

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E  
REGIONAL

**EDUARDO CELESTINO CORDEIRO**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA SOBRE ESPAÇOS NÃO-  
METROPOLITANOS: o caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**

São Luís

2014

**EDUARDO CELESTINO CORDEIRO**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA SOBRE ESPAÇOS NÃO-  
METROPOLITANOS: o caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioespacial e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett.

Área de concentração: Desenvolvimento, Estado e Diversidade Regional.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Diversidade Regional.

São Luís

2014

**EDUARDO CELESTINO CORDEIRO**

**INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA SOBRE ESPAÇOS NÃO-  
METROPOLITANOS: o caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett

---

Prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira

---

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

## AGRADECIMENTOS

Produzir um trabalho acadêmico nunca foi tarefa fácil para mim, ainda mais em se tratando de atender às formalidades exigidas. Na verdade, o item Agradecimentos não se constituiu em algo “obrigatório”, isto é, imposto pela ABNT, assim como a Dedicatória e a Epígrafe, entre outros itens. Mas, no momento, não serei aquele que ousará transgredir *a norma não escrita da boa etiqueta acadêmica*. Se assim fizesse, apenas perderia a oportunidade de trazer para esta produção (formal) algo de mim mesmo, algo que não seja somente o conteúdo acadêmico normatizado (ou normalizado) exigido para obtenção do título de mestre. Também perderia uma chance de socializar meu sentimento de gratidão às várias pessoas que contribuíram para tal resultado, sentimento que nem sempre consigo expressar pessoalmente (olhos nos olhos). Por tanto, não fugirei da etiqueta, mas procurarei expressar o que de fato sinto, de forma mais pessoal possível.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, tanto os deste mundo material, como a Deus. A este, devo a paz que sentia depois das minhas orações, desde muito antes de adentrar no programa de mestrado, e que me acompanhou ao longo da trajetória. Seguramente, devo a Deus muito mais. Porém, como é difícil ser preciso, agradeço-lhe por tudo.

Quanto aos meus pais de sangue, Jane Maria Celestino Cordeiro e Luiz Gonzaga Cordeiro Neto, sou grato por todas as condições e sentidos necessários que me fizeram caminhar rumo à vida acadêmica. Frente a um mundo em que o valor de uma atividade produtiva (como a ciência) é, amiúde, estabelecido em função de sua capacidade de retorno financeiro, sempre fico abismado por ter de vocês, em particular do meu pai, um incondicional apoio, quando escolhi a Geografia como campo profissional. Aliás, devo à minha mãe não só por todo esse apoio – com seu característico entusiasmo – a mim dirigido, mas também pelas orações feitas em momentos importantes do mestrado, como o da seleção, por exemplo. Pai e mãe, obrigado.

Ainda no rol daqueles cujas contribuições foram decisivas para consegui adentrar no mestrado e concluir a presente pesquisa, minha esposa foi, certamente, a que mais atuou diretamente em todo processo. Foi ela que não me deixou devagar, quando tinha que me preparar para seleção do mestrado. Ao meu lado, também contribuiu na organização das ideias e do rumo da pesquisa, pois sempre se mostrou interessada em tratar das mais variadas inquietudes pertinente a tal trabalho. De certa forma, até mesmo seus esbravejar contribuiu para o andamento da pesquisa, quando o ócio destrutivo recaía sobre mim. Por isso e muito mais, obrigado minha amada esposa, Helen Lorena Rodrigues Elias Cordeiro.

Também não posso deixar de fazer referência aos amigos que colaboraram para o desenvolvimento da pesquisa, alguns com contribuições diretas à construção da dissertação, outros fazendo com que eu a esquecesse totalmente. Quando digo esquecer, refiro-me aos momentos necessários (o ócio criativo) para superar a fadiga mental subsequente a horas de leituras e redações. Foram muitos os amigos (inclusive aos da família) com que pude “recarregar as baterias”, permitir-me esquecer. Porém, creio que alguns merecem meu explícito agradecimento, por quase sempre atenderem aos meus convites (às vezes, apelos). Então, obrigado José Herbet, por ser quase sempre presente nesses momentos de “esquecimentos”. Obrigado, também, a Roberto W. Junior, Ricardo Lima e Maciel Jr.

Quanto àqueles que contribuíram na produção da pesquisa propriamente dita, o primeiro nome que me vem à mente é o de Carlos Rerisson Rocha da Costa. Obrigado, irmão, pelas orientações e opiniões. Seu compromisso e entusiasmo com a atividade acadêmica são referenciais para mim, bem como os de Sávio José Dias Rodrigues e Ubiratane de Moraes Rodrigues. Para mim, vocês já eram professores acadêmicos muito antes das formalidades exigidas.

Outros amigos colaboradores diretos e indiretos foram os companheiros do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional (PPDSR). Devo, em especial, a Josenilde Cidreira Dorneles de Moraes, pela excelente revisão gramatical, feita com doçura, sem deixar de ser criteriosa. Meu obrigado, também, a Yata Anderson, pelos mapas (confeccionados “de graça”, como ele mesmo gosta de lembrar), e a Carlos Wellington Martins, por revisar a normatização (ou normalização) do texto final.

Na verdade, muitos outros do mestrado contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa. Citaria todos os nomes, mas em especial: os professores, Antônio José Ferreira (pelas contribuições teóricas) e Zulene Muniz Barbosa (pelas palavras e atitudes que alimentaram minha confiança); os companheiros, Hélio Mattos (por torna-se um amigo), Antero Carneiro (por quebrar a carece dos momentos mais normais do mestrado, sem perder o entusiasmo pelo saber crítico), Tiago Silva (por compartilhar o mesmo objeto de estudo), Adriana Coelho (por ter sido uma das colegas mais próximas do mestrado), Rose de Lima (por me fazer rir muito, mesmo quando precisávamos prestar mais atenção às aulas); e, enfim, Maria Gracimila e Elizete, pelo diversos apoios administrativos e o bom humor na secretaria do programa.

É necessário também agradecer à professora Raimunda Nonata do Nascimento, pela crítica – aliás, muito bem redigida – produzida sobre o material que fiz para a qualificação. Suas sugestões e observações foram muito pertinentes ao desenvolvimento da

pesquisa, assim como as do professor Antônio José, que também compôs a banca da qualificação. A bem da verdade, eu sair da qualificação sentindo que efetivamente a pesquisa poderia se tornar melhor, mesmo que o tempo (prazos) não contribuísse.

Finalmente, agradeço ao meu orientador, Carlos Frederico Lago Burnett, cujas contribuições teóricas deram-se por meio das aulas ministradas no programa e das conversas acerca da pesquisa propriamente dita. Passado dois anos de convivência, hoje não tenho dúvidas que o professor Fred, como o chamamos, foi uma oportunidade de aprender algo que efetivamente ansiava, pois, acredito, ver nele uma perspectiva teórica a qual tenho buscado desde que graduei. Ainda sinto que estou longe do amadurecimento teórico almejado, mas obrigado pela oportunidade de continuar na caminhada.

## RESUMO

O estudo remete-se ao fenômeno brasileiro das institucionalizações metropolitanas, intensificado nas últimas décadas, mesmo quando a condição metropolitana do espaço em questão é controversa. Assim ocorreu no caso estudado: a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Criada desde 1989, esta área de planejamento ainda não teve sua instância administrativa efetivada, mas não deixou de ser tema de interesse político. Analisar os propósitos, implicações e possibilidade dessa institucionalização formaram o objetivo central da pesquisa, alcançado através de levantamentos bibliográficos e documentais, entrevistas e observações em campo. Com base na abordagem teórica que toma o espaço como produto e condição necessária à realização de dada sociedade, a análise da Grande São Luís discutiu as implicações mutuadas entre sua condição institucional e a espacial. Os resultados demonstram que a criação da RMGSL pode até ter sido motivada pela possibilidade de servir como instrumento de controle de um ente federado sobre outros. Porém, tal possibilidade/capacidade hoje é restrita, devido às novas condições políticas e institucionais do pós-1988. Uma vez compreendida essa situação, está havendo uma defesa maior pela institucionalização metropolitana. As expectativas de haver com isso uma maior priorização, por parte do Poder Público, sobre uma região metropolitana, aumentam ainda mais essa busca pela “metropolização”. Além disso, uma série de problemas regionais (intermunicipais) na Grande São Luís tem promovido a institucionalização metropolitana como alternativa, senão a *única*, ao menos a *melhor*.

**Palavras-chave:** Institucionalização metropolitana. Região Metropolitana da Grande São Luís.

## **ABSTRACT**

The study refers to the phenomenon of Brazilian metropolitan institutionalization, intensified in recent decades, even when the condition of the metropolitan area in question is controversial. This occurred in the case study: the Metropolitan Region of São Luís (MRGSL). Established since 1989, this planning area has not had its administrative proceedings carried out, but it was still the subject of political interest. Analyze the purpose, implications and possible institutionalization of this formed the central research objective, achieved through bibliography and documentary surveys, interviews and field observations. Based on the theoretical approach that considers space as a product and necessary condition for the realization of a given society, the analysis of Greater St. Louis discussed the implications borrowed from institutional and spatial condition. The results demonstrate that the creation of RMGSL may even have been motivated by the possibility of serving as an instrument of control of a federated entity over others. But such a possibility / capacity today is restricted due to the new political and institutional conditions of the post-1988. Once we understand this, there is a greater defense by metropolitan institutionalization. Expectations do with it greater prioritization on the part of the government, on a metropolitan region, further enhance this quest for "metropolis" . In addition, a number of regional issues (inter) in Greater St. Louis metropolitan institutionalization has promoted as an alternative, if not the only, at least the best.

**Keywords:** Metropolitan Institutionalization. Metropolitan Region of São Luís.



## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 - Exemplo do uso da institucionalização metropolitana como critério de dotação de recursos públicos. ....     | 68  |
| Figura 2 - Projetos aprovados do PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades – em São Luís e nos demais municípios da Ilha..... | 70  |
| Figura 3 - Mapa dos municípios integrantes da RMGSL. ....  | 76  |
| Figura 4 - 1º Encontro do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.....  | 88  |
| Figura 5 - Mapa da região de influência de São Luís, segundo o REGIC 2007. ....  | 100 |
| Figura 6 - Mapa comparativo da ocupação da Ilha do Maranhão entre aos anos de 1992 e 2010.....                         | 104 |
| Figura 7 - Comparativo de áreas alteradas pela ocupação urbana em localidades conurbadas (2007 - 2012) .....           | 118 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Crescimento do número de Regiões Metropolitanas no Brasil. ....   | 45  |
| Gráfico 2 – Participação percentual da população rural e urbana no total de domicílios brasileiros, entre 1950 a 2010. .... | 47  |
| Gráfico 3 - Ritmo de crescimento populacional das metrópoles brasileiras. ....  | 48  |
| Gráfico 4 - Número de Regiões Metropolitanas por períodos de anos. ....   | 51  |
| Gráfico 5 - Regiões metropolitanas criadas por ano (1973 a 2013). ....  | 51  |
| Gráfico 6 - Número de regiões metropolitanas criadas, até 2013, segundo Unidade da Federação. ....                          | 52  |
| Gráfico 7 - Tempo habitual de deslocamento para o trabalho nos municípios da RMGSL em 2010. ....                            | 111 |
| Gráfico 8 - Evolução da quantidade de automóveis, ônibus e motocicletas na RMGSL, entre 2001 a 2012. ....                   | 113 |

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 - Corredor de ônibus - São Luís (MA) - Novo Anel Viário - trecho 1.....  | 71  |
| Quadro 2 - Corredor de ônibus - São Luís (MA) - Avenida Metropolitana de São Luís. ....   | 71  |
| Quadro 3 - Áreas limítrofes às fronteiras de São Luís e São José de Ribamar, e que tiveram redefinidas as respectivas localizações municipais. .... | 83  |
| Quadro 4 - O ranking da frota de veículos (capitais), em dezembro de 2012.....  | 114 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira, por situação do domicílio (1950 a 2010). .....  | 46  |
| Tabela 2 - População e Número de Cidades no Brasil, segundo Classes de Tamanho (1950 a 1991). .....  | 48  |
| Tabela 3 - As sete cidades de crescimento mais acentuado entre 1970 e 2000*.....   | 49  |
| Tabela 4 - Metrôpoles brasileiras no ranking municipal, segundo Produto Interno Bruto, em 2003.....  | 66  |
| Tabela 5 - Grupos definidos pelo PAC Mobilidade Grandes Cidades, segundo volume populacional, proponentes elegíveis e distribuição de recursos.....  | 69  |
| Tabela 6- População total e taxa de crescimento dos municípios da RMGSL, 1980 a 2010... 97   |     |
| Tabela 7 - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais) em 2011 .....  | 98  |
| Tabela 8 - Valor Adicionado Bruto, segundo os setores de atividades e impostos sobre produtos, a preços correntes (valores em R\$ 1.000). RMGSL, 2011.....   | 99  |
| Tabela 9 - Participação dos Impostos, Agropecuária, Industrial e Serviços na composição dos PIBs municipais da RMGSL, em porcentagem.....  | 100 |
| Tabela 10 - Movimentação total de cargas nos Portos organizados e Terminais de uso Privativo (TUP), por sentido, por tipo de navegação e por natureza de mercadoria. São Luís – MA, 2001 e 2012.....                         | 101 |
| Tabela 11 - Movimentação das principais mercadorias nos Portos organizados e Terminais de uso Privativo, por tipo de navegação, em São Luís – MA, 2012.....  | 102 |
| Tabela 12 - Pessoas que frequentavam escola ou creche, por local de estudo, na RMGSL e seus municípios, em 2010.....   | 106 |
| Tabela 13 - Pessoas residentes em domicílios particulares nos municípios da Grande São Luís, que frequentavam escola ou creche, segundo o local da escola ou creche que frequentavam e o curso que frequentavam em 2010..... | 107 |
| Tabela 14 - Quantidade de alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio, residentes na Grande São Luís e seus municípios (2000 e 2010).....  | 108 |
| Tabela 15 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal, nos municípios da Grande São Luís em 2010.....  | 109 |
| Tabela 16 - Pessoas ocupadas na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal na RMGSL e seus municípios (2010).....  | 110 |

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 17 - Pessoas que frequentavam escola ou creche, por local da escola na RMGSL e seus municípios (2010). .....  | 110 |
| Tabela 18 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, que, no trabalho principal, trabalhavam fora do domicílio e retornavam diariamente ao domicílio, exclusive as pessoas que trabalhavam em mais de um município ou país, residentes nos municípios da RMGSL (2010). ..... | 112 |
| Tabela 19 - Frota de veículo nos municípios da Grande São Luís, entre 2001 e 2012.....   | 114 |
| Tabela 20 - População em situação de extrema pobreza nos municípios. ....  | 120 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ  
Área de Concentração Populacional – ACP  
Áreas metropolitanas principais – AMP  
Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís  
– COADEGS  
Constituição Federal – CF  
Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN  
Distrito Federal – DF  
Empresa Maranhense de Administração Portuária –EMAP  
Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU  
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI  
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH  
Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID  
Instituto de Economia Aplicada – IPEA  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE  
Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC  
Lei Complementar Estadual – LCE  
Minha Casa Minha Vida – MCMV  
Ministério das Cidades – MCidades  
Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação – NTIC  
Observatório das Metrôpoles – OM  
Produto Interno Bruto – PIB  
Programa de Aceleração do Crescimento – PAC  
Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - PRÓ-MORADIA  
Rede transfronteiriças – RTF  
Região de Influência das Cidades - REGIC  
Região Metropolitana – RM  
Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL  
Regiões Integradas de Desenvolvimentos Econômico – RIDE  
Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID  
Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano – SADEM

Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT

Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob

Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos – SAAM

Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus –  
SUFRAMA.

Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão – SINDUSCON-MA

Sindicato dos Engenheiros do Maranhão – SENGE-MA

Valor Adicionado Bruto – VAB

## SUMÁRIO

|       |  |            |
|-------|--|------------|
| 1     | INTRODUÇÃO.....  | 14         |
| 2     | DA METROPOLIZAÇÃO COMO FENÔMENO ESPACIAL À INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA.....  | 25         |
| 3     | INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL: UM TRUNFO ESTRATÉGICO ADOTADO NO MARANHÃO.....  | 42         |
| 3.1   | <b>A criação de regiões metropolitanas no Maranhão .....</b>   | <b>53</b>  |
| 3.2   | <b>Dos espaços prioritários à priorização da criação de regiões metropolitanas.....</b>  | <b>62</b>  |
| 4     | REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS (RMGSL): a origem e as possibilidades de uma contradição entre o institucional e o espacial.....                       | 75         |
| 4.1   | <b>A institucionalização da RMGSL: a invenção e implicações de um espaço concebido</b><br>75   |            |
| 4.2   | <b>O espaço da RMGSL em produção: as práticas locais e a materialização dos problemas intermunicipais .....</b>  | <b>95</b>  |
| 4.2.1 | <b>Pequeno perfil socioeconômico da RMGSL.....</b>   | <b>97</b>  |
| 4.2.2 | <b>Da dinâmica de integração intermunicipal aos problemas da RMGSL: uma busca pelo espaço vivido.....</b>  | <b>103</b> |
| 4.2.3 | <b>Dos fluxos intermunicipais, aos problemas intermunicipais de Transporte e Mobilidade na RMGSL .....</b>   | <b>105</b> |
| 4.2.4 | <b>Outras situações de “interesses metropolitanos”: problemas intermunicipais relacionados à degradação ambiental da produção social do espaço urbano.....</b> | <b>116</b> |
| 5     | CONCLUSÕES.....  | 123        |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>131</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

Em 2005, Fábio César Alves da Cunha estampa no título de sua tese de doutorado o jocoso termo “metrópole de papel”. Na capa, ele traz a charge “Londrina Metrópole...”, onde a realidade local é ilustrada através de figuras típicas das fictícias metrópoles hollywoodianas, com direto a super-homem e gorila gigante. Em tom satírico, Cunha aludiu uma séria questão: a institucionalização de regiões metropolitanas sobre espaços não-metropolitanos.

Sem entrar no mérito das particularidades históricas (e espaciais), o caso da institucionalização da Região Metropolitana de Londrina, ocorrida em 1998, guarda algumas semelhanças com outras criadas no país, inclusive a da RMGSL. Pode-se dizer, por exemplo, que a proposição de se instituir essas duas regiões remonta à década de 1970; em ambos os casos, estudos técnicos de abrangência nacional não classificaram o referido espaço como metropolitano; a mobilização política em torno da questão recebeu relevante destaque nos respectivos locais e, acima de tudo, a *gestão metropolitana*, um dos principais propósitos da institucionalização metropolitana, até hoje não se efetivou – “não saiu do papel”, para se valer de uma expressão usada localmente em ambos os casos.

Aliás, nas duas experiências, os respectivos espaços urbanos tem servido como fundamento para se adotar uma gestão metropolitana. Isso porque se trata de espaços onde a urbanização materializou problemas que ultrapassam os limites municipais, o que exigiria, em tese, uma gestão intergovernamental, como preconiza a institucionalização metropolitana.

Na verdade, desde a década de 1950, a urbanização brasileira ganhou expressões preocupantes em vários territórios do país, sobretudo nas cidades mais populosas, onde a metropolização começou a se materializar e, com ela, muitos problemas de cunho intermunicipal. A partir daí, a institucionalização metropolitana começa a ser apresentada como promissora alternativa para enfrentamento dos problemas nascidos com a conurbação de cidades.

No Brasil, a despeito das experiências prévias nas esferas estaduais e municipais, a institucionalização pretendida ganhou forma concreta durante a década de 1970, quando o Governo Federal cria legalmente as nove primeiras regiões metropolitanas (RMs) do país. Todas as nove RMs criadas constituíam-se em espaços importantes no conjunto econômico do país, pois eram regiões de notáveis concentrações populacionais e amplos raios de influência na rede urbana nacional. Mesmo assim, não foram poucos os

críticos que questionaram algumas dessas institucionalizações, tendo como premissa a alegação de que elas ocorreram sobre espaços não-metropolitanos.

Em geral, os que assim defenderam tal tese, alegaram estarem respaldados por critérios *técnicos* de classificação dos espaços urbanos. Trabalhos nesse sentido foram realizados em nível nacional, e classificaram várias cidades sede de RMs instituídas como sendo diferente da categoria *metrópole*. Seria, então, uma evidência de que as institucionalizações metropolitanas não corresponderam sempre ao fato metropolitano.

No que pese à possibilidade – necessária, aliás – de se fazer uma crítica dessas classificações científicas, tem sido notório o movimento de criação de novas RMs em desacordo com tais classificações. Na verdade, o número de RMs instituídas parece ser menor apenas do que a quantidade de iniciativas legislativas pretendendo criar novas ou integrar mais municípios às RMs existentes.

Seguindo essa tendência, o Maranhão foi o primeiro Estado a criar sua própria RM, tão logo a nova Constituição do Brasil tenha repassado aos Estados-membros tal competência. Assim, em 1989, cria-se a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), uma forma institucional concebida, em tese, para integrar o que, em geral, é fragmentado, as ações governamentais sobre territórios federados.

No entanto, até hoje, este pretense objetivo não ultrapassou o plano da abstração jurídico-legal contida nesta institucionalização. A criação da RMGSL, portanto, ainda não redundou num mecanismo efetivo de cooperação e coordenação entre os governos abarcados. Enquanto questão pública, ela passou por períodos em que ficou ao largo das pautas política; também por momentos em que esteve restrita à atenção de alguns poucos governos; mas, atualmente tem recebido muito mais centralidade.

A princípio, instituir dado espaço como metropolitano é dotá-lo de uma referência social atrelada à figura da *metrópole*, esta que historicamente foi sinônimo de espaço urbano de subordinação ampliada, portanto produzido para isto. Ocorre que tal produção não se deu isenta de problemas; ao contrário, gerou situações difíceis de serem tratadas apenas na escala de dado governo local inserido num espaço efetivamente regional, qual seja, a região metropolitana.

Nesse contexto, a criação legal de RMs nasceu como resposta social a questões características da cidade metropolitana, efetivamente vivida, percebida e concebida em suas singularidades espaciais. Nesse caso, há algo de controverso no fenômeno que reconhece como metropolitanos territórios que nada ou pouco têm haver com esta pretensa condição espacial.

Por outro lado, o próprio espaço metropolitano não é e nem foi *uma* forma precisa, passível de se apreender os traços constituintes e elaborar o modelo de classificação válido para qualquer que sejam as condições históricas de dado período e lugar, mas, as classificações são possíveis e mesmo necessárias, haja vista a persistência histórica dos espaços metropolitanos e suas condições problemáticas. Ademais, no campo científico, não faltam metodologias pautadas em critérios definidos conforme as especificidades das condições históricas.

No Brasil, vários esforços nesse sentido já foram realizados, ao se estabelecer critérios de classificação da tipologia do espaço urbano nacional. Dentre estes estudos, destacam-se os realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), os do Instituto de Economia Aplicada (IPEA) e os produzidos pelo Observatório das Metrôpoles (OM). Mesmo com tais subsídios técnicos, as institucionalizações de regiões metropolitanas no país nunca se deram rigorosamente alinhadas às tipologias assim definidas do espaço urbano.

Frente ao grande número de novas RMs instituídas e outras muitas propostas de criação ou ampliação das existentes, todo este trabalho classificatório parece ser desconsiderado. Por serem constituídas através de metodologias específicas e com bases teóricas, as tipologias daí resultantes são tomadas como sendo pautadas em *critérios técnicos*, em detrimento dos *políticos*. Já os critérios adotados na criação das “metrópoles de papel” parecem menos evidentes.

Dentre aqueles que estudam a questão metropolitana no Brasil, alega-se o predomínio do uso de *critérios políticos*, em vez dos *técnicos*, na criação legal das regiões metropolitanas no país, mas, afinal, qual é o sentido, ou melhor, o fundamento dessas institucionalizações? E, na condição de produtos sociais, quais interesses ou propósitos elas respondem e interferem?

Em se tratando da questão metropolitana no Brasil, são muitas as pesquisas que abordam as RMs legais indiferentemente dos motivos que as instituíram. Porém, as indagações sobre o propósito das institucionalizações metropolitanas de “papel” têm aparecido em vários estudos, mesmo que de forma secundária (cf. MOURA, LIBARDI, BARION, 2006; FIRKOWSKI, 2011; CUNHA, 2005). Neste caso, as proposições mais comuns entendem tais institucionalizações como estratégias para captação de recursos públicos ou uma resposta à necessidade de estabelecer certo planejamento regional. Também há quem destaque motivações de âmbito estritamente individual, alegando que instituir um lugar como metropolitano promoveria politicamente o agente desta ação.

De qualquer forma, poucos estudos tiveram realmente o objetivo central de examinar tais proposições. O que aqui será exposto, certamente não findará todas as dúvidas sobre a temática, mas constitui-se numa contribuição acerca deste fenômeno que abrange 21 dos 27 estados brasileiros.

O esforço seria demasiadamente grande, ainda que louvável, se as respostas fossem procuradas através de uma detalhada investigação empírica de todas as manifestações do fenômeno no Brasil. Aqui, portanto, o foco se deu – sem se limitar – sobre um dos casos de institucionalização metropolitana ocorrido no Maranhão: a RMGSL, ou simplesmente, a Grande São Luís.

Assim como a maioria das RMs criadas depois de 1988, a Grande São Luís não aparece como um espaço metropolitano nos estudos que classificaram as cidades brasileiras. Isso não quer dizer que a produção espacial desta RM tenha sido inexpressiva. Ao contrário, os municípios da Grande São Luís, notadamente os situados na Ilha do Maranhão, já apresentavam forte integração espacial, o que resultou na formação de um espaço urbano plurimunicipal, o que gerou também situações-problema intermunicipais, mas, apesar dos 24 anos de criação, a Grande São Luís nunca se “efetivou”. As aspas são necessárias para sinalizar a existência de usos e sentidos ambíguos do termo no âmbito da própria região. Fala-se, por exemplo, na necessidade de “efetivar a Grande São Luís”, “tirá-la do papel”, concretizar sua “metropolização”. São enunciados polissêmicos e polivalentes, que, por isso, dificultam o entendimento da questão.

Todas essas denominações foram observadas no âmbito governamental, porém não se restringem a ele. Na verdade, a “metropolização” da RMGSL, seja lá qual for o significado e o uso adotado, tem se tornado assunto comum, debatido no cotidiano, mesmo que de forma incipiente. Há evidências para ligar este novo interesse a um conjunto de mobilizações politicamente orientadas e que nada ou pouco tem haver com o fenômeno metropolitano. Porém, a “metropolização” permeia os assuntos externos ao âmbito governamental também em função de outras condicionalidades espaciais, sobretudo a faceta problemática do viver intermunicipal, ou seja, os problemas intermunicipais.

A asserção anterior constitui-se num pressuposto a ser investigado, mas o certo é que, uma vez instituída, a RMGSL torna-se questão pública, algo criado para ser tratado na esfera governamental – seja para operacionalizá-lo ou negá-lo. Desde então, não faltam os que, em discursos, defendem o primeiro caminho, mesmo que suas ações indiquem o contrário, enquanto outros a negam, de forma declarada ou velada.

De qualquer maneira, ao menos nos últimos quatro ou cinco anos, a “metropolização da Grande São Luís” tem ganhado mais destaque, e deixou de ser uma *não-questão*, como outrora foi. Exemplo disso é o maior número de publicações e pesquisas em torno da questão, bem como a inclusão do tema na agenda política de partidos e setores da dita sociedade civil organizada. Com isso, legitima-se, cada dia a mais, a metropolização da Grande São Luís, como uma realidade factual, mesmo a contrassenso de classificações técnicas, não menos válidas.

Se o quadro parece confuso, não é por pura incapacidade de analisá-lo, mas sim porque as ações em tela ocultam intenções estranhas às próprias referências (simbólicas e materiais) usadas por quem as professam. Mas, o estranho aí identificado, assim lhe parece quando o ponto de vista advém de um âmbito teórico-conceitual, em particular, o da Geografia – que em si, não escapa à pretensão utópica da “pureza conceitual”, tão comum na ciência como um todo. Deste ponto de vista, São Luís não é uma metrópole, tampouco a metropolização, simples fato institucional.

Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: por que “efetivar a Grande São Luís”, “tirá-la do papel”, fazer sua “metropolização” acontecer? Em outras palavras, qual o propósito de uma institucionalização metropolitana sobre espaços não-metropolitanos? A dúvida não nasce e nem se limita à RMGSL, é suscitada pelo fenômeno nacional das institucionalizações metropolitanas incompatível com o fato espacial em questão. Como estudo de caso, a pesquisa apresentada deve contribuir para o entendimento desse fenômeno, expondo suas contradições e possibilidades, a partir da institucionalização da RMGSL, sem perder de vista o todo nacional.

Assim sendo, para responder o problema, bem como as outras questões que o norteiam, estabeleceu-se como objetivo geral **analisar os propósitos (interesses), implicações e possibilidades da RMGSL**. Para tanto, objetivos mais específicos foram delineados: a) conhecer os sentidos e fundamentos históricos da metropolização; b) identificar os processos e condições que implicaram na institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e no Maranhão; c) analisar o desenvolvimento histórico da RMGSL, enquanto um espaço instituído, e suas possibilidades, frente ao espaço vivido.

Quanto à perspectiva teórica adotada na análise, parte-se da compreensão que coloca o espaço como produto e condição necessária à realização de dada sociedade. Trata-se de uma leitura teórica relativamente recente, iniciada por volta das décadas de 1960, cujo caráter político da produção do mundo é destacado, desde sua materialidade (formas) aos significados a ela atribuídos (conteúdos). Nesse sentido, são fundamentais as

contribuições de Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey, lançadas a partir da década de 1970.

Assim conceituado, o espaço deixa de ser mero vazio<sup>1</sup>, no qual matéria e energia estão situadas. Ele próprio, na unidade de suas partes constitutivas, é uma realidade material perceptível, logo concebível, representável. O homem, enquanto ser social e através de sua vivência, apreende seu espaço, pois não escapa a esta condição concreta, ao mesmo tempo em que o produz e por ele é transformado. Portanto, o conceito de espaço aqui utilizado, toma-o como produto social (nunca acabado) e que responde, antes de tudo, a determinados interesses – uns mais hegemônicos que outros.

Por ser assim constituído, o espaço expressa em suas feições os resultados das relações sociais que o produziu, inclusive as contradições. Logo, a produção espacial também é ideologicamente conduzida para dissimular tais contradições, ocultar relações e interesses em jogo. Utilizado dessa maneira, o espaço desempenha um papel político específico, definido conforme os interesses e as condições destas relações. Por vezes, isso redundava em representações institucionalizadas acerca do espaço, tomando-o como algo distinto do que é vivido, percebido e concebido por indivíduos e classes.

Certamente, os trabalhos de Lacoste comprovam essa utilidade política do espaço, pois demonstram que o conhecimento geográfico não só subsidia a ação militar entre Estados-nações, mas também permite a estes, traçarem estratégias de controle de “sua” população. Ele demonstra isso quando fala dos “geografismos” e do conceito de “região”, usados para escamotear as diferenças e as contradições entre diversos grupos sociais que se encontram nos lugares e território.

Quando tratou das representações do espaço, Lacoste (1988) ensejou a discussão sobre a multiplicidade de formas com que o conhecimento do espaço se transverte em ferramenta política. Nesse sentido, ele demonstrou como uma construção ideológica do conceito de “região” serviu às estratégias de controle e unificação nacional, e destacou a impregnação de argumentos geográficos no essencial do discurso político<sup>2</sup>.

Henri Lefebvre, contemporâneo de Lacoste, também dedicou à análise da utilidade política das representações espaciais e seu vínculo ideológico com a produção

---

<sup>1</sup> Sobre o posicionamento clássico das ciências, e predominante até a década de 1970, Lefebvre (2007) observa: “No melhor dos casos, o espaço passava por um meio vazio, recipiente indiferente ao conteúdo, mas definido segundo certos critérios inexprimidos: absoluto, ótico-geométrico, euclidiano-cartesiano-newtoniano” (p.3).

<sup>2</sup> “Hoje, mais do que nunca, são argumentos de tipo geográfico que impregnam o essencial do discurso político, quer se refiram aos problemas “regionalistas”, ou sobre os que giram, a nível planetário, em torno de “centro” e “periferia”, do “Norte” e do “Sul”.” (LACOSTE, 1988, p.24)

científica. Ao seu modo, ele discorreu como “certa “prática teórica” engendra um *espaço mental*, ilusoriamente exterior à ideologia.” (2007, p.16), e como “esse espaço mental torna-se, por seu turno, o lugar de uma “prática teórica” distinta da prática social” (2007, p.16). A este espaço mental, o autor também denomina de *espaço concebido*, uma representação que não raro emerge do Estado, que o institui e, com isso, vale-se dele como trunfo na organização espacial.

Desse modo, a perspectiva teórica adotada tentou captar esta utilidade, ou melhor, o uso da representação espacial como ferramenta política instituída em forma de lei e, por isso mesmo, útil ao controle exercido através do Estado. Neste ponto, o Estado é visto em sua forma mais geral, como um conjunto de instituições públicas que agem sobre territórios determinados de forma a organiza-los. Nessa perspectiva, o Estado aparece como instituição fundamentalmente territorial, cujo exercício do controle espacial respalda-se numa “[...] dupla dimensão fundadora: o pacto externo legitimador da sua soberania e o “contrato social” interno, legitimador da centralidade territorial de obediência às suas normas” (CASTRO, 2005, p117).

Além disso, o Estado aqui é visto como uma arena de disputadas internas, muitas das quais visam explicitamente o controle territorial, na medida em que a “norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território” (SANTOS, 2008, p.152). Esta condição o coloca num nível superior, quando se considera a capacidade das organizações em “produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas”, afinal “nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais têm esse poder” (SANTOS, 2008, p.152).

Aliás, as próprias normas que regem o funcionamento do Estado, no caso brasileiro, estabelece territórios político-administrativos, isto é, delimitações espaciais para o exercício de um governo. No caso brasileiro, o primeiro nível dessa divisão dá-se pela definição dos territórios de cada um dos entes da federação. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm instituídos seus respectivos territórios, para governá-los de forma autônoma, no termos na Constituição Federal de 1988.

Todavia, esta mesma carta constitucional prevê a possibilidade destes entes instituírem novos territórios político-administrativos, para que eles, isoladamente ou em conjunto, adotem formas distintas de planejamento ou controle espacial. Dentre estas formas, existem as regiões metropolitanas, instituídas para viabilizar uma alternativa de gestão territorial – sem excluir as de primeiro nível, isto é, aquelas referentes às competências de cada ente federado.

Deste modo, apesar de seu caráter abstrato, tais institucionalizações também funcionam como mecanismos da produção espacial. Por isso, não devem ser negligenciadas pela análise. E isso não se deve apenas pela função ideológica, isto é, a de convencer, para mudar *o fazer*. Instituída na forma de lei, a institucionalização metropolitana, esta representação espacial (ou espaço concebido), também é capaz de interferir na produção espacial, na medida em que é imposta como norma. Logo, obriga *o fazer*.

No caso estudado, o espaço concebido como metropolitano, a RMGSL, mostra-se como uma representação ideologicamente construída e que ganhou uma expressão normativa. Figurado como metropolitano, o espaço da prática social (ou o espaço percebido e vivido, como se refere Lefebvre) no âmbito da RMGSL passa a conter este referencial. A força da representação nem sempre se nota de imediato, mas através dela podem-se viabilizar ações que efetivamente reconduzem a produção do espaço em questão. Foi assim com as institucionalizações metropolitanas do Governo Militar, e não seria diferente nas mais recentes.

A partir de tal perspectiva teórica, foram realizados procedimentos metodológicos para alcançar os objetivos propostos. Dentre eles, o levantamento bibliográfico permeou todo o trabalho e serviu, tanto para reunir os elementos necessários ao resgate histórico, como também, para estabelecer os marcos conceituais utilizados.

Outra base de reconstituição histórica da questão foram os documentos oficiais dos mais diversos tipos (diários, leis, decretos, relatórios, etc) e matérias jornalísticas. A partir destas fontes, encontraram-se discussões predominantes em torno da RMGSL, bem como as concepções contidas, contradições e possíveis motivações derivadas da prática política.

Para atingir um levantamento adequado dessa realidade, sobretudo no que diz respeito às relações intergovernamentais pertinentes à RMGSL, observações diretas foram realizadas, além de entrevistas e conversas. Em geral, as observações deram-se em eventos realizados com o intuito de debater ou deliberar acerca da RM ou de problemas a ela relacionados. Seminários, fóruns, conferências e reuniões de conselhos e comissões públicas formaram o campo destas observações. Já as entrevistas concentraram-se em gestores que trataram do tema<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> As entrevistas com representantes políticos eleitos não foram possíveis em função da não disponibilidade por parte dos referidos. Portanto, os depoimentos públicos dados em jornais, eventos ou documentos oficiais, serviram de base para interpretar a visão das pessoas deste grupo.



Há de considerar ainda como trabalho de campo, alguns momentos onde se expôs publicamente resultados parciais da pesquisa, quando de sua produção. Assim, a partir dos questionamentos expostos, algumas mesas redondas e outras apresentações orais serviram como importantes momentos de diálogos e levantamento de inferências diversas.

Em todas estas fontes da pesquisa, atentou-se também para informações que indicassem possíveis implicações derivadas da institucionalização da Grande São Luís. Quanto às do campo institucional, destacou-se as possibilidades jurídicas sobre relações intergovernamentais, além das relacionadas às políticas públicas urbanas.

No que diz respeito às implicações espaciais, a atenção voltou-se às condicionalidades estabelecidas pelos aspectos problemáticos do espaço plurimunicipal – pois, uma vez instituído o arranjo gestor da RM, os problemas que formalmente forem reconhecidos como intermunicipais passam a ser tema de deliberações intergovernamentais deste arranjo.

Depois de concluído o andamento da pesquisa propriamente dita, organizou-se a exposição de seus resultados a partir da seguinte estrutura: um capítulo introdutório, seguido de três voltados às interrogações secundárias e mais um para conclusão.

Depois da Introdução, no segundo capítulo, faz-se um apanhado histórico das configurações espaciais consagradas como metropolitanas, com intuito de resgatar alguns sentidos atribuídos aos termos “metrópole”, “região metropolitana” e “problema metropolitano”. Evidencia-se a correlação entre as manifestações espaciais e as concepções atribuídas à questão metropolitana, com o objetivo de conhecer os sentidos históricos da metropolização.

No terceiro capítulo, o escopo é a identificação dos processos e condições que implicaram na institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil e no Maranhão. O pressuposto deste levantamento histórico foi o de que as institucionalizações metropolitanas, apesar de alegadamente serem respostas aos problemas metropolitanos, serviram também como recurso estratégico indiferente da ocorrência ou não de tais problemas. Um trunfo, portanto, que restabelece as territorialidades jurídico-legais, possibilitando outras formas de subordinar espaços divididos, política e administrativamente. Usado inicialmente pela União, passou a ser cortejado por uns estados, inclusive o Maranhão, e hoje tem interessado cada vez mais aos agentes da esfera municipal.

Ainda dentro desse capítulo, foram abordadas atuais possibilidades abertas para um lugar institucionalizado como metropolitano, mas aquelas estabelecidas no plano das

ações do Governo Federal e válida para todas as RMs – desde que satisfeitas determinadas condições. Logo, antecipa-se, sem redundar, parte do que será tratado no capítulo seguinte, no que diz respeito a possibilidades implicadas pela institucionalização da RMGSL.

No quarto capítulo, a análise centra-se no desenvolvimento histórico da RMGSL, enquanto um espaço instituído e suas possibilidades, frente ao espaço vivido. Para tanto, abordou-se especificamente a história desta região, os agentes e interesses que a instituíram como metropolitana. Busca-se, com isso, a origem política desta contradição estabelecida entre o institucional e espacial; entre o espaço (metropolitano) concebido pelo Estado e a sua constituição real (não-metropolitana). Uma das questões investigadas neste capítulo é o significado atribuído ao termo “metropolização da Grande São Luís” ou sua “efetivação”, usado nos discursos observados, bem como o desenvolvimento deste debate.

No mesmo capítulo, a RM em questão é vista a partir de sua constituição espacial, com objetivo de identificar seus aspectos problemáticos mais evidentes. Nesse sentido, faz-se um paralelo entre o espaço concebido nos discursos observados com o espaço vivido e percebido em sua interação regional. Parte-se do pressuposto de que, a despeito de não se constituir espacialmente em uma região metropolitana, a Grande São Luís possui uma dinâmica espacial fortemente intermunicipal, a qual gera situações-problema que têm legitimado o que localmente se entende como “metropolização”.

Após os mencionados capítulos, seguem-se as considerações finais pertinentes à pesquisa como um todo. Sem pretensão de constituir uma resposta definitiva ou mesmo completa, as considerações expostas ajudam a entender os sentidos prático e teórico das institucionalizações metropolitanas no Brasil e, em particular, no Maranhão.

