

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Soluções e desafios de governança do plano

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Soluções e desafios de governança do plano

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Soluções e desafios de governança do plano

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Mônica Teixeira Carvalho

Colaboradora na Agência Executiva Metropolitana (Agem) para acompanhamento da pesquisa Governança Metropolitana do Ipea. *E-mail:* <tcarvalho.monica@gmail.com>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luis Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Mônica Teixeira Carvalho

Colaboradora na Agem para acompanhamento da pesquisa Governança Metropolitana do Ipea. *E-mail:* <tcarvalho.monica@gmail.com>.

Lena Carolina A. F. R. Brandão

Arquiteta na Agem. *E-mail:* <lenacarolina2@gmail.com>.

Elizabeth Costa de Oliveira Telles

Advogada e jornalista na Agem. *E-mail:* <elizabeth.saneamento@gmail.com>.

DOL: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmgrandesaoluis-comp-b>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA PLENA	7
3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDI E A GOVERNANÇA PLENA	11
4 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES	19
5 MAPEAMENTO DOS CONFLITOS DO USO DO SOLO	20
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
REFERÊNCIAS	21

1 INTRODUÇÃO

Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana (RM) da Grande São Luís, é possível observar aspectos irregulares no uso e na ocupação do solo que acarretam sérios impactos ambientais, além de outras questões relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas que demandam um planejamento mais denso e propositivo na resolução dos problemas.

2 CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA PLENA

O processo de institucionalização de RMs no Maranhão, baseado no art. 5, § 3º, da Constituição Federal de 1988, ocorreu a partir da Constituição Estadual de 1989, surgindo nesse momento a RM da Grande São Luís.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, a fim de introduzir e efetivar o tema na agenda política do governo do estado, em 2015 ocorreu a reestruturação da legislação, por meio da LC nº 174, que dispôs sobre a instituição e a gestão da RM em comento (Maranhão, 2015).

A atual legislação encontra-se em conformidade com a Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, sendo composta pelas cidades de São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu.

Constituída de treze municípios, a RM da Grande São Luís tem na capital maranhense seu núcleo, tendo esse espaço metropolitano destaque em razão do tamanho populacional e porte econômico.

Atualmente, esse espaço urbano, de acordo com o estudo técnico elaborado para a caracterização bem como as novas estratégias e a reconfiguração territorial da RM da Grande São Luís (Maranhão, 2017a), possui uma população de 1.605.305 habitantes e registrou, no período de 2010 a 2016, um acréscimo em sua participação no contingente populacional de 7%. Esse crescimento teve maior ênfase em São Luís e São José de Ribamar.

Para criar e estabelecer um novo cenário de gestão compartilhada entre os municípios integrantes da RM, a atual legislação, LCE nº 174/2015, instituiu e criou os órgãos de gestão da RM da Grande São Luís (Maranhão, 2015). Dessa forma, o arranjo institucional necessário para concretização da dinâmica administrativa compartilhada, como a Agem, encontra-se amparado por lei e em ampla e efetiva atividade.

Há o crescente fomento à participação popular, por meio de instrumentos que consolidam o processo democrático com base no controle social e na gestão transparente, permitindo a interação da sociedade na proposição de ações e políticas públicas, não apenas voltadas para a definição e a execução dos serviços públicos de interesse comum, mas também por meio da criação e da participação de comitês gestores, que integram o processo de governança.

O controle e a participação social nas aglomerações urbanas ganharam real importância com as diretrizes do Estatuto da Metrópole, que prevê a gestão democrática das políticas públicas de desenvolvimento urbano da RM (Brasil, 2015).

Nesse ensejo, pautada nos princípios norteadores do Estatuto da Metrópole, foi realizada nos dias 10 e 11 de outubro de 2017, a I Conferência Metropolitana da RM da Grande São

Luís, com o propósito de consolidar a gestão democrática por meio da governança interfederativa e dos instrumentos de planejamento, necessários para a efetivação da governança plena.

