008.anpuh-rs.org.br/resources/content/anais/1209158027_ARQUIVO_CODIGOSDEPOSTURAS.pdf. Acesso em: 14 mar. 2016. =

SCHWARZER, H. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso do Pará**. IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 729).

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.

SEBRAE no Maranhão. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ma?codUf=11#this>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SECRETARIA ESTADUAL DE INFRAESTRUTURA - SINFRA. Disponível em: <http://www.sinfra.ma.gov.br/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 10 fev. de 2019.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL - SENAR. Disponível em: <https://senar-ma.ruralbook.com/senar/>. Acesso em: 20 mar. de 2019.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - SESI. Construção e Análise de Indicadores. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Curitiba: [s.n.], 2010. 108 p.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - SESC. Disponível em: http://www.sesc.com.br/portal/sesc/o_sesc. Acesso: 10 fev. de 2019.

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: 22 maio 2018.

SILVA, Leda Regina Bitencourt da. **O Currículo e a Distorção Idade-Série nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental**. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16776/1/2014_LedaReginaBitencourtdaSilva.pdf. Acesso em: 10 mar. 2018

SILVA, M. O. S. **O Bolsa Família no enfrentamento da pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2004. Disponível em: <http://siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

SOARES, F. R.; MENDES, J. A.; CARMO, M. B. S.; **Taxa de Natalidade**: uma análise em São José dos Campos. XIV Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e X Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez., 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SRINAVASAN. **Handbook of Economic Development**. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989.

STIGLITZ, J. E. **Globalização**: como dar certo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA do DNIT no Maranhão. Disponível em: https://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional/copy_of_quem-e-quem/superintencias-regionais-do-dnit-nos-estados/maranhao. Acesso em: 10 fev. 2019.

SYRQUIN, M. Patterns of Structural Change. In: H. CHENERY; T. N. Hollis Chenery & T.N. Srinivasan (ed.). **Handbook of Development Economics**, 1. ed , v. 1, Elsevier.

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 mar. 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.

TAVARES, M. D. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

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/cidada-ria/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.

TRENNESPOHL, D. **Avaliação de Potencialidades Econômicas para o Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese (Doutorado). 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 maio 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: 16 abr. 2016.

VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de ciência e tecnologia**, v.13, n. 3, set./dez. 1996.

VIANNA, R. P. T. **O Programa de Merenda Escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola). Campinas, 1997. 130 p. Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade de Campinas.

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 abr. 2018.

WORLD BANK. **Commodity Markets Outlook**. World Bank. [S.l.], 2016.

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.