Chegou-se à conclusão de que uma “metropolização” institucional, ao contrário do que se pode pressupor de sua origem histórica internacional, não advém exclusivamente da necessidade de responder a uma situação-problema derivada do espaço metropolitano, propriamente dito. No caso brasileiro, a institucionalização metropolitana serviu também como recurso estratégico de controle geopolítico, sobretudo nas mãos do Governo Militar.

Hoje, no entanto, a possibilidade depende das deliberações dos governos estaduais e municipais, que podem se valer desse recurso tanto para resolver lacunas entre a gestão local e regional, como podem limitar seu uso a interesses mais particulares ou restritos a uma só escala de atuação. O caso da RMGSL é um exemplo claro de como esse tipo de institucionalização pode ocorrer indiferentemente do espaço em questão ser ou não metropolitano. Mas, de forma geral, a criação desta RM respondeu a interesses

diferenciados de acordo com os contextos históricos e a esfera (governamental ou não), à qual os agentes se situavam.

Finalmente, os resultados aqui apresentados devem contribuir para o atual debate em torno da “efetivação da Grande São Luís”. Não necessariamente pela visão teórica que, no primeiro momento pode passar a ideia de simples constatação da incongruência entre esta perspectiva e as de ordem prático-institucional, ou seja, do âmbito da política partidária. Os resultados encontrados também trazem elementos para identificar ideias convergentes no plano político, o que possibilita uma rearticulação da prática, sobretudo quando o assunto é a necessidade de estabelecer uma nova *política regional* sobre espaços plurimunicipais, mas de forma a não se reduzir a um mecanismo autoritário de *controle regional*.

## 2 DA METROPOLIZAÇÃO COMO FENÔMENO ESPACIAL À INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA

A metropolização no Brasil não é, e nem poderia ser, uma questão restrita aos debates teóricos. Por isso, os termos centrais da discussão, como, por exemplo, “metrópole” e “região metropolitana”, apresentam diferentes usos e significados. Isto fica claro quando se contrasta o sentido da palavra “metrópole” em três, por assim dizer, âmbitos sociais: o acadêmico-teórico, o político-partidário e a dita “sociedade civil organizada”. Não obstante, no seio de cada um destes, também há polissemia e polivalência. E o mesmo é válido quando se trata do Maranhão, pois o debate da questão metropolitana é impregnado de entendimentos diversos, concepções tão díspares quanto às respectivas práticas e estratégias subjacentes.

O presente capítulo tem como objetivo resgatar alguns sentidos históricos dos termos “metrópole”, “região metropolitana” e “problema metropolitano”, destacando-se a correlação entre as *manifestações espaciais* produzidas em cada lugar dentro de um período histórico e as *concepções consagradas à questão metropolitana*. Limita-se aos contextos internacionais mais paradigmáticos à questão, ou seja, o do Antigo Império Grego (onde nasce o primeiro termo, para determinar certo fenômeno espacial), o da Europa moderna (lugar da emergência de novas manifestações espaciais ditas metropolitanas) e ao atual período (quando a metrópole torna-se efetivamente global, induzindo novas denominações).

Aqui a atenção recai sobre longos processos históricos cuja manifestação espacial constituiu-se, ao mesmo tempo, referência e condição para produção dos conteúdos semânticos dos termos em questão<sup>4</sup>. E quando se trata de metrópole, a história e o espaço da Antiga Grécia aparecem como ponto de partida, quase sempre devido à etimologia.

Todavia, dadas às condições históricas, quase nenhum paralelismo pode ser estabelecido entre o fenômeno nomeado pelo grego como metropolitano e os que se sucederam. Certamente, a comparação mais próxima entre a metrópole grega e que sucederam esteja no fato de todas tenham sido produzida de forma a desempenhar um

---

<sup>4</sup> Irrelevante seria isto, se a perspectiva teórica adotada não considerasse o conhecimento como sendo produto de uma totalidade histórica múltipla e integral, pois dialética. Justamente por ser múltipla, constitui noções diferenciadas (histórica e geograficamente, por exemplo); e porque integral, subsidia a formulação de categorias, essenciais à construção dos conceitos.

*papel central* num processo totalitário conduzido por uma sociedade sobre outras e a si mesma. Assim, as metrópoles teriam esse papel central, na medida em que elas se constituíram em espaços produzidos de forma a reunir as condições necessárias à subordinação de todos demais espaços territorializados por dada sociedade.

Durante o Império Grego, as conhecidas cidades-estados se destacavam na função de reproduzi-lo. Tinham, portanto, que serem produzidas *para* o domínio colonial da Grécia. Nesse sentido, algumas cidades desempenham não só um papel político-econômico específico, mas toda uma gama de atribuições voltadas à manutenção e expansão da sociedade grega – incluindo aí as demais sociedades que, pela força ou não, compunham o sistema de reprodução social comandado pelos gregos.

Portanto, essas cidades não são apenas locais onde “se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade”<sup>5</sup> (CASTELLS, 1983, p.20), nem se limitam a ser apenas *produto simples* (uma mercadoria, valor-de-troca) *das relações sociais*, pois é também *condição* importante para a própria dinâmica do modo de produção vigente, seja ela capitalista ou socialista (LEFEBVRE, 2008). Até tem estas essências comuns às demais cidades, todavia diferenciam-se por responder a um papel concretamente mais amplo: subordinar outros espaços (territórios a serem controlados), sobretudo cidades, por terem eles uma função orgânica na reprodução geral da sociedade que institui e controla tal conjunto espacial.

No período da Grécia Antiga, essas cidades ficaram conhecidas através das expressões *μητρόπολις* ou *μητρόπολη*, cuja tradução mais popular é cidade-mãe, e o termo latino corresponde a *metrópolis*. Porém, convém ressaltar que a palavra grega *μητέρα*, derivada do grego antigo *μητρο*, significa não somente mãe (*mitéra*), mas também *algo que é o maior de seu tipo*; e *μητρό* e *μητρό*, possuem o sentido de maternidade e de matriz, respectivamente.

Portanto, a expressão grega referente à metrópole não só remetia à incumbência “natural” (naturalizada por uma sociedade) que certa cidade (*polis*, *πολις* ou *πολη*) teria em relação a outras, ou seja, o controle, a dominação (a relação mãe/filhos

---

<sup>5</sup> [...] a cidade é um lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade que chegou a um ponto de desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) de tal ordem que existe uma diferenciação do produto em reprodução simples e ampliada da força de trabalho, chegando a um sistema de distribuição e de troca, que supõe a existência: 1. de um sistema de classes sociais; 2. de um sistema político permitindo ao mesmo tempo o funcionamento do conjunto social e o domínio de uma classe; 3. de um sistema institucional de investimento, em particular no que concerne à cultura e à técnica; 4. de um sistema de troca com o exterior. (CASTELLS, 1983, p.20)

como metáfora), mas também denotava (ou passou a denotar) certa grandeza quantitativa, não menos simbólica.

Decerto, o corpo material destas cidades-mães engendrava a representação que consagrava a tais espaços o título de “grande”; uma grandeza expressa pelo número de habitantes, de monumentos, residências e outros fixos e fluxos espaciais quantificáveis<sup>6</sup>; uma grandeza fundada no e pelo Poder da práxis grega, que carrega de sentido, de conteúdo social, tudo aquilo que se apropria e controla.

Então, a denominação destaca, ao mesmo tempo, o *papel*, a *forma* e o *conteúdo* tomado pela metrópole do então “império heleno”. Aliás, a unidade aparente implicada no uso da expressão “império heleno” não condiz com a autonomia de suas cidades-estados, nem com as respectivas diversidades espaciais. De todo modo, na história Ocidental, este conjunto de sociedades representou um marco, quando se trata de processos totalitários de dominação territorial supranacional.

Portanto, não é à toa que mais tarde, em meio a condições históricas radicalmente distintas, o termo metrópole irá ser empregado para designar as nações colonizadoras no início do período moderno. Assim, por exemplo, Portugal, dos séculos XV a XIX, ficou conhecido como metrópole, em relação às suas colônias. Ora, até hoje é comum ver a expressão sendo utilizada em narrativas históricas relativas a este período, apesar das condições materiais da totalidade histórica serem bem distintas.

Porém, a partir do século XIX, tanto na análise histórica como na prática, a palavra metrópole volta a recair sobre uma cidade ou conjunto delas, devido ao fenômeno que iria transformar as relações sociais internacionais: a Revolução Industrial.

A sociedade que daí surgia alicerçava-se a partir da produção industrial, cujas possibilidades técnicas colocavam o capitalismo num novo patamar, muito mais capaz de extrair mais-valia, esteja ela onde estiver, e de reconstruir o mundo conforme seus imperativos, condições presentes e possibilidades.

Novamente, para atender a um processo totalitário, as cidades deveriam ser (re)configuradas – algumas mais outras menos. Enquanto nas fábricas máquinas eram

---

<sup>6</sup> Diferentemente dos monumentos, cujas dimensões, número e distribuição geográfica são mais conhecidos e mesmo observáveis, a demografia das cidades-estados gregas parece ser tema controverso. Ao menos é o que indica Hunt (2012), ao resenhar o livro “*The Shotgun Method: The Demography of the Ancient Greek City-State Culture*”, de Mogens Herman Hansen. Segundo Hunt, os estudos de Hansen contrariam a tese de que a população da Grécia clássica era preponderantemente rural, e afirma que, apesar da maioria das cidades-estados serem “pequenas”, 40% da população grega estavam concentradas em 10% do número destas cidades. O tamanho médio destas “grandes cidades”, segundo Hansen, era de 500 quilômetros quadrados e população de 30mil pessoas, afirma Hunt. Contudo, no século IV a.C, a população de Atenas, Siracusa e Esparta foram estipuladas, neste estudo, entre 170, 125 e 40 mil habitantes respectivamente.

substituídas para elevar a produção, nas cidades onde elas situavam-se, sucessivas transformações espaciais ocorriam de forma intensa, com objetivo de responder ao ímpeto de expansão e acumulação capitalista<sup>7</sup>.

Tudo isso, em última instância, servira de combustível e condição para a projeção mundial da sociedade burguesa industrial. Em meio às “modernas” possibilidades técnicas, a escala planetária constituía-se o limite desta sociedade, e a metrópole desempenharia um papel fundamental neste espaço mundial.

Se durante os séculos XV a XVII, a Era dos Descobrimentos estabeleceria uma nova geografia do ecúmeno, e com ela um mundial sistema de relações conduzidas em função da extração de mais-valia e concentração de capital, com a Revolução Industrial esse sistema se consolidaria com muito mais rapidez e abrangência. As cidades industriais desempenhariam um papel central, por reunir todas as forças produtivas *localmente* necessárias ao avanço *global* dessa economia hegemônica, totalitária.

Isso não quer dizer que os demais espaços estivessem desprovidos de condições vitais para a territorialização deste sistema-mundo; ao contrário, é justamente por suas contribuições (muito mais compulsórias, do que voluntárias), via matéria prima, força de trabalho e mercado consumidor, que estes locais passavam a integrar o sistema cujos centros de comando estavam localizados nas metrópoles europeias.

Portanto, quando se trata de distinguir metrópoles de não-metrópoles, passa ser necessário considerar o plano das funções exercidas por cada espaço na estruturação do sistema-mundo em questão. A própria forma espacial representará uma condição necessária à realização dessa função, o que explica também as mudanças percebidas nas cidades “centrais”.

Afinal, atribuídas socialmente, tais funções são desenvolvidas através de ações, que por sua vez se valem de objetos, novos e velhos, fixos ou não, bem como se deparam com condições espaciais anteriormente produzidas (SANTOS, 2008). Logo, não é difícil relacionar o crescimento das cidades centrais (do processo de expansão do capitalismo industrial) à estruturação mundial da economia burguesa no período iniciado pela Revolução Industrial até o século XIX.

---

<sup>7</sup> Não obstante, um pouco antes deste processo, a própria cidade se viu “invadida” pela indústria, que outrora se localizava próxima às fontes de energia e matéria prima. Lefebvre (2008) bem ressalta isto, e o compara a outro fenômeno anterior, o da “invasão” do comércio na *cit e*. Diz-se “invasão”, pois não se tratou de um movimento sem resistência, e sim com conflitos, cujos exemplos Lefebvre mencionam na obra citada. O desfecho histórico foi o de ter sido a cidade modificada para receber as novas estruturas econômicas, já que sua própria constituição é condição necessária e condicionante desta.

A política burguesa, assim, transformaria (não sem resistências e limites) esses espaços, dando-lhes as formas e os conteúdos necessários à tarefa por ela mesma atribuída. Na prática, isso não significa apenas alta concentração de trabalho e capital, mas todo um “novo” espaço que “comportasse” tais elementos. Em termos mais apropriados, isso significa a produção de um espaço conformado às necessidades e condições históricas estabelecidas pelo avanço do sistema capitalista.

Mas o espaço não é o palco vazio das ações e objetos, como quiseram fazer crê os neo-positivistas da segunda metade do século XX (cf. GOTTDIENER, 1993; LEFEBVRE, 2007, SANTOS, 2008). Sua composição resulta da práxis social e, por isso, não é somente limitada ou potencializada pelas condições materiais (o ambiente, seja ele produto humano ou não), mas também institucionais presentes.

Deste modo, não se trata apenas, ou obrigatoriamente, de modificar o que é percebível, isto é, o ambiente do qual se obtém a paisagem, mas também alterar os conteúdos sociais que dão sentidos e significados a tal materialidade. E como na sociedade burguesa o Estado é uma poderosa ferramenta de territorialização – por sua legitimidade como mediador dos conflitos de classe, o que lhe garante também os recursos necessários –, terá ele um papel crucial nos ajustes espaciais demandados.

Assim, na escala do espaço metropolitano, o Estado foi constantemente evocado para dá respostas ao que se constituía como problema local. Porém, o espaço metropolitano do século XIX pôs em xeque certos contornos territoriais, na medida em que a cidade-metrópole não se restringia mais aos limites político-administrativos preestabelecidos. O regional passa a ser uma alternativa ou forma diferenciada de conceber o espaço metropolitano. E assim concebido, chegou a receber um arranjo institucional próprio nos lugares onde a cidade-metrópole mais deflagrava suas contradições espaciais.

Então, não foi por acaso que a primeira institucionalização metropolitana partiu da realidade citadina vivida na Inglaterra. No ápice do capitalismo industrial do século XIX é criada a *London County Council*, em 1888, que, segundo Alves (2009) foi primeira região metropolitana institucionalizada do mundo.

Como centro estratégico da economia industrial, a cidade de Londres era remodelada tanto na dimensão perceptível (sua materialidade, o ambiente urbano), como na sua constituição cognitiva (representações). Este remodelar não vem sem problemas, uns mais evidentes outros menos. De todo modo, será da vivência cotidiana desses



problemas, que a institucionalização metropolitana ganhará força como possibilidade socialmente necessária<sup>8</sup>.

Tal como a situação da classe trabalhadora nas grandes cidades da Inglaterra do século XIX (cf. ENGELS, 1985) constituía uma experiência (penosa) importante no processo de constituição da consciência de classe<sup>9</sup>, a vivência do espaço londrino em profunda transformação iria lhe cunhar novas concepções. A partir do *vivido*, portanto, emerge um novo pensar que possibilita e realiza formas alternativas de agir e fazer política.

Assim, a institucionalização metropolitana, em sua origem, não surge como possibilidade necessária em função de algum modelo externo ou antepassado, muito menos puramente ideal (no sentido de ser a ideia desprovida de um lugar real, espaço vivido). Ela se impôs através de situações produzidas *pelo e no* espaço metropolitano.

Sendo, progressivamente, reconhecida como problemática, a vivência nessas situações possibilitou nova percepção dos territórios político-administrativos. Quanto mais a cidade-metrópole crescia sobre tais limites, mais evidente era o amálgama espacial a ser posto em questão. Novamente, foi na Inglaterra onde a emergência dessa forma espacial metropolitana ensejou as primeiras alternativas institucionais para tratá-la.

Londres do século XIX, para desenvolver sua base produtiva, mantinha intensas relações com cidades vizinhas. A dinâmica espacial entre essas cidades fez com que elas crescessem horizontalmente de forma tangente entre si, resultando numa mancha urbana contínua. O fenômeno ficou conhecido como conurbação, do termo inglês *conurbation*, cujo sentido expressa a noção de cidades que atuam conjuntamente na produção do urbano, assim percebido como unitário. Desse modo, a expressão denota a ideia de co-ação, que de fato não se restringia à constituição da forma espacial, tal como frisou Castells (1983), e tem nas relações territoriais seu fundamento principal.

---

<sup>8</sup> É certo que a vivência *no* problema metropolitano, como realidade espacial, isto é, concreta – condição que se está, mas a qual já existia e se fez, e a partir da qual se fará –, induz a busca por soluções. Mas, esta experiência pode, como o foi, ser (des)locada, enquanto representação, espaço concebido. Esta representação, este espaço concebido, é evocada pelo Estado e seus colaboradores (entre eles, a Ciência) para figurar outros espaços, que assim são metamorfoseados em *metropolitanos*, o que reclama uma solução homônima. Este é o caso da “gestão metropolitana”, cujo caráter paradigmático que lhe foi revestida a fez ser produto importável. Direta ou indiretamente, voltar-se-á a esta discussão no decorrer dos demais capítulos.

<sup>9</sup> “Os trabalhadores começam a sentir que eles constituem uma classe na sua totalidade; eles tomam consciência de que, isoladamente são fracos, representam todos juntos uma força; a separação da burguesia, a elaboração de concepções e idéias próprias dos trabalhadores e de sua situação, aceleram-se; a consciência de que eles têm de serem oprimidos se lhes impõe; os trabalhadores adquirem assim uma importância social e política. As grandes cidades são a sede do movimento operário; é ali que os operários começam a refletir sobre sua situação e sua luta; é ali que se manifesta primeiro a oposição entre proletário e burguesia...” (ENGELS, 1960 apud LEFEBVRE, 2001).

Em verdade, este espaço produzido através de dinâmicas que o tornam altamente integrado – tanto na forma material (mancha urbana) como no seu conteúdo<sup>10</sup> (relações territoriais) – é um espaço setorizado, dividido em infinitos territórios. A própria dinâmica econômica, como motor principal de suas relações, não se realiza igualmente sobre todas essas cidades, apesar de também estabelecer as ligações que a unem. Fragmentação e coesão, portanto, é um duplo caráter deste processo.

Assim, mesmo que cada fração (totalidade) desempenhe uma função necessária ao desenvolvimento do conjunto, o todo metropolitano materializado na conurbação possui também fragmentações territoriais. Dentre elas, constam os limites político-administrativos. Por serem referências básicas para ação governamental, tais fronteiras políticas podem limitar ou não a atuação do Estado. Num contexto, como o da conurbação metropolitana, onde a identificação das fronteiras torna-se imprecisa, novas territorializações tendem a ser proposta.

No caso inglês citado, Londres era concebida como um território político-administrativo delimitado, ao mesmo tempo em que compunha uma formação espacial integrada a outros territórios igualmente autônomos. Decerto, esta segunda condição pouco ou nada alteraria a primeira se não fosse a materialização de problemas surgidos em função da produção deste espaço metropolitano.

Sendo vivenciados, esses problemas receberiam concepções diversas, mais ou menos pautadas na percepção da totalidade formada pelo espaço composto por cidades amalgamadas entorno de uma metrópole. Devido sua natureza espacial, isto é, o espaço da região metropolitana propriamente dita, tais problemas distinguiram-se em função não somente de sua abrangência regional, mas também pelo volume de pessoas e recursos envolvidos. Comparativamente a outros espaços, o metropolitano reunia um aporte muito maior de densidade técnica e de pessoas, porém a combinação resultante produziria problemas igualmente superiores.

Assim, a identificação do problema metropolitano não se limita exclusivamente à sua localização, isto é, numa região metropolitana, mas também por sua abrangência e

---

<sup>10</sup> Os conceitos “forma” e “conteúdo” são constantes nas obras de Milton Santos (cf. SANTOS, 2008) e são aqui tomados na acepção deste autor. Para ele, o espaço se expressa através destas duas condições. Na primeira, o espaço deflagra seus aspectos percebíveis, isto é, o que lhe é apreendido a partir dos sentidos humanos, como audição, tato, paladar e demais. Já o conteúdo, figura o lado cognitivo, sua representação socialmente construída, fruto da percepção humana e da vivência social. Não é possível dissociar esses dois aspectos do espaço, senão como recurso analítico. Como se verá, esta maneira de analisar é muito semelhante à adotada por Henri Lefebvre, quando este divide (para a análise) o indivisível (na prática), isto é, os três momentos da produção social do espaço: o concebido, o vivido e o percebido. No momento oportuno, voltar-se-á a estas questões teóricas.

gênese espacial. Isso quer dizer que no conjunto de uma região metropolitana existem problemas que abrangem vários, senão todos os territórios administrativamente autônomos, e, acima de tudo, são gerados em função da dinâmica espacial produzida pelo conjunto.

Por essa origem espacial, o problema metropolitano apresentou-se, em geral, quantitativamente superior aos dos demais espaços, ao mesmo tempo em que sua produção se dá em meio às condições técnicas e sociais mais avançadas, em termos das possibilidades de resolvê-los. Afinal, para desempenhar seu papel de subordinação e controle do(s) espaço(s) de toda uma sociedade, a metrópole e sua região acolhe e desenvolve os mais eficientes recursos técnicos e sociais.

Para a presente análise não cabe entender a origem dessa contradição, e sim destacar que o problema metropolitano não se distingue apenas por seu volume, posto como superiores, em comparação aos dos outros espaços. É óbvio que quanto mais volumoso ou grande um dado problema se apresenta, mais ele será evidente, perceptível aos que lhe vivem. Evidenciado, ele passará a receber concepções que o representam. Então, em função do lugar que lhe gerou e sua abrangência territorial, tal ordem de problema acabou sendo identificada através da adjetivação atribuída aos espaços onde mais se evidenciavam: as regiões metropolitanas.

Assim, problemas comuns a cidades de vários portes, como mobilidade urbana, degradação ambiental, violência e outros muitos produzidos através das relações sociais, passaram a receber a denominação de metropolitanos devido, principalmente, às dimensões quantitativas que tomavam quando produzidos no corpo da metropolização. Há, então, uma relação direta entre o aporte espacial da região metropolitana e a particularização das situações-problema ali vividas. Ou seja, quanto maiores são as condições técnicas e materiais do espaço metropolitano, mais situações ensejarão problemas.

Por apresentarem esta diferença quantitativa, serem gerados por um conjunto de cidades e abranger vários territórios político-administrativos, os problemas metropolitanos constituíam-se como condições espaciais determinantes na formulação da gestão metropolitana. Até hoje, eles têm um papel fundamental na própria caracterização do fenômeno metropolitano, como apontam Francisconi e Souza (1976, p.149):

Hoje, metrópole ou metropolitano significa igualmente a grande cidade, com um significado que independe das funções de cidade-mãe sobre uma rede urbana, isto porque o crescimento urbano que se verifica no mundo contemporâneo criou gigantescos complexos urbanos, que não se caracterizam unicamente por serem metrópoles de um sistema de cidades, mas por formarem núcleos com problemas qualitativamente diferente dos centros urbanos menores. O termo metropolitano

passa então a englobar aspectos intra-urbanos, criando-se a consciência de que existem problemas metropolitanos. (apud CUNHA, 2005 p.92)

Desse modo, fica mais evidente a importância das condições espaciais sobre as transformações do pensar e agir frente ao fenômeno metropolitano. A institucionalização metropolitana, portanto, teria aí seu fundamento espacial e sua justificativa política. A lógica seria bem simples: para um espaço diferenciado, com problemas quantitativamente distintos, caberia novas formas de ação. Porém, ainda seria necessário encontrar mais evidências para legitimar socialmente tal diferenciação.

Historicamente, a conurbação teria sido apresentada como traço distintivo deste espaço. Nesse sentido, ela produziria o que entre os europeus se convencionou chamar de “região metropolitana”, e nos Estados Unidos de “área metropolitana”<sup>11</sup>.

Todavia, há de se concordar com as argumentações de Castells (1983), quando, após analisar a metropolização de Paris, critica a noção impressionista da dispersão espacial, entendida por ele como “uma descrição cega do fenômeno” (p.42). Em seu entendimento, não cabe apenas constatar a forma espacial de uma RM, é preciso entendê-la como um espaço dividido, tecnicamente e socialmente, cheio de especializações territoriais, que, ao se generalizar, rompe com a existência do bairro como unidade urbana.

Seria “nesta especialização setorial e na reconstrução das ligações estruturais no conjunto do aglomerado, que reside o critério fundamental de uma região metropolitana”, diz Castells (1983, p.42). Apesar de buscar nesse critério algo de característico das “regiões metropolitanas”, outra condição espacial indicada por ele parecer ser ainda mais fundamental: a resultante do papel totalizador desempenhado por Paris sobre o território francês. Com base em Bastié (1964), ele assim resume tal condição:

A preponderância econômica, política e cultura de Paris sobre a totalidade da França e sobre cada um dos outros aglomerados tomados separadamente é tal que podemos considerar claramente a totalidade do território francês como a *hinterland* parisiense e encontrar o essencial da lógica da disposição do território nos processos interiores da rede parisiense (CASTELLS, 1983, p.41).

É verdade que nesse ponto de sua exposição, Castells trata da Paris do século XX, e quando fala de “região parisiense” refere-se à “forma espacial”. Porém, antes disso, diz que a lógica da produção desta “pode ser reobtida a partir do sistema de ligações

---

<sup>11</sup> “Desde meados do século XIX algumas importantes cidades da Europa, como Londres e Paris, começaram a crescer além de seus limites político-administrativos, ou a absorver núcleos urbanos já existentes além desses limites. Logo em seguida, isso começou a ocorrer nos Estados Unidos e por volta da década de 1920, também no Brasil.” (VILLAÇA, 2001, p.50)

estabelecidas entre Paris e o conjunto do território francês no movimento de industrialização capitalista, a partir da centralização político-administrativa consolidada sob o *Ancien Régime*” (CASTELLS, p.39). Para os fins deste capítulo, interessa observar o destaque dado à importância da centralidade política e econômica que caracterizaria a região, tal como no caso inglês citado.

E se “região” for entendida em sua acepção mais antiga, quando os romanos a identificavam como áreas administrativas (com predomínio de uma característica ou um conjunto delas) sob sua regência<sup>12</sup>, o termo RM conotaria o espaço *da* metrópole, ou seja, sob sua regência. Porém, para o século XIX até o atual, a “regência” em questão seria bem mais a de subordinação econômica desempenhada a partir das metrópoles.

Nesta acepção, o uso do termo região não “naturalizaria” (despolitiza) o processo em vista, mas põe o foco (e, por isso mesmo, oblitera outros) nos de territorialização controlados pelo Capital. Além disso, a própria força desse controle não reside apenas no “poder econômico” do Capital, mas também político, sobretudo através do Estado<sup>13</sup>. Afinal, em conjunto, foram esses os principais promotores das mudanças espaciais que fizeram das cidades industriais metrópoles globais.

Como a metrópole moderna exerce papel fundamental na estruturação econômica de um país, o conjunto de lugares a ela ligados diretamente é amplo, inclusive a nível internacional. Seria este espaço a “região” *da* metrópole atual? Para responder tal questão convém resgatar a distinção entre espaço regional e intra-urbano proposta por Villaza (2001).

Para esse autor, a “estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias”, enquanto o espaço intra-urbano “é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compras, casa-lazer, escola, etc” (VILLAÇA, 2001, p.20).

---

<sup>12</sup> Sem pretensão de expor aqui o transcurso histórico do conceito “região” (para tanto, cf. LENCIONI, 2009), convém lembrar que o termo região advém do latim *regione*, derivado do verbo *regere*, que significa reger, controlar, reinar (cf. GOMES, 1995, HAESBEART, 1999). Observa-se, portanto, o predomínio da noção de controle espacial, a partir de um lugar sobre outros.

<sup>13</sup> Se, por um lado, há novas territorializações promovidas pelo avanço espacial do capital, “tornando os limites das regiões porosos”, por outro, “[...] toda forma de mobilidade geográfica do capital requer infraestrutura espaciais fixas e seguras para funcionar, tais como sistema de transporte e comunicação bem organizados, o que requer a ação do Estado”, ressalta Carlos (2011, p.105), ao tratar da teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual e Combinado de David Harvey.

A partir dessa concepção, pode-se entender que o espaço intra-urbano ou, como prefere o referido autor, o espaço urbano da metrópole identifica-se com o que se convencionou a chamar de região metropolitana. Para ele, a institucionalização metropolitana foi proposta, no intuito restabelecer a ação do Estado sobre um espaço urbano fragmentado em termo político-administrativo, mas coeso em função dos fluxos cotidiano de pessoas.

No que pese a importância da identidade entre o espaço da região metropolitana e o espaço intra-urbano da metrópole, a existência do fluxo diário de pessoas se deslocando entre cidades distintas não é suficiente para precisar o fenômeno metropolitano moderno. Este estaria condicionado à presença de, ao menos, uma metrópole nesse conjunto de cidades. Mas, quais seriam as características das metrópoles modernas? Em outras palavras, o que define hoje uma metrópole?

Para melhor entender a metrópole de hoje, é necessário lembrar que, a partir do século XX, as transformações no modo de produção social e das relações que o animam redefiniram a cidade metropolitana. A já tão analisada desconcentração mundial da indústria figura bem esse momento, apesar de, por si só, não explicá-lo – tal como a conurbação sozinha não responde pela natureza da região metropolitana. Mas, para o escopo da presente análise, convém destacar a força material (e simbólica) necessária para conduzir essa desconcentração.

Isso importa, pois serão tais recursos que a metrópole contemporânea concentrará e pelo qual exercerá o controle espacial muito além das fronteiras do Estado. Além disso, ajuda a explicar o surgimento do fenômeno metropolitano nas antigas colônias do século XIX, ou seja, territórios cuja subordinação partia das metrópoles dos países imperialista.

Na verdade, não é a metrópole propriamente dita que estabelece o estratagema de produzir e concentrar os meios necessários ao controle espacial de longo alcance. Ora, reside (sempre!) no homem a natureza da ação. Ao atribuir à metrópole o exercício daquele controle, usa-se a metonímia apenas para reiterar a funcionalidade da metrópole em relação a tal objetivo. Isso porque, será a metrópole o lugar privilegiado para a realização da estratégia em ato. E, nas condições históricas do século XX, não resta dúvida que são os dirigentes das grandes corporações capitalistas os agentes hegemônicos da ação em tela.

No que pese às sucessivas crises imbricadas ao processo de expansão global do capitalismo, a constituição de grandes empresas transnacionais foi um dos resultados históricos mais expressivos do imperativo máximo desse sistema, isto é, a acumulação

econômica. E apesar de serem em número relativamente pequeno, tais empresas, ou melhor, corporações, concentram um volume gigantesco de capital, inclusive superior a muitos dos Estados-nações.

O poder aí implicado não pode ser ignorado (e de fato não o é), seja na teoria ou na prática. Inúmeros autores, dentre eles, Santos (2008) e Mattos (2004), têm demonstrado como tal poder é mobilizado para que as condições necessárias à realização da acumulação capitalista sejam garantidas, sobretudo através das ditas “reestruturações” (políticas, econômicas, etc). Por isso, vale destacar quais os principais “atributos” espaciais que fariam das regiões metropolitanas o lugar privilegiado daquele tipo de corporação. Não obstante, atualmente residem nestes “atributos” os traços distintivos entre a metrópole e outros espaços.

Ao analisar as transformações imputadas pelo capitalismo nos últimos quarenta anos do século XX, Mattos (2004, p.157-158) correlaciona a “profunda reestruturação (ou “ajuste estrutural”) das [...] econômicas nacionais” dos países latino-americanos à função estratégica que as “áreas metropolitanas principais (AMP)” desempenham na estruturação das grandes empresas globais. Ele constata um movimento histórico-espacial que bem pode ser qualificado de dialético, pois concentração e dispersão, ou integração e decomposição, se realizam mutuamente:

O ponto de partida das mutações observadas em grande parte das AMP do mundo inteiro foi fundamentalmente o fato de que o avanço da reestruturação-informacionalização-globalização se traduziu em uma progressiva decomposição e/ou desintegração de numerosos processos que até então tinham se desenvolvido principalmente em e entre economias nacionais, o que deu origem à sua re-integração em um âmbito supranacional, por meio de empresas que, nessa dinâmica, foram impulsionadas a se organizar e funcionar em rede. (MATTOS, 2004, p. 160)

E quando levanta a questão de que forma aquelas mudanças afetaram as AMP, ele destaca:

[...] sob a crescente influência das NTIC [novas tecnologias da informação e da comunicação], o funcionamento do modelo celular em rede deu origem a duas tendências simultâneas e complementares: por um lado, uma ampla **dispersão territorial** das diferentes células ou nodos das RTF [rede transfronteiriças] e, por outro, a **concentração em determinados locais** das funções de controle e coordenação e de uma diversidade de nodos, principalmente produtivos, financeiros e comerciais. (MATTOS, 2004, p. 163, grifo nosso)

Tais constatações levam a uma série muito grande de questões e observações<sup>14</sup>. Todavia, por ora cabe sublinhar que subjacente a essa “dispersão territorial” e a “concentração em determinados locais”, existem imperativos determinados arbitrariamente. Não será qualquer espaço o lugar do controle territorial característico das metrópoles. E, se as condições materiais/sociais mudaram, certamente o espaço metropolitano também mudou. Quais seriam, então, as características que o particularizam na atualidade?

O que Mattos chamou de “atributos e fatores que as RTF percebiam como condição necessária para melhor desenvolvimento de suas atividades” (p.164), em geral, são hoje encontrados como critérios fundamentais para particularização do espaço metropolitano dentro de uma hierarquização dos espaços urbanos. Ele, ao fazer referência a outro estudo seu, publicado em 2001, assim resume aqueles “atributos e fatores”:

Existência ou disponibilidade de sistema de comunicação capazes de permitir contatos instantâneos com o ambiente global em seu conjunto, oferta diversificada e eficiente de serviços avançados especializados, contingentes amplos e capacitados de recursos humanos, condições para uma comunicação direta (“*face to face*”) cotidiana entre as pessoas que desenvolvem as tarefas mais modernas e inovadoras, presença de um tecido produtivo amplo e diversificado e mercado capaz de garantir o acesso a uma demanda solvente ampla, diversificada e em expansão (MATTOS, 2004, p.164).

Em seguida, Mattos se pergunta onde era possível encontrar uma maior e melhor concentração desses fatores determinantes para a localização das empresas transnacionais. Sua resposta: “Fundamentalmente, nas grandes aglomerações metropolitanas [...]” (p.164).

Aliás, por trás de uma definição técnica usada pelo IBGE na definição das metrópoles brasileiras, qual seja, “centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por forte relacionamento entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta” (IBGE, 2008, p.11), há o emprego de critérios muito próximos àquelas condições observadas por Mattos. No resumo do método utilizado para hierarquização da rede de cidades brasileiras, é registrado:

Na classificação, privilegiou-se a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal, e de **centralidade empresarial**, bem como a presença de diferentes **equipamentos e serviços**. (IBGE, 2008, p.11, grifo nosso)

---

<sup>14</sup> Como, por exemplo, as contradições geradas pelo próprio capitalismo e que o põe em crises, fazendo-se necessário as “reestruturações”, os “ajustes”, inclusive “espaciais”. No que diz respeito ao “ajuste espacial” como recurso de superação das crises capitalista, na obra já citada de Harvey (2005) destaca-se entre os esforços teóricos consultados.



Lógico que, para uma classificação abrangente de toda rede de cidades brasileiras, os indicadores selecionados pelo IBGE contemplaram mais fatores demandados pela sociedade em geral, e não somente os das grandes empresas. De todo modo, os fatores correspondentes à centralidade Política e à oferta de serviços sociais não deixam de servir para distinção do espaço metropolitano, pois, para sua própria realização, nele são concentrados tais fatores.

Além disso, as doze metrópoles<sup>15</sup> identificadas pelo estudo citado do IBGE reúnem, em diferentes concentrações (e combinações, certamente), aquelas condições apontadas por Mattos como necessárias para o lugar desempenhar uma função estratégica de controle espacial extenso. São condições características da “nova economia”, onde o dito “terciário avançado” tem papel de destaque.

Convém destacar que não se trata de atividades exclusivamente encontradas nos espaços metropolitanos. Afinal, o controle distante que parte das áreas metropolitanas, se sustenta também na dispersão (desigual, pois seletiva) destas atividades sobre outros territórios.

Aliás, como tal concentração se realiza para e através da desconcentração espacial indicada por Mattos, não é exatamente uma surpresa o estudo citado do IBGE ter constatado o crescimento de vários aglomerados urbanos, todos interconectados a redes de influência das metrópoles. A aglomeração urbana referida por São Luís, por exemplo, apresentou expressivo crescimento e ampliação de sua rede de influência<sup>16</sup> (IBGE, 2008, p.18), apesar de não ter atingido neste ínterim a condição de metrópole, tal como Manaus e Brasília (IBGE, 2008, p.17).

Todavia, este crescimento, que há algum tempo tem se mostrado uma tendência entre as cidades médias brasileiras, por si só não deixa em condições equivalentes seus respectivos espaço urbanos – cidades que, em geral, já se apresentam conurbações. Se sua forma urbana, incluindo a massa populacional, equivale aos antigos padrões das metrópoles do século XIX ou XX, o mesmo não pode ser dito em relação ao papel que cumprem na totalidade social atual.

Além disso, se for feita uma comparação entre esses espaços brasileiros recentemente conurbados e alguns espaços metropolitanos controlados pelas chamadas

---

<sup>15</sup> As metrópoles e suas respectivas tipologias são: São Paulo, “grande metrópole nacional”; Rio de Janeiro, Brasília, “metrópoles nacionais”; Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, “metrópoles” (IBGE, 2008, p.11).

<sup>16</sup> A expansão da rede de influência de São Luís foi referida apenas de passagem no referido estudo, a saber: “O alcance da rede de Fortaleza amplia-se tanto a leste, pela rede de Natal, como pela expansão das redes de São Luís e de Teresina, que continuam a integrar aquela rede” (IBGE, 2008, p.18).

“megalópoles”, o contraste encontrado será ainda maior. Isso porque, quando se voltou a usar o termo – que outrora foi usado por Geddes (1994 [1915] apud FIRKOWSKI, 2013) – megalópole, se quis referir a uma conurbação muito mais intensa e extensa existente apenas em alguns países, aqueles onde estão (hiper)concentradas as atividades econômica e de gestão (subordinação, controle) da economia globalizada.

Segundo Firkowski (2013), quando, em 1961, Jean Gottmann recupera o termo utilizado por Geddes, ele subverte o seu sentido. Para este, a megalópole designaria “um dos estágios degenerativos do desenvolvimento urbano na era das grandes cidades” (FIRKOWSKI, 2013, p. 25), enquanto para Gottmann ela seria “o prenúncio de um futuro melhor” (SHORT, 2007, p. 2, apud FIRKOWSKI, 2013, p. 25).

Qualquer que seja o sentido qualitativo atribuído à expressão megalópole, a retomada do termo utilizado por Geddes se fez frente a uma realidade espacial quantitativamente superior, no que diz respeito ao volume populacional e à conurbação observada. Gottmann o aplica para apontar o fenômeno da metropolização no nordeste urbanizado dos Estados Unidos. Fazendo referência à Short (2007), Firkowski (2013) assim a descreve:

A principal megalópole americana pode ser entendida, atualmente, como uma vasta conurbação, com cerca de 32 mil km<sup>2</sup> e perto de 50 milhões de habitantes. Nova Iorque é sua cidade principal, possuindo uma das maiores densidades urbanas dos Estados Unidos e sendo reconhecida como um *hub* do mundo globalizado. (p.25)

Firkowski ainda cita a tentativa de John Rennie Short “em propor uma espécie de “atualização” do conceito de megalópole em consonância com a natureza das mudanças urbanas ocorridas ao longo do tempo” (p.26) e cita a definição defendida por ele:

[...] uma grande metrópole líquida, cujos limites são sempre provisórios. Uma região metropolitana gigante sempre em estado de transformação (...) como linhas sólidas em volta de um fenômeno líquido, os limites podem ser identificados como uma aproximação, incertamente fixada de objetos em movimento (SHORT, 2007, p. 16-17 apud FIRKOWSKI, 2013, p.26).