FIGURA 1

I Conferência Metropolitana da Grande São Luís

Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 2

Abertura da I Conferência Metropolitana da Grande São Luís

Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na Conferência Metropolitana, em conformidade com a LCE nº 174/2015, no seu art. 13, foi realizada a eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil organizada que participaram do Conselho Participativo da RM da Grande São Luís para o biênio 2017-2019.

Dessa forma, de acordo com o art. 2º do Decreto de Convocação da I Conferência, aprovado pelo Colegiado Metropolitano em 1º de agosto de 2017,

A I Conferência Metropolitana da RMGSL tem por objetivos:

- I. Apresentar a atual conjuntura da governança interfederativa, reestruturada a partir da LCE 174/[20]15;
- II. Mobilizar representantes do poder público estadual, dos municípios da RMGSL e dos diversos segmentos da sociedade civil em torno de funções públicas de interesse comum;
- III. Valorização do planejamento e da gestão organizada e articulada das funções de interesse comum para o enfrentamento dos problemas metropolitanos;
- IV. Eleger os membros do Conselho Deliberativo da RMGSL, representantes da sociedade civil, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015 (Maranhão, 2017b).

Com o intuito de garantir os objetivos elencados nesse artigo, as atividades desenvolvidas na I Conferência da RM da Grande São Luís tiveram como fase antecedente a realização dos seminários preparatórios, os quais ocorreram nos treze municípios que compõem a RM. Essa fase preparatória se mostrou essencial para a construção de todo o processo democrático e participativo, envolvendo o estado, os municípios e a sociedade civil organizada.

FIGURA 3
Seminário preparatório do município de São Luís



Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De acordo com o Estatuto da Metrópole, é necessário que no processo de consolidação e implementação da governança interfederativa seja garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às FPICs.

Considerando esses aspectos, foi realizada, no segundo dia de conferência, a eleição dos representantes da sociedade civil organizada para o Conselho Participativo Metropolitano, presidida pelo diretor de Programas e Projetos da Agem, sr. Lívio Jonas Mendonça Corrêa, sendo eleitos os membros elencados no quadro 1.

QUADRO 1

Conselho Participativo Metropolitano – membros da sociedade civil

Representado	Conselheiro eleito
Movimento popular	Ricardo Marques Neves
Movimento popular	Wellington Silva Batalha
Entidade sindical de trabalhadores	Aurea Meire Veras Carvalho
Entidade sindical de trabalhadores	Natanael Silva Rodrigues
Instituição universitária	Cluicia Gomes Madeira
Instituição universitária	Fernando Glauco Costa
Entidade empresarial	Letícia Aragão Duarte Nunes
Entidade empresarial	José Ribamar Pires Rocha
Conselho profissional	Anna Caroline Marques Pinheiro Salgado
Conselho das cidades	Bismarck Antônio R. Pires

Fonte: Agem, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

No quadro 2, apresentam-se os representantes do poder público municipal que compõem o Conselho Participativo Metropolitano.

QUADRO 2

Conselho Participativo Metropolitano – poder público

Município	Conselheiro
São Luís	Júlio César Marques
Paço do Lumiar	Paulo Roberto Barroso Soares
Raposa	Suene Rodrigues De Carvalho
São José de Ribamar	Sérgio Mota
Alcântara	Marcelina Das Graças Serrão
Santa Rita	Teresa Cristina Ribeiro Gonçalves
Bacabeira	Antônio Félix Costa
Morros	Cleuberth Nunes Lima
Icatú	João De Souza
Cachoeira Grande	Acácio Abreu Pinho Filho
Presidente Juscelino	Carlos Fernando Vieira Alves
Axixá	Nelma Celeste Marques De Pinho
Rosário	Neuza Oliveira Maciel

Fonte: Agem, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Em que pese todo o trabalho que antecedeu a conferência, a fim de estimular uma maior representatividade e buscar a integralização do Conselho Participativo Metropolitano, restaram sete vagas vacantes: três vagas para representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; três vagas para representantes dos conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís; e uma vaga para representantes de conselhos profissionais.