Não obstante, há outras proposições conceituais que buscam identificar (diferenciando) o fenômeno metropolitano atual em sua máxima (mas transitória, pois sempre em transformação) expressão espacial. Por exemplo, os conceitos de “metápole” proposto por Acher (1995) e o de “cidades-regiões” elaborado por Scott *et alii.* (2001), ambos citados por Firkowski (2013). Para o primeiro autor, a “metápole” é um

[...] conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento cotidiano de uma metrópole. Uma metápoles [sic] constitui geralmente uma só bacia de empregos, de habitantes e de atividades. Os espaços que compõem uma metápoles [sic] são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápoles [sic] compreende ao menos algumas centenas de milhares de habitantes (...) [metápoles] [sic] se formam a partir de metrópoles pré-existentes muito diversas, e integrantes de um conjunto heterogêneo de espaços novos e variados, sendo elas mesmas necessariamente muito variadas. São mono ou polinucleares, mais ou menos aglomeradas ou espalhadas, heterogêneas, polarizadas ou segmentadas, densas ou esparsas; seguem dinâmicas de crescimento radiocêntrico, como dedos de luva, linear, em cacho ou ainda “metastático” (ASCHER, 1995, p. 34 apud FIRKOWSKI, 2013, p.28).

Enquanto a definição de cidade-região de Scott *et ali.*, elas somariam hoje mais de 300 e

[...] funcionam, cada vez mais, como nós espaciais essenciais da economia global e como atores políticos específicos na cena mundial. De fato, em vez das cidades-regiões estarem se dissolvendo como objetos sociais e geográficos pelo processo de globalização, elas estão se tornando progressivamente centrais à vida moderna e, cada vez mais, a globalização vem reativando a sua importância como base de todas as formas da atividade produtiva, seja na indústria ou nos serviços, seja nos setores de alta e de baixa tecnologia (Scott et al., 2001, p. 11 FIRKOWSKI, 2013, p.28)

Em ambos os casos, o conceito emerge da constatação de espaços urbanos diferenciados, à primeira vista, por seu gigantismo do porte material (as cidades) e, depois, pela escala mundial de sua influência (para não dizer, controle). Mais difícil abarcar pela paisagem, essa influência tem sua expressão concreta no mercado mundial. Assim, o controle (seja no nível nacional, regional ou local) parece ser o propósito principal daquelas dimensões materiais.

Ora, desde a antiguidade, o que se convencionou a chamar de metrópole, no fim das contas, tratava-se de espaços produzidos de forma a desempenhar um papel de subordinação totalitária de dada sociedade sobre vasto (s) território (s). Em cada período histórico e lugares, condições específicas foram reunidas nestas cidades, em função da subordinação produzida e condições encontradas. A combinação dessas condições no espaço da metrópole carrega-o de possibilidades e problemas. Portanto, igualar qualquer “grande” aglomerado urbano a uma metrópole, seja no mesmo período histórico ou não, é incorrer no risco de negligenciar tal hierarquia de subordinação e suas condições materiais, logo suas possibilidades e problemas.

Finalmente, o resgate acima realizado demonstra que, antes de qualquer concepção histórica e geograficamente “válida” acerca dos termos em questão, há um fenômeno espacial que se pretendeu nomear. Nesta condição, quando se fala em

*metrópole, região metropolitana ou problema metropolitano*, de alguma forma se está referindo a um espaço vivido e percebido concretamente. Produzido socialmente, tal espaço transformou-se com a história, deixando não apenas “marcas” materiais (uma *geografia*), mas também imateriais. Dentre estas, pode-se contar a chamada *institucionalização metropolitana*, criada *no* e *para* o espaço metropolitano. Porém, tal como a materialidade do espaço, essa forma imaterial pode servir a fins diferentes ao sentido original, qual seja, propiciar formas específicas de se atuar sobre o metropolitano, mais especificamente, sobre os problemas evidenciados na sua configuração espacial. E a realidade brasileira, como se verá a seguir, chegou a realizar tal possibilidade.

### **3 INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL: UM TRUNFO ESTRATÉGICO ADOTADO NO MARANHÃO**

Entre aos anos 1960 a 1970, o número de residentes em cidades brasileiras superou, pela primeira vez, o da população rural. Esse processo de concentração urbana também fez crescer a quantidade de cidades (MARTINE, et al., 1989), que, em sua totalidade, apresentaram problemas diretamente correlacionados à urbanização produzida, sobretudo naquelas cidades mais populosas. Nesse processo de transformação, a questão metropolitana se impôs sob dois aspectos: enquanto realidade espacial e como possibilidade institucional. Já foi visto que essa possibilidade nasceu e foi fundamentada pela existência (problemática) do espaço metropolitano moderno, isto é, das regiões metropolitanas, com seus problemas de ordem regional. Cabe agora demonstrar como a institucionalização metropolitana no Brasil nem sempre se deu para estes espaços e seus problemas característicos.

Parte-se da hipótese de que, no Brasil, a institucionalização metropolitana pôde e foi usada como recurso geopolítico adotado indiferentemente do lugar instituído ser ou não um espaço metropolitano. Todavia, a realização de tal possibilidade guarda estreita relação com a existência do fenômeno, ao qual se refere, pois a história do espaço brasileiro mostra que a metropolização não se limitou à pura abstração, se deu de fato, apesar de restrita a algumas localidades. Esse aparecimento, portanto, seria o fundamento para a metropolização institucional ser proposta e defendida, mesmo em lugares onde sua existência espacial foi posta em dúvida.

Para entender esse “desvirtuamento”, há de se considerar o caráter paradigmático da gestão metropolitana, por um lado, e, por outro, os efeitos políticos da emergência da metropolização no Brasil. Uma vez existindo enquanto espaço, a metropolização foi uma condição vivenciada e percebida de diferentes maneiras, mas produziu concepções que a interpretaram como algo novo na realidade brasileira. No âmbito político, não tardou para que tal concepção redundasse na busca por ações alternativas, entre elas, os modelos externos de gestão metropolitana.

É sintomático constatar que, antes mesmo de estabelecido o marco jurídico nacional referente à questão metropolitana, ocorreu no país várias experiências embrionárias de administração pública pautadas no paradigma da gestão metropolitana (ARAÚJO FILHO, 1996). Pode-se, aliás, afirmar ainda que o processo de adoção gradual desse paradigma não ocorreu apenas por iniciativa da Administração Pública. Araújo Filho

(1996, p. 54) ressalta o papel da sociedade civil como agente de pressão neste processo. Ele destaca o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963, no Rio de Janeiro, como prelúdio do movimento conhecido como “Reforma Urbana”.

Em geral, a apropriação da gestão metropolitana estava situada nas regiões mais urbanizadas do país. No seio das discussões sobre planejamento regional, a gestão metropolitana não apenas passou a ser proposta, mas também a ser aplicada de forma incipiente por algumas prefeituras e governos estaduais que se deparavam com espaços interurbanos cada vez mais, e problematicamente, integrados. Logo, a intensificação e a generalização (relativa) da urbanização no Brasil provocariam a apropriação institucional da questão metropolitana à esfera da União. Tal assimilação deixaria marcas duradoras sobre a questão metropolitana no país, inclusive estigmas, devido à centralização autoritária que caracterizou este período.

Com certa indiferença às experiências municipais e estaduais, na década de 1960, a União toma a questão metropolitana como algo que deveria está sob a tutela do Governo Central. Dizendo-se respaldado pelos estudos do IBGE, em 1973, o Governo Federal cria, através da Lei Complementar nº 17, as primeiras RMs do país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza<sup>17</sup>. A do Rio de Janeiro é instituída no ano seguinte

Uma vez estabelecidos os mecanismos de controle hierárquico, as diversas entidades de gestão metropolitanas criadas acabaram apresentando um traço comum: a forte centralização do poder de mando, onde o Governo Federal posicionava-se no topo, os governos estaduais num lugar intermediário e os municipais na base.

Os municípios, que já não eram entes federados, pouco ou nada podiam deliberar frente a tal estrutura. Compulsoriamente integrantes do Conselho Consultivo de suas RMs, eles ainda se viram obrigados, por força do Decreto nº 72.800 de 1973, a conformar seus projetos de infraestrutura aos planos formulados pela instância metropolitana criada e seus suporte técnicos (ARAÚJO FILHO, 1996, p. 61), sob pena de não acessarem os recursos destinados à política urbana federal e estadual.

Para os estados, a União atribuiu a função de arcar com a manutenção dos Conselhos e outros órgãos metropolitanos criados, bem como a “execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas” (DECRETO

---

<sup>17</sup> "O Rio de Janeiro não apareceu nessa relação, pois na época, atual Município do Rio de Janeiro era o Estado da Guanabara e a delimitação de sua região Metropolitana envolveria a inclusão de um Estado à uma tal região, envolvendo municípios de outro Estado." (VILLAÇA, p.3, 1997).

FEDERAL nº 73.600,1974 apud ARAÚJO FILHO, 1996, p.61), serviços estes que poderiam ser providos através de regime de concessão ou empresa pública. Assim, dependentes dos repasses federais, esses estados encontravam-se sob uma condição de subordinação, apesar de legalmente deterem o papel de controle maior do arranjo institucional metropolitano.

Observa-se, portanto, uma configuração moldada a serviço de uma geoestratégica, imposta pelo Regime Militar; uma maneira destes espaços cumprirem “o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação [sejam eles, de fato, metropolitanos ou não], tanto do ponto de vista político como econômico” (SOUZA, 2003, p.153). Araújo Filho (1996), inclusive, já havia destacado que:

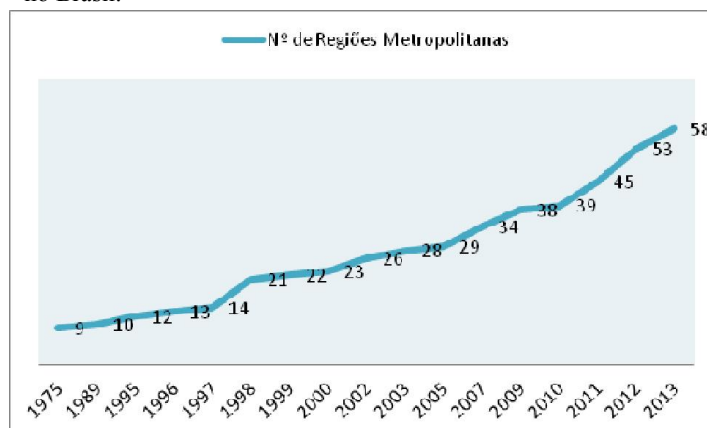
[...] a escolha das nove áreas metropolitanas obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas. (p.57)

Mas, com o fim do Regime Militar e, em especial, com a promulgação da Carta Magna de 1988, a institucionalização metropolitana como recurso estratégico de controle federal perde seu sentido original. Sob o auspício da democratização e descentralização, um novo pacto federativo é institucionalizado. Nesse contexto, a competência de instituir novas RMs é repassada aos Estados-membros, ao mesmo tempo em que os municípios são elevados à categoria de entes federados, portanto autônomos em termos político e administrativo.

Mesmo em meio a uma atmosfera política receosa à ideia de gestão metropolitana, pois a questão ficou “identificada, *in limine*, com os desmandos do Governo Militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz” (AZEVEDO; GUIA, 2004, p.106), novas RMs foram criadas no Brasil após 1988. Na verdade, o número de institucionalizações metropolitanas apresentou um salto quantitativo surpreendente.

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2012), no ano de 2010 o país constava com 35 RMs e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimentos Econômico (RIDEs). Três anos depois, o Brasil teria 58 RMs, além das RIDEs. Isso representa um ritmo muito grande do número de institucionalizações metropolitana. Afinal, antes dos Estados-membros receberem a competência exclusiva de instituir suas RMs, a União havia criado apenas nove, depois de 1988 o número cresceu, sobretudo após o ano de 2002 (Gráfico 1).

**Gráfico 1** - Crescimento do número de Regiões Metropolitanas no Brasil.



Fonte: Leis de criação das respectivas RMs.

O grande número de novas RMs no pós-1988, poderia ser posto como indicio de que a questão estaria contemplada nas agendas políticas do país. Todavia, nota-se, com base no gráfico anterior, que o ritmo de criação de RMs foi lento até o ano de 2002, e os motivos não estão restritos ao estabelecimento de critérios ou desaceleração do fenômeno metropolitano. O conteúdo histórico deixado pelas experiências de gestão metropolitana da década de 1970 parece ter influenciado neste ritmo.

A pesquisa de Azevedo e Guia (2004) aponta para esse entendimento. Ao fazer um levantamento da questão metropolitana durante os primeiros anos depois de promulgada a nova Constituição Federal, os autores observaram que ela “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (p.106).

Estes autores chamam atenção ao fato de “que, em um total de 26 estados, o tema de sua competência, a partir da Carta Magna de 1988 [a criação de regiões metropolitanas] sequer esteja mencionado em seis Constituições” (AZEVEDO, GUIA, 2004, p.102), quais sejam: a do Acre, de Roraima, de Tocantins, do Rio Grande do Norte, de Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul.



Azevedo e Guia, no artigo citado, não descartam a hipótese de que este “aparente “descaso” pela questão nesses estados se explicaria pela ausência ou pouca relevância do fenômeno da metropolização em suas redes urbanas” (p.102). Porém, ressaltam que os estados do Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentariam as respectivas capitais como “candidatas naturais à metropolização” (p.102), a saber: Natal, Campo Grande e Cuiabá.

Não obstante, o ritmo do crescimento urbano do país também poderia ser evocado para reforçar a hipótese de que a inexpressividade da metropolização em muitos estados explicaria o baixo número de RMs criadas nas duas primeiras décadas depois de 1988. Isso porque desde a década de 1980 houve uma desaceleração gradual na taxa de crescimento da população urbana. Os dados apresentados na Tabela 1 demonstram isso através da taxa média geométrica de crescimento anual.

**Tabela 1** - Taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira, por situação do domicílio (1950 a 2010).

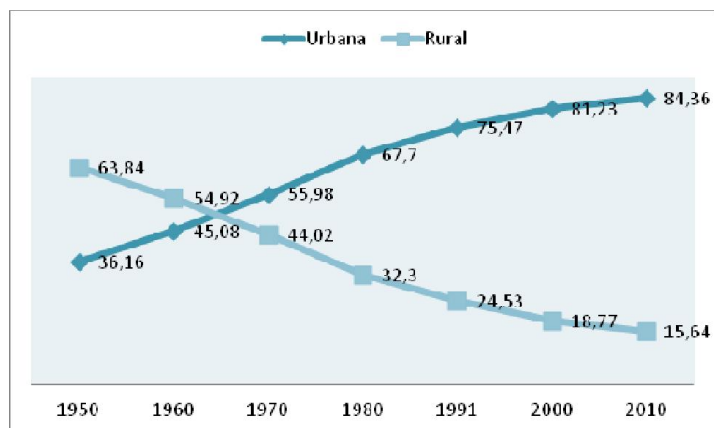
| <b>Período</b> | <b>Rural</b> | <b>Urbana</b> | <b>Total</b> |
|----------------|--------------|---------------|--------------|
| <b>1950</b>    | 1,6          | 3,91          | 2,39         |
| <b>1960</b>    | 1,55         | 5,15          | 2,99         |
| <b>1970</b>    | 0,57         | 5,22          | 2,89         |
| <b>1980</b>    | -0,62        | 4,44          | 2,48         |
| <b>1991</b>    | -0,67        | 2,97          | 1,93         |
| <b>2000</b>    | -1,31        | 2,47          | 1,64         |
| <b>2010</b>    | -0,65        | 1,55          | 1,17         |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Observa-se, portanto, que, acompanhando a desaceleração do ritmo de crescimento da população total do país, houve um decréscimo na taxa de crescimento da população urbana a partir do Censo de 1980. Deste modo, depois de três décadas de crescimento acelerado, o incremento populacional das cidades brasileiras começou a ocorrer de forma mais lenta. No entanto, essa população urbana continuou crescendo, enquanto a rural apresentou quedas nos valores absolutos.

A participação percentual da população rural e urbana sobre o total de domicílios brasileiros, entre 1950 a 2010, demonstra o peso do crescimento urbano no país. Os dados dos censos realizados neste período mostram que o Brasil deixou – entre os anos de 1960 a 1970 – de ter a maior parcela de sua população residindo em domicílios rurais, para se tornar, em 2010, um país com 84,36% de sua população morando em cidades (Gráfico 2).

**Gráfico 2** – Participação percentual da população rural e urbana no total de domicílios brasileiros, entre 1950 a 2010.



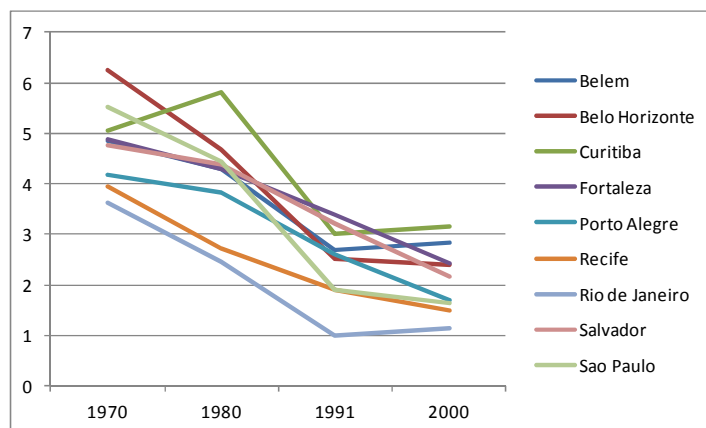
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Desse modo, apesar da desaceleração de seu ritmo de crescimento, o número da população urbana no Brasil não parou de crescer. Logo, no país, o fenômeno urbano não deixou de ser algo relevante, ainda menos a metropolização por ele produzida. Portanto, o fato de seis Estados não terem mencionados suas respectivas competências para criarem RMs, parece, no mínimo, um contrassenso.

Quando se volta aos dados censitários, outro aspecto da evolução demográfica do país poderia servir para explicar o aparente desinteresse da questão metropolitana na agenda pública nas duas primeiras décadas depois de 1988. Trata-se do fenômeno chamado de “desmetropolização”<sup>18</sup>, que, na verdade, se refere à desaceleração do ritmo de crescimento populacional das metrópoles brasileiras, cujas taxas têm, em geral, decaído desde 1980 (Gráfico 3).

<sup>18</sup> Frente aos dados censitários divulgados em 1991 – os mais recentes divulgados até então –, Milton Santos observou que: “[...] no Brasil, há um fenômeno paralelo de metropolização e de **desmetropolização**, pois ao mesmo tempo crescem cidades grandes e cidades médias, ostentando ambas as categorias incremento demográfico parecido, por causa em grande parte do jogo dialético entre a criação de riqueza e de pobreza sobre mesmo território.” (SANTOS, p.55, *grifo nosso*).

**Gráfico 3 - Ritmo de crescimento populacional das metrópoles brasileiras.**



Fonte: IBGE/SIDRA, Tabela 200 (2013).

Mas, houve um acentuado crescimento de cidades médias e grandes, sobretudo nos municípios próximos a essas metrópoles. De 1970 a 1991, a quantidade de cidades com população entre 50 mil a 100 mil, subiu de 49 para 160; as que tinham entre 100 mil e 250 mil, passaram de 39 a 100 cidades; e aquelas que apresentaram população entre 250 mil a 500 mil habitantes, o número cresceu de 6 para 33 cidades (Tabela 2).

**Tabela 2 - População e Número de Cidades no Brasil, segundo Classes de Tamanho (1950 a 1991).**

| Classe de Tamanho dos Centros Urbanos (1.000 hab.) | 1950              |                       |              | 1970              |                       |              | 1991              |                       |              | Taxas Anuais de Crescimento Populacional |         |
|--|-------------------|-----------------------|--------------|-------------------|-----------------------|--------------|-------------------|-----------------------|--------------|--|---------|
|  | Pop. (1.000 hab.) | Nº de Centros Urbanos | % Pop. Total | Pop. (1.000 hab.) | Nº de Centros Urbanos | % Pop. Total | Pop. (1.000 hab.) | Nº de Centros Urbanos | % Pop. Total | 1950/70                                  | 1970/91 |
| < 20   | 5.747             | 1.745                 | 35,3         | 13.849            | 3.574                 | 26,2         | 21.471            | 3.736                 | 19,3         | 4,5                                      | 2,1     |
| Entre 20 e 50                                      | 1.623             | 55                    | 10           | 5.632             | 177                   | 10,6         | 13.807            | 438                   | 12,4         | 6,4                                      | 4,4     |
| Entre 50 e 100                                     | 1.215             | 16                    | 7,5          | 3.430             | 49                    | 6,5          | 11.357            | 160                   | 10,2         | 5,3                                      | 5,9     |
| Entre 100 e 250                                    | 787               | 4                     | 4,8          | 4.832             | 34                    | 9,1          | 15.896            | 100                   | 14,3         | 9,5                                      | 5,8     |
| Entre 250 e 500                                    | 1.237             | 3                     | 7,6          | 1.865             | 6                     | 3,5          | 11.218            | 33                    | 10,1         | 2,1                                      | 8,9     |
| Entre 500 e 2.000                                  | 630               | 1                     | 3,9          | 8.363             | 8                     | 15,8         | 18.262            | 20                    | 16,5         | 13,8                                     | 3,8     |
| > 2.000  | 5.038             | 2                     | 31           | 14.935            | 2                     | 28,2         | 18.980            | 4                     | 17,1         | 5,6                                      | 1,1     |
| TOTAL BRASIL                                       | 16.227            | 1.826                 | 100%         | 52.906            | 3.850                 | 100%         | 110.991           | 4.491                 | 100%         | 6,1                                      | 3,6     |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos: 1950, 1970 e 1991 (apud ANDRADE, SERRA, 1998, p.2).

Também é relevante notar que o número de cidades com população acima de 500 mil até 2 milhões de habitantes cresceu de 8 para 20 cidades. Todo esse crescimento do número de cidades médias e grandes denota que a metropolização (espacial) não regrediu. Aliás, Andrade e Serra (1998) ressaltam que

Embora a desconcentração do crescimento urbano seja fenômeno inquestionável, a elevação da participação populacional das cidades médias no conjunto do país deve-se, em grande parte, ao crescimento dos centros intermediários pertencentes às regiões metropolitanas. Assim, o anúncio de um ritmo mais elevado de crescimento do conjunto de cidades médias, muitas vezes por incluir as cidades metropolitanas, não deve ser diretamente associado ao processo de desconcentração populacional. (ANDRADE; SERRA, 1998, p.5)

Assim sendo, o fenômeno da metropolização não só era uma realidade factual, mas demonstrou uma tendência de se generalizar sobre o território nacional, mesmo que desigualmente. Não havia, portanto, “motivos espaciais” para que a questão metropolitana fosse negligenciada nas Assembleias Constituintes de 1989.

Aliás, dos seis estados que se omitiram a tratar da questão em suas Constituições, Mato Grosso do Sul já apresentava um crescimento muito acentuado de sua capital, e mesmo assim não chegou a instituir nenhuma RM. Segundo o IPEA (2006), Campo Grande foi a cidade brasileira que mais cresceu entre o período de 1970 a 2000, seguida de Cuiabá, Brasília, Goiânia e Manaus (Tabela 3).

**Tabela 3** - As sete cidades de crescimento mais acentuado entre 1970 e 2000\*.

| Cidades                        | Região       | População em 1970 | População em 2000 | Cresc. Pop.<br>Anual 1970-2000<br>(%) |
|--------------------------------|--------------|-------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Campo Grande                   | Centro-Oeste | 140.233           | 663.621           | 5,2                                   |
| Cuiabá                         | Centro-Oeste | 226.437           | 1.051.183         | 5,1                                   |
| Brasília                       | Centro-Oeste | 761.961           | 2.965.951         | 4,5                                   |
| Goiânia                        | Centro-Oeste | 450.538           | 1.651.691         | 4,3                                   |
| Manaus                         | Norte        | 534.060           | 1.865.901         | 4,2                                   |
| Petrolina                      | Nordeste     | 122.900           | 428.841           | 4,2                                   |
| Grande Vitória                 | Sudeste      | 385.998           | 1.337.187         | 4,1                                   |
| Cresc. Médio (sete cidades)    |              | 374.590           | 1.423.482         | 4,5                                   |
| Cresc. das outras cidades (65) |              | 571.805           | 1.231.759         | 2,5                                   |
| Total (72)                     |              | 552.631           | 1.250.398         | 2,7                                   |

Fonte: IPEA (2006, p. 11). \*Nota do original: “Para as cidades com população acima de 100 mil. Setenta e duas cidades atenderam a esse critério”.

Por outro lado, em alguns estados onde a metropolização espacial se instalava ou se expandia, como Goiás, São Paulo e Amazonas, a questão metropolitana não só foi tratada nas respectivas constituições, mas também houve uma preocupação em estabelecer critérios para a institucionalização de suas RMs. Além desses, Santa Catarina também definiu fatores a serem ponderados para a institucionalização metropolitana. No entanto, diferente dos demais, a metropolização não se constituía em uma realidade espacial de fato, apesar do forte processo de conurbação (HENRIQUE, 2007).

Dentre os critérios, são recorrentes “o tamanho da população (inclusive projeção de crescimento), a intensidade de fluxos migratórios, o grau de conurbação, a

potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana” (p.102). Tais “exigências” talvez expliquem, em parte, o fato desses estados apresentarem um baixo número de novas RMs criadas depois de 1988, com exceção de Santa Catarina, que criou nove até o momento.

Goiás leva onze anos para instituir sua única RM, a de Goiânia, apesar dos estudos do IBGE terem-na classificado em 1972 como “Centro macrorregional”, quarta e última categoria de um nível hierárquico composto por metrópoles (IBGE, 1972). E o estado do Amazonas iria criar a RM de Manaus somente em 2007, ano em que o IBGE identifica a acessão dessa capital à categoria de metrópole (IBGE, 2008). Quanto ao estado de São Paulo, este institui as RMs da Baixada Santista (1996), de Campinas (2000) e a do Vale do Paraíba e Litoral Norte (2012), mesmo não havendo ali uma configuração espacial metropolitana, conforme o IBGE (2008).

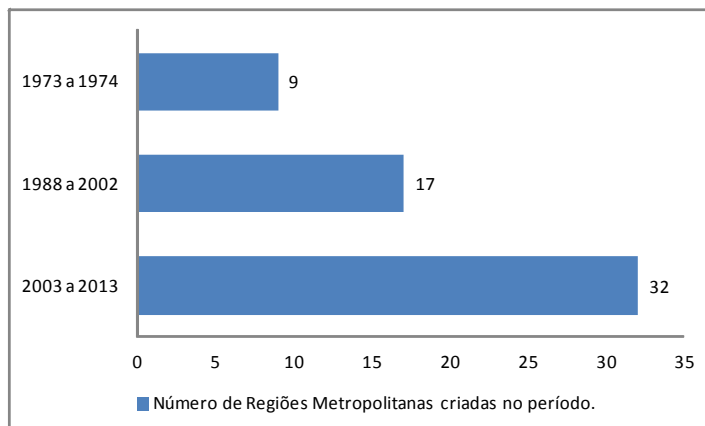
É interessante notar que o Estado de Santa Catarina, apesar de definir critérios para criação de RMs, a fez sobre espaços não-metropolitanos – e em número bem maior que São Paulo, Amazonas e Goiás, cuja presença do espaço metropolitano existe de fato. No que pese a Constituinte de Santa Catarina ter definido critérios para criação de RMs no estado, Henrique (2007, p. 50) pressupõe o peso dos “critérios políticos e não em definições geográficas ou urbanísticas”. Mesmo assim, nesse estado, a criação de RMs ocorreu somente depois de 1998<sup>19</sup>.

Na verdade, basta observar a cronologia das criações de RMs legais no Brasil, para constatar que a maioria foi criada depois de 2002. Até 1988, existiam apenas 9, criadas pela União; de 1988 a 2002, foram instituídas mais 17 RMs; e no período entre 2003 a 2013, foram instituídas mais 32 novas RMs no país (Gráfico 4).

---

<sup>19</sup> Em um primeiro momento, através de Lei Complementar nº 162, de 06 de janeiro de 1998, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí (Blumenau) e do Norte/Nordeste Catarinense (Joinville). A partir da Lei Complementar nº 221, de 09 de janeiro de 2002, foram criadas as Regiões Metropolitanas da Foz do Rio Itajaí (Itajaí), da Carbonífera (Criciúma) e de Tubarão. Além das áreas metropolitanas, foram identificadas, pelas Leis Complementares, suas respectivas áreas de expansão metropolitana. (HENRIQUE, 2007, p.51)

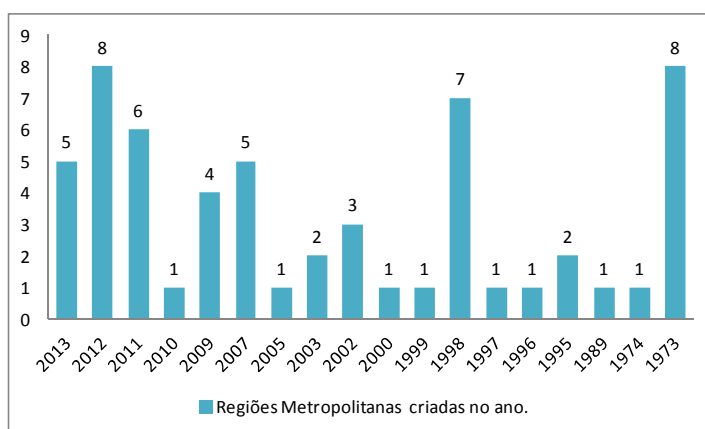
**Gráfico 4** - Número de Regiões Metropolitanas por períodos de anos.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas leis de criação das RMs.

Depois que passaram a ter a competência de criarem sua RMs, os estados criaram uma ou duas por ano, até 1998. Neste ano, foram instituídas sete RMs, sendo o estado de Santa Catarina responsável por três deste total. Nos dois anos seguintes, apenas mais duas foram criadas. O ritmo anual foi acelerado no ano de 2007, com cinco RMs, mais quatro no ano seguinte e depois de 2010 o patamar mínimo foi de cinco e o máximo oito em um ano (Gráfico 5).

**Gráfico 5** - Regiões metropolitanas criadas por ano (1973 a 2013).



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas leis de criação das RMs.

Ao cruzar essas institucionalizações metropolitanas com a tipologia definida pelo IBGE, nota-se que as RM de Manaus e Goiânia, além da RIDE de Brasil, criadas em 2007, 1999 e 1998, respectivamente, mostraram-se condizente com a condição espacial

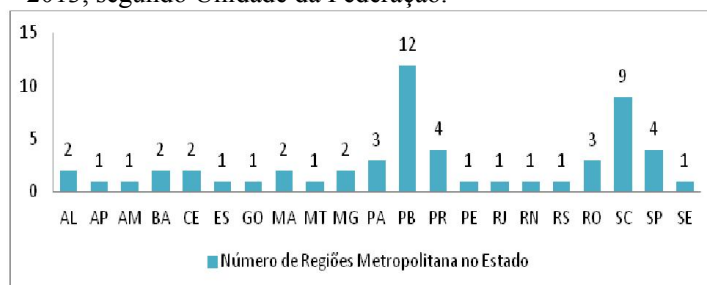
vivida nestes territórios. Isso porque o Distrito Federal e os outros dois municípios foram classificados como metrópoles, segundo o IBGE (2008). Aliás, apesar destes três casos serem institucionalizações metropolitanas recentes, a metropolizações destes espaços já havia sido observadas em estudos anteriores do IBGE, como o REGIC de 1987, onde afirma-se:

De acordo com os procedimentos adotados, verificou-se que o Brasil apresenta, além de duas metrópoles nacionais, São Paulo e Rio de Janeiro, onze cidades que desempenham o papel de metrópoles regionais: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia. (IBGE, 1987)

Quanto a Brasília, no REGIC de 1993, esta foi considerada “cabeça-de-rede”, classificação que se encontravam as metrópoles identificadas pelo estudo, apesar de seu “nível de centralidade” ter sido “muito forte”, atribuído predominantemente às cidades “submetropolitanas”<sup>20</sup>. Segundo o estudo, o enquadramento de Brasília no grupo das “cabeças-de-rede” foi devido ao “seu papel político-administrativo, como Capital Federal, por representar, de forma inequívoca, um centro de poder e decisão” (IBGE, 2000, p. 28)

Os estados da Paraíba e de Santa Catarina foram os que mais criaram RMs, mesmo que seus centros urbanos não tenham sido classificados acima da categoria Capital Regional A (IBGE, 2008). O Gráfico 6 traz o número de regiões metropolitanas criadas por cada Estado.

**Gráfico 6** - Número de regiões metropolitanas criadas, até 2013, segundo Unidade da Federação.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas leis de criação das RMs.

Desse modo, fica claro que houve um primeiro momento em que a institucionalização metropolitana não se mostrou necessária ou de maior interesse aos estados. E, Segundo Azevedo e Guia (2004), mesmo nos estados onde se criaram novas RMs, predominou uma retórica municipalista característica do “neolocalismo brasileiro”

<sup>20</sup> No referido estudo, São Luís foi classificado como centro submetropolitano.

(MELO, 2000). Não obstante, como se constata nos dados anterior, várias RMs foram criadas, e muitas delas sobre espaço não-metropolitano. O porquê desse fenômeno é uma indagação em aberto, apesar de alguns esforços analíticos terem sido feitos.

Firkowski (2012), por exemplo, chama atenção ao vazio deixado pela União na definição de critérios para a criação de RMs e na adoção de uma política metropolitana nacional. Ao estudar o caso do Paraná, a autora afirma que a grande maioria dos projetos para a criação de RMs tem em suas justificativas “a necessidade de implementar uma espécie de ‘política regional’, que, todavia, não encontra amparo senão na figura das regiões metropolitanas” (FIRKOWSKI, 2012, p. 25). Todavia, a maior parte dessas propostas incide sobre espaço que “absolutamente nada têm de metropolitano”, ressalta Firkowski, e resume:

[...] são recorrentes expressões que destacam a necessidade de: gestão regional; crescimento ordenado; planejamento integrado; valorização de culturas e tradições; e atendimento às necessidades do município. Em muitos casos salienta-se a economia, de base agropecuária, como fator de destaque para a proposição. Poucas justificativas enfatizam a integração econômica e social já existente e apenas uma menciona a perspectiva de obtenção de recursos ou financiamentos externos e internos para a execução de obras e serviços públicos. (p.27)

Portanto, as justificativas usadas pelos parlamentares do Paraná, a rigor, não foram pautadas na necessidade de adotar uma gestão diferenciada para um espaço específico, tido como metropolitano. Assim, estar ou não diante de um espaço metropolitano, parece não ter importado na hora de propor uma nova metropolização. E tudo indica que semelhante proposição é válida no caso do Maranhão.

### **3.1 A criação de regiões metropolitanas no Maranhão**

É possível deduzir, que desde a década de 1970 o governo maranhense tem cortejado a possibilidade de instituir sua RM. Isso porque, segundo Ferreira (1999, p.206), data de 1974 a Lei Delegada nº48, que pretendia definir diretrizes comuns para os três municípios até então existentes na Ilha do Maranhão<sup>21</sup>. Portanto, no ano seguinte à criação das primeiras RMs no Brasil. Mas, somente em 1989 é que o estado passa a contar com

---

<sup>21</sup> A Ilha do Maranhão também é conhecida como Ilha de Upaon-Açu, inclusive pela Constituição do Estado, e Ilha de São Luís. No caso da última denominação, por fazer referência apenas a um dos municípios situados na ilha, não é raro encontrar quem a rejeite. A despeito das questões – e paixões – relacionadas a tal polêmica, aqui são adotados os dois primeiros termos ou simplesmente o nome Ilha (como nome próprio, para diferenciar do uso como substantivo comum), que, aliás, também é uma denominação de uso comum na região.



uma RM instituída legalmente. Assim, o Maranhão foi o primeiro a exercer a nova competência atribuída aos estados, mas a efetivação de uma “gestão metropolitana” não ocorreu com a mesma celeridade.

No que pese a Lei Delegada nº48 de 1974, que enseja uma proposta de gestão semelhante à adotada para regiões metropolitanas, em termos legais, o Maranhão irá tratar do tema apenas em 1989. Em consonância com a Constituição Federal, a Constituinte do Maranhão formula o seguinte artigo:

Art. 25º O Estado poderá, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões geoeconômicas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (MARANHÃO, 1989)

Desse modo, tal Constituinte reproduz grande parte da redação encontrada no parágrafo 3º do Artigo 25 da Carta Magna de 1988, e introduz também o termo “regiões geoeconômicas”. Como muitas outras constituintes estaduais, a do Maranhão optou por não definir critérios para criação de suas RMs. Em vez disso, foi declarada criada a RMGSL e determinado que o mesmo fosse feito em relação à RM de Pedreira, através de lei complementar, conforme os seguintes dispositivos:

TÍTULO IX  
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS  
Art. 19. Fica criada a Região Metropolitana da Grande São Luís, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar.  
Parágrafo único. Lei complementar criará a Região Metropolitana de Pedreiras, nos termos do disposto neste artigo.

Nove anos mais tarde, a lei prevista para regulamentar a RMGSL foi aprovada, depois do Governo Estadual ter retomado a discussão em 1991, quando realça o então programa de Recuperação da Ilha de Upaon-Açu (FERREIRA, 1999, p.205).

É sintomático que, apesar de ter sido criada desde 1989, tal RM, ou, em termos mais gerais, a proposta “metropolitana” de administração pública, só tenha aparecido como uma questão efetiva no cenário político maranhense pós-1988 durante a década de 1990. É justamente numa fase em que, no âmbito nacional, alguns municípios metropolitanos celebravam parcerias e constituíam formas de associações supramunicipais (AZEVEDO; GUIA, 2004, p.106), como os consórcios públicos e o comitês de bacias hidrográficas, por exemplo. Ou seja, num momento de relevante adesão nacional a estruturas intergovernamentais de gestão.

Não é possível afirmar, com certeza, se essas experiências motivaram a retomada da questão no âmbito maranhense. O fato é que a criação legal da RMGSL não redundou, por parte dos municípios e do Estado, numa imediata ação rumo à constituição do *arranjo intergovernamental previsto para a região*. As controversas a respeito das competências legítimas a tal arranjo parecem contribuir fortemente para que ele não tenha sido efetivado.

De fato, não existe dúvida em relação a qual ente da federação brasileira compete criar uma RM, ou seja, aos Estados. Tão pouco há objeção acerca do entendimento de que a estes cabem formar os organismos responsáveis pela gestão metropolitana. Todavia, *caso optem* por uma estrutura institucional intergovernamental, ela deve respeitar a autonomia dos entes federados. Acerca desses temas, a Constituição Federal conta com dispositivos legais suficientemente claros para dirimir qualquer incerteza.

Ora, por ser o Município, um ente autônomo, o Estado não pode impor-lhe a adesão a qualquer *arranjo político-administrativo* por ele criado, seja ela sob a denominação de RMs ou das demais (aglomerações urbanas, microrregiões ou regiões geoeconômicas) previstas na Constituição do Maranhão e na Federal.

Para explicitar esta condição ou “limitação”, no Parágrafo Único do artigo 25 da Carta Maranhense, os constituintes deixaram claro que tal adesão não implica perda da autonomia municipal e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal. A despeito da redundância ao que é garantido pela Constituição Federal, o referido parágrafo único traz: “A participação de qualquer Município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião não implicará perda de autonomia e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal” (MARANHÃO, 1989).

Cabe notar, mesmo que de passagem, a omissão do termo “regiões geoeconômicas”, encontrado no Artigo do referido Parágrafo Único. Certamente, não houve descuido. Primeiro, porque o Estado adota regionalização própria para lhe servir de instrumento de planejamento e gestão. Segundo, porque tais regionalizações – pretensamente, geográfica e econômica – receberam da história certo conteúdo legitimador, o qual a ciência (ou cientificidade) é sua principal tributária<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Lacoste (1988) demonstrou como os Estados-nações conseguiram, valendo-se da Geografia (como Ciência e disciplina escolar), difundir a concepção da “região” como um produto “natural”, uma entidade viva, muito antiga, senão eterna, um dos órgãos do corpo pátrio. Assim, o discurso político (ou politizado), segundo este autor, utilizou-se da produção geográfica, sobretudo daquela que se julga “neutra”, para escamotear as diferenças e as contradições entre diversos grupos sociais que se encontram em dado lugar ou território. Não

Assim, além de adotar uma regionalização, a qual *divide* o Estado em 32 regiões, o Governo não encontrou grandes resistências em cumprir o Artigo 26 da Constituição Estadual, o qual determina que: “A abrangência geográfica, os objetivos e meios específicos do órgão, seu mecanismo de administração, respeitada a autonomia municipal, serão definidos na lei que o instituir” (MARANHÃO, 1989). No entanto, para suas RMs, formatar e implementar tal espécie de órgão regional tem encontrado muitas resistências.

Nota-se, que a carta constitucional do Maranhão evita qualquer interpretação que atrele a institucionalização metropolitana ou qualquer outra instância regional à perda da autonomia municipal. De todo modo, ao tratar do tema, a constituinte maranhense não foi além do que garante a Constituição Federal. Ela acompanhou o que a maioria dos Estados adotou, a não definição de critérios para a criação destas regiões, e nem determinou uma futura formulação neste sentido. Então, a decisão ficou a cargo de cada contexto político-governamental, tanto na esfera estadual como municipal.

Depois disso, durante anos, a proposta de gestão intergovernamental subjacente à institucionalização metropolitana não encontrou lugar de destaque nas pautas públicas maranhenses. No entanto, várias discussões e deliberações desenvolveram-se em torno da questão, sobretudo, depois da década de 1990.

Nos primeiros anos de 2000, a Assembleia Legislativa do Maranhão retoma a discussão sobre a institucionalização de RMs no estado, e novamente a RMGSL é colocada no centro das atenções. Mas, o que poderia ser um momento para reavaliar as possíveis incongruências contidas na lei de regulamentação da RM – ou mesmo a validade da própria, frente ao fato dela não incidir sobre um espaço metropolitano –, correspondeu a uma priorização de questões secundárias. Como resultado dessas discussões, teve-se:

- a) A Emenda Constitucional nº 042, de dezembro de 2003, que substituiu a determinação de se criar a RM de Pedreiras via lei complementar, por uma reafirmação do uso deste tipo de lei na criação de outras RMs no estado;
- b) A aprovação da Lei Complementar nº 069, que altera a de Nº038, para incluir Alcântara na RMGSL e outras modificações, em 2003;
- c) A criação de uma nova RM, a do Sudoeste Maranhense, no ano de 2005;

---

obstante, Lefebvre (2007) também se atentou para o caráter ideológico das representações espaciais utilizados pelo Estado e afiançadas pela Ciência. Aliás, a noção de “espaço concebido”, utilizada por ele, ganhou muita repercussão teórica, mas de forma a enfatizar as representações adotadas pelo Estado, sobretudo aquelas destoante da prática social, ou, como alguns preferem, do espaço vivido.

- d) E a aprovação, em 2008, do projeto de Lei Complementar nº 009 que incluía o município de Bacabeira à RMGSL, projeto este vetado pelo então governador do Estado.

Assim, já no ano de 2003, os debates no âmbito do Legislativo Estadual resultaram em duas alterações legais sobre a institucionalização metropolitana no Maranhão. Na primeira, a Emenda Constitucional nº 042 apenas altera o Parágrafo Único do Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde havia a seguinte determinação: “Lei complementar criará a Região Metropolitana de Pedreiras, nos termos do disposto neste artigo”. Sancionada a referida emenda, o parágrafo passou a determinar apenas que “Lei Complementar criará Regiões Metropolitanas, nos termos do disposto neste artigo”.

Na prática, essa alteração constitucional serviu apenas para revogar a determinação de se criar a RM de Pedreiras, pois já constava, no Artigo 25 daquela constituição, que o Estado poderá criar RMs por meio de Lei Complementar. Desse modo, não foi posta em questão a necessidade de se estabelecer critérios para criação de novas RMs no Maranhão, apenas reiterou-se a qual o tipo de dispositivo legal deve-se recorrer.

Quanto à LCE Nº 69/03, empenhou-se em alterar a lei para incluir o município de Alcântara à Grande São Luís. Ao apreciar a questão, a Assembleia Legislativa do Estado teve a oportunidade de discutir e revisar as disposições legais acerca da RM em questão. Contudo, pelo resultado obtido, a questão acerca do arranjo gestor da região recebeu pouca atenção. Por outro, nesse mesmo ano, o Governo do Estado ensaiaria uma alternativa de gestão metropolitana.

Em maio de 2003, a Gerência Regional de São Luís, criada para atuar sobre a Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís (composta por São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e a capital), passa a ser denominada de Gerência de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Com tal decisão, parecia que finalmente a questão “metropolitana” no Estado tomaria um rumo mais operacional. Porém, isso não aconteceu, ao menos no que diz respeito à atuação desse órgão – que será comentada no próximo capítulo, por se tratar especificamente da RMGSL.

Na esfera do Estado, outra iniciativa similar, isto é, no sentido de criação de um órgão gestor específico para tratar da questão metropolitana, só seria retomada

recentemente, em janeiro de 2011<sup>23</sup>, pois, nesse ano, foi criada a Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos<sup>24</sup> (SAAM). Segundo a atual secretária da pasta, Maria Odinéa Santos<sup>25</sup>, tal órgão foi criado com a missão de “formular estratégias de desenvolvimento territorial-regional e implantar a gestão metropolitana no Maranhão, que são duas; com prioridade para a Região Metropolitana da Grande São Luís”.

Conforme Maria Odinéa, o primeiro passo da secretaria foi montar um “documento base para o Estado entender como seria executada essa missão”. O documento, elaborado em janeiro de 2013, traz as “diretrizes para a implementação da Região Metropolitana da Grande São Luís”. Além disso, e com base nesses critérios, objetivou-se também a elaboração de uma minuta de lei, com objetivo de propor alterações à lei, que naquela época, regulamentava a Grande São Luís. Isso porque, ainda segundo a entrevistada, há um entendimento da secretaria, de que a Lei Complementar 069/2003 deveria ser revisada, “por não conter todos os instrumentos necessários que a gestão [metropolitana] necessita”.

O material produzido pela SAAM referido na entrevista, não foi disponibilizado para análise da presente pesquisa, pois ainda estaria em processo de produção, algo preliminar à proposta objetivada. No entanto, quando questionada acerca da concepção adotada para se referir ao “metropolitano”, ela relembra, inicialmente, a concepção legal, isto é, as que tomam as regiões metropolitanas como uma forma institucional, cuja criação corresponde a uma competência exclusiva do Estado. Em seguida, a secretaria informa que, a partir de estudos prévios, a SAAM elegeu critérios a serem utilizados para sua “identificação do fenômeno da metropolização”. Com isso, pretende-se propor critério para disciplinar a inclusão de municípios à RMGSL. Ao antecipar quais seriam os critérios propostos, a entrevistada assim antecipa:

São aqueles já conhecidos:

- Articulação funcional entre os municípios;
- Inserção na Região de Influência da Cidade de São Luís, segundo o IBGE, no REGIC;

---

<sup>23</sup> No ano anterior o Governo do Estado já havia criado, através da Medida Provisória Nº 082, de 14 de dezembro de 2010, o cargo de Secretário-Adjunto de Assuntos Metropolitanos, o que já indicava uma articulação previa em torno da questão (MARANHÃO, 2010).

<sup>24</sup> A Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos constava como uma das Unidades de Atuação Programática da Casa Civil do Maranhão, conforme Decreto nº 27.209, de 03 de janeiro de 2011, do Executivo estadual (MARANHÃO, 2011). Em 2013, porém, foi realocada para a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, segundo informação dada pela então secretária da pasta, em entrevista concedida no mesmo ano.

<sup>25</sup> Sr.<sup>a</sup> Maria Odinéa Santos Ribeiro, então secretária da Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos, no ano de 2013. Entrevista concedida no dia 6 de maio de 2013.

- Taxa de crescimento anual da população maior acima da média do Estado – que a gente colocou entre 2000 e 2010;
- Necessidade de funções públicas de interesse comum;
- Elevado interesse turístico de proteção ambiental e valor cultural;
- Movimento pendular da população para o trabalho e/ou estudo.

Então, estes foram os critérios técnicos que nós já propomos para colar na proposta de revisão da lei. (Maria Odineá Santos, 06.05.2013).

Assim agindo, o Estado mostra iniciativas novas em comparação ao tratamento pretérito dado por esta esfera de governo no Maranhão. No entanto, o fato da Grande São Luís não ter sido classificada, em estudos realizados em nível nacional, como um espaço metropolitano, parece não interferir nas decisões acerca de sua “efetivação”. Inclusive, nos estudos do REGIC, referência básica de um daqueles critérios proposto pela SAMM, São Luís não apareceu na categoria de cidade metropolitana. Frente a tal situação, a secretária da pasta, referindo-se às regiões metropolitanas de fato, fez a seguinte declaração:

[...] na verdade, aquela região que é considerada metropolitana [não apenas por força da lei, mas por sua constituição espacial, segundo o REGIC], nós também entendemos que os problemas são mais ou menos iguais [aos que ocorrem na Grande São Luís], só muda a escala. Então, a discussão... ela é válida porque você vai resolver problemas com escalas diferentes, porque os problemas existem... ou seja, [se é ou não uma] região metropolitana de fato, a gente nem faz essa discussão [...] a gente entende isso como uma questão mais acadêmica, e para o que se quer resolver, agente não vai aprofundar neste tema.. o importante é que: a gente reconhece os problemas que têm na Grande São Luís e os problemas que têm nas RMs que são de fato reconhecidas, eles são similares, é só uma questão de tamanho, questão de escala.. nosso objetivo [enquanto Poder Público] é buscar soluções para esses problemas que ultrapassam os limites dos municípios. (Maria Odineá Santos, 06.05.2013).

Quanto ao tratamento da questão “metropolitana” no âmbito dos governos municipais do Maranhão, só recentemente ela tem tomado uma amplitude maior. Dois motivos contribuíram para isto: no primeiro momento, São Luís era, senão o único, o Município que se mostrava mais interessado em efetivar a *sua* RM; mais recentemente, vários Municípios têm se mostrado interessado em integrar uma região metropolitana ou implementar a “metropolização” da RMGSL.

No que diz respeito ao predomínio de São Luís no início do processo (ou das tentativas) de efetivação da RMGSL, o peso simbólico desta institucionalização não pode ser menosprezado. Afinal, sendo a capital maranhense o centro urbano mais dinâmico e denso do estado, a institucionalização metropolitana traria consigo a representação da metrópole de São Luís. E não é de hoje que o “status” de ser uma metrópole é visto como algo positivo desde a década de 1970, pois

O fato de se tornar uma região metropolitana já trazia naquela época pelo menos dois dividendos. Primeiro, o “status” de ser uma metrópole e, conseqüentemente, fazer parte de algo inserido numa modernidade que passava a ser cada vez mais valorizada. Em segundo lugar, ter uma possibilidade a mais de conseguir recursos para essas áreas, já que estas se apresentavam como regiões que mereceriam uma atenção especial devido aos próprios problemas que começavam a existir e a crença de que haveria os recursos para a solução destes problemas. (CUNHA, 2005, p. 201)

É possível observar, na segunda suposta “vantagem” a qual um município teria ao fazer parte de uma RM durante a década de 1970, que se tratava de algo muito mais estratégico e objetivo do que ao abstrato valor simbólico de ser uma metrópole. Ora, apesar do modelo questionável adotado à gestão metropolitano no país, nesse período havia claro direcionamento de recursos da União às RMs. Contudo, mesmo em meados de 2003, não se poderia falar na existência de recursos federais destinados às regiões instituídas como metropolitanas. Frente ao rápido aumento do número de novas RMs, sob o pretexto de capitanear recursos federais, Moura e Firkowski (2001, p.107 apud CUNHA, 2005) concluíram que isso:

[...] demonstra o profundo desconhecimento quanto ao fato urbano-metropolitano por parte do legislativo e da própria sociedade, permitindo que, com a agilização do processo, se imponham projetos meramente formais. Vislumbram, também, resquícios da crença de que possam ser retomadas linhas de financiamentos voltadas a unidades regionais metropolitanas, presentes no início dos anos 70. Porém, o que prevalece é o desejo do status: mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associada ao peso simbólico que as relaciona ao “progresso” e a “modernidade”.

Apesar de tais observações, muito se insistiu, no âmbito do debate público maranhense, que a “metropolização” de São Luís traria consigo repasses federais destinados às RMs. Inclusive, quando, há pelos menos dez anos, tal argumentação começou a ser difundida no meio político maranhense, não foram ditas (conforme, a documentação pesquisada) quais seriam a origens exatas dos recursos. Na consulta realizada, o mais próximo de uma indicação direta apresentada por políticos, foi o trecho da seguinte matéria:

Eles [dois deputados estaduais, Alberto Franco e Domingos Dutra] destacam, como exemplo [dos benefícios da “metropolização”], o recebimento de incentivos federais, especialmente na parte de segurança pública. No ano passado, segundo Franco, São Luís **deixou de receber cerca de R\$ 28 milhões de reais por não estar com a sua região metropolitana implantada**. “Todas as capitais que **optaram pelo processo de metropolização** têm apresentado grandes avanços”, assinala Alberto Franco. (RELATÓRIO SOBRE... 2007, grifo nosso)

Tal trecho será discutido mais retidamente no próximo capítulo. Importa agora frisar que, mesmo depois dessa indicação, não foi encontrado nenhum programa federal

que utiliza, antes de 2007, a institucionalização metropolitana como referência única ou primordial, em detrimento da real condição espacial.

No entanto, tem sido observado um interesse crescente de outras prefeituras em torno da questão. Como visto acima, não somente foi criada a RM do Sudoeste Maranhense, como também se propõe a inclusão do município de Bacabeira àquela primeira. Tudo indica, porém, que em ambos os casos, trataram-se de estratégias políticas não atinentes ao fato metropolitano – até porque se trata de espaços não-metropolitanos, conforme estudos de alcance nacionais como os do Observatório das Metrôpoles (2004) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).

No caso da RM do Sudoeste Maranhense, predominou a fundamentação pautada no papel relevante que teria a região no Sul do Maranhão. Não obstante, segundo o estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008), em comparação aos estudos realizados em 1966, Imperatriz subiu na hierarquia dos centros urbanos adotada pelo IBGE, ascendendo do nível Centros Sub-regionais ao Capital Regional, na subcategoria “Capital Regional B” (IBGE, 2008, p.12, p.17).

Logo, a percepção vivida nesse espaço em processo de regionalização urbana provavelmente também foi importante para construção e legitimação da representação da respectiva RM. Porém, para o estudo citado, a região de influência de Imperatriz não se caracterizaria como uma RM de fato, apesar de assim ser instituída em forma de lei.

Quanto à inclusão de Bacabeira à RMGSL, predominou a fundamentação de que o mesmo deveria fazer parte da região em função de *possíveis* transformações locais decorrentes da instalação de um futuro grande empreendimento, a Refinaria Premium I da Petrobras, cuja produção anunciada era de 600 mil barris por dia. Aliás, o desejo de incorporar mais municípios à Grande São Luís não se limitou a Bacabeira, incluiu, dentre outros, Rosário e Santa Rita – processo que será discutido no decorrer desta exposição.

Em relação ao quadro mais recente das discussões em torno da temática metropolitana no Maranhão, os acontecimentos indicam haver uma retomada significativa da questão, em especial por parte do Governo estadual e de prefeituras que outrora se abstiveram perante o tema. Mas, novamente, não se põe em xeque se os espaços em questão são ou não metropolitanos.

A propósito, é necessário voltar a atenção aos acontecimentos dados na escala nacional dos últimos treze anos, para compreender melhor a retomada das discussões no âmbito maranhense neste ínterim.



### 3.2 Dos espaços prioritários à priorização da criação de regiões metropolitanas.

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades representa um importante marco nos rumos da política urbana nacional. O processo de discussão conduzido por este ministério, através das conferências das cidades, desde o início pontuou a questão metropolitana. Por exemplo, já nas Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades, no que se refere às “Ações da Política de Desenvolvimento Urbano”, deliberou-se como uma das diretrizes a realização de parcerias entre os entes federados “para a operacionalização de consórcios inter e intrarregionais relativos a **serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões” (BRASIL, 2013, p.5, grifo nosso). E no que diz respeito à “gestão supramunicipal”, foi proposto “Estimular a formação de estruturas institucionais para articular ações e políticas públicas em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas” (BRASIL, 2013, p.7).

Nota-se, portanto, um destaque aos chamados “serviços de interesse comum” nas regiões metropolitanas. Em verdade, pode-se dizer que o uso do termo é uma herança do tratamento da questão metropolitana a partir do texto constitucional de 1967. Isso porque a Constituição Federal deste ano trazia, em seu Artigo 157, o seguinte enunciado:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de **serviços de interesse comum**. (BRASIL, 1967, grifo nosso)

Já na Constituição atual, o termo empregado é “funções públicas de interesse comum”. Ao utilizar tal expressão, em substituição ao termo “serviços de interesse comum”, a Constituinte de 1988 permitiu uma interpretação mais ampla do objeto de intervenção da instância administrativa criada para a RM, ao mesmo tempo em que especifica a natureza pública que deve ter a atividade em questão.

O uso da expressão “funções públicas de interesse comum” permite que não somente os serviços públicos venham a ser considerados de responsabilidade da gestão metropolitana, mas também outras atividades, desde que sejam de competência pública e de interesse comum, ou seja, o que afeta ou pode afetar vários territórios político-administrativos em um só tempo. De qualquer forma, hoje compete aos estados definirem quais seriam essas funções públicas de interesse comum.

Além do mais, cabe lembrar que em 1973, quando as primeiras RMs foram instituídas, a LCF nº14 elencou os “serviços comuns” a partir do entendimento que eles seriam de “interesse metropolitano”, logo de responsabilidade dos conselhos criados para cada RM. Como hoje a CF faz referência a duas outras institucionalizações regionais possíveis de serem criadas pelos estados, não coube o uso do qualitativo metropolitano. Entende-se, portanto, como de “interesse comum” toda “função pública” cuja situação ou problema afete mais de um território dos municípios considerados.

Mas, é comum, entre aqueles discutem a questão, o uso das expressões “função metropolitana”, como no caso do jurista Slawinski (2006), quando se valeu da seguinte distinção do termo:

[...] a expressão função metropolitana pode ser tomada em duas acepções: ora para expressar atividades privadas exercidas no espaço metropolitano, ora para referir tipos específicos de atuação governamental. As funções metropolitanas, enquanto consideradas atividades privadas que se desenvolvem no espaço metropolitano, condicionam as necessidades metropolitanas, que encontram como contrapartida específicos tipos de atuação governamental, dirigidos à sua satisfação: a esses tipos de atuação é que denominamos função metropolitana, na sua segunda acepção" (GRAU, 1974, p.16 apud SLAWINSKI, 2006, p.215 - 216)

Nota-se que a referência utilizada por Slawinski é da década 1970, portanto no período em que a legislação vigente utilizava a expressão “serviços comuns”, tomando-os como de “interesse metropolitano”. Diferentemente do atual marco jurídico, para todas as regiões metropolitanas já havia uma determinação federal a respeito de quais seriam os serviços comuns que competiam às gestões metropolitanas.

Depois de 1988, não há mais uma determinação federal definindo quais são os “serviços comuns” ou “serviços de interesse comum”. Isso representa uma possibilidade real de ajuste da institucionalização metropolitana às condições espaciais encontradas, pois cada estado pode definir o que seria de interesse comum aos municípios da região. Mas, na prática, há um histórico de litígios jurídicos, pois a matéria repercute sobre as competências constitucionalmente garantidas aos municípios.

O que parece ainda ser consenso, inclusive no meio jurídico, é a relevância da institucionalização metropolitana, haja vista a ocorrência de espaços urbanos que abrangem mais de um território político-administrativo. Admite-se a existência concreta de espaços onde várias situações ou problemas afetam mais de um município, pois estes atuam conjuntamente na produção de um espaço urbano plurimunicipal. Segundo Graus (1974 apud SLAWINSKI, 2006), isso geraria as “necessidades metropolitanas”.

Conforme esse jurista, as “necessidades metropolitanas decorrem do fenômeno da concentração urbana e exigem soluções que só podem ser equacionadas a nível global” (1974 apud SLAWINSKI, 2006). Observa-se, portanto, a preocupação em fazer referência à especificidade espacial de situações que ocorrem numa RM. Parte-se da constatação de que “qualquer problema ou perturbação que alcance apenas uma parte da comunidade metropolitana poderá afetá-la em sua integridade, comprometendo o equilíbrio metropolitano” (GRAU, 1974 apud SLAWINSKI, 2006).

Novamente, convém destacar a temporalidade desta discussão, e o fato dos autores em questão serem juristas. Primeiro, porque há aí uma referência a um entendimento disseminado ainda no período da primeira experiência de institucionalização metropolitana no Brasil. Segundo, porque esse entendimento fez-se doutrina jurídica, o que repercute nas definições das atuais RM, enquanto território administrativo, sobretudo nas definições aplicadas às “funções públicas de interesse comum”.

De todo modo, o importante é perceber o aparente consenso de que a institucionalização metropolitana seja um recurso necessário, frente à constituição de espaços urbanos plurimunicipais. Mantida pela Constituinte de 1988, essa forma de administração territorial não continuou a ser instituída, mas também apareceu entre as diretrizes acordadas nas Conferências das Cidades e preocupações dos juristas atuais.

Nesse ínterim, as discussões que se seguiram fizeram as regiões metropolitanas receberem certo destaque na condução da política nacional de desenvolvimento urbano. Um documento publicado em 2005 pelo Ministério das Cidades, por exemplo, traz claramente à decisão de se tomar as regiões metropolitanas como áreas prioritárias em várias intervenções governamentais, quando afirma:

Parte dos recursos onerosos e não onerosos dos Programas do MCidades [Ministério das Cidades] deverão ser destinados aos municípios das Regiões Metropolitanas que foram eleitas como prioridades pelo Governo Federal e estão no centro de ações transversais, que envolvem vários ministérios. (BRASIL, 2005, p.5-6)

Até então, existiam no país 26 regiões metropolitanas, mas, a rigor, esta condição institucional não serviu de critério para que o Ministério das Cidades as tomassem como espaços prioritários nos seus maiores (em volume de recursos) planos de ações. Em 2003, no Plano de Ação em Habitação e Saneamento em Regiões

Metropolitanas, por exemplo, das onze<sup>26</sup> localidades consideradas metrópoles e selecionadas enquanto áreas prioritárias para as ações voltadas para o saneamento e habitação, nove eram regiões metropolitanas institucionais.

Nesse caso, o principal critério adotado foi baseado em condições espaciais relacionadas ao saneamento básico e habitação. Não qualquer condição, e sim a que configuram em situações-problemas vividos nestes espaços, conforme a então secretária-executiva do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato, em entrevista concedida no dia 16 de agosto de 2004, quando afirmou:

O Ministério das Cidades utilizou o déficit habitacional como critério para escolha das regiões que integrariam o plano. A situação é dramática, 33% do déficit habitacional brasileiro estão nas 11 regiões escolhidas. Há várias cidades pequenas no Brasil que não possuem nenhuma casa com banheiro e água encanada. Mas é diferente quando você concentra a sub-habitação em números gigantescos e em espaços confinados, como na favela da Rocinha e no Complexo do Alemão. (PLANO DE AÇÃO VAL... 2013)

E quando questionada se algum outro critério foi adotado, Ermínia Maricato complementa:

Constatamos que a pobreza, a violência e o desemprego tinham grande destaque nas regiões metropolitanas. Todas são importantes, mas tivemos que priorizar as que apresentaram os maiores índices. Quando você tem uma quantidade muito grande de pobreza homogênea, a segregação da população leva a patologias, como a violência. Temos ali a concentração de população masculina ociosa, a falta de equipamentos para jovens, a falta de trabalho e de atividades culturais, artísticas, esportivas e escolares, congestionamento habitacional, entre outros problemas.

Porém, a então secretária-executiva do Ministério das Cidades ressalta que, apesar de algumas localidades selecionadas apresentarem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não tão baixos, nestas regiões está concentrada, em termos absolutos, a maior quantidade de pessoas em condições de pobreza do Brasil. Trata-se, como afirmou a representante daquele ministério, da concentração de polos de riqueza e também polos de pobreza num mesmo território.

Ora, também não se pode afirmar que os espaços metropolitanos brasileiros fossem desprovidos de capacidade técnica e econômica para tratarem dos seus problemas (sejam eles denominados de urbanos ou não) a ponto de necessitar maior prioridade. Afinal, nesses territórios concentra-se um número muito grande e diversificado de

---

<sup>26</sup> Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Distrito Federal, Fortaleza, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

atividades econômicas, que, atraídas pela densidade técnico-científico-informacional aí localizada, também conforma a produção desses espaços.

Trata-se, portanto, daquilo que Santos (2008; 1996), denominou de meio técnico-científico informacional, isto é, “um meio geográfico onde o território inclui obrigatoriamente ciência, tecnologia e informação” (SANTOS, 2008, p.41). Logo, são espaços dotados de grande capacidade de responder às demandas sociais, sejam elas econômicas ou não. Aliás, a própria distribuição espacial desta capacidade, denota uma diferenciação dos espaços urbanos, na medida em que aponta os níveis de centralidades distintas no conjunto nacional, como demonstrou o REGIC 2008, que fez a seguinte observação metodológica:

[...] tanto para qualificar melhor a centralidade dos núcleos identificados, quanto para garantir a inclusão de centros especializados possivelmente não selecionados por aquele critério [os relativos à centralidade administrativa, jurídica e econômica], foram realizados estudos complementares (também com base em dados secundários), enfocando diferentes equipamentos e serviços – atividades de comércio e serviços, atividade financeira, ensino superior, serviços de saúde, Internet, redes de televisão aberta, e transporte aéreo. (IBGE, 2008)

Além disso, em termos de Produto Interno Bruto – PIB, os municípios metropolitanos, em geral, situam-se nas primeiras posições do *ranking* nacional, ou seja, apresentam uma produção elevada de riqueza. Inclusive, daquelas onze metrópoles tidas como prioritárias, apenas Recife e Belém não estavam entre os dez municípios mais rico do país, em 2003 (Tabela 4):

**Tabela 4** - Metrôpoles brasileiras no ranking municipal, segundo Produto Interno Bruto, em 2003.

| Posição         | Município           | Produto Interno Bruto |
|-----------------|---------------------|-----------------------|
| 1 <sup>a</sup>  | São Paulo – SP      | 209.555.133           |
| 2 <sup>a</sup>  | Rio de Janeiro – RJ | 95.751.484            |
| 3 <sup>a</sup>  | Brasília – DF       | 63.104.900            |
| 4 <sup>a</sup>  | Curitiba – PR       | 23.828.224            |
| 5 <sup>a</sup>  | Belo Horizonte – MG | 23.297.813            |
| 6 <sup>a</sup>  | Porto Alegre – RS   | 21.871.109            |
| 7 <sup>a</sup>  | Manaus – AM         | 20.597.351            |
| 8 <sup>a</sup>  | Salvador – BA       | 16.776.740            |
| 10 <sup>a</sup> | Fortaleza – CE      | 16.048.065            |
| 16 <sup>a</sup> | Recife – PE         | 13.104.684            |
| 23 <sup>a</sup> | Belém – PA          | 8.838.679             |

Fonte: IBGE (2013), através do SIDRA, Tabela 21

Não cabe aqui tentar explicar o porquê da concentração de muitos problemas, sobretudo o da pobreza, em espaços dotados de grande riqueza e de capacidade técnica e social. Para o escopo da presente análise, interessa observar que determinadas condições espaciais (na verdade, situações-problemas) localizadas nas regiões metropolitanas do país serviram como fundamento para direcionar a estes espaços um aporte específico de recursos público.

E tal aporte, direcionado ou apenas previsto, não foi pequeno. Ainda na entrevista supracitada, a secretária-executiva do Ministério das Cidades, quando interrogada sobre o andamento do referido plano, deu o seguinte depoimento:

Nestes 18 meses, no que se refere ao saneamento, o governo deu um salto e contratou muito mais que nos últimos anos. Dos R\$ 4,3 bilhões já contratados para obras de saneamento, 50% dos recursos foram para municípios, governos e empresas estaduais localizados em regiões metropolitanas” (PLANO DE AÇÃO VAI... 2013).

Ela ainda complementa, ao afirmar que “A previsão [de atendimento das demandas de saneamento e habitação nas RMs] é de 20 anos, a partir de investimentos da ordem de R\$ 20 bilhões anuais [...]” (PLANO DE AÇÃO VAI... 2013). O depoimento foi em agosto de 2004, e aponta para o grande volume de recursos mobilizados e previstos para aquelas onze regiões metropolitanas do país.

Observe-se, portanto, que a grande concentração de problemas nos espaços metropolitanos justificou o direcionamento de um grande volume de recursos públicos federais. A institucionalização metropolitana, então, não definiu quais regiões eram tidas como prioritárias para às ações do Governo Federal sobre os problemas urbanos. Mas, apesar dos critérios adotados na definição daquelas áreas prioritárias pautarem em condições espaciais (no caso, o quantitativo populacional, condições das moradias, déficit habitacional), o desenvolvimento posterior dos programas federais voltados à habitação e ao saneamento básico também passou a considerar a institucionalização metropolitana como parâmetro balizador para destinação de recursos.

No caso dos programas habitacionais apoiados pelo Governo Federal, durante o período de 2007 a 2008, o Mcidades deu tratamento diferenciado aos municípios integrantes de regiões metropolitanas, em termos de dotação de recursos. No Guia Básico dos Programas Habitacionais (BRASIL, 2007), produzido pela Secretaria Nacional de Habitação, integrada ao Mcidades, fica claro que os valores máximos de financiamento da maioria das linhas dos programas levaram em consideração se o município em questão é ou não integrante de região metropolitana.

Conforme modalidade dos programas habitacionais, outros critérios foram considerados, tais como: aporte dos municípios, perfil econômico dos beneficiários finais, localização (rural ou urbana) dos empreendimentos, déficit habitacional. Tratava-se, portanto, de critérios muito mais relacionados à condição espacial vivida e percebida, portanto, concreta. Mesmo assim, a condição jurídico-institucional do lugar em questão não deixou de ser considerada uma das condições para o enquadramento dos municípios às linhas dos programas habitacionais disponíveis.

Tão importante era a condição institucional metropolitana, que, para aqueles programas habitacionais do Governo Federal, ser ou não metropolitano, nem que seja apenas na forma da lei, já habilitaria os municípios a pleitearem financiamentos com limites maiores do que os demais, isto é, aqueles não reconhecidos legalmente como metropolitanos.

O exemplo mais emblemático é o Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - PRÓ-MORADIA<sup>27</sup>. Para esse programa, foram estabelecidos três limites de investimentos, dependendo da localização do empreendimento habitacional: R\$ 30.000,00 nos município integrante de Região Metropolitana, aglomerado urbano dos estados do Rio de Janeiro ou São Paulo; R\$ 28.000,00 nos municípios integrantes da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual; e R\$ 20.000,00 para os demais municípios não enquadrados nas situações anteriores (Figura 1).

**Figura 1** - Exemplo do uso da institucionalização metropolitana como critério de dotação de recursos públicos.

**LIMITES OPERACIONAIS**  
Os recursos para o financiamento das modalidades: Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e a Produção de Conjuntos Habitacionais obedecerão os limites definidos no quadro a seguir:

| Localização do Empreendimento   | Limite de Investimento (em R\$ 1,00) |
|---|--------------------------------------|
| Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do Rio de Janeiro ou São Paulo. | 30.000,00                            |
| Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual.                | 28.000,00                            |
| Demais municípios não enquadrados nas situações anteriores.   | 20.000,00                            |

Os valores poderão ser acrescidos em até 20% (vinte por cento), nos casos envolvendo aquisição ou edificação de unidades habitacionais verticalizadas.

Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2007).

<sup>27</sup> “O Pró-Moradia financia estados, municípios, Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até R\$ 1.050,00.” (BRASIL, 2007, p.50).

Mas, quando se trata dos programas federais relacionados à política de Transporte e Mobilidade, documentos mais recentes do referido ministério reiteram aquela postura do Plano de Ações em Regiões Metropolitana, isto é, de não se adotar a condição institucional metropolitana como critério de seleção de áreas prioritárias, mas sim a condição espacial, sobretudo o quantitativo populacional.

Esse tipo de seleção está clara na Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011 (BRASIL, 2011), publicada pela Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Mcidades. Conforme o conteúdo de tal documento, o critério adotado para que uma área fosse contemplada com recursos do Programa de Aceleração Mobilidade Grandes Cidades, ou simplesmente, PAC Mobilidade Grandes Cidades, não seria a condição institucional metropolitana, e sim o volume populacional.

Através da referida portaria, o Governo Federal estabeleceu como proponentes elegíveis desse programa, somente os “Municípios com mais de 700 mil habitantes” e “Governos Estaduais das cidades contempladas e DF – [...] nos mesmos termos que os municípios e sempre com a anuência desses” (BRASIL, 2011, p.5). Tal critério foi adotado, apesar de constar entre as diretrizes do PAC Mobilidade Grandes Cidades a seguinte determinação: “Incentivar e apoiar sistemas de transportes público coletivo urbano nas cidades e **regiões metropolitanas**” (BRASIL, 2011, p.5, grifo nosso).

Isso significa que determinado município, mesmo fazendo parte de uma região metropolitana institucionalizada, deveria ter uma população superior a 700 mil habitantes para ser considerado um “proponente elegível”. Aliás, o quantitativo populacional das cidades elegíveis serviu de critério também na definição dos aportes financeiros destinados os projetos (Tabela 5).

**Tabela 5** - Grupos definidos pelo PAC Mobilidade Grandes Cidades, segundo volume populacional, proponentes elegíveis e distribuição de recursos.

| Grupo | Características dos proponentes   | Proponentes elegíveis   | Distribuição de recursos |
|-------|---|---|--------------------------|
| MOB 1 | Municípios sede de RMs com mais de 3 milhões de habitantes e seus respectivos estados, Distrito Federal | São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador, Curitiba e respectivos Estados. | 2,4 bilhões              |
| MOB 2 | Municípios entre 1 e 3 milhões de habitantes e seus respectivos Estados                                 | Manaus, Belém, Goiânia, Guarulhos, Campinas, São Luís e respectivos Estados.  | 430 milhões              |



|       |   |   |             |
|-------|---|---|-------------|
| MOB 3 | Municípios entre 700 mil e 1 milhão de habitantes e seus respectivos Estados. | Maceió, Teresina, Natal, Campo Grande, João Pessoa, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São Bernardo do Campo e respectivos Estados. | 280 milhões |
|-------|---|---|-------------|

Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2011).

**Neste caso, dentre os municípios da RMGSL, apenas São Luís poderia encaminhar proposta encaminhar proposta ao referido programa federal – e assim o fez em 2012 (**

Figura 2). Não obstante, caso tivesse como proposta um projeto “multimunicipal”, bastaria “prévia anuência dos municípios a serem beneficiados”, conforme o parágrafo terceiro do Artigo 3º desta portaria. Logo, não só municípios da RMGSL poderiam ser “beneficiados” com um projeto proposto por São Luís, mas qualquer outro, desde que satisfeitas às demais exigências estabelecidas pelo MCidades.

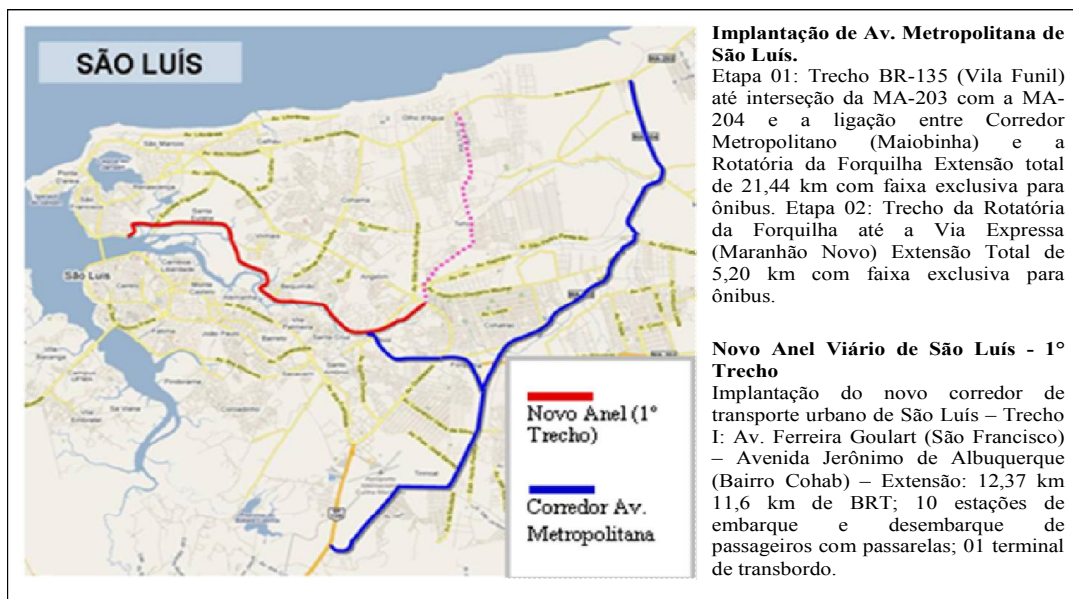
E quando se trata dos critérios de elegibilidade dos governos estaduais, a portaria, no §1º do seu Artigo 3º, inicialmente determina “As propostas demandadas pelos proponentes estaduais deverão ter **caráter metropolitano e prévia anuência por parte dos municípios** a serem beneficiados” (BRASIL, 2011, p.2, grifo nosso). Mesmo assim, as propostas apresentadas pelos governos estaduais estariam restritas aos municípios acima de 700 mil habitantes, sendo exigida sempre a anuência prévia destes, determina a referida portaria do ministério em questão.

**Uma vez atendida tais condições, o Governo do Maranhão pôde apresentar sua proposta para proposta para executar a implantação da “Avenida Metropolitana de São Luís”, e assim fez em 2012 (**

**Figura 2 e Quadro 2), enquanto a Prefeitura de São Luís remeteu a proposta do “Novo Anel Viário de São Luís” (**

Figura 2 e Quadro 1), ambos os projetos aprovados no âmbito do PAC – Mobilidade Grande Cidades.

**Figura 2 -** Projetos aprovados do PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades – em São Luís e nos demais municípios da Ilha.



Fonte: MCidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob/1582-sao-luis>.

**Quadro 1 - Corredor de ônibus - São Luís (MA) - Novo Anel Viário - trecho 1.**

|                    |   |
|--------------------|---|
| Órgão Responsável  | Ministério das cidades  |
| Município(s):      | São Luís  |
| Observação:        | Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do regime diferenciado de contratação - RDC. |
| Estágio:           | Ação preparatória   |
| Data de referência | 30 de abril de 2013   |

Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/35675> Acesso: ago. 2013.

**Quadro 2 - Corredor de ônibus - São Luís (MA) - Avenida Metropolitana de São Luís.**

|                     |   |
|---------------------|---|
| Órgão responsável   | Ministério das Cidades  |
| Unidade federativa: | Maranhão  |
| Município(s):       | São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar.  |
| Observação:         | Valor não divulgado em razão da possibilidade de uso do regime diferenciado de contratação - RDC. |
| Estágio:            | Ação preparatória   |
| Data de referência  | 30 de abril de 2013   |

Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/obra/35676> Acesso: ago. 2013.

É certo que na citada portaria evidencia-se também uma postura de incentivo a mecanismos de cooperação e coordenação entre entes federados, mas não necessariamente na forma de um arranjo intergovernamental *metropolitano*. Dentre os critérios que as propostas necessariamente devem atender, segundo o referido documento, é o de “Promover parceria entre estados e municípios beneficiados” (BRASIL, 2011, p.8).

Mesmo quando é estabelecido que “as propostas demandadas pelos proponentes estaduais deverão ter caráter metropolitano” (Art. 3º, §1º), não parece se referir à condição institucional e sim espacial. Inclusive, no parágrafo terceiro deste artigo, é ressaltado que “só serão admitidas Cartas-Consulta de caráter multimunicipal para propostas que contemplem sistemas e soluções integradas e intermunicipais”, o que estende a possibilidade a outros espaços, tendo ou não “caráter metropolitano”. Em ambos os casos, ressalta-se a necessidade da prévia anuência dos municípios em questão.

Na verdade, no âmbito do MCidades, este posicionamento da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob) não é apenas distinto da Secretaria Nacional de Habitação, observado acima. A Secretaria Nacional Saneamento Ambiental, por exemplo, em seu Programa Saneamento Básico, colocou a institucionalização metropolitana como sendo um dos critérios que define um município com elegível para pleitear os recursos deste programa.

No Manual para Apresentação de Propostas para o Sistema de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, elaborado em 2012, pela Secretaria de Saneamento Ambiental, traz:

3.1) São elegíveis para atendimento:

- a) os Municípios com população total superior a 50 mil habitantes, nas formas definidas pela Fundação IBGE no censo 2010;
- b) os Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas legalmente constituídas;
- c) os integrantes de Regiões Integradas de Desenvolvimento; e
- d) os integrantes de Consórcios Públicos para prestação de serviços de saneamento básico, constituídos nos termos da Lei nº. 11.107/05, e que beneficiem mais de 150.000 habitantes. (BRASIL, 2012, p.5)

Nota-se, portanto, que o quantitativo populacional não deixa de ser um dos parâmetros de elegibilidade para definir os municípios que podem ser contemplados com recursos da União. Porém, neste caso, o MCidades priorizou os municípios que fizessem parte das regiões metropolitanas “legalmente constituídas”, mesmo se a população residente for inferior a 50 mil habitantes – como no caso de Alcântara, Raposa, que, apesar de ter 21.852 e 26327 habitantes, respectivamente, que foram incluídos na “Lista de municípios potencialmente elegíveis para atendimento pelo Ministério das Cidades [...] (BRASIL, 2012, p.29), por fazer parte da RMGSL.