Na oportunidade, foi assinado o termo de posse dos conselheiros eleitos na conferência, ficando para a I Reunião do Conselho Participativo Metropolitano a assinatura do termo de posse dos conselheiros representantes do Poder Executivo dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDDI E A GOVERNANÇA PLENA

O processo de elaboração do PDDI está amparado na LCE nº 174/2015 (Maranhão, 2015) e nas diretrizes norteadoras do Estatuto da Metrópole, para que uma RM estabeleça de fato a governança plena (colegiado, conselho, conferência, Agência Executiva, Fundo Metropolitano).

Nessa perspectiva, o governo do estado iniciou o projeto de consolidação da estrutura da governança da RM da Grande São Luís (2017) e garantiu, por meio da parceria entre a Agem, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid) e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), a elaboração do PDDI da Grande São Luís.

A partir disso, foram realizadas como passos da etapa do diagnóstico, as ações elencadas a seguir.

- 1) Realização da pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc.
- 2) Oficina de capacitação dos técnicos das municipalidades integrantes da RM da Grande São Luís, realizada em 2017.
- 3) Oficinas de leitura comunitária do PDDI da RM da Grande São Luís, realizada em março de 2018.
- 4) Diálogos metropolitanos realizados em novembro/dezembro de 2018, durante os quais foram apresentados à sociedade civil os dados preliminares obtidos pela pesquisa de levantamento do diagnóstico dos eixos: mobilidade, sociodemográfico, territorial, econômico e institucional.

Entre as instâncias da governança, o PDDI foi referendado na primeira edição da Conferência Metropolitana, realizada em outubro de 2017, momento em que se discutiram os temas relativos aos eixos do diagnóstico. Além disso, todos os passos referentes à etapa do diagnóstico foram apresentados ao Conselho Participativo Metropolitano e validados pela entidade. É dessa construção do PDDI que partimos para a realização da audiência pública para debatermos e garantirmos a participação democrática e as contribuições do debate na integração do diagnóstico final.

3.1 Critérios norteadores para a elaboração do PDDI

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, que determinou como condição de acesso aos recursos financeiros, humanos e materiais a existência de uma gestão plena por meio

de estrutura de governança própria, o governo do estado do Maranhão encaminhou para a Assembleia Legislativa, o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 4/2015, que resultou na aprovação da LCE nº 174/2015, que dispõe sobre a instituição e a gestão da RM da Grande São Luís (Maranhão, 2015).

Com a aprovação da lei, na ausência de sua regulamentação e havendo o propósito de articular os interesses públicos, as condições políticas e os projetos para o desenvolvimento regional, a Secid, por meio da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos, elaborou um estudo técnico da Grande São Luís que reuniu informações econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Concluído esse levantamento de informações, a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos iniciou os termos de referência para a contratação do PDDI e a elaboração da minuta de convênio de cooperação técnica para a elaboração de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais com o Imesc (Lopes e Masullo, 2018, p. 403).

Nesse processo, houve a edição da Medida Provisória (MP) nº 229, de 2 de fevereiro de 2017, que criou a Agem e atribuiu ao Colegiado da RM da Grande São Luís a responsabilidade pela elaboração, pelo acompanhamento e pela aprovação do PDDI. Na mesma data, houve a reunião do colegiado, em que foi deliberada a contratação do PDDI da RM da Grande São Luís.

O termo de referência ficou sob a incumbência do Imesc, que, em 17 de março de 2017, apresentou e teve aprovado um plano de trabalho, a fim de levar a efeito, no prazo de cinco meses, um conjunto de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais para subsidiar a elaboração do PDDI da RM da Grande São Luís, com o objetivo de indicar as diretrizes para o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, relativas às FPICs.

O plano de trabalho indicava as atividades a serem desenvolvidas, as quais abrangiam os estudos e a produção cartográfica dessas. No processo de contratação, o termo de referência buscou profissionais com um método de trabalho interdisciplinar e experiência nos eixos temáticos desenvolvidos, em planejamento urbano e regional, no conhecimento de peculiaridades da RM da Grande São Luís, nas metodologias de mobilização social e em processos de elaboração de orçamento participativo.

3.2 Escolha da equipe

Nos critérios para a escolha da equipe, foram levados em consideração a formação na área de trabalho e a experiência em planejamento participativo. Outro importante critério foi a participação nos trabalhos desenvolvidos pelos profissionais em cada área temática. A contratação ocorreu por meio da Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Fapead).

Além da Fapead, fundação vencedora da licitação, a equipe técnica é composta por professores e pesquisadores ligados à Universidade Estadual do Maranhão (Uema), à Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e ao Imesc.

De acordo com o termo de referência para a contratação do PDDI, para a escolha da equipe foi exigida a experiência mínima de cinco anos dos membros da equipe e dez anos dos coordenadores. Nesse rol de profissionais, foram escolhidos:

- um coordenador-geral com experiência em coordenação de equipes multidisciplinares, gestão e planejamento regional e ou metropolitano, elaboração e implementação de planos na área de planejamento urbano;
- um coordenador técnico com formação em arquitetura e urbanismo ou geografia, com experiência em coordenação de planos de desenvolvimento regional ou metropolitano;
- um coordenador técnico social com formação em ciências sociais, serviço social, comunicação social e áreas afins com experiência em mobilização e participação social; e
- um coordenador técnico de geoprocessamento com formação em arquitetura e urbanismo, geografia, geologia, engenharia cartográfica ou agrimensura e áreas afins com experiência em cartografia e geoprocessamento.

Em relação à equipe técnica constava a exigência de pelo menos:

- dois técnicos formados em sociologia e serviço social com experiência em processos participativos, estruturas de controle e mobilização social e gestão participativa;
- dois arquitetos urbanistas ou geógrafos com experiência em elaboração de planos de desenvolvimento regional e ou metropolitanos ou participativos, planos diretores municipais, participação em equipes técnicas de planejamento e gestão governamental;
- um economista com experiência profissional na área de economia urbana e regional e elaboração, análise e mensuração de indicadores;
- um advogado com experiência em direito público e urbanista;
- um especialista ambiental com formação em engenharia ambiental, engenharia sanitária, biologia, agronomia, geografia ou urbanismo e áreas afins com experiência na área ambiental e de geoprocessamento, análise e mapeamento de áreas de risco e planos de saneamento básico;
- um especialista em tecnologia da informação, análises de sistemas, engenharia da computação e áreas afins, em desenvolvimento de *softwares* e banco de dados de formação geográficas; e
- um assessor de comunicação social formado em comunicação social, jornalismo e áreas afins com experiência em processo de comunicação para mobilização e participação social.

3.3 Aspectos técnicos, políticos, institucionais e orçamentários

Como já mencionado, a elaboração do PDDI iniciou-se com a implantação dos órgãos e dos espaços de gestão compartilhada da RM, a exemplo do Colegiado Metropolitano, da Agem e da conferência metropolitana, com a eleição do primeiro Conselho Participativo da Grande São Luís, em 2017.

Dessa forma, os principais órgãos envolvidos no debate metropolitano – Secid, Agem e Imesc – formaram uma parceria para coordenar os trabalhos do PDDI, iniciando a sua elaboração em junho de 2017, com a contratação inicial correspondendo ao diagnóstico sociodemográfico, econômico e territorial da Grande São Luís.

Para a consolidação desse trabalho, a Secid é o órgão responsável pela disponibilização orçamentária e pela fiscalização do contrato nº 012/2017, celebrado com a Fapead, da Uema.