Todavia, outros dois arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativa foram considerados no rol dos critérios adotados nesta seleção do MCidades: as RIDEs e os consórcios públicos. O primeiro teria o mesmo sentido da institucionalização metropolitana, pois as RIDEs são uma espécie de reconhecimento legal da metropolização,

porém envolvendo municípios de mais de um estado – logo, tendo que ser instituídas por lei federal. Já nos casos dos consórcios públicos, eles, em geral, ocorrem entre municípios de pequeno porte, não sendo um arranjo direcionado especificamente para o espaço metropolitano. Neste caso, é ainda mais evidente aquela postura de buscar incentivar os mecanismos de cooperação e coordenação entre entes federados, seja “metropolitano” ou não. A priorização, portanto, é dos municípios dotados destes três tipos de mecanismos de cooperação e coordenação federativa.

De qualquer maneira, ao se adotar a institucionalização metropolitana como parâmetro de elegibilidade na definição dos municípios aptos a pleitear certos recursos da União, o MCidades abre precedentes no tratamento da questão metropolitana no Brasil. Aliás, o fato do número de RMs no país ter mais que dobrado desde 2005, pode ser correlacionado a esta possibilidade de obtenção de recursos federais.

Cabe lembrar, que em paralelo a estes posicionamentos dados na Esfera Federal, no Maranhão acontecia, nesses anos, uma retomada expressiva da proposta de “efetivar a Grande São Luís”, ou seja, de implementar a instância político-administrativa<sup>28</sup> prevista para região. Afinal, foi o período em que se debateu o tema, tanto na esfera estadual quanto municipal, como já apresentado acima.

A despeito do “jogo político” (partidário) subjacente à questão, não há motivos para se descartar a possibilidade dessa retomada se dá também em função daquela priorização atribuída às regiões metropolitanas dentro das diretrizes da política urbana nacional. A propósito, tal proposição pode ser válida para muitos dos outros estados, haja vista o salto quantitativo, acima indicado, do número de RMs criadas no Brasil e o número crescente de propostas de criação de outras novas, a despeito do fenômeno da metropolização não ter a mesma correspondência.

A institucionalização metropolitana, assim, destaca-se novamente como instrumento político – o que não poderia ser diferente. Pura trivialidade sociológica, conceber o institucional como objeto político; trunfo nas mãos de uns, ameaça perante outros. A dificuldade está em apreender a natureza de cada uma destas intencionalidades,

---

<sup>28</sup> Em geral, a expressão “político-administrativo”, é utilizada no Brasil para se referir à autonomia governamental de determinado ente da federação. O “político” conotando a capacidade de decidir, sobretudo através de leis, sobre assunto de sua competência; enquanto o “administrativo” é identificado como a autonomia que tal ente federado goza para operar as decisões estabelecidas pelo governo em exercício. Neste sentido, a instância (ou arranjo) criada para uma RM teria apenas função administrativa – o que de fato é verdade. No entanto, a política não se restringe à capacidade ou autonomia legislativa de uma organização, no caso a de uma RM; ela se faz também através das relações entre os agentes que a copõem e definem suas ações. Portanto, aqui é a expressão “político-administrativa”, empregada também, quando se refere à organização criada para a gestão em escala metropolitana.

entender até que ponto a institucionalização metropolitana serve efetivamente para o enfrentamento dos problemas metropolitanos ou a questões diferentes.

No caso estudado, observa-se que as motivações variaram conforme os contextos históricos e as escalas de atuação dos agentes em questão. Afinal: quando o fenômeno da metropolização emerge no Brasil, até o pacto federativo era distinto do atualmente em vigor, pois os municípios não eram entes autônomos, e mesmo assim ensaiaram, junto com seus estados, as primeiras experiências de gestão metropolitanas; quando a questão começa a ser tratada na Esfera Federal, os Governos Militares a fez instrumento de controle e subordinação autoritária; e, depois de 1988, os governos estaduais e municipais aparecem como protagonistas decisivos.

De todo modo, no Maranhão, mesmo tendo sua primeira RM criada desde 1989, regulamentada em 1998 e 2003, todas as ações dirigidas à chamada “efetivação da Grande São Luís” não foram suficientes para “tirar do papel” o que estava previsto em lei: uma instância político-administrativa intergovernamental, pautada na cooperação e coordenação, de recorte regional. Mas, a atual retomada da questão por parte do Estado tem reacendido alguns receios e ambições na escala dos Municípios, sobretudo quando a situação envolve disputas político-partidárias. Com se verá a seguir, isso fica patente quando se analisa a situação recente da RMGSL, no que diz respeito às relações intergovernamentais.

#### **4 REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS (RMGSL): a origem e as possibilidades de uma contradição entre o institucional e o espacial**

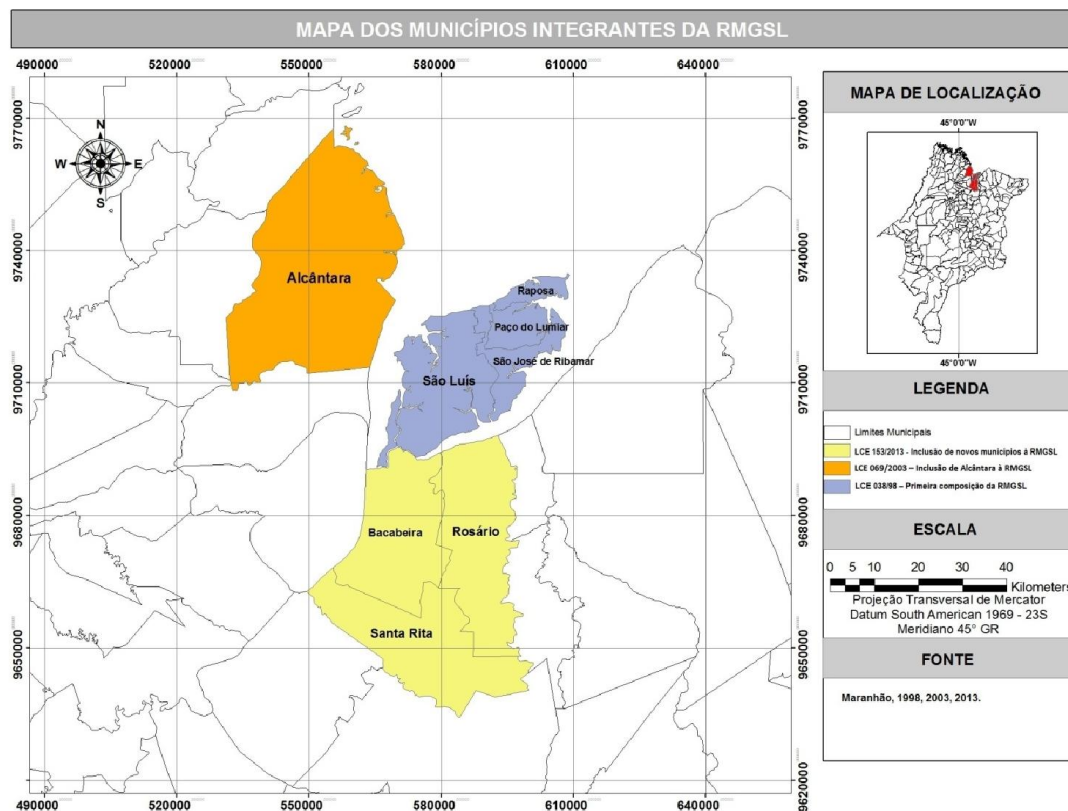
##### **4.1 A institucionalização da RMGSL: a invenção e implicações de um espaço concebido**

Como já dito, o Maranhão sanciona, em 1974, a Lei Delegada nº48, que determinava implementar uma espécie de gestão regional para os municípios da Ilha de Upaon-Açu – doravante também denominada de Ilha do Maranhão ou simplesmente Ilha. Talvez seja esse o primórdio de um objetivo só atingindo em 1989, criar a RMGSL. Tal feito foi decretado através da Constituição do Maranhão, em seu Artigo 19 das *Disposições Transitórias*. A partir daí, inicia-se uma série de discussões acerca do significado e implicações dessa institucionalização. A RMGSL passa, então, a ser configurada como uma questão pública, algo que necessariamente requereria atenção dos municípios envolvidos, bem como do estado do Maranhão e, mesmo que indiretamente, da União.

Nove anos depois de criada pela Constituinte do Maranhão, a referida RM ganha definição legal através da LCE nº 038. Com essa lei, o Estado estabeleceu o primeiro formato institucional para RMGSL, definindo-lhe sua abrangência, organização e funções. Porém, ao longo dos anos, através do desenvolvimento das discussões em torno dessas três condições básicas para o exercício da gestão metropolitana proposta, o estatuto jurídico da RMGSL foi sendo alterado, sobretudo no que diz respeito à *abrangência* e a *organização* da região metropolitana em questão.

Quanto à abrangência, a referida lei definia a Grande São como sendo composta pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Mais tarde, essa abrangência seria ampliada duas vezes: a primeira, em 2003, através da LCE de nº 069, através da qual o município de Alcântara foi incluído; depois, os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita passaram a compor a Grande São Luís, via LCE nº 153 de abril de 2013 (MARANHÃO, 2013). A Figura 3 traz o mapa da RM, segundo as respectivas leis de inclusão dos municípios.

**Figura 3 - Mapa dos municípios integrantes da RMGSL.**



Quanto à *organização*, a LCE 038/98 definiu a constituição do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS), cuja composição estabelecida foi:

- I. Prefeito do Município de Raposa;
- II. Prefeito do Município de Paço do Lumiar;
- III. Prefeito do Município de São José de Ribamar;
- IV. Prefeito do Município de São Luís;
- V. Presidente da Câmara Municipal de Raposa;
- VI. Presidente da Câmara Municipal de Paço do Lumiar;
- VII. Presidente da Câmara Municipal de São José de Ribamar;
- VIII. Presidente da Câmara Municipal de São Luís;
- IX. Presidente da Assembleia Legislativa Estado do Maranhão;
- X. Secretário de Estado do Planejamento;
- XI. Secretário indicado pelo prefeito de município com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- XII. Secretário indicado pelo Governo do Estado;

Tal organização foi alterada pela LCE nº 69 de 2003, para prever a participação do Governador do estado do Maranhão, do Gerente de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Representante da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e Secretário Municipal, indicado pelo Prefeito de cada Município.

- I. Prefeito do Município de Raposa;
- II. Prefeito do Município de Paço do Lumiar;
- III. Prefeito do Município de São José de Ribamar;
- IV. Prefeito do Município de Alcântara;
- V. Prefeito do Município de São Luís;
- VI. Presidente da Câmara Municipal de Raposa;
- VII. Presidente da Câmara Municipal de Paço do Lumiar;
- VIII. Presidente da Câmara Municipal de São José de Ribamar;
- IX. Presidente da Câmara Municipal de Alcântara;
- X. Presidente da Câmara Municipal de São Luís;
- XI. Governador do Estado do Maranhão;
- XII. Gerente de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- XIII. Representante da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão;
- XIV. Secretário Municipal indicado pelo Prefeito de cada Município.

Dessa forma, o Poder Executivo do Maranhão ganhou uma participação mais ampliada no COADEGS, além ter possibilitado a todos os municípios da região – e não somente àqueles com população superior a 100 mil habitantes – indicarem um secretário para composição do conselho. Quanto à alteração relativa ao representante da Assembleia Legislativa do Maranhão, houve certa flexibilização, haja vista a vaga não mais se restringir ao presidente desse órgão, e sim a qualquer outro representante indicado<sup>29</sup>.

Quanto às *funções* administrativas relativas à RMGSL, elas foram voltadas aos chamados “serviços comuns”, postos como de “interesse metropolitano”. Observa-se, portanto, o uso de duas expressões encontradas na LCF, que instituiu as primeiras RMs do Brasil, em vez de “funções públicas de interesse comum”, tal como previsto na CF de 1988. Não obstante, os cinco primeiros “serviços comuns” listados para a RMGSL são os mesmo definidos pela LCF nº14 de 1973, e os outros oito não mudaram desde que foram instituídos no Artigo 4º da LCE nº 038/1998, transcrito a seguir:

- Art. 4º- Considera-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís:
- I – planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social;
  - II – saneamento básico, notadamente abastecimento d’água, rede de esgoto sanitário e serviços de limpeza pública;
  - III – uso do solo metropolitano;
  - IV – transporte e sistema viário;
  - V – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;
  - VI – habitação;
  - VII – saúde e educação;
  - VIII – definição dos limites municipais;
  - IX – regularização fundiária;
  - X – produção e abastecimento;
  - XI – proteção do patrimônio cultural;
  - XII – turismo regional;

<sup>29</sup> Na mais recente alteração da lei que regula a RMGSL, a LCE Nº 153/2013, foi proposta nova configuração ao COADESG. No entanto, o artigo que tratava desta alteração foi vetado pelo Executivo Estadual.



## XIII – distribuição de energia elétrica.

Assim, o que foi deliberado pela Constituição do Maranhão de 1989 começa a ser delineado, ao menos no que diz respeito aos trâmites legais. Neste processo, a participação e o papel dos municípios na instância administrativa criada para Grande São Luís têm sido destacados.

O Artigo 2º da LCE nº 038 ressalta que a participação dos municípios na RM não implicaria em perda de autonomia dos mesmos. Além disso, no Parágrafo Único deste artigo, reafirma-se que a adesão dos municípios à RMGSL é facultada a cada Câmara Municipal. Nota-se, então, clara redundância ao que foi determinado na Constituinte de 1988: a autonomia municipal.

Por estar assim vinculada à vontade dos governos municipais, o que se entendia como a “efetivação” da RMGSL ficou dependente da discussão e aprovação nas Câmaras Municipais. Porém, a decisão de criar a RM insurgiu na Esfera Estadual, sem significativa participação dos governos municipais. Em parte, isto explicaria o porquê de não haver, durante os primeiros anos após a LCE nº 038, uma mobilização total dos municípios envolvidos para formar o COADEGS<sup>30</sup>.

Esse quadro de aparente apatia governamental, frente à institucionalização da Grande São Luís, começa a se alterar por volta do ano 2000. A Prefeitura de São Luís, por exemplo, em 2002, através da Lei Municipal nº 4.128, cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM), cuja justificativa era a necessidade de se implementar a referida RM.

Legalmente, a SADEM é o órgão da Prefeitura de São Luís responsável pelos assuntos relacionados à gestão metropolitana, devendo assessorar o Prefeito na “formulação e implantação de política pública pertinente à sua área de competência”, além de representar o Município “nas questões afins à Região Metropolitana” (SÃO LUÍS, Lei nº 4128, de 23 de dezembro de 2002, 2002, Art. 1ª, § 1º e 2º).

Pode-se asseverar, até mesmo pelo próprio nome da referida secretaria, que esta segunda atribuição seria o eixo central de sua natureza. Para tanto, são previstas *atuações externas, internas e intermediárias*. No caso da primeira, os parágrafos II, IV, V, VI, VIII e X tratam de ações específicas a ações ligadas a entidades (governamentais ou não) que atuam ou poder atuar em questões afins da RMGSL. Já a atuação interna, isto é,

---

<sup>30</sup> Para que tal afirmação fosse colocada com precisão, seria necessária uma investigação histórica do envolvimento direto de cada Município da região no processo de institucionalização da Grande São Luís. Mas, este não foi um dos escopos da pesquisa.

voltadas ao desenvolvimento da questão “metropolitana” no próprio âmbito do Poder Municipal de São Luís, são explicitadas nos parágrafos III, VII, IX, XII e XIV.

Atribuições de caráter representativo intermediário ou misto (interno e externo) são encontradas nos parágrafos. XI, XIII, XXI e XXIV, enquanto os demais tratam de competência relacionada a atividades de organização restrita ao funcionamento da secretaria e suas responsabilidades enquanto órgão municipal.

Interessa notar que, entre as atribuições externas, pelos resultados históricos, a SADEM não conseguiu alcançar seu objetivo principal (cf. Art. 1<sup>a</sup>, § IV da referida lei), haja vista São Luís não ter consolidado qualquer arranjo institucional com os municípios integrantes da região, para o desenvolvimento de atuações conjuntas. Também não se tem notícia de alguma celebração de convênios ou contratos de cooperação técnica entre os municípios em questão, nem uma proposta concreta para identificação de oportunidades de atuação conjunta, como determinam, respectivamente, os parágrafos V e VI do Art.1<sup>o</sup> da lei citada.

Entre as atribuições de caráter misto, destaca-se a que determina a atuação direta da secretaria na formulação e aplicação do “Plano Diretor Metropolitano”<sup>31</sup>. Na verdade, na LCE 069/03 menciona um “Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís”. Diferentemente dos Planos Diretores, não há, em termos legais, uma definição destes dois instrumentos. Mas, tudo indica serem termos diferentes para um mesmo objetivo: referir-se a um instrumento legal para planejar e gerir uma RM, tal como os Planos Diretores são para um município.

Concebido como um dos instrumentos possíveis da política urbana municipal, conforme determina a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, o Plano Diretor foi colocado claramente como sendo de responsabilidade municipal. Quanto ao Plano Diretor Metropolitano, não há no Estatuto das Cidades qualquer referência direta. No entanto, conforme o Artigo 4, Inciso II desta lei, o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” é posto como instrumento da política urbana brasileira.

Neste caso, está explícita a utilização das categorias territoriais expressas no parágrafo 3<sup>o</sup> do Artigo 25 da Constituição Federal, o qual prevê a criação institucional destes recortes territoriais “para integrar a organização, o planejamento e a execução de

---

<sup>31</sup> “Art. 1 [...] XI - Atuar diretamente na formula e aplicação do Plano Diretor Metropolitano, sendo apoiada pelas secretarias e órgãos municipais afins à questão;” (SÃO LUÍS, Lei nº 4128, de 23 de dezembro de 2002, 2002).

funções públicas de interesse comum”. Desse modo, o Plano Diretor Metropolitano parecer ser uma espécie daquele instrumento previsto no Estatuto das Cidades sob a denominação de “planejamento das regiões metropolitanas”, e sua elaboração *pode* ser conduzida pelo Governo do Estado.

De todo modo, não há, em termos legais, nada que coloque o planejamento metropolitano como sendo de competência exclusiva dos estados, nem que os “obriguem” a fazê-lo. No caso da lei que regula a Grande São Luís, determina-se apenas que a SADEM atue diretamente na elaboração do Plano Diretor Metropolitano da Grande São Luís, sem entrar no mérito a respeito a qual ente compete tal plano.

No caso dos Planos Diretores, a questão não se impõe, pois ele é exigido para os Municípios com mais de 20 mil habitantes ou que fazem parte de regiões metropolitanas<sup>32</sup>. Como as competências privativas dos municípios dizem respeito apenas a assuntos de ordem local, isto é, restritos ao Território Municipal, é compreensível que se atribua à elaboração do Plano Diretor Metropolitano aos Estados.

Por outro lado, a institucionalização metropolitana figura, em tese, como um reconhecimento formal de uma integração regional efetiva, a do espaço metropolitano. Por isso, é coerente, para não dizer imprescindível, que haja efetiva participação dos municípios na elaboração de um Plano Diretor.

Além disso, não deve haver dúvida de que a criação de regiões metropolitanas advém da proposição de ser necessário “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Assim, considerando o propósito da institucionalização metropolitana expresso na Constituição Federal, fica patente que a criação jurídica das regiões metropolitanas foi concebida para facilitar cooperação entre entes federados distintos.

Entende-se, portanto, que o referido “Plano Diretor Metropolitano”, deve ser uma construção coletiva de corresponsabilidade entre os municípios da região e o estado – com garantida da participação popular –, mesmo não havendo dispositivo legal que explicita a norma jurídica subentendida. Isso torna coerente a pretendida participação SADEM na possível elaboração de tal plano voltado à RMGSL.

---

<sup>32</sup> O Art. 182, § 1º, da Constituição Federal assim determina: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Regulamentando tal artigo, o Estatuto das Cidades complementa: “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; [...]”.

Não obstante, o Estatuto das Cidades garante a participação social nos organismo gestores das RMs, logo também em qualquer processo que venha a construir um planejamento metropolitano, como, por exemplo, um Plano Diretor para região. Mesmo assim, na LCE 69/2003, a composição do COADEGS foi definida apenas por representantes dos governos envolvidos, tal como demonstrado acima.

Dessa forma, não foi contemplada a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (Art. 45, ESTATUTO DAS CIDADES). Assim, apesar da referida lei estadual afirmar que “A participação popular no COADEGS será disciplinada através do Regimento Interno do Conselho” (Art. 8º, § 10), ao não prevê a participação social especificamente naquele conselho, ela não garantiu o controle social direto, como estabelece o Estatuto das Cidades. Esta fragilidade legal não passou despercebida por algumas instituições da Sociedade Civil Organizada, como será demonstrado adiante.

Ainda no que se refere à atuação dos governos, no trato RMGSL enquanto instância político-administrativa, além da iniciativa da Prefeitura de São Luís, através da SADEM, até meados de 2007, foram observadas discussões concomitantes nas Esferas Estadual e Municipal. Essas discussões ficaram marcadas por dois aspectos: a falta de objetivação em relação à constituição da instância intergovernamental legalmente prevista para a RM; e a predominância de concepções limitadas do que seria a “efetivação da Grande São Luís”.

No caso do primeiro aspecto mencionado, talvez baste lembrar que até hoje o COADEGS não entrou em vigor, ou seja, todos os seus membros empossados e realizando as funções estabelecidas para a RM. Além disso, pelo que consta no material consultado, no período entre 2005 a 2007, nenhuma alternativa foi apresentada ao Legislativo Maranhense, com a finalidade de efetivar um arranjo intergovernamental para a RMGSL.

Essas duas situações denotam bem a falta de objetivação em promover a proposta fundamental de se criar uma RM, isto é, dotar certa região (em tese, conjunto de município metropolitano) de uma estrutura ou órgão específico para tratar de assuntos (problemas) do território como um todo, sem ferir as autonomias territoriais nele já existentes (no caso, as dos governos).

Para entender o porquê desta falta de objetivação do caso estudado, é preciso observar o segundo aspecto do desenvolvimento das discussões em torno da RMGSL, isto

é, a predominância de concepções limitadas (e limitantes) do que seria a “efetivação” desta RM.

Durante os anos de 2005 a 2007, em diversas notícias e registros oficiais, observou-se um posicionamento pouco condizente com a proposta de gestão intergovernamental trazida pela institucionalização da RMGSL. Não raro, usou-se o termo “metropolização” como sinônimo de definição dos limites municipais. Neste sentido, a “metropolização” era tida como uma solução para questões pontuais sobre a territorialidade de alguns encargos públicos (CORDEIRO; DINIZ, 2008) e definição do número populacional dos municípios da Ilha<sup>33</sup>.

De fato, em algumas zonas limítrofes, com forte conurbação ou não, o problema da indefinição dos limites municipais gerou questões importantes a serem tratadas pelo Poder Público. Em grande medida, isso ocorreu devido a imprecisões nas antigas demarcações legais, sobretudo devido aos desaparecimentos dos marcos naturais de referência. No caso de São Luís e São José de Ribamar, onde vários bairros apresentaram tal problema, a conurbação fez desaparecer antigos referenciais e deixou um número significativo de pessoas sem saber ao certo a qual prefeitura direcionar suas demandas.

Frente a isso, as prefeituras envolvidas acabaram “disputando” a territorialidade dessas zonas para garantir algumas fontes de recursos, como as obtidas através da cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), repasses fiscais do Estado e da União (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Fundo de Participação dos Municípios, etc) e outros recursos estabelecidos conforme o número populacional.

Atualmente, as prefeituras de São José de Ribamar e São Luís contam com um estudo de atualização da fronteira entre os dois municípios. Produzido pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e o IBGE, o estudo deveria solucionar o impasse.

A partir do levantamento realizado pelo IMESC, foram redefinidas as localizações municipais de determinadas áreas de litígio entre os municípios em questão. Estas áreas foram listadas no documento resultante do levantamento em questão e são apresentadas no Quadro 3. Além deste produto de demarcação territorial, formularam-se os

---

<sup>33</sup> Para uma síntese de tal litígio territorial, ver Santos e Pereira (2013).

termos de compromisso a serem assinados pelas respectivas prefeituras. No entanto, até onde se consultou, não houve ainda uma redefinição legal dada pelo Poder Estadual.

**Quadro 3** - Áreas limítrofes às fronteiras de São Luís e São José de Ribamar, e que tiveram redefinidas as respectivas localizações municipais.

| São Luís              |                       | São José de Ribamar      |                              |
|-----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------------|
| Tibirizinho           | Residencial Primavera | Jardim Tropical          | Sítio Trizidela              |
| Residencial Nestor    | Cohatrac II           | Vila Operária            | Novo Cohatrac                |
| Vila Sarney Costa     | Cohatrac III          | Vila Flamengo            | Terra Livre                  |
| Reinaldo Tavares      | Cohatrac IV           | Vila Cafeteira           | Canudos                      |
| Cidade Olímpica       | Itapiracó             | Maiobinha                | Parque Vitória               |
| Vila Geniparana       | Ipem Turu             | Vilagio do Cohatrac V    | Bom Jardim                   |
| Recanto dos Signos    | Santa Rosa            | Cohatrac V               | Vila Alonso Costa            |
| Parque Aurora         | Planalto Turu II      | Jardim Araçagy           | Loteamento Altos Jaguarema   |
| Jardim das Margaridas | Vila Luizão           | Itagará                  | Residencial Hilton Rodrigues |
| Cohatrac I            | Sol e Mar             | Conjunto Jardim Alvorada |                              |

Fonte: MARANHÃO (2011).

Antes deste estudo, a redefinição dos limites intermunicipais era tida como o problema central da “efetivação da Grande São Luís”. Esperava-se que tal “efetivação” fossem solucionar os principais problemas gerados pela indefinição territorial. No que diz respeito às relações intergovernamentais, tratava-se de uma disputa entre gestores municipais, focalizadas sobre áreas próximas a limites intermunicipais contestáveis, cuja finalidade era defender as receitas públicas de seus respectivos municípios. Todavia, a questão chegou à Esfera Estadual, sendo, inclusive, tema da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional da Assembleia.

Nesses debates, chegou a se destacar o entendimento de que para ocorrer a “efetivação da Grande São Luís”, para a “metropolização sair do papel”, era imprescindível a definição dos limites municipais. Tais afirmações eram comuns no âmbito político-institucional, como se percebe na seguinte matéria jornalística:

A deputada Telma Pinheiro, presidente da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, disse que “não há mais como impedir que a **metropolização saia do papel** para realmente acontecer na prática”. Segundo ela, para atingir este objetivo, o primeiro passo é **definir os limites territoriais**. (ASSEMBLEIA E IBGE..., 2007, grifo nosso)

De fato, o problema da indefinição dos limites intermunicipais repercutiu no processo de institucionalização da RMGSL, pois, dentre as atribuições legalmente previstas para o COADEGS está a “definição dos limites municipais”, como já apresentado. Neste sentido, quando, na declaração acima, se falou em uma “metropolização” que sairia do papel, convém entender que se tratava da efetivação desse organismo de gestão metropolitana, cuja atuação acabaria com os impasses referentes aos limites intermunicipais – o que devia por fim a antigos conflitos relacionados ao tamanho populacional dos municípios envolvidos.

Além desse resultado, tido como uma vantagem, outras consequências da efetivação do COADEGS também foram alegadas em defesa deste processo. Neste caso, o foco nos recursos federais que supostamente poderiam ser captados através da “efetivação da Grande São Luís” teve certo destaque. Ilustrativo desta vertente são os argumentos noticiados na matéria a seguir, da Assembleia Legislativa do Maranhão daquele tempo:

Num ponto, porém, Alberto Franco e Domingos Dutra [então deputados estaduais com divergentes opiniões acerca da “efetivação da RMGSL”] concordam. A efetivação da Região Metropolitana trará benefícios a toda a população da Ilha. Eles destacam, como exemplo, o recebimento de incentivos federais, especialmente na parte de segurança pública. No ano passado, segundo Franco, São Luís **deixou de receber cerca de R\$ 28 milhões de reais por não estar com a sua região metropolitana implantada**. “Todas as capitais que **optaram pelo processo de metropolização** têm apresentado grandes avanços”, assinala Alberto Franco. (RELATÓRIO SOBRE... 2007, grifo nosso)

É interessante notar que há neste discurso certo indício da retórica municipalista, tão marcante nas duas primeiras décadas pós-Constituição de 1988, conforme se discutiu anteriormente. Isso porque, quando se fala na possibilidade de captação dos recursos federais, não se usa o termo “região” ou RMGSL, é dito que “São Luís deixou de receber cerca de R\$ 28 milhões reais por não estar com sua região metropolitana implantada” (RELATÓRIO SOBRE... 2007).

Além disso, no segundo trecho grifado, o processo de metropolização é posto como uma opção, algo passível de ser escolhido por via institucional. Se for considerada a concepção predominante no campo teórico, isto é, a que apreende o fenômeno

metropolitano enquanto realidade espacial – tal como se destacou no primeiro capítulo –, existiria aí um equívoco conceitual.

Segundo tal acepção, os processos de metropolização não seriam estabelecidos por ato jurídico-legal, ou melhor, por simples força da lei. Assim, a metropolização se daria por processos espaciais comandados por uma metrópole. Em outras palavras, a metropolização é, antes de tudo, algo dado pela dinâmica espacial, e não por simples ato institucional.

Desse modo, quando se observa o uso do termo “metropolização” nas duas transcrições supracitadas, nota-se que o sentido atribuído não é exatamente o conceito espacial, mas sim institucional. Em ambos os depoimentos, “metropolização” significa a operacionalização do que é preconizado formalmente nos dispositivos legais que institui a Grande São Luís, sua abrangência, organização e funções. Em outras palavras, “tirá-la do papel”, como sugere a declaração da primeira transcrição, significaria materializar as determinações contidas na lei que institui a RMGSL, principalmente o COADEGS, para se implemente uma gestão intergovernamental.

E, afinal, qual outro sentido teria o termo “metropolização”, quando utilizado na segunda matéria citada, senão o de se referir ao que foi posto, desde a primeira Conferência Nacional das Cidades, como uma das diretrizes da política urbana federal, qual seja: “Estimular a formação de estruturas institucionais para articular ações e políticas públicas em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas” (BRASIL, 2013, p.7), conforme foi visto no capítulo anterior.

Identificar, nas discussões acerca da RMGSL, esse sentido ao termo “metropolização”, não invalida o que foi dito acima, quando se afirmou a predominância de concepções limitadas do que seria a “efetivação da Grande São Luís”. Ao tomar a “metropolização” como sinônimo de organismo intergovernamental e trazer a questão ao debate, no mínimo, isto representa alguma consistência com o propósito fundamental da criação de uma RM. Ocorre, porém, que a questão dos limites municipais prevaleceu na maioria dos debates públicos.

Para citar mais um exemplo de como a questão (ou disputa) relacionada ao impasse dos limites intermunicipais deu a tônica nas discussões públicas até o ano de 2007, segue um discurso pronunciado por um deputado da Assembleia Legislativa do Maranhão, em 2006:

Eu quero apenas lembrar ao companheiro Dutra que eu particularmente não tenho nenhuma dúvida que a **metropolização efetiva** da Grande São Luís, vai



resolver esse problema de conflitos que lamentavelmente nós ainda estamos convivendo, vergonhosamente convivendo. (TEMPO DOS... 2013)

Para ser fiel à verdade dos fatos, dando continuidade ao discurso, o referido deputado trata da importância de se efetivar a estrutura institucional prevista legalmente para Grande São Luís. Todavia, utiliza-se o termo “metropolização” para se referir *ao processo de formação e operacionalização da instância político-administrativa determinada à região*, enquanto a palavra “metrópole” representaria especificamente a esta instância, no caso COADEGS, como percebe nos seguintes trechos:

“São Luis, a grande[sic] São Luis ainda não tem uma metrópoles[sic] de fato com já existe de direito e a Lei está em vigor, por conta das concepções conservadoras, retrógradas, abrasadas dos nossos gestores [...]

[...]

Uma das coisas que dificultava a adesão dos Prefeitos à Metropolis [sic] era exatamente o artigo da Lei antiga que dizia que o Governo tinha o comando da metropolis [sic], ou seja, isso afastava [...] o interesse dos Prefeitos de aderir a Metropoli[sic], porque como estava na linha anterior o Governo, ele era uma espécie de maioria dentro do conselho de gestão da metrópoles [o COADESL], ou seja, o governador tinha vários representantes dentro do Conselho de Gestão da Metrópoles e que os Prefeitos não tinham interesse de participar da Metrópoles [sic], porque eles seriam minorias, então, eles tinham um argumento de não participarem da efetivação da metrópoles [sic], por conta de que eles iam estar submetido as deliberações do Governo. (TEMPO DOS... 2013)

Observa-se, portanto, que parece haver um entendimento mais ou menos claro de qual era a finalidade da “metropolização”, apesar do uso *alternativo* do termo<sup>34</sup>. Seja como for, o discurso transcrito toca num ponto mais importante que a semântica do debate. Quando afirma ter havido um desinteresse dos prefeitos em “participar da Metrópole”, o deputado trata do que, certamente, é o ponto mais polêmico da “metropolização”: a estrutura de Poder instituída para a RM.

De fato, até 2003, apenas o Município de São Luís efetivamente mostrou-se interessado em discutir a efetivação da RM em questão, isto é, concretizou ações e instituiu órgão específico. Em grande medida, a criação da SADEM nesse ano comprova isso. Aliás, entre as demais prefeituras da região, não se tem notícia de que foi criado algum órgão municipal para tratar do tema. Assim, durante anos São Luís capitaneou a discussão a respeito da RMGSL.

---

<sup>34</sup> Em vez de alternativo, poder-se-ia adjetivar tal uso como equivocado, caso o conceito de metropolização denote um fenômeno necessariamente espacial, como se adotou neste estudo (cf. Capítulo 2). No entanto, não se toma os conceitos como verdades unívocas a qualquer situação ou relação. Inclusive, entre os acadêmicos da RMGSL tem havido uma assimilação do termo “metropolização” com aquela conotação difundida por políticos e a mídia no Maranhão. Todavia, na presente exposição, optou-se pelo uso das aspas para identificar precisamente quando o termo “metropolização” está sendo empregado em sentido distinto da base conceitual aqui adotada.

Todavia, a partir de 2007, começa a ser observada uma maior apropriação da discussão por parte de outras prefeituras da região. Inicialmente, o Município de São José de Ribamar apresentou-se efetivamente envolvida no processo para efetivar a RMGSL, seguido do governo de Paço do Lumiar, para depois ter envolvido todos os da região e outros de fora, como, por exemplo, Bacabeira e Rosário.

Cabe lembrar que, no referido ano, o MCidades, em termos de dotação de recursos, deu tratamento diferenciado aos municípios integrantes de regiões metropolitanas (cf. Capítulo, seção 3.2). Mas, não é possível determinar se isto influenciou de fato o interesse destas prefeituras na “metropolização”, pois não foi identificado nenhum pronunciamento formal a respeito. O certo é que, nos seis anos seguintes, a RMGSL tornou-se tema de interesse não só dos seus cinco municípios e do Estado, mas de prefeituras situadas em municípios próximos.

Sob a rubrica da “metropolização”, a Prefeitura de São Luís, através da SADEM, já tinha, em meados de 2006, realizado reuniões em bairros do município. A proposta seria, segundo o então superintendente do órgão, Francisco José das Chagas, de sensibilizar a sociedade civil para a questão metropolitana, ou, como se afirmava na época, formar a “consciência metropolitana”<sup>35</sup>. No ano seguinte, Francisco José das Chagas assume o cargo de secretário da SADEM, e ao ser interrogado se era “dever” de São Luís instrumentalizar a RMGSL, ele deu a seguinte resposta:

São Luís é um parceiro igual aos outros no contexto da Metropolização, porém, São Luís é a cidade pólo, cabe a Ela puxar a discussão construindo com os outros parceiros [demais municípios e o Estado] um eixo de compreensão e entendimento, excluindo coloração partidária e ideológica, deixando o espaço livre para construção da plataforma da gestão compartilhada. (ENTREVISTA... 2007)

Na mesma entrevista, ele ainda reitera que “O nosso desafio é implementar a região metropolitana, num aspecto, buscando dialogar com os outros prefeitos e com demais organismos”. Deste modo, em ambos os depoimentos, fica claro que a secretaria se propunha a estabelecer um diálogo intergovernamental, e que São Luís deveria capitanear essas discussões, por ser a cidade “polo”.

Porém, o diálogo intergovernamental envolvendo as demais prefeituras da RMGSL começa a tomar formas mais concretas em 2008, através de iniciativas da Sociedade Cível Organizada. Isso porque, em outubro desse ano, o Sindicato dos

---

<sup>35</sup> A entrevista foi realizada em 2006, para o nosso trabalho de conclusão de curso apresentado no ano seguinte. No entanto, não há mais o registro completa da mesma.

Engenheiros do Maranhão (SENGE-MA) promoveu o Fórum Metropolitano da Grande São Luís. Além do mais, em novembro deste ano esse sindicato firmou parceria com a Prefeitura de São José de Ribamar para a realização do 1º Encontro do Fórum Metropolitano da Grande São Luís (Figura 3).

**Figura 4 - 1º Encontro do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.**



Fonte: Sindicato dos Engenheiros do Maranhão (2012).

Nos anos seguintes, houve mais quatro edições deste fórum, tendo o envolvimento direto de prefeitos dos municípios da Grande São Luís. Nesse processo, foi notório um maior envolvimento das prefeituras de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, com a participação direta dos prefeitos desses municípios nos referidos fóruns. Aliás, na edição de 2009, estas prefeituras anunciaram a celebração de um convênio de cooperação técnica e a assinaram os respectivos projetos de lei municipal para adesão à RMGSL. Uma matéria jornalística da época assim relata:

Durante o IV Fórum Metropolitano da Grande São Luís, realizado neste último sábado (14) em Paço do Lumiar, Luis Fernando e Bia [eram os então prefeitos de São José de Ribamar e de Paço do Lumiar, respectivamente] assinaram projetos de lei, de autoria dos dois Executivos Municipais, autorizando os municípios a aderirem a Região Metropolitana da Grande São Luís. Dos cinco municípios que compõem a região metropolitana, São José de Ribamar e Paço do Lumiar são os primeiros a tomar essa iniciativa, que é uma exigência constitucional. Ainda durante o Fórum, os prefeitos assinaram pacto de gestão compartilhada entre as Prefeituras de São José de Ribamar e Paço do Lumiar com o objetivo de melhorar os serviços de limpeza pública e iluminação pública em bairros situados nas áreas limítrofes entre os dois municípios. (SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E PAÇO DO LUMIAR... 2013)

Outro desdobramento do referido fórum, foi a constituição de comitês locais, com a participação de entidades de sociedade civil, para tratar da institucionalização da Grande São Luís. O primeiro comitê formado corresponde ao de São José de Ribamar, criado durante o fórum de 2008. Até 2009, tal comitê realizou quatro reuniões e formulou

um documento chamado Carta de São José de Ribamar pela gestão compartilhada e democrática da RMGSL, na qual foram propostos:

1. Seja adotado um novo modelo de gestão metropolitana, compartilhada e democrática, que reconheça as identidades municipais, suas necessidades sociais e ambientais e admita, em sua composição, com direito a voz e voto, representantes da sociedade civil;
2. A gestão metropolitana tenha como prioridade o atendimento de antigas demandas da sociedade nas áreas de Produção, Educação, Saúde, Transporte, Meio-Ambiente, Saneamento, Cultura, Lazer, Esporte, Turismo, Regularização Fundiária e Segurança, acessíveis a todos os moradores do território metropolitano, com destaque para:
  - Criação de Programas Metropolitanos de apoio à produção pesqueira e agrícola, com aberta linha de crédito, assistência técnica, compras governamentais e comercialização;
  - Criação e Fortalecimento do ensino médio e profissionalizante e de uma rede de creches;
  - Criação de um hospital metropolitano de alta complexidade, dotado de um serviço de atendimento médico metropolitano de urgência e UTI móvel;
  - Expansão das rotas e das linhas de transporte coletivo, dotado de sistema de ciclovias;
  - Criação de um sistema metropolitano de coleta, destino final e reciclagem de lixo;
  - Disciplinamento e fiscalização metropolitanos para preservação e exploração racional dos recursos ambientais;
  - Criação de um sistema metropolitano de cultura, lazer, esporte e turismo, que valorize as particularidades e potencialidades locais;
  - Criação de um sistema metropolitano de segurança pública;

A despeito do mérito destas proposições, cabe notar que: a) a questão dos limites municipais, que teve muito destaque nas discussões públicas nos anos anteriores, não está colada; b) reitera-se a necessidade de se garantir a participação popular direta no “novo modelo de gestão metropolitana”; c) temas diversos são postos em pauta.