Sobre o apoio institucional do Imesc, este tem a responsabilidade de realizar a coordenação técnica das etapas da elaboração do PDDI. A Agem tem a incumbência de promover a coordenação

do processo de validação do plano nas instâncias da governança, promovendo reuniões com o Conselho Participativo Metropolitano e com o Colegiado Metropolitano. Além disso, a agência também é responsável, durante a realização de oficinas e audiências públicas, por promover a mobilização dos técnicos e gestores das prefeituras da Grande São Luís.

Apesar dos grandes avanços na gestão compartilhada da RM da Grande São Luís e da parceria institucional vislumbrada para a concretização do instrumento de planejamento, o cronograma previsto no plano de trabalho do PDDI atrasou, adiando a finalização do diagnóstico sociodemográfico, econômico e territorial da Grande São Luís ficou para dezembro de 2019.

Considerando as dificuldades do processo, particularmente no que se refere às despesas orçamentárias, a Secid está em fase de planejamento para a realização da segunda etapa do PDDI, em parceria com as universidades. O prazo previsto para a finalização do plano é dezembro de 2020.

3.4 Estrutura do PDDI

A elaboração do PDDI foi dividida em etapas, atividades e produtos. São cinco as etapas para o desenvolvimento do diagnóstico do PDDI, descritas a seguir.

- Etapa 1: instalação, plano de trabalho, comunicação e mobilização social;
- Etapa 2: diagnóstico participativo da Grande São Luís;
- Etapa 3: macrodiretrizes de desenvolvimento metropolitano;
- Etapa 4: macrozoneamento da Grande São Luís; e
- Etapa 5: anteprojeto de lei do PDDI.

Como atividades e produtos da etapa 1, houve a implantação e o treinamento da equipe e estrutura física para instalação do escritório e metodologia de trabalho, com os seguintes produtos relacionados: plano de trabalho, plano de comunicação e mobilização social e seminário de lançamento do PDDI.

A etapa 2 teve como sua principal atividade a pesquisa e a consolidação dos dados sobre a RM da Grande São Luís nos seguintes eixos temáticos para a obtenção do diagnóstico participativo da Grande São Luís:

- Centralidade: hierarquia da rede de centralidade e área de influência das cidades;
- Contexto ambiental, natural e construído: conjuntos paisagísticos e unidades de conservação; áreas de risco e vulnerabilidades ambientais; e patrimônio cultural, material e imaterial da RM;
- Mobilidade: centralidades e rede metropolitana de transporte de passageiros; eixos de integração metropolitana; e origens de viagens intermunicipais de transporte coletivo ou natureza de deslocamento;
- Habitação: *deficit*; inadequação habitacional e vazios na mancha urbana; ocupação residencial e ocasional; além do mapeamento e estoque de terras metropolitanas;
- Equipamentos e serviços públicos: distribuição da cobertura de serviços públicos metropolitanos na RM; rede de instituições de saúde e ensino; produção e atração de viagens por serviços públicos; além de novos equipamentos estruturantes na RM. E, ainda, segurança pública da região;

- Economia: estimativas de mudança e participação do produto interno bruto (PIB) municipal no PIB estadual *versus* estimativa da distribuição percentual dos impactos dos investimentos; *clusters* turísticos e ecoturísticos da RM; turismo náutico; eixos de economia sustentável; e tipos de produção; além de cadeias produtivas; e
- Território: mancha ocupada e densidade demográfica; uso e ocupação dos solos; zonas de valorização; além de vetores da dinâmica imobiliária. Espaços livres públicos.

A etapa 3, macrodiretrizes de desenvolvimento metropolitano, está sendo iniciada, após a audiência pública do diagnóstico (etapa 2) e a identificação das FPICs. Tem como principal produto as macrodiretrizes para o desenvolvimento da região, ou seja, o conjunto de pressupostos que deverão orientar a política de ordenamento territorial e articular as FPICs em prol da coletividade, do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática da região.

Essas serão expressas mediante a espacialização territorial como uma estratégia futura para a construção da RM, a partir de macrodiretrizes, especialmente de uso e ocupação do solo, mobilidade urbana e saneamento básico. Os produtos apresentados nesta etapa serão: as oficinas de planejamento e as macrodiretrizes para o desenvolvimento da RM da Grande São Luís.