Dessa forma, “metropolização da Grande São Luís” passava a ganhar mais destaque enquanto proposta de cooperação e coordenação conjunta dos entes federados em questão. Logo, começa-se a ser observado um ampliar da pauta de discussão em torno da “efetivação da Grande São Luís”. Com isso, questões de litígios territoriais foram perdendo lugar a outras problemáticas mais relacionadas à necessidade de cooperação e coordenação intergovernamental, como, por exemplo, a segurança na RMGSL.

São mudanças importantes, no que diz respeito às relações entre os *envolvidos formalmente* pela institucionalização da Grande São Luís. Nesse processo, novas relações horizontais (entre Municípios) e verticais (Municípios/Estado) vão se estabelecendo, agora com maior participação da sociedade civil organizada.

Ao lado destas mudanças acerca da questão “metropolitana” da Grande São Luís, ainda ocorreu o interesse de outros municípios em aderirem à RM. Nesse grupo estão: Bacabeira e Rosário, além de outros, por assim dizer, “menos cotados” como Santa Rita, Axixá, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatú, propostos, por exemplo, pelo Projeto de Lei Complementar Estadual nº. 011/08 (MARANHÃO, 2009).

A retonada ampliada do interesse em “efetivar a Grande São Luís” redundou num maior destaque da questão no âmbito dos debates políticos. Aliás, após o IBGE divulgar os dados do Censo 2010, ou melhor, quando oficialmente a capital maranhense atinge a faixa de mais de um milhão de habitantes, o tema “metropolização” ganha maior destaque na pauta pública maranhense.

De certa forma, a divulgação daqueles dados censitários repercutiria nos debates acerca da “metropolização” da Grande São Luís. Isso porque se divulgou pela mídia jornalística que ao atingir tal patamar populacional, a capital seria elevada à categoria de metrópole. A matéria a seguir ilustra bem esse entendimento:

O resultado do Censo 2010, divulgado ontem pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que a cidade de São Luís ultrapassou a casa de 1 milhão de habitantes (1.011.943 pessoas). A capital maranhense passa assim à condição de metrópole brasileira. Uma cidade é considerada uma metrópole quando sua população ultrapassa 1 milhão de habitantes. (São Luís tem mais... 2013)

Tal tipo de afirmação reforçaria a representação de São Luís como metrópole e, assim, contribuiria para o reforço de um discurso já observado em 2007, o que colocava a “metropolização” de Grande São Luís como inevitável. Um indício desse discurso foi registrado em 2007, em uma das entrevistas concedida pelo então secretário da SADEM.

Após afirmar que tinha uma “avaliação empírica extraída da convivência cotidiana, pela qual já se observa **um processo acentuado de conturbação**, onde a **cidade material** cresce e junto com ela os **problemas urbanos**”, o então secretário da SADEM é interrogado com a seguinte pergunta: “**O processo de metropolização** sendo um processo complexo, como o senhor vê a disposição dos gestores frente a este desafio?”. Em seguida ele responde:

A metropolização é difícil em qualquer parte da América Latina, face o modelo de administração tradicional em uso em 90 por cento das cidades, mas é preciso lembrar que **a metropolização dos aglomerados urbanos é um caminho sem volta**. Ou se encara este fenômeno que bateu a nossa porta ou seremos atropelados por uma realidade totalmente adversa. (ENTREVISTA EXCLUSIVA... 11.02.2007, grifo nosso).

Observa-se, então, um paralelo entre as condições materiais – expostos na primeira afirmativa – e um modelo de gestão diferenciada para elas – entendido, na pergunta realizada e sua resposta, como a “metropolização”. Deste modo, já se propalava, em 2007, que a “metropolização” (institucional) seria a única alternativa à metropolização (espacial).

Assim, depois do Censo de 2010, seria mais fácil reforçar a ideia de que São Luís, por ter atingido o patamar de metrópole, invariavelmente rumaria a um mecanismo de cooperação e coordenação intergovernamental e regional, divulgado com o nome de “metropolização”. Outro exemplo disto foi a matéria intitulada “SÃO LUÍS, A METRÓPOLE”, publicada no mês de dezembro de 2010, portanto, depois da divulgação do último censo. Nela consta:

Castigada durante muito tempo, São Luís alcança a condição de metrópole em virtude de um contingente populacional que ultrapassa 1 milhão de habitantes. A notícia deixou empolgado o prefeito João Castelo, que recebeu a imprensa em seu gabinete para festejar os novos números e destacar as novas possibilidades que eles representam em matéria de investimentos e captação de recursos. (SÃO LUÍS, A METRÓPOLE, 2013)

Inclusive, depois de anunciado os resultados do referido censo, o então prefeito de São Luís deu os seguintes pronunciamentos:

Agora, vou tratar da **metropolização da Ilha**, sem gracinhas e brincadeiras. Vou convidar os prefeitos dos outros três municípios para debatermos essa questão a partir de janeiro [...] (CASTELO QUER... 2010, grifo nosso).

Ao se referir à “metropolização”, o então prefeito de São Luís certamente fazia referência à efetivação do mecanismo institucional que congregaria os governos municipais para tratar de questões supramunicipais. Nada distante do sentido semântico até hoje disseminado na RMGSL. Seria esta “metropolização” que ganhava destaque nos debates políticos maranhenses a partir do ano de 2005, sobretudo depois de 2009.

Tendo recebido maior relevo público, a temática da “metropolização” da Grande São Luís passou a ser tratada de forma mais ampla. A sociedade civil organizada teria um papel fundamental neste processo, propor novas questões ao debate. Contudo, um tipo de suposição ganharia força neste debate: a que correlaciona a “metropolização” à captação de recursos externos. Isto, aliás, foi mencionado na matéria SÃO LUÍS, A METRÓPOLE, quando o jornal afirma que o prefeito da capital teria destacado à imprensa

“as novas possibilidades que eles representam em matéria de investimentos e captação de recursos” (CASTELO QUER... 2010).

Convém lembrar, que, no contexto maranhense, esta suposição não foi uma novidade introduzida em 2010. Como já se demonstrou, ela havia sido colocada desde 2007, pelo menos. Porém, alguns acontecimentos posteriores iriam reforçar tal concepção, a ponto de fazer com que fosse proposta a ampliação da RMGSL. Frente esse tipo de proposição, o então prefeito de São Luís, na mesma entrevista acima transcrita, afirmou:

Não tem por que colocar outros municípios que estão fora da Ilha de São Luís. Faremos a **metropolização** de forma correta, sem envolver outras cidades distantes da Ilha”

[...]

“São Luís será tratada agora de maneira diferente. Estamos estudando a legislação para sabermos a que **benefícios nós teremos** direito e o que **vamos usufruir**. São Luís agora será tratada como **metrópole**” (CASTELO QUER... 2010, grifo nosso).

Logo, depois de divulgadas o Censo de 2010, percebe-se uma tentativa – mais retórica do que outro tipo de ação – da Prefeitura de São Luís em conduzir um processo proposto pelo Município desde 2003, com a criação da SADEM. Além disso, internamente o governo buscaria as alternativas e possibilidade de reconduzir o processo, como se indicou na segunda afirmação<sup>36</sup>. Isso aconteceria em meio a um contexto onde se defendia a inclusão de mais municípios à RM, algo rejeitado pelo prefeito de São Luís, como ficou claro na primeira declaração.

Percebe-se, portanto, que o último censo nacional serviu para reforçar a ideia da São Luís como uma metrópole. Porém, na prática, foram outras divulgações oficiais que repercutiriam com mais força sobre a “metropolização” da Grande São Luís. A inclusão de novos municípios, ocorrida em 2013, seria o resultado mais emblemático disto. Aliás, em 2009, até mesmo o Poder Executivo de São Luís, que no ano seguinte rejeitou a ideia, tinha indicado apoio à inclusão de Bacabeira na referida região, ao convidar o Município para discutir a questão. A matéria publicada em 12 de julho de 2009 registra essa posição da Prefeitura ludovicense:

O prefeito de São Luís, João Castelo, recebeu, [...], prefeitos das cidades que estão situadas em seu entorno para discutir os principais aspectos da Lei Complementar 069/2003, que trata do Processo de Metropolização da Grande

<sup>36</sup> Ao afirmar que estavam “estudando a legislação”, o prefeito da capital se referia à solicitação que fez à SADEM e ao Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID), para avaliarem as implicações da adesão ou não do Município à RMGSL, sobretudo ao papel político-administrativo que exerceria São Luís no arranjo metropolitano. Em 2010, podemos acompanhar uma dessas reuniões, da qual se obteve tais informações.

São Luís e dos limites desses municípios através de políticas de gestão pública compartilhada.

Para debater a implantação da região metropolitana, estiveram presentes os prefeitos de Bacabeira, José Venâncio; de Raposa, Onacy Paraíba; e de Alcântara, Raimundo Soares; os secretários municipais de Meio Ambiente do município, Afonso Henriques Lopes; de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, José de Ribamar Soares; de Governo, Othelino Neto; os deputados estaduais Alberto Franco, integrante da Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa, e Gardênia Castelo, ambos do PSDB, além de representantes do município de São José de Ribamar e de Paço do Lumiar.

Esse interesse em ampliar a RMGSL, que perpassaria os debates ulteriores, de alguma forma estava vinculado ao anúncio de vários grandes pacotes de investimentos planejados para se situarem no Maranhão. Com certeza, um deles, o projeto de construção de uma refinaria da Petrobras, seria decisivo para o município de Bacabeira ter sido convidado a discutir a “metropolização” naquela reunião convocada por São Luís. A refinaria recebeu o nome de Premium I, e inicialmente era prevista para estar situada na Ilha do Maranhão. No entanto, o projeto foi alterado para a refinaria ser instalada em Bacabeira. Desde então, a inclusão desse município à RMGSL tomou parte da pauta política.

Logo depois, a inclusão de outros municípios próximos da Refinaria Premium I foram sendo propostas. Isto se daria sob a seguinte alegação: com a chegada deste grande empreendimento, os municípios próximos ao empreendimento passariam por impactos de tal ordem que os mesmos necessitariam adotar mecanismos de cooperação e coordenação intergovernamental.

Observa-se, portanto, que a RMGSL, a partir de 2009, passa a não se restringir à pauta política do município de São Luís, envolve agora outros, além dos cinco estabelecidos em 2003. Não obstante, o problema da definição dos limites municipais passou a ser questão secundária, frente à do estatuto jurídico da RM e sua operacionalização.

Há, a partir disso, uma incipiente articulação entre a esfera Municipal e a Estadual. A “metropolização” tem sido vista como uma oportunidade, algo a ser garantido, a despeito do avanço ou não da definição de sua estrutura político-administrativa. É emblemático, por exemplo, dessa mescla de preocupações políticos-institucionais, o conteúdo do Parecer nº 001/2008 da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, a favor do projeto de lei que visava à inclusão de Bacabeira à RMGSL:



No presente caso, o Projeto mostra-se relevante, tendo em vista, a busca de melhor infra-estrutura além da integração, organização, planejamento e execução de serviços públicos de interesse comum para região, principalmente com a implantação da Siderúrgica no Município de Bacabeira que demandará uma atividade conjunta dos municípios limítrofes. (MARANHÃO, 2008, p.16)

Assim, a inclusão de um município à Grande São Luís começa a ser vista como uma vantagem estratégica a este, mesmo sem haver efetivamente uma instância político-administrativa operando especificamente para a região. Apesar desta condição, a ampliação da referida RM foi alcançada através da Lei Complementar nº 153, do dia 10 de abril de 2013, que, além de Bacabeira, inclui na região os municípios de Rosário e Santa Rita.

Não obstante, através dessa lei ocorreu outra modificação importante sobre o dispositivo legal da Grande São Luís. Com a LCE 153 de 2013, o Artigo 8º da LC 69 de 2003 foi vetado em sua totalidade. Logo, vetaram-se todas as determinações acerca da composição da instância político-administrativa prevista para RM. É certo que o projeto de lei previa uma o “Organismo Gestor da Região Metropolitana de São Luís”, todavia foi vetado por não ter previsto a participação popular, como consta no seguinte parecer:

Após aprovado por esta Casa Legislativa, [o Projeto de Lei Complementar nº 010/2011] foi vetado parcialmente pelo Poder Executivo, sob o argumento de que “o projeto de lei em exame, ao estabelecer a composição do Organismo Gestor da Região Metropolitana de São Luís, não incluiu nenhum representante da população e de associações representativas da comunidade, como obriga o art. 45, da Lei nº 10.257/2001. A mera previsão quanto à participação popular, contida no § 10, do art. 8º, a ser disciplinada por meio do regimento interno do Conselho, não supre a exigência legal. (MARANHÃO, Parecer nº 151/2013, Diário da Assembleia, p.17, 2013)

Valendo-se desses argumentos, o veto parcial ao referido projeto de lei foi mantido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da Assembleia Legislativa do Maranhão. Com isso, ficou então uma lacuna em relação à composição do órgão que teria a incumbência de tratar das questões de interesse comum da RMGSL.

Não obstante a tais modificações legais, o debate acerca da “metropolização” da Grande São Luís tem continuado. O Município de Rosário, por exemplo, criou, em maio de 2013, uma Comissão Permanente de Assuntos Metropolitanos. Na Ilha, a Comissão de Assuntos Metropolitanos da Câmara Municipal de São Luís tem realizado reuniões com os demais Municípios, a fim de promover o debate acerca da “metropolização”, como consta na seguinte notícia de abril de 2013:

Até o início do mês de abril a Comissão de Assuntos Metropolitanos da Câmara Municipal de São Luís vai apresentar um cronograma para promover um amplo debate sobre a metropolização da Ilha de São Luís. O anúncio foi feito pelo

presidente da Comissão, vereador Armando Costa (PSDC), que tem ainda como membros os vereadores Beto Castro (PRTB) e Rose Sales (PCdoB) e suplente o vereador Edimilson Jansen (PTC). (COMISSÃO APRESENTA... 2013)

Recentemente, a referida comissão tem promovido audiências públicas com a participação de vereadores dos demais municípios da Ilha. O debate, portanto, continua, apesar de até o momento não se efetivar um mecanismo “metropolitano” de gestão, ou seja, a órgão responsável pelos assuntos delimitados como pertinentes à RMGSL.

É relevante registrar que, na Grande São Luís, também parece haver uma significativa apropriação da questão por parte da sociedade em geral. Na verdade, durante os trabalhos de campo em fóruns públicos, foram observadas várias falas em que a gestão intergovernamental cooperativa tem sido identificada cada vez mais com a “metropolização da Grande São Luís” e, o mais importante, com a necessidade de adotá-la, frente aos problemas supramunicipais vividos na região.

Essa apropriação por parte da sociedade civil pode até ter como situação indutora o maior número de eventos públicos voltados ao tema, como, por exemplo, os realizados pelo SENGE-MA acima citados. Certamente também tem haver com a maior apropriação da questão por parte dos governos municipais e do Estado. Porém, a intensificação dos problemas intermunicipais vividos na Ilha seguramente contribuiu para que a “efetivação da Grande São Luís” seja cada vez mais concebida com uma alternativa para gestão pública. Alguns desses problemas são tratados na próxima seção, para de demonstrar como sua percepção e vivência podem repercutir na “metropolização” da Grande São Luís.

#### **4.2 O espaço da RMGSL em produção: as práticas locais e a materialização dos problemas intermunicipais**

Foi demonstrado que a Grande São Luís é uma representação institucional que reconhece como sendo metropolitano o seu espaço, apesar de algumas classificações técnicas contradizerem tal identificação. Sendo ou não metropolitano, a partir dessa institucionalização, este espaço recebe novas estruturas de organização territorial. Desse modo, todo serviços público que for considerado formalmente de “interesse metropolitano”, passa a ser “serviço comum aos municípios” da região, logo de responsabilidade da sua instância administrativa. Mas, afinal, na região existiriam de fato

situações-problema que demandam a execução de tais serviços comuns? É dessa interrogação que trata a presente seção.

Se a resposta for um categórico sim, isto é, uma afirmação sem ressalvas, estar-se-á confirmando a suposição legal de que a Grande São Luís é efetivamente um espaço metropolitano – o que refutaria as citadas classificações técnicas do espaço urbano brasileiro. Afinal, foi visto que a institucionalização metropolitana nasce como solução aos problemas vividos nos espaços metropolitanos, cuja extensão perpassa territórios político-administrativos autônomos.

Como não foi pretensão da pesquisa averiguar se a Grande São Luís é ou não um espaço metropolitano, o caminho para responder a interrogação anterior foi através da análise de situações práticas do cotidiano da região. Na verdade, os dados trabalhados limitam-se aos cinco municípios que formavam a Grande São Luís até meados de 2013. Primeiramente, porque no período da coleta destes dados Bacabeira, Rosário e Santa Rita não eram instituídos como parte da região. Segundo, e o mais fundamental, as evidências apontam que são os municípios situados na Ilha os que efetivamente produzem o “espaço intraurbano” da Grande São Luís, no sentido atribuído por Villaça (2001).

Isso não quer dizer que os demais municípios da Grande São Luís não façam parte do *espaço regional* estruturado pelos fluxos que partem ou convergem da capital do estado. Afinal, segundo o entendimento de Villaça (2001, p.20), “estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias”, e tal condição corresponde à “área de influência” de São Luís, identificada no Regic 2007 (IBGE, 2008), que abarca todo o estado. Mas, no caso dos municípios situados na Ilha, as condições de deslocamento do ser humano são dominantes na produção do espaço intraurbano da RMGSL.

Quanto à escolha dos temas abordados, duas condições serviram como critério: I) a de serem, direta ou indiretamente, temas relacionados aos chamados “serviços comuns” de “interesse metropolitano” definidos pela atual lei da RMGL; II) e se constituírem em situações intermunicipais, no sentido de serem produto das práticas sociais dos municípios em conjunto, e a todos afetarem.

Em resumo, o interesse está no que se pode constatar como produto direto da dinâmica de integração intermunicipal, ou melhor, das ligações estruturais (e estruturantes) estabelecidas pelo conjunto do aglomerado, que, contraditoriamente, se faz através de cisões práticas, as especializações territoriais e divisões administrativas. E para tentar

reproduzir aqui o espaço em análise, parte-se, inicialmente, dos aspectos perceptíveis, e depois para representações cotidianas.

#### 4.2.1 Pequeno perfil socioeconômico da RMGSL

Dentre os “serviços comuns” de “interesse metropolitano” referidos na lei da Grande São Luís, o “planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social” é o primeiro a ser listado. De fato, o conjunto territorial da região possui forte integração espacial, haja vista o desenvolvimento de atividades cujos agentes situam-se nos diversos municípios que a constitui, sobretudo os situados na Ilha.

Essa condição foi desenvolvida historicamente e, neste processo, a reprodução e distribuição espacial das forças produtivas estabelece um espaço intra-urbano ou, como prefere Villaça (2001), simplesmente, espaço urbano cada vez mais denso que abrange vários municípios.

Assim, o volume populacional e econômico envolvido no processo, bem como seu raio de influência espacial e a natureza das atividades desenvolvidas, são aspectos fundamentais para se aferir a necessidade ou não de realizar um planejamento em escala supramunicipal.

No que diz respeito ao tamanho populacional, dentre os municípios da RMGSL, historicamente São Luís manteve um quantitativo muito superior aos demais, segundo os censos realizados pelo IBGE. Todavia, desde 1980, o ritmo de crescimento da capital apresentou a queda mais entre os municípios situados na Ilha. O número da população total nos censos de 1980 a 2010 consta na Tabela 6, além das respectivas taxas de crescimento geométrico anual.

**Tabela 6-** População total e taxa de crescimento dos municípios da RMGSL, 1980 a 2010.

| Município               | População residente |                |                  |                  | Taxa de crescimento geométrico % |             |             |
|-------------------------|---------------------|----------------|------------------|------------------|----------------------------------|-------------|-------------|
|                         | 1980                | 1991           | 2000             | 2010             | 1980 - 1991                      | 1991 - 2000 | 2000 - 2010 |
| Alcântara               | 18.509              | 19.587         | 21.291           | 21.851           | 1                                | 0,9         | 0,3         |
| Paço do Lumiar          | 17.216              | 53.195         | 76.188           | 105.121          | 11                               | 4,1         | 3,3         |
| Raposa                  | --                  | --             | 17.088           | 26.327           | --                               | --          | 4,4         |
| São José de Ribamar     | 32.309              | 70.571         | 107.384          | 163.045          | 7                                | 4,8         | 4,3         |
| São Luís                | 449.433             | 696.371        | 870.028          | 1.014.837        | 4                                | 2,5         | 1,6         |
| <b>Grande São Luís*</b> | --                  | <b>820.137</b> | <b>1.070.688</b> | <b>1.331.181</b> | --                               | <b>3,0</b>  | <b>2,2</b>  |

Fonte: Censos do IBGE.

Nota: \* Apenas em 2010 a população do município de Alcântara foi considerada para compor o somatório da Grande São Luís, pois sua inclusão formal na região se deu em 2003.

Nota-se que Alcântara apresenta modesto incremento populacional e decrescentes taxas anuais de crescimento geométrico, inclusive com queda mais acentuada que São Luís. Em grande medida, isso se explica em função do município situar-se na porção continental do Maranhão e contar com pouca infraestrutura de interligação com o centro mais dinâmico do estado, isto é, o aglomerado composto pelos municípios situados na Ilha. Fluxos diários entre Alcântara e os municípios da Ilha se dão através de via marítima, mas não tão volumoso e intenso como entre estes.

Na Ilha, a proximidade e o acesso terrestre entre os municípios facilitam a mobilidade intermunicipal. Como se verá adiante, tal mobilidade ocorre de forma intensa e resulta em uma forte integração entre os municípios envolvidos.

Todavia, esta forte interação cotidiana não subtrai a disparidade econômica entre os municípios da Grande São Luís. Afinal, considerando a soma do Produto Interno Bruto (PIB) de todos os cinco municípios da RMGSL, quase 22 bilhões de reais, São Luís responde por 94,7% do total, enquanto Alcântara 0,4%, Paço do Lumiar 1,7%, Raposa 0,5% e São José de Ribamar 2,7% (

Tabela 7).

**Tabela 7 - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais) em 2011**

| <b>Unidade da Federação e Município</b> | <b>PIB</b> | <b>Participação no PIB da RMGSL (%)</b> |
|---|------------|---|
| <b>Maranhão</b>                         | 45.255.942 | --                                      |
| <b>Alcântara</b>                        | 91.169     | 0,4                                     |
| <b>Paço do Lumiar</b>                   | 364.895    | 1,7                                     |
| <b>Raposa</b>                           | 120.204    | 0,5                                     |
| <b>São José de Ribamar</b>              | 596.770    | 2,7                                     |
| <b>São Luís</b>                         | 20.798.001 | 94,7                                    |
| Total da RMGSL                          | 21.971.039 | 100                                     |

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. (Obtido através do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Tabela 21).

Em relação à composição dos PIBs municipais, na Grande São Luís o setor de serviços foi responsável por mais de 50% o Valor Adicionado Bruto (VAB) em cada município, sendo, portanto, forte peso na economia da região. Na capital do estado, o valor gerado foi de 12 bilhões, correspondendo a 60% do seu PIB, enquanto em São José de

Ribamar e Paço do Lumiar os valores foram de 429 milhões e 257 milhões, respectivamente.

Já em Raposa e Alcântara, o comércio também correspondeu a mais da metade dos PIBs destes municípios, apesar dos volumes absolutos serem bem menor do que dos demais municípios da RM, pois os valores gerados em 2011 foram 49 e 66 milhões, respectivamente (Tabela 8).

**Tabela 8** - Valor Adicionado Bruto, segundo os setores de atividades e impostos sobre produtos, a preços correntes (valores em R\$ 1.000). RMGSL, 2011.

| <b>Municípios</b>          | <b>Impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos.</b> | <b>Total</b> | <b>Agropecuária</b> | <b>Indústria</b> | <b>Serviços</b> |
|----------------------------|---|--------------|---------------------|------------------|-----------------|
| <b>Alcântara</b>           | 5.790   | 85.379       | 23.400              | 12.343           | 49.636          |
| <b>Paço do Lumiar</b>      | 16.997  | 347.897      | 29.138              | 61.462           | 257.297         |
| <b>Raposa</b>              | 3.111   | 117.093      | 37.258              | 13.625           | 66.211          |
| <b>São José de Ribamar</b> | 45.922  | 550.848      | 20.649              | 100.482          | 429.717         |
| <b>São Luís</b>            | 4.028.077   | 16.769.925   | 17.807              | 4.143.756        | 12.608.362      |

Fonte: Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. (Obtido através do SIDRA, Tabela 21).

Quanto aos demais setores, a agropecuária teve maior peso econômico em Raposa e Alcântara, pois representou 31% do PIB municipal do primeiro e 25% do segundo. Este é o único setor que o VAB de São Luís ficou abaixo dos outros quatro municípios.

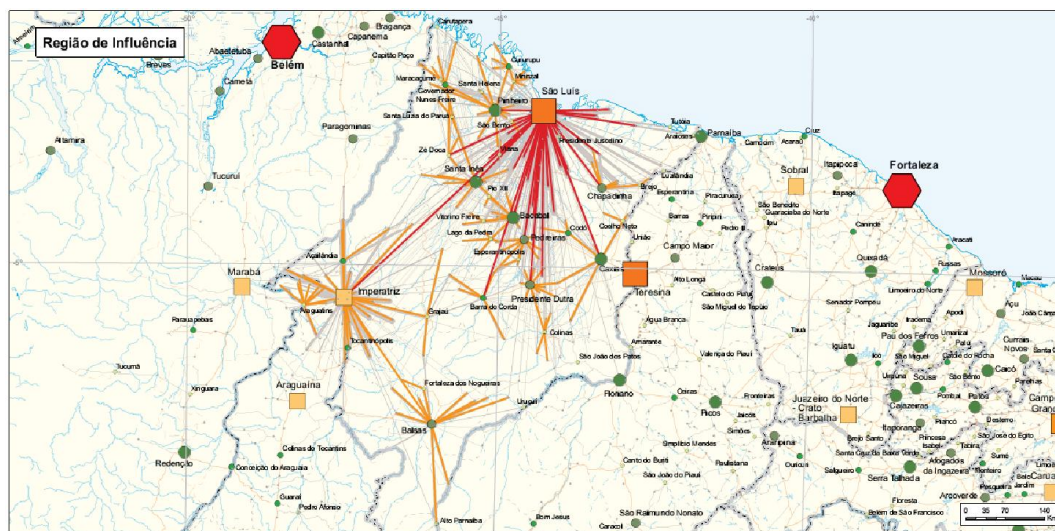
Já o setor industrial, em 2011, gerou 4 bilhões de reais na capital maranhense, número muito maior que nos demais municípios, apesar de corresponder a 19,9% do PIB de São Luís. Em São José de Ribamar e Paço do Lumiar, o setor teve pouco peso econômico, com participação de 16,8% nos PIBs desses municípios, o que corresponde a cerca de 100 milhões de reais no primeiro e 61 milhões no segundo. Com participação de 11,3% do PIB de Raposa e 13,5% do de Alcântara, a indústria teve pouca importância econômica nesses dois casos (Tabela 9).

**Tabela 9** - Participação dos Impostos, Agropecuária, Industrial e Serviços na composição dos PIBs municipais da RMGSL, em porcentagem.

| Municípios                 | Impostos (%) | Agropecuária (%) | Indústria (%) | Serviços (%) |
|----------------------------|--------------|------------------|---------------|--------------|
| <b>Alcântara</b>           | 6,4          | 25,7             | 13,5          | 54,4         |
| <b>Paço do Lumiar</b>      | 4,7          | 8,0              | 16,8          | 70,5         |
| <b>Raposa</b>              | 2,6          | 31,0             | 11,3          | 55,1         |
| <b>São José de Ribamar</b> | 7,7          | 3,5              | 16,8          | 72,0         |
| <b>São Luís</b>            | 19,4         | 0,1              | 19,9          | 60,6         |

Fonte: Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. (Obtido através do SIDRA, Tabela 21).

Esses dados ilustram a alta disparidade e concentração econômica existente na RMGSL, além de indicar o papel desempenhado por São Luís no conjunto das atividades. A espacialização da dinâmica de integração daí resultante foi apresentada no REGIC 2007, ao se traçar a região de influência da Área de Concentração Populacional (ACP)<sup>37</sup> de São Luís (Figura 5).



**Figura 5** - Mapa da região de influência de São Luís, segundo o REGIC 2007.  
Fonte: IBGE (2008)

<sup>37</sup> Acerca desta denominação, o referido estudo traz a seguinte nota: “Para as cidades que constituem grandes aglomerações urbanas, a unidade de observação foi o conjunto da Área de Concentração de População - ACP ou de suas sub-áreas. As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população.” (IBGE, 2008, p.11)

Esta concentração econômica e a abrangência da região de influência de São Luís é um resultado de vários processos históricos, mas alguns condicionantes espaciais também ajudam a entendê-la. Uma condição importante é a localização portuária privilegiada de São Luís, em relação ao mercado internacional, o qual tem sido aproveitada pelo setor de *commodities* agrícola e mineral.

Composto pelo porto do Itaqui e os Terminais de Uso Privados (TUP) da Ponta da Madeira e o da Alumar, o Complexo Portuário de São Luís é, conforme a Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), o segundo maior do país em movimentação de carga. De acordo com dados da EMAP, em 2012, mais de 133,5 milhões de toneladas foram operadas nesse complexo. Em relação à movimentação de carga entre os anos de 2004 a 2012, nota-se o aumento expressivo do volume de cargas comercializadas no Complexo Portuário de São Luís (Tabela 10).

**Tabela 10** - Movimentação total de cargas nos Portos organizados e Terminais de uso Privativo (TUP), por sentido, por tipo de navegação e por natureza de mercadoria. São Luís – MA, 2001 e 2012.

| Porto          | 2001              |                      |                  |                   | 2012              |                      |                   |                    |
|----------------|-------------------|----------------------|------------------|-------------------|-------------------|----------------------|-------------------|--------------------|
|                | Porto do Itaqui   | TUP Ponta da Madeira | TUP Alumar       | Complexo Itaqui   | Porto do Itaqui   | TUP Ponta da Madeira | TUP Alumar        | Complexo Itaqui    |
| Desembarque    | 3.904.902         | 0                    | 3.877.457        | 7.782.359         | 8.015.457         | 0                    | 10.172.037        | 18.187.494         |
| Embarque       | 8.687.979         | 54.926.197           | 5.561.657        | 69.175.833        | 7.684.642         | 105.033.621          | 2.602.195         | 115.320.458        |
| Longo Curso    | 9.823.460         | 54.150.357           | 5.733.884        | 69.707.701        | 12.770.456        | 104.861.266          | 3.883.714         | 121.515.436        |
| Cabotagem      | 2.769.421         | 776.097              | 3.704.973        | 7.250.491         | 2.929.643         | 172.355              | 8.890.518         | 11.992.516         |
| Granel Sólido  | 7.935.429         | 54.708.343           | 9.439.114        | 72.082.886        | 7.896.585         | 105.033.621          | 11.996.074        | 124.926.280        |
| Granel Líquido | 4.415.266         | 217.854              | -                | 4.633.120         | 7.554.711         | 0                    | 778.158           | 8.332.869          |
| Carga Geral    | 242.186           | -                    | -                | 242.186           | 248.803           | 0                    | 0                 | 248.803            |
| Embarcações    | 380               | -                    | -                | -                 | 777               | 533                  | 326               | 1.636              |
| <b>Total</b>   | <b>12.592.881</b> | <b>54.926.454</b>    | <b>9.438.857</b> | <b>76.958.192</b> | <b>15.700.099</b> | <b>105.033.621</b>   | <b>12.774.232</b> | <b>133.507.952</b> |

Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Ainda segundo a tabela acima, percebe-se que a navegação de Longo Curso, isto é, a realizada entre portos situados em diferentes países, representou, nos dois anos de referência, a maioria absoluta do volume comercializado no Complexo Portuário de São Luís. Para ter uma ideia da importância desse complexo portuário, vale uma constatação da 3ª edição da Pesquisa CNT do Transporte Marítimo, realizada pela Confederação Nacional do Transporte, referente:



Em 2011, o porto [do Itaqui] movimentou 13,9 milhões de toneladas (6,7 milhões de toneladas de granéis sólidos, 7,0 milhões de toneladas de granéis líquidos e 200 mil toneladas de carga geral), o que representa 4,5% de toda a movimentação dos portos organizados no Brasil, alcançando, além disso, a segunda maior movimentação de granéis líquidos entre os portos organizados, ficando atrás apenas do porto de Santos.

Quando se observa a movimentação das principais mercadorias, nota-se que o setor agropecuário e o de extração mineral respondem pela maior parte do volume comercializado através da navegação de Longo Curso no referido complexo portuário. Em 2012, por exemplo, o TUP Ponta da Madeira exportou 103.821.884 de toneladas de minério de ferro para o exterior, enquanto o fluxo via navegação de cabotagem, isto é, entre portos do Brasil, foi apenas de 1.530.417 toneladas de manganês. O volume de ferro gusa e de soja exportados via o porto de Itaqui foi de 4.659.048 toneladas, e o TUP da Alumar exportou 2.493.588 toneladas de alumina e 34.860 de bauxita (Tabela 11).

**Tabela 11** - Movimentação das principais mercadorias nos Portos organizados e Terminais de uso Privativo, por tipo de navegação, em São Luís – MA, 2012.

| Porto/TUP de Origem           | Tipo de Navegação | Grupo de Mercadoria                                | Quantidade (t)     |
|-------------------------------|-------------------|--|--------------------|
| TUP Ponta da Madeira          | Cabotagem         | Manganês   | 1.530.417          |
|                               | Longo Curso       | Minério de Ferro                                   | 103.821.884        |
| Itaqui                        | Cabotagem         | Combustíveis e óleos minerais e produtos           | 5.168.264          |
|                               |                   | Contêineres  | 13.255             |
|                               |                   | Alumina  | 20.000             |
|                               |                   | Coque de petróleo                                  | 189                |
|                               |                   | Plásticos e suas obras                             | 3                  |
|                               |                   | Produtos químicos orgânicos                        | 12.965             |
|                               | Interior          | Combustíveis e óleos minerais e produtos           | 17.454             |
|                               |                   | Plásticos e suas obras                             | 1                  |
|                               | Longo Curso       | Alcool etílico                                     | 27.559             |
|                               |                   | Alumínio e suas obras                              | 54.603             |
|                               |                   | Cobre, níquel, estanho, outros metais e suas obras | 447.207            |
|                               |                   | Contêineres  | 30.645             |
|                               |                   | Ferro gusa   | 1.914.361          |
|                               |                   | Manganês   | 44.888             |
| Milho                         |                   | 526.471  |                    |
| Reatores, caldeiras, máquinas |                   | 236  |                    |
| Soja                          | 2.744.687         |  |                    |
| TUP Alumar                    | Cabotagem         | Alumina  | 73.747             |
|                               | Longo Curso       | Alumina  | 2.493.588          |
|                               |                   | Bauxita  | 34.860             |
| <b>Total</b>                  |                   |  | <b>118.977.284</b> |

Fonte: ANTAQ, disponibilizado em [www.antaq.gov.br/](http://www.antaq.gov.br/).

Esses dados ajudam a dimensionar a importância de São Luís no conjunto da econômica maranhense e explicar, mesmo que em parte, a abrangência estadual de sua

região de influência. Mas, os dados acima referentes ao PIB, à população residente e a transações internacionais, não dão conta das relações cotidianas estabelecidas entre São Luís e seus municípios vizinhos. São relações importantes, pois contribuem diretamente para os resultados expostos, na medida em que produzem o espaço urbano em questão, com todos os seus problemas e contradições. Neste sentido, a produção espacial da RMGSL é abordada, a seguir, a partir de relações intermunicipais cotidianas, que, ao mesmo tempo, são condições necessárias e de risco à própria produção espacial.

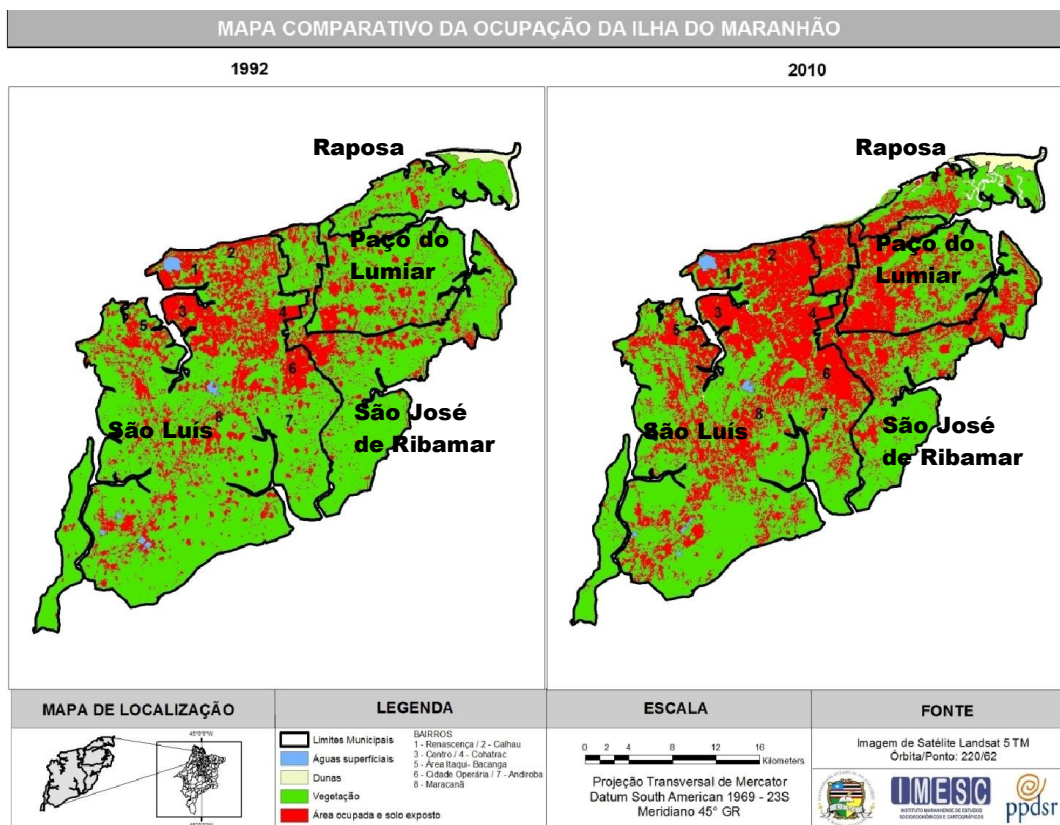
#### **4.2.2 Da dinâmica de integração intermunicipal aos problemas da RMGSL: uma busca pelo espaço vivido**

Atualmente, qualquer que seja o ponto de vista, não é difícil notar vestígios de uma vivência intermunicipal na RMGSL: circulação diária de carros com placas dos demais municípios; transportes intermunicipais cotidianamente movendo grande número de passageiros (não raro abarrotados); pessoas trabalhando ou estudando num município, mas residindo e consumindo em outro; pessoas que produzem numa cidade, e vendem em outra; até as próprias cidades são postas à venda, via instrumentos publicitários, seja em retalhos (vide anúncios imobiliários), seja num todo (através das festas e do turismo propagandeados em outdoors, rádios, TVs); não obstante, mesmo a degradação ambiental de um rio evidencia a coação plurimunicipal.

Algumas dessas condições espaciais serão aqui abordadas, pressupondo que elas figuram situações claramente perceptíveis à grande parte da população que as vivem na rotina cotidiana e, por isso, repercutem sobre as concepções acerca do espaço intraurbano produzido. No entanto, também se pode *ler* a interconexão municipal da RMGSL de um ponto de vista mais instrumentalizado, como, por exemplo, via uso de Sistemas de Informações Geográficas.

Imagens obtidas por satélites (Figura 6) registram o que os olhos situados no terreno não abarcam com facilidade: a mancha urbana como um todo aparente, cujo crescimento eliminou antigas referências dos limites intermunicipais; fez confundir, aliás, aqueles que tomavam essa *parte* (essa mancha) pelo todo, isto é, o município, tal como um

processo de metonímia<sup>38</sup>, quando se diz que a cidade de São Luís avançou sobre outros municípios.



**Figura 6** - Mapa comparativo da ocupação da Ilha do Maranhão entre aos anos de 1992 e 2010.  
Fonte: Masullo (2013)

Segundo o IMESC, entre os anos de 1988 a 2008, a “área ocupada e solo exposto” da Ilha do Maranhão cresceu cerca de 100 km<sup>2</sup>, totalizando 350 km<sup>2</sup> aproximadamente. (IMESC, 2011). Os municípios de São Luís e de Raposa tiveram as menores taxa de crescimento desse tipo de área, 55% e 60% respectivamente, enquanto Paço do Lumiar chegou a 160% e São José de Rimar o incremento foi de 380% (IMESC, 2011, p.32).