Na etapa 4, macrozoneamento da Grande São Luís, a visão estratégica dessa região deverá ser elaborada a partir do diagnóstico e das macrodiretrizes de desenvolvimento metropolitanos. Essa visão estratégica deverá conter cenários prospectivos de curto, médio e longo prazo, os quais deverão ser detalhados em um plano de trabalho.

Esse cenário prospectivo deverá contemplar desde propostas para o desenvolvimento da região – com investimentos de grandes empreendimentos, identificação de pontos que demandam soluções compartilhadas das FPICs, urbanização integrada, gestão urbana, aplicação de instrumentos urbanísticos e análise de risco e oportunidades – até tendências de novas centralidades e de estabelecimentos geradores e produtores de viagens metropolitanas. Além disso, deverá trazer modelos de gestão e sistema de acompanhamento e controle, com indicação de recursos necessários para a obtenção das propostas.

Assim, tem como principais produtos: a apresentação da visão estratégica da Grande São Luís, o macrozoneamento da RM e o modelo de gestão e sistema de acompanhamento e controle.

A etapa 5, o anteprojeto de lei do PDDI, consiste na consolidação final do plano, levando em consideração que todas as etapas anteriores deverão ser elaboradas como uma síntese do PDDI. Este, por sua vez, deve ser apresentado em reunião do Colegiado Metropolitano e validado no Conselho Participativo da Grande São Luís, para, assim, ser organizada a minuta do anteprojeto de lei, sendo este o principal produto desta etapa.

3.5 Programas e ações na elaboração do PDDI

A participação social está inserida desde a concepção inicial da estruturação da governança interfederativa, que ocorreu com a eleição do Conselho Participativo Metropolitano. Os delegados representantes da sociedade civil organizada foram eleitos nos seminários preparatórios, realizados no período de 5 a 22 de setembro de 2017, de acordo com critérios estabelecidos no edital de convocação da sociedade civil organizada.

Como estabelecido na LCE nº 174/2015, os representantes da sociedade civil organizada deveriam contemplar:

- representantes dos movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte;
- representantes de entidades sindicais de trabalhadores;
- representantes de entidades empresariais;
- representantes de conselhos profissionais;
- representantes de instituições universitárias;
- representantes de empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte seminários preparatórios etc.); e
- representantes dos conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

Foram inscritos 138 candidatos a delegados e validadas setenta candidaturas, que se encontravam aptas a participar da eleição do conselho, realizada durante a conferência.

Assim, a construção do processo vem sendo pautada na participação social, com metodologias que preveem planos de comunicação e mobilização social, de modo a contemplar a interatividade em todo o seu desenvolvimento, com oficinas, consultas setoriais, seminários, além de audiências públicas.

As oficinas e os eventos participativos ocorrem a partir da identificação das lideranças locais e entidades institucionais de caráter metropolitano. Em todas as reuniões, sejam específicas, sejam locais, oficinas e demais eventos são realizados com as lideranças e com a comunidade em geral. Para reforçar a participação e a mobilização sociais, estas ações são divulgadas em meio impresso, além de inserções de rádio e em meios eletrônicos, como *blogs* e redes sociais. Além disso, busca-se manter a interação com as prefeituras e as câmaras municipais da RM, por meio de entrevistas, reuniões de atualizações e apresentação de versões finais de todos os produtos.

Outros programas de ações previstos no plano de trabalho e já realizados foram as oficinas de capacitação e de leitura comunitária. O objetivo das oficinas de capacitação é potencializar a participação das municipalidades em todas as etapas do plano e definir os interlocutores municipais, envolvendo-os no diagnóstico, de forma a facilitar a implantação dos projetos e das ações que serão pactuadas no plano. Já a oficina de leitura comunitária tem por objetivo complementar o levantamento de dados do diagnóstico com o conhecimento dos atores locais, esta iniciada a partir da pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc, com a participação social realizada de 6 a 16 de março de 2018, nos treze municípios da RM da Grande São Luís.

As oficinas de leitura tiveram como objetivo apresentar o diagnóstico preliminar dos dados referentes aos eixos temáticos à sociedade civil e aos órgãos da administração pública municipal, de modo que esses agregassem informações relevantes para o desenvolvimento do diagnóstico. Assim, foram apresentados inicialmente o plano de trabalho e a caracterização de cada município nos respectivos eixos, para posteriormente abrir as discussões com o público participante.

FIGURA 4
Oficina de leitura comunitária do PDDI – São Luís (2018)



Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Após a consolidação dos dados do diagnóstico, a Secid, a Agem e o Imesc organizaram os diálogos metropolitanos, realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2018, nos quais foram apresentados à sociedade civil a consolidação dos dados e o relatório preliminar do diagnóstico em cada eixo temático.

Nessa etapa, objetivaram-se diálogos com a comunidade acadêmica, a fim de confirmar e contribuir com o debate, a partir dos dados levantados na etapa do diagnóstico. Assim, os diálogos foram realizados nas principais universidades da RM, tais como: UFMA, Uema, Centro Universitário Dom Bosco (UNDB), Centro Universitário do Maranhão (Ceuma) e Faculdade Pitágoras, onde pode-se notar uma efetiva participação de professores e discentes nas discussões sobre os principais problemas levantados na RM da Grande São Luís.

Por fim, no dia 30 de agosto de 2019, no auditório do Palácio Henrique de La Rocque, foi realizada a primeira audiência pública para a apresentação do diagnóstico, que teve como objetivo a contribuição e a validação para a conclusão da primeira etapa do PDDI.

Desse modo, o diagnóstico foi discutido com as esferas executiva e legislativa dos poderes públicos municipais e estadual, e todas as etapas foram validadas pelo Conselho Participativo Metropolitano, por meio de reuniões. Tendo a sua conclusão com a audiência pública, cujas contribuições devem ser consolidadas pela equipe responsável, a partir da produção de um resumo executivo, o qual deverá ser redigido com uma linguagem clara, direta e de fácil entendimento e posteriormente disponibilizado no portal do PDDI.

FIGURA 5
Diálogo metropolitano – São Luís (2018)



Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUIUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 6

Audiência pública para a apresentação do PDDI – Palácio Henrique de La Rocque, em São Luís (2019)

Fonte: Agem. Disponível em: <<https://bit.ly/2VUUrZ>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES

O diagnóstico do PDDI identificou e indica a situação atual dos sistemas de planejamento nos municípios, colocando a necessidade de compatibilização, complementação ou elaboração dos instrumentos de planejamento locais.

A elaboração do PDDI está pautada em uma abordagem democrática e inclusiva, que busca atender às demandas da sociedade e contribuir para diminuir as desigualdades da RM. Deste modo, o processo de elaboração pressupõe o diálogo com as instâncias políticas e administrativas, incorporando seus planos e projetos vigentes ou em curso, tais como os planos diretores municipais, os planos setoriais, os planos plurianuais e, ainda, outras ações e planos e investimentos públicos e/ou privados em curso.

Assim, os municípios que possuem planos diretores ou que estão em sua fase de revisão se encontram em diálogo com a sociedade, por meio de audiências públicas. Porém, não há ainda uma estrutura metodológica desenvolvida para este acompanhamento, uma vez que o PDDI se encontra atrasado em seu cronograma; com isso, há um descompasso com os cronogramas de municípios que já se encontram na fase de validação dos seus planos, como a própria capital, São Luís.

Na cidade-polo da RM, o plano diretor está em revisão desde junho de 2015, e teve audiência pública promovida pela Câmara Municipal para aprovação do PL no dia 5 de novembro de 2019. Sobre a participação da equipe do PDDI no acompanhamento dos trabalhos da Prefeitura de São Luís na execução do seu plano diretor, esta tem acontecido apenas de maneira orbital, sem a efetiva participação das equipes envolvidas nos respectivos planos.