Como, em geral, o crescimento da área ocupada e solo exposto é identificado com a mancha urbana, pode-se afirmar que Paço do Lumiar e São José de Ribamar

<sup>38</sup> No Brasil, é comum usar o termo *cidade* para se referir ao município. Este, no entanto, constitui-se no território político-administrativo legalmente delimitado por certo perímetro. A cidade, por sua vez, seria a realidade espacial urbanizada em termos materiais. Assim, a aparente projeção da mancha urbana não quer dizer que a cidade de um município “invadiu” o território de outro, e sim que induziu neste a produção de mais espaço urbanizado, interligado, por suas relações, ao conjunto urbano do município vizinho.

passaram por rápido processo de urbanização de seus espaços. E quanto se observa, no mapa anterior, a distribuição dessa urbanização, constata-se a ocorrência da conurbação entre: São Luís e José de Ribamar; Paço do Lumiar São José de Ribamar; e Raposa e Paço do Lumiar.

Essas conurbações evidenciam processos espaciais que, ao mesmo tempo, amalgamam e fragmentam as realidades dos municípios envolvidos. Amalgamam, na medida em que são estabelecidas as relações intermunicipais cotidianas. E fragmentam, quando estas relações se traduzem em especializações territoriais, dadas em função da distribuição espacial da força de trabalho e das atividades econômicas.

Portanto, são dois aspectos de um mesmo fenômeno, o qual Castells chamaria de regionalização, haja vista ele ter se referido às “especializações setoriais” e “ligações estruturais no conjunto do aglomerado” como sendo o “critério fundamental de uma região metropolitana” (CASTELLS, 1983, p.42).

No entanto, pelos motivos já expostos, denominar tal fenômeno como sendo a produção de um “espaço urbano”, no sentido trabalhado por Villaça (2001), ou intraurbano, parece ser uma abordagem conceitual mais condizente.

Assim sendo, não basta demonstrar a conurbação materializada na mancha urbana situada entre quatro municípios da Grande São Luís, para afirmar a constituição desse espaço urbano intermunicipal. Além disso, a conurbação não está limitada à existência de uma mancha urbana contínua e recortada por divisas territoriais político-administrativas. Como no caso da conurbação entre a cidade do Rio de Janeiro com a de Niterói, aludido por Villaça (2001), onde o fenômeno ocorre mesmo sem a presença da mancha urbana supramunicipal, haja vista estes dois municípios serem separados pela bacia de Guanabara.

Deste modo, os fluxos intermunicipais são importantes para a análise da RMGSL enquanto espaço urbano em produção, pois permite compreender o processo espacial vivido e, com ele, as situações que possuem relevância para gestão regional proposta através da institucionalização metropolitana em questão.

Portanto, dados relativos ao movimento diário de pessoas e veículos são discutidos a seguir, de forma a ilustrar situações produzidas diretamente por causa da coesão e fragmentação do espaço urbano da Grande São Luís.

#### **4.2.3 Dos fluxos intermunicipais, aos problemas intermunicipais de Transporte e Mobilidade na RMGSL**

Os dados da Amostra do Censo 2010 representam, em números, parte da realidade dos fluxos intermunicipais cotidianos na RMGSL. Isso porque, traz dados relacionados ao movimento intermunicipal de pessoas que se deslocam para estudar ou trabalhar. Segundo a pesquisa, a capital maranhense registrou o menor percentual de pessoas estudando em outro município, 2,2%, enquanto São José de Ribamar e Paço do Lumiar tinham maior parcela de seus estudantes nessa situação, 26,9 e 22,3, respectivamente. Com isso, os dados indicam que quanto mais próximo um município estiver de São Luís, maior sua porcentagem de estudantes que frequentavam escola ou creche em outro município (Tabela 12).

**Tabela 12** - Pessoas que frequentavam escola ou creche, por local de estudo, na RMGSL e seus municípios, em 2010.

| <b>Município e Região Metropolitana</b> | <b>Total</b> | <b>Outro município</b> | <b>Percentual da população</b> | <b>Percentual dos estudantes</b> |
|---|--------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Alcântara                               | 6.613        | 265                    | 1,2                            | 4,0                              |
| Paço do Lumiar                          | 35.516       | 7.917                  | 7,5                            | 22,3                             |
| Raposa                                  | 10.058       | 813                    | 3,1                            | 8,1                              |
| São José de Ribamar                     | 54.226       | 14.561                 | 8,9                            | 26,9                             |
| São Luís                                | 343.143      | 7.532                  | 0,7                            | 2,2                              |
| Grande São Luís                         | 449.555      | 31.087                 | 2,3                            | 6,9                              |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Se for considera a população total de cada município, o quadro não é muito diferente. São José de Ribamar e Paço do Luminar, dois municípios que fazem limite com São Luís, apresentam, respectivamente, 8,9% e 7,5% da população total tendo que se descolar a outro município em busca de ensino, enquanto em Raposa esse percentual foi de 8,9% e Alcântara 1,2%. Dentre estes cinco municípios considerados, São Luís tinha apenas 0,7% de sua população estudando em outro município. No total, esse tipo de movimento intermunicipal respondia por 31.087 pessoas na Grande São Luís, no ano de 2010 (Tabela 12).

Tais números apenas ratificam o que na vivência cotidiana da região é cada vez mais evidente, isto é, um intenso (e problemático) fluxo de pessoas tendo que realizar cotidianamente descolamentos intermunicipais na RMGSL para estudarem. Não demorou, portanto, para que estudantes iniciassem um processo de reconhecimento institucional

dessa dinâmica regional, tomando a RMGSL como referencia territorial de suas entidades representativas.

Convém ressaltar a constituição heterogênea desse grupo, aqui denominado de estudantes. Na Tabela 13, o IBGE, dividindo o conjunto de estudantes em oito categorias (Creche, Pré-escolar, Classe de alfabetização, Alfabetização de jovens e adultos, Fundamental, Médio, Superior de graduação e Especialização de nível superior, mestrado ou doutorado), além de trazer o número estipulado do total de pessoas nos respectivos cursos, também indica quantas dessas estudam em outro município:

**Tabela 13** - Pessoas residentes em domicílios particulares nos municípios da Grande São Luís, que frequentavam escola ou creche, segundo o local da escola ou creche que frequentavam e o curso que frequentavam em 2010.

| Município e Região Metropolitana | Local da escola ou creche que frequentavam | Curso que frequentavam |        |             |                         |                                   |             |        |                       |   |
|----------------------------------|--|------------------------|--------|-------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------|--------|-----------------------|---|
|                                  |  | Total                  | Creche | Pré-escolar | Classe de alfabetização | Alfabetização de jovens e adultos | Fundamental | Médio  | Superior de graduação | Especialização de nível superior, mestrado ou doutorado |
| Alcântara                        | Total                                      | 6.613                  | 80     | 845         | 128                     | 83                                | 4.618       | 693    | 135                   | 31  |
|                                  | Outro município                            | 265                    | -      | -           | 10                      | -                                 | 109         | 41     | 74                    | 31  |
| Paço do Lumiar                   | Total                                      | 35.516                 | 1.306  | 3.681       | 1.906                   | 256                               | 18.255      | 6.628  | 3.259                 | 225   |
|                                  | Outro município                            | 7.917                  | 56     | 362         | 113                     | 42                                | 2.419       | 1.877  | 2.845                 | 204   |
| Raposa                           | Total                                      | 10.058                 | 281    | 1.220       | 477                     | 328                               | 5.578       | 1.910  | 226                   | 37  |
|                                  | Outro município                            | 813                    | -      | 16          | 7                       | 13                                | 308         | 271    | 173                   | 24  |
| São José de Ribamar              | Total                                      | 54.226                 | 1.339  | 5.924       | 2.897                   | 440                               | 28.668      | 11.164 | 3.440                 | 354   |
|                                  | Outro município                            | 14.561                 | 260    | 752         | 378                     | 86                                | 5.675       | 4.454  | 2.704                 | 252   |
| São Luís                         | Total                                      | 343.143                | 9.483  | 36.267      | 16.569                  | 3.022                             | 155.224     | 70.983 | 46.356                | 5.240   |
|                                  | Outro município                            | 7.532                  | 79     | 269         | 251                     | 342                               | 2.817       | 2.097  | 1.333                 | 345   |
| Grande São Luís                  | Total                                      | 449.555                | 12.489 | 47.937      | 21.977                  | 4.128                             | 212.343     | 91.378 | 53.416                | 5.887   |
|                                  | Outro município                            | 31.087                 | 395    | 1.398       | 759                     | 483                               | 11.327      | 8.740  | 7.129                 | 856   |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

É possível perceber o grande volume de estudantes do Ensino Médio e Fundamental residente na Grande São Luís, que frequentemente realizaram viagens intermunicipais, em 2010. Desse modo, pode-se dizer que é sintomático advir desse grupo uma das primeiras formações de entidade civil representativa de usuários do espaço da RMGSL, e não apenas de um município.

Ao que consta, em 1997, foi criada *Associação Metropolitana Dos Estudantes Secundaristas da Ilha Grande de São Luís*, portanto, um ano antes da primeira regulamentação da RMGSL. Como se nota, o título já fazia referência a uma suposta “metropolização”, situada, como infere o uso do termo, na “Ilha”.

Isso denota uma referência territorial regional, ou melhor, de um espaço intra-urbano formado por vários municípios, presente naquela época. Convém ainda ressaltar, que no Censo de 2000, o IBGE contabilizou um número de 311.698 estudantes frequentando as classes do então Ensino Fundamental e Médio na Grande São Luís; número que subiu para 303.721 alunos e alunas matriculados em toda rede municipal da região. Os dados a seguir apresentam essa realidade, ao trazer a quantidade de alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio, residentes na Grande São Luís e seus municípios nos anos de 2000 e 2010 (Tabela 14).

**Tabela 14** - Quantidade de alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio, residentes na Grande São Luís e seus municípios (2000 e 2010).

| Município e Região Metropolitana | Ensino Fundamental** |         | Ensino Médio** |        |
|----------------------------------|----------------------|---------|----------------|--------|
|                                  | 2000                 | 2010    | 2000           | 2010   |
| Alcântara*                       | 6.466                | 4.618   | 616            | 693    |
| Paço do Lumiar                   | 16.955               | 18.255  | 5.368          | 6.628  |
| Raposa                           | 4.332                | 5.578   | 616            | 1.910  |
| São José de Ribamar              | 26.330               | 28.668  | 6.185          | 11.164 |
| São Luís                         | 190.235              | 155.224 | 61.678         | 70.983 |
| Grande São Luís                  | 237.852              | 212.343 | 73.846         | 91.378 |

Fonte: Censos demográficos 2000 e 2010. (SIDRA, Tabelas 1972 e 3599).

Nota: \*No ano de 2000, o município de Alcântara não fazia parte da Região Metropolitana da Grande São Luís. \*\*Em 2006, o Ensino Fundamental passou a abranger a Classe de Alfabetização. Ademais, em algumas tabelas publicadas o IBGE usou o termo “Regular de ensino fundamental” e “Regular de ensino médio”, para diferenciar os grupos da Educação de jovens e adultos nas classes do ensino “Fundamental” e “Médio”. Na presente tabela, optou-se pela classificação que coaduna os tipos ensino “regular” ao de “jovens e adultos” das respectivas classes “Fundamental” e “Médio”, tal como fez o IBGE nas tabelas sobre “Deslocamento” no Censo de 2010 (cf. Tabela 3599 no SIDRA).

A propósito, em 2004, entidades estudantis dos quatro municípios situados na Ilha conseguiram conquistar uma de suas reivindicações: o direito à “meia passagem” no transporte público que circula na RMGSL. Uma notícia da época, assim registram o momento:

A Assembleia Legislativa aprovou ontem, por unanimidade, projeto do deputado Alberto Franco (PSDB), que dispõe sobre a implantação do sistema de meia-passageira para estudantes nos transportes coletivos, entre os municípios de São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar e Alcântara nas linhas compreendidas como semi-urbanas.[...] Alberto Franco disse que o projeto é uma reivindicação dos estudantes da Grande São Luís. [...] conta com o apoio do colegiado de entidades estudantis, formado pelas Umes (União Municipal de Estudantes Secundaristas) de São Luís, Raposa, São José de Ribamar, Alcântara e pela Umesp (União de Estudantes de Paço do Lumiar), representado pela Fesma (Federação dos Estudantes Secundaristas do Maranhão). (APROVADA A MEIA-PASSAGEM... 2004)

Retornando aos dados da anterior, observa-se que o terceiro grupo dos estudantes que mais realiza deslocamentos intermunicipais diários na RMGSL é do Ensino Superior. Considerando-se as duas categorias desse grupo classificadas pelo IBGE, isto é, “Superior de Graduação” e “Especialização de nível superior, mestrado ou doutorado”, juntas elas respondiam a um montante de 59.303 estudantes em 2010. Destes, aproximadamente 12%, ou mais precisamente, 7.985 estudantes, tinham como local de estudo um município diferente ao que residiam.

Inserido nessa prática cotidiana, este grupo de estudantes buscariam também instituir sua representatividade em um nível regional. Hoje, por exemplo, existe a Associação Metropolitana dos Estudantes Secundarista e Universitários, que não só assimilou em seu nome a territorialidade “metropolitana”, mas buscam representar todos os três maiores grupos de estudantes, que diariamente vivem em mais de um município.

Não obstante a esse grande fluxo cotidiano de matriz residência/unidade de ensino/residência, também há, na RMGSL, numeroso volume de pessoas se descolando de um município a outro em função do trabalho. Os resultados da Amostra do Censo de 2010 registram que 57.698 trabalhadores, com mais de 10 anos de idade e ocupada na semana de referência, tinham como local de exercício do trabalho principal outro município que não o de residência (Tabela 15). Isso representa 10,23% dos trabalhadores consultados na RM.

**Tabela 15** - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal, nos municípios da Grande São Luís em 2010.

| Município e Região Metropolitana | Total   | Município de residência |       | Outro município |       | Mais de um município ou país |      |
|----------------------------------|---------|-------------------------|-------|-----------------|-------|------------------------------|------|
|                                  |         | Qt.                     | %     | Qt.             | %     | Qt.                          | %    |
| Alcântara                        | 7.139   | 6.821                   | 95,55 | 317             | 4,45  | -                            | -    |
| Paço do Lumiar                   | 42.511  | 23.858                  | 56,12 | 18.468          | 43,44 | 186                          | 0,44 |
| Raposa                           | 9.223   | 7.225                   | 78,34 | 1.936           | 20,99 | 62                           | 0,67 |
| São José de Ribamar              | 62.968  | 37.223                  | 59,11 | 25.138          | 39,92 | 596                          | 0,95 |
| São Luís                         | 442.152 | 427.463                 | 96,68 | 11.839          | 2,68  | 2.777                        | 0,63 |
| Grande São Luís                  | 563.994 | 502.590                 | 89,11 | 57.698          | 10,23 | 3.620                        | 0,64 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Quando se correlaciona os dados acima ao mapa anterior, nota-se que quanto mais conurbado um município está de São Luís, maior número de pessoas que nele residem e trabalham em outro município. Assim, Alcântara, que está situada na porção continental do estado, apresenta o menor valor deste quantitativo, apenas 317 pessoas, seguido de Raposa 1.936, enquanto Paço do Lumiar era cerca de 18 mil e em São José de Ribamar um pouco mais de 25 mil.



É necessário ressaltar que a referida pesquisa amostral não considerou a matriz origem-destino dos deslocamentos, tanto a trabalho como para estudo. Logo, ela não explicita o que no cotidiano local é perceptível e de conhecimento geral: a ocorrência de um intenso movimento pendular entre os municípios da RMGSL, sobre tudo nos mais conurbados.

De qualquer forma, o volume de pessoas envolvidas nesses deslocamentos intermunicipais não pode ser considerado irrelevante para a realidade da Grande São Luís. Segundo o Censo de 2010, na região, um total de 88.785 pessoas estudava ou trabalhava fora de seu município de residência – isso sem contar com os 3.620 que trabalhariam em mais de dois municípios ou país estrangeiros (Tabela 16), enquanto 129 (todos em São Luís) estudariam fora do Brasil (Tabela 17). E como se observa na Tabela 17, maior parte desse movimento intermunicipal ocorria em função do deslocamento a trabalho, num total de 57.698 pessoas.

**Tabela 16** - Pessoas ocupadas na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal na RMGSL e seus municípios (2010).

| Município e Região Metropolitana | Total          | Município de residência | Outro município | País estrangeiro | Mais de um município ou país |
|----------------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|------------------|------------------------------|
| Alcântara                        | 7.139          | 6.821                   | 317             | -                | -                            |
| Paço do Lumiar                   | 42.511         | 23.858                  | 18.468          | -                | 186                          |
| Raposa                           | 9.223          | 7.225                   | 1.936           | -                | 62                           |
| São José de Ribamar              | 62.968         | 37.223                  | 25.138          | 12               | 596                          |
| São Luís                         | 442.152        | 427.463                 | 11.839          | 73               | 2.777                        |
| <b>Grande São Luís</b>           | <b>563.994</b> | <b>502.590</b>          | <b>57.698</b>   | <b>85</b>        | <b>3.620</b>                 |

Fonte: Censo 2010 (SIDRA, Tabela 3605, com adaptações do autor).

**Tabela 17** - Pessoas que frequentavam escola ou creche, por local da escola na RMGSL e seus municípios (2010).

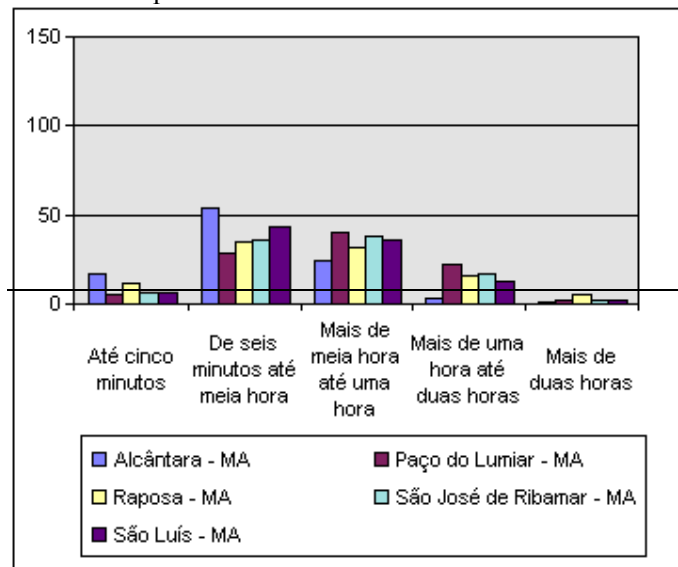
| Município e Região Metropolitana | Total          | Município de residência | Outro município | País estrangeiro |
|----------------------------------|----------------|-------------------------|-----------------|------------------|
| Alcântara                        | 6.613          | 6.348                   | 265             | -                |
| Paço do Lumiar                   | 35.516         | 27.599                  | 7.917           | -                |
| Raposa                           | 10.058         | 9.245                   | 813             | -                |
| São José de Ribamar              | 54.226         | 39.665                  | 14.561          | -                |
| São Luís                         | 343.143        | 335.482                 | 7.532           | 129              |
| <b>Grande São Luís</b>           | <b>449.555</b> | <b>418.339</b>          | <b>31.087</b>   | <b>129</b>       |

Fonte: Censo 2010 (SIDRA, Tabela 3599, com adaptações do autor)

Além desses valores, também é possível ter uma ideia do peso destes deslocamentos na dinâmica espacial da RMGSL, tendo em conta outra informação obtida pela amostra do Censo 2010: o tempo habitual de deslocamento diário do domicílio para o trabalho principal.

Do total de 407,113 pessoas que trabalhavam fora do domicílio e retornavam diariamente – excluindo-se as pessoas que, no trabalho principal, trabalhavam em mais de um município ou país –, a maioria consome entre seis minutos até duas horas neste tipo de trajeto (Gráfico 7).

**Gráfico 7** - Tempo habitual de deslocamento para o trabalho nos municípios da RMGSL em 2010.



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Decompondo esse montante, tinham-se, em 2010, os seguintes valores relativos ao tempo gasto no deslocamento para o trabalho principal: *de seis minutos até meia hora*, 167.176 pessoas; *mais de meia hora até uma hora*, 149.136; e *mais de uma hora até duas horas*, 56.154 trabalhadores. A soma desses valores corresponde a 41,03%, do número total das pessoas ocupadas na semana de referência do Censo 2010, sendo que 36,59% declarou levar *mais de meia hora até uma hora* no transcurso da residência ao trabalho (Tabela 18).

**Tabela 18** - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, que, no trabalho principal, trabalhavam fora do domicílio e retornavam diariamente ao domicílio, exclusive as pessoas que trabalhavam em mais de um município ou país, residentes nos municípios da RMGSL (2010).

| Município e Região Metropolitana | Total   | Até cinco minutos |      | De seis minutos até meia hora |      | Mais de meia hora até uma hora |       | Mais de uma hora até duas horas |      | Mais de duas horas |     |
|----------------------------------|---------|-------------------|------|-------------------------------|------|--------------------------------|-------|---------------------------------|------|--------------------|-----|
|                                  |         | Qt.               | %    | Qt.                           | %    | Qt.                            | %     | Qt.                             | %    | Qt.                | %   |
| Alcântara                        | 5.169   | 891               | 17,2 | 2.785                         | 53,9 | 1.237                          | 23,93 | 182                             | 3,5  | 74                 | 1,4 |
| Paço do Lumiar                   | 31.800  | 1.832             | 5,8  | 9.142                         | 28,8 | 12.869                         | 40,47 | 7.172                           | 22,6 | 787                | 2,5 |
| Raposa                           | 6.158   | 707               | 11,5 | 2.152                         | 34,9 | 1.966                          | 31,92 | 998                             | 16,2 | 336                | 5,5 |
| São José de Ribamar              | 49.785  | 2.988             | 6    | 18.078                        | 36,3 | 18.879                         | 37,92 | 8.598                           | 17,3 | 1.243              | 2,5 |
| São Luís                         | 314.578 | 20.740            | 6,6  | 135.020                       | 42,9 | 114.186                        | 36,3  | 39.204                          | 12,5 | 5.428              | 1,7 |
| Grande São Luís                  | 407.490 | 27.157            | 6,7  | 167.176                       | 41   | 149.136                        | 36,6  | 56.154                          | 13,8 | 7.868              | 1,9 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Trata-se, portanto, de um intervalo considerável de vivência espacial, onde nem sempre é possível ignorar as contradições/problemas constituintes desse espaço e nessa prática. Assim, não por acaso, uma das questões públicas implicada nesses movimentos pendulares, isto é, o transporte coletivo, há tempos recebeu um tratamento intergovernamental entre alguns governos da RMGSL, mesmo sem ser feito qualquer referência à “metropolização”. Isso porque um acordo governamental possibilitou a Prefeitura de São Luís ficar responsável pelo gerenciamento do serviço de transporte coletivo intermunicipal situado na Ilha do Maranhão.

Apesar da competência para legislar acerca da prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal ser estadual, no âmbito da RMGSL, ou melhor, nos quatros municípios situados na porção insular da região, uma secretaria municipal atualmente está a cargo da gestão desse serviço.

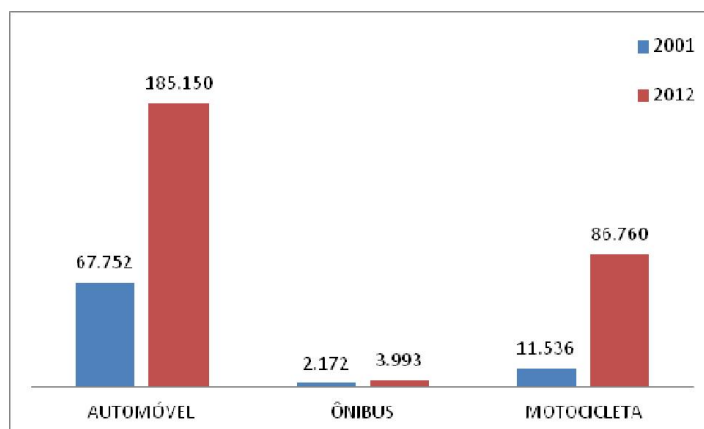
Desde 2007, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT) de São Luís foi responsabilizada pela gestão do transporte público coletivo integrado que percorre, além da capital, os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Para tal decisão, recorreu-se a um convênio entre a Prefeitura de São Luís e o Governo do Estado, pois, segundo a jurisprudência vigente, “os Estados-membros possuem competência residual para legislar sobre transporte intermunicipal de passageiros” (Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 845, 2007).

Apesar de abranger quatro municípios da Grande São Luís, não se trata especificamente de um mecanismo de gestão intergovernamental pautado ou orientado pela institucionalização metropolitana. Tudo indica ser isto, se não uma resposta direta, ao menos, algo respaldado na demanda popular contida nos movimentos intermunicipais diários acima aludidos.

Aliás, todo esse fluxo de trabalhadores e estudantes que circula na RMGSL compõe um dos principais desafios à gestão metropolitana, a saber: a questão do transporte e mobilidade urbana. Na lei que instituiu a Grande São Luís, nos rol dos ditos “serviços comuns” de “interesse metropolitano”, o “transporte e sistema viário” são elencados dentre as treze matérias de responsabilidade do conselho metropolitano.

Entre os anos de 2001 a 2012, a RMGSL apresentou um aumento acentuado do número de automóveis e motocicleta, inferior ao crescimento da frota de ônibus (Gráfico 8). No primeiro ano, os automóveis somavam 67.752, as motocicletas 11.536 e os ônibus 2.172. Já em 2012, esses números atingiram os seguintes montantes: 185.150 carros, 86.760 motocicletas e 3.993 ônibus (Tabela 19). Logo, na RMGSL, o aumento do número de ônibus apresentou um crescimento de apenas 184%, muito menor do que o incremento do montante de automóveis e motocicletas, cujo valor percentual foi, respectivamente, de 274% e 752% em onze anos.

**Gráfico 8** - Evolução da quantidade de automóveis, ônibus e motocicletas na RMGSL, entre 2001 a 2012.



Fonte: DENATRAN (2013)

Além disso, dos 346.103 veículos que circulam na RMGSL, a maioria absoluta, isto é, 99,7%, concentrava-se nos municípios da Ilha do Maranhão. Desse total, somente São Luís representava 306.074 veículos registrados (Tabela 19), sendo, portanto,

a décima sétima capital do Brasil com maior frota do país, segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN (Quadro 4).

**Tabela 19** - Frota de veículo nos municípios da Grande São Luís, entre 2001 e 2012.

| Municípios             | TOTAL DA FROTA     |                | AUTOMÓVEL     |                | ÔNIBUS       |              | MOTOCICLETA   |               |
|------------------------|--------------------|----------------|---------------|----------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
|                        | Ano de referência. |                |               |                |              |              |               |               |
|                        | 2001               | 2012           | 2001          | 2012           | 2001         | 2012         | 2001          | 2012          |
| Alcântara              | 88                 | 989            | 24            | 169            | 3            | 15           | 36            | 626           |
| Paco do Lumiar         | 1.779              | 16.039         | 1.034         | 7.722          | 19           | 117          | 311           | 5.351         |
| Raposa                 | 254                | 2.863          | 52            | 722            | 17           | 51           | 129           | 1.462         |
| São José de Ribamar    | 1.316              | 20.138         | 611           | 8.159          | 43           | 176          | 214           | 7.933         |
| São Luís               | 99.759             | 306.074        | 66.031        | 168.378        | 2.090        | 3.634        | 10.846        | 71.388        |
| <b>Grande São Luís</b> | <b>103.196</b>     | <b>346.103</b> | <b>67.752</b> | <b>185.150</b> | <b>2.172</b> | <b>3.993</b> | <b>11.536</b> | <b>86.760</b> |

Fonte: Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

**Quadro 4** - O ranking da frota de veículos (capitais), em dezembro de 2012.

| POSIÇÃO NO RANKING – CAPITAL – FROTA |                |         |                 |               |        |
|--------------------------------------|----------------|---------|-----------------|---------------|--------|
| 1 <sup>a</sup>                       | São Paulo      | 6795228 | 10 <sup>a</sup> | Recife        | 578440 |
| 2 <sup>a</sup>                       | Rio De Janeiro | 2326286 | 11 <sup>a</sup> | Manaus        | 538517 |
| 3 <sup>a</sup>                       | Belo Horizonte | 1519438 | 12 <sup>a</sup> | Campo Grande  | 453531 |
| 4 <sup>a</sup>                       | Brasília       | 1420971 | 13 <sup>a</sup> | Teresina      | 348120 |
| 5 <sup>a</sup>                       | Curitiba       | 1371431 | 14 <sup>a</sup> | Belém         | 348088 |
| 6 <sup>a</sup>                       | Goiânia        | 996530  | 15 <sup>a</sup> | Natal         | 320081 |
| 7 <sup>a</sup>                       | Fortaleza      | 848297  | 16 <sup>a</sup> | Cuiabá        | 318659 |
| 8 <sup>a</sup>                       | Porto Alegre   | 768069  | 17 <sup>a</sup> | São Luís      | 306074 |
| 9 <sup>a</sup>                       | Salvador       | 744590  | 18 <sup>a</sup> | Florianópolis | 290566 |

Fonte: DENATRAN.

Esses dados indicam uma realidade condizente com a tendência nacional do “aumento acelerado da taxa de motorização da população”, o que implica “mais acidentes de trânsito, maior poluição veicular e perda de tempo em função dos congestionamentos nos centros urbanos” (IPEA, 2013, p.3). Mesmo frente a esse panorama problemático, os governos que compõem a RMGSL, até o momento, ainda não firmaram uma ação conjunta sistematizada para tratar da questão.

Mesmo o citado projeto da Avenida Metropolitana de São Luís, cuja abrangência é multimunicipal e traz no nome uma referência à condição “metropolitana” dos municípios beneficiados, não se constitui em uma iniciativa de cooperação intergovernamental, no sentido preconizado pelo paradigma da institucionalização metropolitana. Como já demonstrado, a proposta foi submetida pelo Governo Maranhão, e, conforme as regras do PAC Mobilidade Grandes Cidades, deveria “ter caráter metropolitano e prévia anuência por parte dos municípios a serem beneficiados” (BRASIL, 2011, p.2).

Para garantir o “caráter metropolitano” à proposta, parece ter bastado o uso da denominação ao título do empreendimento ou, mais ainda, o fato dos municípios fazerem parte de uma região metropolitana formal. Além disso, a “prévia anuência por parte dos municípios” também foi providenciada. Como bastava apenas a autorização formal dos respectivos governos municipais, e não uma efetiva estrutura de gestão metropolitana, o referido projeto tornou-se plenamente elegível.

De qualquer forma, o único projeto governamental que traz a denominação metropolitana e que foi dirigido à questão do Transporte e Mobilidade urbana na RMGSL, ainda não se materializou. Enquanto isso, as situações e problemas vividos relacionados a tal questão continuam recebendo um tratamento desprovido de uma “parceria entre estados e municípios beneficiados” – tal como exigiu o MCidades para o enquadramento das propostas submetidas ao PAC Mobilidade Grandes Cidades<sup>39</sup>.

No que pese toda problemática espacial relacionada ao Transporte e Mobilidade, há outras situações em que a dinâmica regional da Grande São Luís também foi elencada como de “interesse metropolitano”, portanto atribuídas como matéria pertinente ao COADEGS. Lógico que o exame de todas as situações possíveis dessa classificação, ou seja, a identificação direta entre uma situação-problema e cada um dos treze “serviços comuns” listados na lei, foge ao escopo da presente pesquisa.

Todavia, não é demais explicar, mesmo que de forma sumária, outras configurações espaciais que tem se formado a partir da dinâmica intermunicipal, mas de forma a estabelecer situações problemáticas produzidas no conjunto dos municípios em questão, e sobre eles provocam efeitos diretos, mesmo que de forma desigual.

Para poder abarcar o máximo de situações diretamente relacionadas aos “serviços comuns” da RMGSL, a seguir serão abordados problemas correlatos às bacias

---

<sup>39</sup> Cf. Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, Anexo I, seção 9. Critérios de Enquadramento de Propostas.

hidrográficas supramunicipais da Ilha do Maranhão, perpassando por questões geradas através da produção espacial dirigida pelo Mercado Imobiliário atuante na região.

Com isso, espera-se abordar situações relacionadas à maioria das matérias atribuídas ao COADEGS, sobretudo aos seguintes “serviços comuns”: I – planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento d’água, rede de esgoto sanitário e serviços de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; V – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; VI – habitação; IX – regularização fundiária; X – produção e abastecimento<sup>40</sup>.

#### 4.2.4 Outras situações de “interesses metropolitanos”: problemas intermunicipais relacionados à degradação ambiental da produção social do espaço urbano

Desde meados dos anos de 1990, a União tem retomado atividades de regulação e disponibilização de recursos para “setores considerados estratégicos, que, mesmo não se enquadrando como **estritamente metropolitanos** envolvem governos e agências de diversos níveis. (AZEVEDO; GUIA, p.105, grifo nosso). Nesse contexto, a questão dos recursos hídricos, em especial a gestão das bacias hidrográficas, recebeu um tratamento importante para o debate em torno da metropolização.

Não obstante, a proposta de tomar as bacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão governamental, já praticada em várias nações (ROCHA; VIANNA, 2008), passou a ganhar força naquela mesma época, “quando os Princípios de Dublin foram acordados na reunião preparatória à Rio-92” (PORTO; PORTO, 2008). Assim, quando se trata de uma RM instituída, tudo isso corrobora para a necessidade de analisar a configuração territorial implicada numa bacia hidrográfica supramunicipal existente neste espaço.

No caso da RMGSL, a bacia do Rio Paciência seria, então, um tema relevante para ser tratado no âmbito de sua instância político-administrativa prevista. Tipicamente posta como de competência estadual, uma bacia intermunicipal como esta, por estar situada numa RM institucionalizada, representa uma condição espacial emblemática à proposta de coordenação e cooperação intergovernamental. E isto não apenas por sua abrangência plurimunicipal, mas também pela gênese e implicações espaciais. Afinal, sua atual condição material, há muito deixou de ser “puro” complexo natural – resultado de

---

<sup>40</sup> Além destes, e dos já tratados acima (IV – transporte e sistema viário), restariam outros três grupos, a saber: VII – saúde e educação; XII – turismo regional; XIII – distribuição de energia elétrica.

dinâmicas pretéritas à ação do homem –, passou a ser composta de acréscimos artificiais, portanto sociais.

Além do mais, são os acréscimos sociais que dão a tônica à “configuração territorial ou geográfica” (SANTOS, 2008) do espaço (social) abrangido pela bacia do Rio Paciência. Como a “configuração territorial que é cada vez mais o resultado de uma produção histórica e tende a uma negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada” (SANTOS, 2008), a gênese intermunicipal desta bacia indica uma responsabilidade mútua entre os entes federados que a produzem.

Tal produção conjunta, que configura o território da bacia do Rio Paciência, está condicionada, primeiramente, por abranger os quatro municípios da Ilha do Maranhão, depois, pelas práticas situadas em cada um desses territórios. Neste caso, a coação intermunicipal no âmbito da RMGSL verte bem mais para degeneração da bacia do que a sua preservação, conservação ou recuperação.

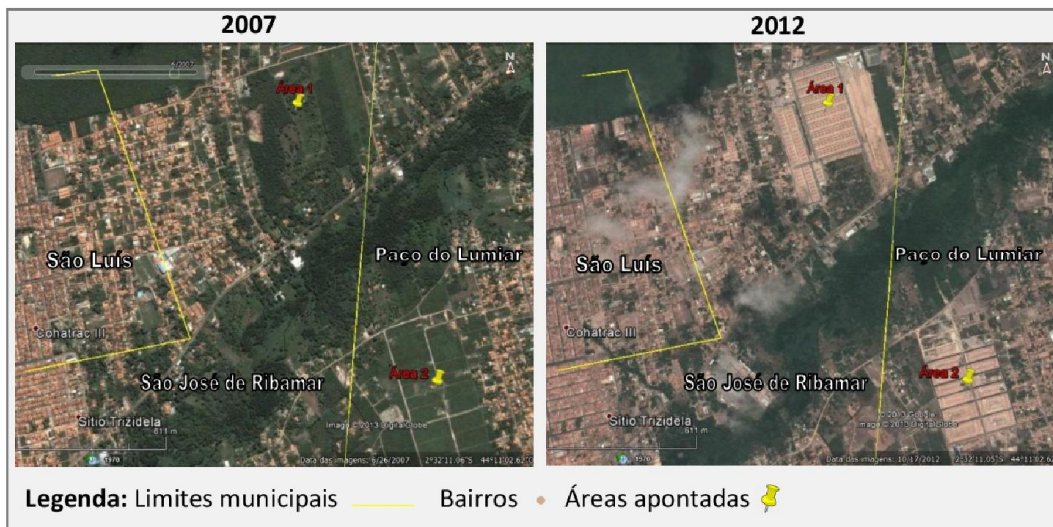
Entre os anos de 1984 e 2008, ocorre sobre a área da bacia um acentuado crescimento urbano, algo que pelos cálculos de Sousa et al. (2007) ficou em torno de 22,42 km<sup>2</sup>, redundando na maior taxa de urbanização dentre as materializadas sobre as demais bacias da ilha, num período de 24 anos. Pode-se afirmar que, depois de 2008, a expansão da mancha urbana sobre esta localidade cresceu ainda mais. Afinal, o mercado imobiliário foi responsável por um grande incremento urbano na área.

Nas imagens a seguir, é possível observar uma amostra do avanço da mancha urbana via a ação do mercado imobiliário em áreas conurbadas dos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar (Figura 7). As duas áreas apontadas nas imagens correspondem a conjuntos residenciais, alguns construídos com recursos do Programa Casa Minha Vida e executados pela Prefeitura São Luís, mesmo estando localizados em município distinto<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Há a informação de que para liberar a instalação desses empreendimentos em outros municípios, a Prefeitura de São Luís alegou de se tratar de municípios da mesma RM a qual faz parte. Com a devida anuência desses municípios, teria havido a liberação dos recursos federais para o projeto executado por São Luís, como se houvesse uma relação intergovernamental sobre o tema do “uso do solo metropolitano”, tal como mencionado na lei da Grande São Luís. Todavia, não foi possível confirmar tais informações.





**Figura 7 - Comparativo de áreas alteradas pela ocupação urbana em localidades conurbadas (2007 - 2012)**

Fonte: *Google Earth / © 2013 Inc.*

Hoje, ao longo do percurso que faz pelos bairros de São Luís, onde nasce, o rio Paciência recebe grande carga de poluentes, certamente a mais volumosa dentre as demais localidades. O rio e seus afluentes configuram um espaço onde a insalubridade ambiental domina. Muitas são as áreas onde lixo, resíduos químicos e água do rio mostram-se como uma mistura perigosa aos que ali vivem, notadamente a população de baixa renda, que nesses espaços “desvalorizados” encontram lugar de residência. São trechos de tamanha deterioração que o rio passa a ser visto por grande parte dos moradores como um simples “córrego de esgoto” ou “esgoto a céu aberto”.

A situação continua em vasta extensão em direção à foz, agravado pela produção do espaço urbano dos demais municípios. Com isso, tal deterioração não cessa, apesar de ser em menor volume e apresentar condições ecológicas e paisagísticas menos alteradas em relação à porção ludovicense. Todavia, nos últimos cinco anos, muitas dessas áreas “preservadas”, ou melhor, em situação de reserva de valor, têm sido transformadas através da ação do mercado imobiliário, como evidenciado na Figura 7.

São José de Ribamar e Paço do Lumiar, contam com um significativo número de pessoas que puderam vivenciar, em um tempo não tão remoto, um Paciência mais saudável, mais vivo. Por outro lado, uma urbanização socialmente questionável vivida nesses municípios, sobretudo nas zonas limites ou próximos à cidade de São Luís, fez do rio um canal cuja função principal aparenta ser apenas a de escoar esgoto e lixo.

Dos lugares onde o rio dá constituição à paisagem, moradores mais antigos queixam-se de *sua morte*, elemento tão importante para atividades outrora vividas. Dessas lembranças nasceram poemas, canções e toadas de bumba-boi, letras que registram uma vivência mais salutar, em relação ao que se encontra hoje. São registros que figuram tempos-lugares vividos junto ao rio Paciência, momentos ditos como singulares, não no sentido de um existencialismo egocêntrico, e sim por constatar a aniquilamento das condições materiais constituintes desses lugares representados. O poema de José Ribamar Souza dos Reis, intitulado *Um adeus ao Rio Paciência* (2008), ilustra bem este tipo de registro nostálgico:

Assisto inerte, sem nada poder fazer. / A um dote da natureza se acabar! / O rio Paciência de tanta poluição / morre de desgosto, sem respiração! / Num passado não tão distante, / nossa gente comia peixe com juçara, / tomava chá da flor maioba / e viveram 100 anos e tal! / Mãe Rita, Joaquinzinho, Zé Gogó e outros mais, / provaram duradouras vitalidades! / Deixando lições de vida, / que a Maioba não se esquecerá jamais! / Hoje, com águas poluídas, contaminadas, / sem a flor amarela medicinal. / A vida, aqui, ficou pobre e curta demais!<sup>42</sup>

Quanto ao município de Raposa, o menos urbanizado da ilha em tela, a degradação do rio, que ali ainda apresenta melhores condições de navegabilidade, recebe outro aspecto qualitativo que mais conota a imbricação inexorável entre o ambiental e o social. Primeiramente, porque o município tem uma população tipicamente pesqueira que, apesar de concentrar-se nos recursos marinhos, tem no Paciência uma fonte de alimento e renda. Em segundo lugar, o Paciência exerce importante função ecológica no ecossistema marinho, garantindo condições para reprodução das espécies marinhas comercializadas no município.

Por outro lado, por ser local de foz, a porção do rio situada no município de Raposa consiste numa tangente de significativa carga de poluentes advinda dos demais municípios à montante. Com isso, tem-se uma difícil situação: Raposa, município cujo percentual da população extremamente pobre é o mais alto da Grande São Luís (Tabela 20), possui forte interdependência em relação ao rio, mas acaba sendo prejudicado por este ser poluído de forma *intermunicipal*.

---

<sup>42</sup> Em diálogo, no ano de 2009, o autor do citado poema declarou que sua composição “em breve será transformada em mais uma toada maiobeira”. O Bumba Boi da Maioba, inclusive, já gravou composições que registram a presença do rio Paciência na vida dos “maiobeiros” e das “maiobas” (termos usados para referir, respectivamente, a populações e localidades situadas numa região denominada de Maioba), tal como a “O Rio Paciência Ainda Está Vivo”, do álbum “Maioba de todos os tempos”, de 2009.

**Tabela 20** - População em situação de extrema pobreza nos municípios.

| Municípios          | Pop.<br>Extremamente<br>pobre | Percentual | Urbana |            | Rural  |            |
|---------------------|-------------------------------|------------|--------|------------|--------|------------|
|                     |                               |            | Total  | Percentual | Total  | Percentual |
| Alcântara           | 8.405                         | 38,5       | 1.275  | 15,2       | 7.130  | 84,8       |
| Raposa              | 4.537                         | 17,2       | 1.903  | 41,9       | 2.635  | 58,1       |
| Rosário             | 8.268                         | 20,9       | 5.733  | 69,3       | 2.535  | 30,7       |
| Paço do Lumiar      | 9.367                         | 8,9        | 4.163  | 44,4       | 5.205  | 55,6       |
| São José de Ribamar | 14.700                        | 9,0        | 11.341 | 77,1       | 3.359  | 22,9       |
| São Luís            | 64.439                        | 6,3        | 8.382  | 13         | 56.057 | 87         |

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em síntese, todo esse panorama observado ao longo do Paciência, no qual questões municipais se relacionam, remete a uma gama de situações-problema tipicamente regionais, ou no caso, não restritos a um só município. Apesar de ainda não mensurado, o problema afeta grande número de pessoas, pois impacta muito além dos moradores próximos ao leito do rio e seus afluentes, como no caso da atividade pesqueira em Raposa.

Porém, diferentemente do caso referente aos estudantes da região, até o momento não se constatou a inclusão da questão do Paciência na pauta da “metropolização da Grande São Luís”, nem alguma associação civil que ponha o tema como um problema da RMGSL. Este também parecer ser o caso dos problemas relacionados ao uso do solo urbano, haja vista, por exemplo, a habitação hoje não ser uma questão estritamente municipal na Grande São Luís, sobretudo na Ilha.

Desde 2005, quando se inicia uma nova fase da política habitacional no Brasil, os municípios da Grande São Luís situados na Ilha do Maranhão passaram por um progressivo processo de construção habitacional em massa. Por fazerem parte de uma RM, os quatro municípios da Ilha estiveram habilitados a receber recursos provenientes do Programa de Arrendamento residencial, conhecido como PAR<sup>43</sup>. Mesmo com as mudanças dos programas da política nacional de habitacional, os quatro municípios da Ilha tiveram substancial aumento do número de imóveis residenciais construídos com recursos desses programas. Toda essa produção, porém, tem redundado em questões, inclusive as de cunho intermunicipal.

<sup>43</sup> Segundo o Mcidades (2013): “O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) tem por objetivo propiciar moradia à população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. O PAR é uma operação de aquisição de empreendimentos novos, a serem construídos, em construção ou a recuperar/reformar.” [...] “O Programa atua nas capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes.” (<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/517-programa-de-arrendamento-residencial-par>)

Segundo informação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão (SINDUSCON-MA), entre 2005 a 2008, foram construídas mais de 8 mil unidades habitacionais na capital, sendo 7.247 imóveis do PAR e os demais através da modalidade imóvel na planta. Ainda segundo este sindicato, em 2009 foi autorizada a contratação de 16 mil unidades habitacionais nos quatro municípios da Ilha, através do programa federal Minha Casa, Minha Vida.

Além disso, pelo menos nos últimos cinco anos, é observado um rápido e intenso crescimento de construção de moradias de médio a alto padrão, sobretudo na forma de condomínios fechado. Mas, qualquer que seja o padrão dos imóveis, é certo que os mesmos promoverão novos fluxos, além de demandas e outras transformações no espaço da Ilha do Maranhão como um todo.

O estudo realizado por Souza (2011), por exemplo, aponta para implicações problemáticas relacionadas à construção de moradias através do programa Minha casa Minha Vida – MCMV. O estudo ateu-se a nove empreendimentos no município de São José de Ribamar, com ênfase no acesso ao transporte público, mas suscitam questões pertinentes aos demais municípios da ilha, sobretudo o de São Luís.

Isto se deve por algumas condições. Primeiramente, porque os empreendimentos estão localizados próximos aos limites municipais de São Luís e de Paço do Lumiar. Segundo, desses novos empreendimentos, apenas dois destinam-se exclusivamente à população ribamarense, conforme afirmou o então secretário de obra de São José de Ribamar, em entrevista concedida à Souza: “Dos 100.000 inscritos em São José de Ribamar, 80.000 pessoas são do município de São Luís, contra 20.000 inscritos em São José de Ribamar e em Paço do Lumiar” (SOUZA, 2011, p.42).

Ficam evidentes, então, algumas implicações possíveis relacionadas ao ordenamento territorial de um município em relação às cidades vizinhas. Elas vão desde questões referentes à mobilidade, tal como demonstrou Souza (2011), às mais gerais, relacionadas ao ordenamento territorial, como, por exemplo, problemas ambientais e sobrecarga dos serviços públicos.

Na verdade, existem muitos outros problemas que nascem da forte integração espacial dos municípios da RMGSL, sobretudo os situados na Ilha. Como se viu, alguns deles já são problematizados enquanto questão a ser tratada pela “gestão metropolitana”, o que denota a apropriação gradual da institucionalização metropolitana. Porém, outros, também de configuração regional, não são postos como “assuntos metropolitanos”. Mas, no que pese esse movimento de apropriação, o que se entende como “metropolização da

Grande São Luís” até hoje não redundou no que efetivamente deveria servir: como mecanismos de cooperação e coordenação federativa para problemas de ordem regional.

## 5 CONCLUSÕES

Quando o espectro da questão metropolitana começa a ser materializado no Brasil, a “gestão metropolitana” surgiu como resposta aos problemas intermunicipais dos grandes aglomerados conurbados do país. Nesse contexto, a institucionalização metropolitana ganha destaque a partir da década de 1960. Porém, sua aplicação iria evidenciar um descompasso entre o espaço representado (como metropolitano) e o espaço vivenciado (não-metropolitano). Para tal resultado, foram decisivos vários interesses, que nem sempre estiveram ancorados ao propósito fundamental da gestão metropolitana.

O Maranhão não escapou a esta contradição quando criou a Grande São Luís, em 1989, aliás, a renovou, ao tratá-las ao longo do tempo. Os motivos variaram ao passar da história, conforme os agentes e contextos distintos. Mesmo assim, hoje, não faltam evidências – na verdade, situações-problema intermunicipais – para legitimar a proposta “metropolitana” subjacente a tal institucionalização.

Para compreender os motivos da institucionalização metropolitana sobre espaços não-metropolitanos, talvez não fosse necessário relembrar o fenômeno metropolitano em seus primórdios, na História Antiga. Mas, desde sua origem grega, o espaço metropolitano, ou melhor, a metrópole, carregou em si um sentido muito caro às estratégias que se valem de representações espaciais: significou um lugar “acima” dos outros lugares, território que subordina, controla ou coloniza outros – quando não todos de uma determinada sociedade. E essa referência, esse significado, até hoje é disseminado, em especial, na defesa das institucionalizações metropolitanas no Brasil.

Mesmo que não expresse as diversas formas e conteúdos tomados ao longo da história ou em diversos lugares num mesmo tempo, a metrópole e região metropolitana ainda trazem em si aquela referência a algo “maior” e, se não “mais importante”, ao menos merecedor de certa atenção especial. De fato, a institucionalização metropolitana é proposta a partir da constatação de que se estava frete a um espaço urbano distinto, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Mas, a criação legal de uma região metropolitana seria fundamentada justamente pela presença de qualidades negativas do fenômeno metropolitano moderno, isto é, dos problemas comuns que afetavam as cidades territorialmente distintas. Assim, a institucionalização metropolitana nasce, primeiramente, a partir da emergência dos problemas metropolitanos da modernidade, e ganhou legitimidade na medida em que viver

nesses espaços tornava-se cada vez mais difícil, em função de sua própria (re)produção regional intra-urbano.

Depois de consagrada nos países hegemônicos (alguns dos quais chegaram a serem chamados de metrópole, por ter subordinado outras nações, outros territórios), a institucionalização metropolitana tornou-se paradigmática, sobretudo para os países de industrialização “periférica”, como o Brasil. E isto tem a ver com a condição espacial desses países, pois neles, a metropolização progressivamente foi instalada, e, com ela, problemas urbanos que transcendem os limites político-administrativos.

No caso brasileiro, as intensas transformações produzidas para atender a primeira grande redistribuição mundial da Indústria capitalista fizeram com que o espaço urbano passasse a ser disseminado como lugar privilegiado para a reprodução do capital e sua força de trabalho. Com isso, não só houve uma superação do número da população residentes em cidades, nem apenas a multiplicação generalizada do número destas, mas também a constituição de grandes aglomerados urbanos conurbados e, com isso, a emergência de problemas metropolitanos intermunicipais.

Nesse contexto, ou melhor, a partir dessa vivência, em várias cidades brasileiras a proposta de gestão metropolitana ganhou força, um mecanismo identificado como a melhor alternativa aos problemas intermunicipais gerados pela metropolização do espaço. Entendia-se, portanto, como necessário reconhecer a condição metropolitana, identificar a sua manifestação espacial, pois nesses espaços ocorriam problemas que requeriam um tratamento intergovernamental, por não se limitar a um só território político-administrativo. Elevada a uma questão público-governamental, o caminho deveria se dar inicialmente por via jurídico-legal.

Assim, a partir de 1950, surgiam experiências de gestão metropolitanas no Brasil, proposta por municípios e estados onde a conurbação urbana fazia-se presente em grandes aglomerados populacionais. Porém, a questão entrou definitivamente na pauta política brasileira, com a menção direta na Constituição Federal de 1967, e, em seguida, com a criação, por iniciativa da União, das primeiras regiões metropolitanas do país, em 1973.

Num contexto de forte concentração de Poder em torno do Governo Federal, na época, dirigido por militares, as primeiras experiências dos arranjos institucionais criados para atender as regiões metropolitanas do período de 1973 a 1988, foram marcadas pela subordinação dos governos estaduais e municipais às diretrizes federais. Além disso, a criação das primeiras regiões metropolitanas também recebeu fortes críticas em relação à

coerência entre o que foi formalmente reconhecido como metropolitano e a constituição espacial desse lugar. Ou seja, alegou-se que várias institucionalizações metropolitanas incidiam sobre espaços não-metropolitanos, em termos de configurações materiais e relações com a rede urbana brasileira. Pesquisas comparativas, que classificaram os espaços urbanos brasileiros, corroboraram para essas críticas.

Desde aquele tempo, como ainda hoje, tal incongruência não decorreu de uma incapacidade técnica ou falta de estudos tipológicos da rede urbana brasileira. Por ter abrangido territórios com alto valor para uma geopolítica de controle nacional, a institucionalização metropolitana desse período serviu como trunfo nas mãos do Estado, sobretudo da Esfera Federal, e foi utilizada, em alguns casos, indiferentemente ao fenômeno espacial da metropolização, apesar de se valer dele para se legitimar.

Com o fim do Governo Militar e acessão de uma certa aversão a toda estrutura que remete-se à centralização política característica deste, a questão metropolitana perde, em parte, aquela utilidade de trunfo geopolítico. Diz-se “em parte”, porque, num plano governamental, sua natureza é essencialmente a de servir a estratégias espaciais. Porém, com a Carta Magna de 1988, os Municípios agora são entes autônomos, e os Estados receberam à competência exclusiva de criar suas próprias RMs. Então, a institucionalização metropolitana parece encontrar melhores condições políticas de se estabelecer como mecanismo de cooperação e coordenação entre entes federados.

Mesmo em novas condições, tal questão não foi priorizada na maioria dos estados brasileiros, inclusive recebeu um tratamento muito superficial em grande parte das constituições estaduais. Isso porque, ao modo da Constituição de 1988, são poucas as constituições estaduais que definiram critérios para a criação de novas RMs. Por um lado, isso abre a possibilidade de se adotar novos critérios condizentes, conforme cada caso e momento – até mesmo porque a metropolização, enquanto fenômeno espacial, não é, e nunca foi, algo estático. Porém, o resultado real foi a criação de RMs sobre espaços não-metropolitanos.

De qualquer forma, na primeira década depois dos estados receberem a competência de criar suas RMs, poucas foram instituídas até o ano de 2000. Contudo, depois desse ano, observa-se no país um rápido crescimento do número de RMs, um fenômeno que tem se generalizado cada vez mais. Hoje, já são 58 RMs criadas na forma da lei, a maioria com menos de 10 anos de criação.

No caso da Grande São Luís, sua criação data de 1989, portanto 24 anos de existência legal. De fato, sua operacionalização, enquanto instância político-administrativa



voltada aos problemas regionais dos municípios em questão, nunca se efetivou. Mas, também ainda pendura o descompasso entre o espaço representado por tal institucionalização e o que há de fato, conforme importantes classificações técnicas produzidas no país. Para melhor explicar os motivos que contribuem à explicação dessa contradição, torna-se necessário resgatar outras constatações da pesquisa.

Primeiramente, averiguou-se que os motivos desta contradição não se restringem a alguma suposta condição de incapacidade técnica para identificá-la. Afinal, não faltam propostas metodológicas de identificação do fenômeno metropolitano. Além do mais, no rol dos estudos de hierarquização dos espaços urbanos, o Brasil conta com um leque suficiente de pesquisas comparativas de classificação de seu espaço urbano, algumas antes mesmo de instituídas as primeiras RMs no país.

Todavia, há de se considerar que nem sempre o fenômeno referido por um conceito corresponde ao mesmo aludido por termo homônimo de uso comum, banal. As palavras *metrópole* e *metropolização* não escapam a tal condição. Na verdade, trata-se de um exemplo típico, pois, como visto, o uso dessas expressões, perpassou por longo período de tempo, se referindo a diferentes espaços e ganhou ampla disseminação popular.

Como observou Firkowski (2013, p.23), em relação à palavra *metrópole*, por ser de uso corriqueiro, é fácil encontrar quem a conheça, mas difícil “é sua transposição para um conceito que expresse aquilo que se quer qualificar”, pois o tema “guarda uma grande complexidade em seu interior e ao qual novos sentidos vêm sendo incorporados”. E, frente às recorrentes confusões conceituais no emprego do termo, ela observa: “Mais complexo ainda é buscar um consenso para sua qualificação, seja na perspectiva teórica, seja perspectiva aplicada – no âmbito das políticas públicas, por exemplo.” (FIRKOWSKI, 2013, p.23).

Ao mencionar a “perspectiva aplicada”, a pesquisadora toca num ponto fundamental para se compreender a defesa, atualmente crescente, do que se convencionou a chamar de “efetivação da Grande São Luís”. Se tal expressão já foi usada para se referir a questões de litígios territoriais, atualmente ela é cada vez mais usada no sentido de expressar *a constituição e operacionalização de um arranjo político-administrativo específico para a Grande São Luís*.

Afinal, esse arranjo – órgão, instância ou outra denominação que se queira – remete ao principal propósito de ter sido criada a Grande São Luís. Trata-se do que *deve* ou *deveria* servir uma institucionalização metropolitana, isto é, como instrumento para gestão intergovernamental, voltada a problemas difíceis ou impossíveis de serem tratados por um

só ente federado, por sua gênese metropolitana e intermunicipal. Por outro lado, a “efetivação” de uma RM também remete ao que se *pode* fazer com tal institucionalização.

Nesse âmbito da questão, foi visto que a institucionalização metropolitana *pode* e foi usada para atingir objetivos distintos do que se *deveria* ser focado. Um controle por parte da União, ou melhor, do Governo Militar sobre estados e municípios, constituiu o primeiro grande exemplo disso. Não obstante, nesse período, o próprio governo do Maranhão ensejou instituir algo próximo dessa iniciativa, quando sancionou, um ano depois do Governo Federal criar as primeiras RMs, uma lei que pretendia definir diretrizes comuns aos municípios situados na Ilha de Upaon-Açu.

Talvez seja por essa antecedência/experiência em tratar da integração urbana na Ilha que tenha possibilitado ao Maranhão ser um dos primeiros estados a criar sua própria RM, depois de 1988. Contudo, isso ocorre num contexto novo, sobretudo no fato de agora os municípios serem entes autônomos, logo, não obrigados a aderirem ao arranjo político-administrativo instituído para a região.

De fato, os estados podem criar suas regiões metropolitanas, ou seja, definir quais municípios compõem a abrangência dessa unidade territorial e estabelecer uma estrutura político-administrativa para a mesma. No entanto, a Constituição Federal garante que os municípios possuem plena autonomia governamental e legislativa, logo não são obrigados a participarem de qualquer instância criada pelo Estado ou, mesmo, Governo Federal.

De qualquer forma, a institucionalização da Grande São Luís durante muito tempo não interessou a seus municípios, exceto à capital. Isso porque, ao menos até o ano de 2000, apenas São Luís mostrava iniciativas concreta em busca da “efetivação” da RM que faz parte, inclusive criando uma secretaria específica para tratar o assunto. Contudo, nos últimos dez anos, outros municípios da Grande São Luís mostraram-se inclinados a defenderem à “metropolização” – termo usualmente empregado na região para aludir à concretização de um mecanismo intergovernamental de cooperação e coordenação, no caso a institucionalização metropolitana. Tal sentido, portanto, difere de uma concepção teórica mais comum ao termo *metropolização*, ou seja, ela como um fenômeno eminentemente *espacial*, não necessariamente *institucional*.

Nesse período, mais especificamente em 2003, até o Poder Executivo do Maranhão retonou sua atenção em torno da questão, quando instituiu a Gerência Metropolitana. Além disso, no âmbito do Poder Legislativo, a institucionalização metropolitana volta a ser discutida, sobretudo em relação a Grande São Luís, resultando

numa alteração legal em sua composição. Em ambos os casos, tais medidas não foram suficientes para “efetivar” a Grande São Luís, “tirá-la do papel” – expressões largamente usadas por muitos que tratam a questão, sobretudo no âmbito político-governamental.

Mesmo não atingindo tal objetivo, essa retomada do interesse pela “metropolização” iria aumentar no Maranhão. A partir do ano de 2009, notadamente, por exemplo, observa-se que a Prefeitura de São José de Ribamar buscou capitanear as articulações em torno da questão. Paço do Lumiar também adere à mobilização, chegando mesmo a anunciar um convênio com São José de Ribamar para tratar de serviços públicos em localidades situadas na fronteira com este município.

Nesse mesmo ano, ainda se observa um movimento em defesa da inclusão de novos municípios à RMGSL. Então, a “metropolização” é cada vez mais tida como algo necessário e providencial, mesmo que não estivessem claras quais vantagens concretas um município usufruiria ao se tornar “metropolitano”, ao menos na forma da lei. Para entender esse ponto e o crescimento do interesse na institucionalização metropolitana no Maranhão, convém, novamente, voltar a atenção à escala nacional das condições históricas.

Desde quando criado o MCidades, em 2003, vários foram os momentos e documentos em que se registrou a necessidade de atuação governamental diferenciada aos espaços metropolitanos. Nas conferências nacionais das cidades, por exemplo, as diretrizes aí estabelecidas para a condução das políticas urbanas federais reiteram a necessidade da gestão metropolitana. Até estudos encomendados por tal ministério apontam os espaços metropolitanos do país como áreas prioritárias em certos programas federais, como no Plano de Ação em Regiões Metropolitanas, em 2004.

E convém destacar que, nesse caso, nem todas as regiões metropolitanas tidas como prioridades tinham esta condição reconhecida institucionalmente, ou seja, não eram RMs ou RIDES formais, e sim de fato. Na verdade, as condições concretas que se encontram os espaços metropolitanos no Brasil foram o fundamento de priorização – e não sua condição legal-institucional metropolitana. Afinal, quase um terço da população brasileira concentrava-se nessas localidades e, o mais importante, grande parte dessa população vivendo em graves situações espaciais, com problemas de saneamento e habitação, por exemplo.

Mas, os mesmos problemas encontrados nestes espaços metropolitanos também ocorrem em várias aglomerações urbanas, muitas das quais hoje são instituídas como regiões metropolitanas. A diferença fundamental seria, então, o tamanho, a quantidade de pessoas, cidades e recursos envolvidos? Sim, porém em parte. Como se viu,

as verdadeiras metrópoles, pelo papel que desempenham num conjunto ampliado de espaços, não só possuem alta concentração de problemas, mas também grande capacidade (técnica e financeira, logo social) para tratá-los. É essa condição que nem sempre ocorre nos espaços não-metropolitanos.

Frente à generalização dos problemas urbanos no Brasil e às dificuldades dos governos municipais em resolvê-los, a institucionalização metropolitana, nos moldes atuais, torna-se uma atrativa ferramenta de ação. Tudo indica que não se trata apenas da busca por adotar o principal paradigma da gestão metropolitana, isto é, a cooperação e coordenação intergovernamental sobre problemas de ordem metropolitana. Outras motivações têm contribuído para se recorrer a tal institucionalização.

Primeiramente, há de se considerar que a própria história dos espaços metropolitanos, em geral, reproduziu um conteúdo valorativo muito difundido acerca do que se entende por metropolitano. Esse conteúdo, no entanto, é ambivalente, pois remete certa superioridade positiva (riqueza, poder, diversidade, etc), como também negativa (pobreza, opressão, desigualdades, etc).

Nessa condição, ao se propor reconhecer determinada região como metropolitana, uma institucionalização desse tipo remete a uma concepção que, ao mesmo tempo, identifica certa superioridade espacial (a da metrópole, dentro de uma rede hierárquica de lugares), e também a existência de problemas superiores (por sua grande dimensão espacial).

De qualquer maneira, foram, primeiramente, os problemas metropolitanos que deram fundamentos para serem propostas as institucionalizações metropolitanas, tanto no Brasil como no exterior. As condições que estes problemas têm submetido uma grande parcela da população brasileira, também justificou a priorização desses espaços nas diretrizes da política urbana do país. Tudo isso, portanto, contribuiu para a criação de RMs no Brasil, sobretudo depois de 2003, quando aquela priorização começou a tomar forma nas novas condições jurídico-legais estabelecidas pela Constituição de 1988.

Contudo, não devem ser descartadas outras motivações – como às relacionadas ao Capital, enquanto agente produtor do espaço – para a criação de regiões metropolitanas, pois, mesmo antes das novas condições jurídico-legais do pós-1988, no país tal institucionalização serviu para o controle de espaços não-metropolitanos. No caso da RMGSL, alguns eventos que indicaram tal possibilidade de uso fizeram com que a “metropolização” fosse, ora defendida por uns, ora rechaçadas por outros.

O inicial desinteresse, por parte da maioria dos municípios da região, em “efetivar” a Grande São Luís se constitui em uma condição onde a possibilidade do uso da “metropolização” como recurso de controle geopolítico criou receios. Mesmo quando, depois de 14 anos de criada essa RM, os governos municipais se mostraram interessados na questão, o tema da autonomia governamental ainda reaparece como uma das preocupações dos gestores municipais.

Por outro lado, o crescimento urbano vivido na Grande São Luís, sobretudo nos municípios situados na Ilha do Maranhão, mostra-se cada vez mais problemático. Alguns desses problemas são gerados pela dinâmica do espaço intermunicipal como um todo. Os fluxos diários de pessoas, o trânsito de veículos, deterioração ambiental em função da expansão imobiliária, enfim, todas essas situações são produzidas em conjunto, por agentes situados em todos os municípios em questão – além dos que atuam à distância.

Essas situações-problema não passam despercebidas pela população que as vive. E isso tem gerado uma apropriação progressiva da Grande São Luís. E, neste processo, a sociedade civil organizada contribuiu expressivamente. Afinal, entidades têm adotado o termo “metropolitano” para se autodenominarem, como no caso de algumas associações de estudantes.

Além disso, também partiu da sociedade civil a organização de vários eventos voltados à discussão da “metropolização” da Grande São Luís. O Fórum Metropolitano, organizado pelo SENGE-MA, foi, por exemplo, um espaço importante, onde prefeituras da RMGSL dialogarem acerca da questão.

Finalmente, concluí-se que a criação da RMGSL pode até ter sido motivada a partir de uma herança da adoção de tal tipo de institucionalização como recurso de controle de um ente federado sobre outros. Porém, tal possibilidade/capacidade hoje é restrita, tanto pela experiência (e receio) do Período Militar, como também dadas às novas condições jurídico-legais. Uma vez compreendida essa situação, está havendo no Brasil uma defesa maior pela institucionalização metropolitana. As expectativas de haver com isso uma maior priorização, por parte do Poder Público, sobre uma região metropolitana, aumentaram ainda mais essa busca pela “metropolização”, mesmo que ocorra apenas no papel. Além disso, no caso da RMGSL, uma série de problemas regionais (intermunicipais) tem promovido a institucionalização metropolitana como alternativa, senão a *única*, ao menos dita como a *melhor*. De todo modo, sendo ou não uma região metropolitana de fato, a constituição espacial da Grande São Luís já apresenta situações-problema suficientemente *grandes e conurbados* para que se busque adoção de medidas em escala correspondente.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NÚMERO 845. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2007. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=845&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso: out. 2013
- APROVADA A MEIA-PASSAGEM para estudantes da região Metropolitana. Jornal Pequeno (versão on-line). 2004. Acesso: jun. de 2013. Disponível em:  
<http://jornalpequeno.com.br/edicao/2004/11/18/aprovada-a-meia-passagem-para-estudantes-da-regiao-metropolitana/>
- ALVES, Maria Abadia da Silva. **Experiências internacionais em gestão metropolitana: três estudos de caso**. 2009. Disponível em:  
<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001365.pdf> Acesso: nov. 2012.
- ARAÚJO FILHO, Valdemar de. **Antecedentes políticos-institucionais: a questão metropolitana no Brasil**. In: CARDOSO, E.D.; ZVEBIL, V.Z. (org.). Gestão Metropolitana: experiências e Perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.
- ARAÚJO, A. M. M.; CARLEIAL, A. N. 2001, O Processo de Metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. **In:** Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales, Barcelona, n. 94, p.73-98, ago. 2001. Disponível em:  
<http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-73.htm> Acesso em: ago. 2013.
- ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. **O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro**. IPEA: Rio de Janeiro, março de 1998. Disponível em:  
[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/td\\_0554.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0554.pdf) Acesso em: out de 2013.
- ASSEMBLÉIA E IBGE VÃO ASSINAR CONVÊNIO PARA DEMARCAR LIMITES TERRITORIAIS DA GRANDE SÃO LUÍS. Disponível em:  
<http://www.al.ma.gov.br/noticiasBlank.php?id=1074> Acesso: 10 fev. 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. **In:** RIBEIRO, L. C. de Q. (Org). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF, Senado, 1967.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Ministério das Cidades, 2007. Disponível em:  
<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia-Basico-dos-Programas-Habitacionais.pdf> Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Manual de apoio aos parlamentares sobre os programas do Ministério das Cidades Brasil**. Ministério das Cidades, 2005 - Ministério das Cidades. Disponível em: [www.sc.gov.br/upload\\_admin/noticias/san/Min.Cidades-Manualdeorienta%C3%A7%C3%B5esaosparlamentares.pdf](http://www.sc.gov.br/upload_admin/noticias/san/Min.Cidades-Manualdeorienta%C3%A7%C3%B5esaosparlamentares.pdf) Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. **Manual para apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/Manual\\_de\\_gua\\_e\\_Esgoto\\_2012.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Manual_de_gua_e_Esgoto_2012.pdf) Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Portaria Nº 65, de 21 de fevereiro de 2011**. Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias\\_2012/Portaria\\_N\\_65\\_Compilada2012.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2012/Portaria_N_65_Compilada2012.pdf) Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades**. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ArquivosPDF/1\\_CNC\\_-\\_Caderno\\_de\\_Resolucoes\\_-\\_Conferencia\\_Nacional\\_das\\_Cidades.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ArquivosPDF/1_CNC_-_Caderno_de_Resolucoes_-_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf) Acesso em: ago. 2013.

CARLOS, Ana Fani A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELO QUER abrir novo debate sobre a metropolização da Ilha. **GI Portal**. Disponível em: [http://antigo.gazetadailha.com.br/noticia.php?not\\_id=12072](http://antigo.gazetadailha.com.br/noticia.php?not_id=12072) Acessado em: ago. 2013.

CORDEIRO, Eduardo Cordeiro. **Política Pública de Regiões Metropolitanas: estudo de caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**. 100 f. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Maranhão: São Luís, 2007.

CORDEIRO, Eduardo Cordeiro; DINIZ, Juarez. Soares. Região Metropolitana da Grande São Luís: além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua efetivação. **In: VII Encontro Humanístico, 2008, São Luís. In: ANAIS DO VII ENCONTRO HUMANÍSTICO**. São Luís, EDUFMA, pp. 2-265.

CUNHA, Fábio Cesar Alves da. **A metrópole de papel: a representação "Londrina MetrÓpole" na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. 240 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

ENGELS, Friedrich. **A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **O estado e as políticas do urbano em São Luís**. 223f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: São Paulo, 1999.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. Região Metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece... **In: I Simpósio de Estudos Urbanos: desenvolvimento Regional e Dinâmica Ambiental**. 2011, Campo Mourão. Anais do I SEURB. Campo Mourão.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. **Metrópoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio?**. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013.

GOMES, Paulo C. da C. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997, 2ª edição, 310 p.

HAESBAERT, Rogério. **Região, diversidade territorial e globalização**. Niterói: DEGEO/UFF, 1999.

HANSEN, Mogens Herman. **The Shotgun Method: The Demography of the Ancient Greek City-State Culture**. Columbia and London: University of Missouri Press, 2006. Resenha de: HUNT, Peter. *Bryn Mawr Classical Review* 2007. Disponível em: <http://bmcr.brynmawr.edu/2007/2007-04-58.html> Acesso em: ago. 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes\\_de\\_influencia\\_das\\_cidades/regic.zip](ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/regic.zip) Acesso em: 27 set. 2012.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv19139.pdf> > Acesso em: 12 nov. 2013.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv7199.pdf> Acesso em: 12 nov. 2013.

IBGE. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

IPEA. **Um exame dos padrões de crescimento das cidades brasileiras**. TEXTO PARA DISCUSSÃO nº 1155. Brasília, 2006. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1780/1/TD\\_1155.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1780/1/TD_1155.pdf) Acesso: nov. 2013.

JOÃO CASTELO recebe prefeitos da Ilha e discute metropolização de São Luís. **Jornal Pequeno**. Disponível em: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2009/07/13/joao-castelo-recebe-prefeitos-da-ilha-e-discute-metropolizacao-de-sao-luis/> Acesso em: ago. 2013.

LACOSTE, Yves. **A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papyrus, 1988.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S.i.:s.n.], 2007. Inédito. Título original: *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000).

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. 3ª. Ed., Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.



LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: EDUSP, 2009.

Lynch, Kevin. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Diário da Assembleia**, Ata da Centésima Décima Quarta Sessão Ordinária da Segunda Sessão Legislativa da Décima Sexta Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, realizada em vinte e quatro de novembro de dois mil e oito. São Luís, 2009. Disponível em:  
<http://www.al.ma.gov.br/diario/diarioRead.php?arquivo=diario03-02-09.pdf> Acesso em: 8 out. 2012.

MARANHÃO. Diário Oficial do Poder Executivo. Ano CVII nº 070 São Luís, Quinta-feira, 11 de abril de 2013. Edição de hoje: 30 páginas. Disponível em:  
<http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20130411.pdf> Acesso em: out. 2013

MARANHÃO. **Parecer nº 151/2013**. Diário da Assembleia. Ano XL - nº 065 - São Luís, quarta-feira, 08 de maio de 2013. Edição de hoje: 20 páginas. 178º aniversário de instalação da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão 48.ª Sessão Ordinária da 3.ª sessão legislativa da 17.ª legislatura. Disponível em:  
<http://al.ma.gov.br/arquivo/diario/08052013-1259364199diario.pdf> Acesso em: jan. de 2014.

MARANHÃO. Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento **Regional Parecer N.º 001/2008**. São Luís, 2008. Disponível em:  
<http://www.al.ma.gov.br/diario/diarioRead.php?arquivo=diario13-11-08.pdf> Acesso em: 08 out. 2012.

MARANHÃO. DECRETO Nº 27.209, DE 03 DE JANEIRO DE 2011 Dispõe sobre a reorganização da Casa Civil e dá outras providências. Estado do Maranhão, Diário Oficial, Poder Executivo. ANOCV Nº 001, segunda-feira, 03 de Janeiro de 2011, Edição de Hoje: 52 páginas. Disponível em: <http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20110103.pdf> Acesso em: out. 2013.

MARANHÃO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 082, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010. (Estado do Maranhão, Diário Oficial, Poder Executivo. Ano CIV n 239 São Luís, Terça-feira, 14 de dezembro de 2010. Edição de hoje: 24 páginas. Disponível em:  
<http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20101214.pdf> Acesso em: out. 2013.

MARANHÃO. **Termo do compromisso, resultante do estudo realizado pelo IMESC acerca da redefinição e consolidação da divisão político-administrativa, entre os municípios de São Luís e São José de Ribamar**. Arquivo disponível no Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural, órgão da Prefeitura de São Luís.

MARTINE, G. et alii. 1988. A Urbanização no Brasil: Retrospectiva, Componentes e Perspectivas. **In:** ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6. Olinda, PE, out. 1988. Anais. São Paulo: ABEP. v. 2, p. 19-65.

MATTOS, Carlos A. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino americana. **In:** RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.) Metrôpoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2004.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. **Avaliação da dinâmica espacial da dengue em relação às questões socioambientais no distrito sanitário da COHAB no município de São Luís – MA.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional. São Luís. 2013.

MELO, Marcus André. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. **In:** Cadernos de Textos. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro e Escola de Governo, n.2, ago. 2000, p.155-172.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini F.. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? **In:** Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, vol. 1, 2001.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles; BARION, Maria Isabel. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **In:** REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 2b. Tipologia social e identificação das áreas vulneráveis.** Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, junho, 2005. Disponível em:  
[http://www.observatoriodasmetrololes.ufirj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.ufirj.br/produtos/produto_mc_2.pdf) Acesso em: ago. 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: relatório da atividade 1.** S.l. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Rio de Janeiro, 2004. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Regiões Metropolitanas do Brasil.** 2004. Disponível em:  
[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/observatorio\\_RMs2010.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/observatorio_RMs2010.pdf) Acesso em: 18 set. 2012.

RELATÓRIO SOBRE REGIÃO METROPOLITANA SERÁ ENTREGUE NA TERÇA-FEIRA. Disponível em: <[www.al.ma.gov.br/noticiasBlank.php?id=114](http://www.al.ma.gov.br/noticiasBlank.php?id=114)> Acesso em: 10 fev. 2007.

RIBAMAR E PAÇO DO LUMIAR firmam parceria para metropolização. **O Imparcial.** São Luís, 16, set. 2009. Disponível em:  
<http://www2.oimparcial.com.br/noticias.php?id=25832> Acesso em: 10 jan. 2011.

SÃO LUÍS. LEI Nº 4128 DE 23 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências. Disponível em:  
[http://www.saoluis.ma.gov.br/sadem/frmPagina.aspx?id\\_pagina\\_web=195](http://www.saoluis.ma.gov.br/sadem/frmPagina.aspx?id_pagina_web=195) Acesso em: jan. de 2014.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** São Paulo, Hucitec, 1993..

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo.** Razão e Emoção. 4. ed. Edusp, São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia crítica.** 6ª Ed., 1ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - Edusp, 2008.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008a . (Coleção Milton Santos; 11).

SANTOS, Nayara Marques; PEREIRA, Paulo Roberto Mendes. **Delimitações territoriais: conflitos político-administrativos entre os municípios da ilha do Maranhão.**

Disponível em: [http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Nayara-Marques-Santos-Paulo-Roberto-Mendes-Pereira.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Nayara-Marques-Santos-Paulo-Roberto-Mendes-Pereira.pdf) Acesso em: ago. 2013.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO MARANHÃO. **O Fórum Metropolitano: retrospectiva e avanços para a gestão metropolitana.** 2012. Disponível em: [www.fne.org.br/fne/index.php/fne/content/download/22705/131690/version/1/file/Forum MetropolitanoSengeMA.pdf](http://www.fne.org.br/fne/index.php/fne/content/download/22705/131690/version/1/file/Forum_MetropolitanoSengeMA.pdf) Acesso em: ago. 2013.

SOUSA, C. J. da S. de. et al. Análise espaço-temporal da urbanização na Ilha do Maranhão através da subtração de imagens multitemporais de sensoriamento remoto. **In:** XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos e VIII Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa, 2007. Livro de resumo, 2007.

SOUZA, Celina. 2003. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. **Lua Nova**, 59: 137-159. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf> Acesso em: ago. 2013.

SOUZA, Clara Raissa Pereira de. **Políticas Públicas de habitação e Transporte: o programa Minha Casa, Minha Vida em São José de Ribamar, Maranhão.** Monografia (Graduação). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual do Maranhão: São Luís, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. **In:** VII Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 1997. Disponível em: <http://flaviovillaca.arq.br/pdf/efeitos96.pdf> Acesso em: nov. 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 2001.

TEMPO DOS PARTIDOS - 2006-09-05. Discurso pronunciado pelo então deputado estadual Manoel Ribeiro. Disponível em: <http://al.ma.gov.br/deputados/discursodetailNEW.php?discursoid=29> Acesso em: out. 2013.

SÃO LUÍS TEM MAIS de 1 milhão de habitantes, anuncia o IBGE. **Jornal Pequeno** [edição on-line]. São Luís, 30 de Nov. de 2010. Disponível em: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2010/11/30/sao-luis-tem-mais-de-1-milhao-de-habitantes-anuncia-o-ibge/> Acesso em: out. 2013

SÃO LUÍS, A METRÓPOLE. **Jornal Pequeno** [edição on-line]. São Luís, 02 de Dez. de 2010. Disponível em: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2010/12/02/sao-luis-a-metropole/> Acesso em: out. 2013

ENTREVISTA EXCLUSIVA: Novo secretário garante que metropolização da Grande São Luís ‘trará benefícios a todos’. . **Jornal Pequeno** [edição on-line]. São Luís, 10 de fev. de

2007. Disponível em: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2007/02/11/entrevista-exclusiva-novo-secretario-garante-que-metropolizacao-da-grande-sao-luis-trara-beneficios-a-todos/>

CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política: território, escala de análise e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COMISSÃO APRESENTA cronograma para debater a metropolização de São Luís. Publicado pela Câmara Municipal de São Luís. Disponível em: <http://www.saoluis.ma.leg.br/noticias/comissao-apresenta-cronograma-para-debater-a-metropolizacao-de-sao-luis> Acesso em: out. 2013.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. **Gestão de bacias hidrográficas**. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=is](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=is). Acesso em: 28 Out. 2013

ROCHA, Altamar Amaral. Vianna, Pedro Costa Guedes. A bacia hidrográfica como unidade de gestão da água. **In:** II Seminário Luso-Brasileiro: agricultura familiar e desertificação, 2008, João Pessoa-PB. Editora Universitária da UFPB, 2008. Disponível em: <http://www.geociencias.ufpb.br/leppan/gepat/files/gepat022.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.