5 MAPEAMENTO DOS CONFLITOS DO USO DO SOLO

O ordenamento territorial de racionalizar a utilização do território metropolitano, minimizando os conflitos, ocorre a partir das análises realizadas na etapa de diagnóstico e devem trazer questões sobre a integração das centralidades, as áreas de risco, as áreas de conflito de uso e das mais diversas ordens.

Os conflitos relacionados a limites municipais estavam presentes principalmente na Grande Ilha, onde estão os municípios de São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar. Porém, foram amenizados com a demarcação territorial decorrente da atualização das divisas municipais da Ilha do Maranhão, por meio dos trabalhos realizados pelo Imesc e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), articulados com a Assembleia Legislativa do estado do Maranhão, as prefeituras, a Secid e a Agem. Originando a Lei nº 10.649, de 31 de julho de 2017, sancionada pelo governador Flávio Dino e publicada na edição do dia 1º de agosto do mesmo ano no *Diário oficial do estado*.

Não obstante a demarcação dos novos limites intermunicipais na Grande Ilha, ainda é comum encontrarmos situações peculiares, como é o caso do bairro Cohabiano 10, anteriormente pertencente ao município de São José de Ribamar, mas atualmente sob a responsabilidade do município de Paço do Lumiar, ficando apenas a uma quadra do bairro pertencente à cidade de São José de Ribamar. Assim, podemos ir de um município ao outro atravessando a rua, o que gera uma falta de pertencimento dos moradores ao novo município no qual foi inserido.

Esses conflitos devem ser minimizados à medida que o PDDI avança, posto que este deve levar em consideração como ação o atendimento às premissas expostas na LCE nº 174/2015, que dispõe sobre a instituição da RM da Grande São Luís e prevê a uniformização da base cartográfica e o georreferenciamento dos dados, diagnósticos e propostas (Maranhão, 2015).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da exposição apresentada neste relatório, na qual procuramos caracterizar e pontuar as principais ações e produtos provenientes do processo de elaboração do PDDI, identificamos que a elaboração do instrumento de planejamento da Grande São Luís apresenta alguns desafios para a sua conclusão, o que, em um primeiro olhar, poderá ser entrave para posterior fase de compatibilização dos planos diretores dos municípios com o plano metropolitano.

Apesar de um grande empenho e interesse das instituições envolvidas no processo de elaboração e do atual momento político propiciar a consolidação da governança, percebe-se que a sociedade ainda tem dificuldade para entender o processo de metropolização, o que vem interferindo nos diálogos oferecidos nas etapas do diagnóstico do PDDI, uma vez que a discussão fica pautada nas questões localizadas, e não no entendimento de problemas comuns entre as municipalidades da RM.

Além dessa questão, têm-se também os desafios enfrentados pelas equipes técnicas, as quais destacam a pouca ou nenhuma participação dos gestores, órgãos e técnicos da cidade-polo, São Luís. Acredita-se que este fato se deve à grande atenção que a municipalidade tem dado às discussões do próprio plano diretor. Outro desafio que de fato tem atrasado o andamento dos trabalhos é a irregularidade dos desembolsos realizados, decorrente do cenário nacional de crise econômica, o qual tem afetado de forma bastante gravosa os estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 8, 13 jan. 2015.

LOPES, J. A. V.; MASULLO, Y. A. G. Adequações, avanços e desafios dos arranjos de governança metropolitana da Grande São Luís. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015. Que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, ano 109, jun. 2015.

_____. **A Grande São Luís** – Estudo técnico. São Luís: Secid, 2017a.

_____. Decreto nº 33.228, de 14 de agosto de 2017. Convoca a I Conferência Metropolitana da Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 15 ago. 2017b.

VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, M. S.; CARVALHO, M. T. Duas décadas de Região Metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA