

TIAGO SILVA MOREIRA

GESTÃO METROPOLITANA: a região metropolitana da grande
São Luís e os desafios das políticas urbanas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SÓCIO ESPACIAL E REGIONAL

GESTÃO METROPOLITANA: a região metropolitana da grande São Luís e os
desafios da política urbana

TIAGO SILVA MOREIRA

Orientador: Prof. Dr. José Henrique de Paula Borralho

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre - Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Planejamento.

São Luís

2013

Moreira, Tiago Silva.

Gestão Metropolitana: a região metropolitana da grande São Luís e desafios das políticas urbanas / Tiago Silva Moreira.– São Luís, 2013.

137f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2013.

Orientador: Prof. Dr. José Henrique de Paula Borralho

1.Região Metropolitana. 2.Política urbana. 3.São Luís. 4.Gestão metropolitana. I.Título

CDU: 911.375(812.1)

GESTÃO METROPOLITANA: a região metropolitana da grande São Luís e os desafios da política urbana

TIAGO SILVA MOREIRA

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre - Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Planejamento.

Avaliação:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Henrique de Paula Borralho (Orientador)
(Departamento de História e Geografia - DHG/UEMA)

Prof. Dr. Marcelo Cheche Galves (Examinador)
(Departamento de História e Geografia - DHG/UEMA)

Prof. Dr. Juarez Soares Diniz (Examinador)
Departamento de Geociências da UFMA

São Luís
2013

Aos meus pais Ana e Isaias.
A minha esposa Sue Ellen e querido filho Lucas.
Aos meus irmãos Ismael e Cristian.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir mais essa vitória em minha vida e ter me concedido força e serenidade ao longo desta jornada.

Aos meus queridos pais Ana e Isaias por terem acreditado no meu futuro e apoiarem minhas decisões nos momentos certos.

Ao meu orientador Dr. Henrique Borralho, por sua paciência e caráter exemplar nesses anos de orientação.

Ao amigo e professor Juarez Diniz por nunca dizer não nos momentos em que precisei.

A FAPEMA por incentivar a pesquisa no Estado do Maranhão e proporcionar a bolsa de mestrado nessa jornada gratificante.

Ao Yata por nossa amizade desde a graduação e sua ajuda nos mapas e confiança profissional.

Aos meus eternos amigos de mestrado pelas discussões que muito me ajudaram na construção deste trabalho (Hélio Matos – pelas boas conversas e apoio, Carlos Wellington – pelos empréstimos de livros, Rose – por suas risadas, Josenilde – pelas correções, Flávia Gurgel – pela amizade e contribuições, Adriana Coelho - pela luta na Fapema, Vivian Gomes – pela organização da turma, Eduardo - nas discussões sobre nosso objeto, Antero - pelas análises marxistas, Karênina - pelas contribuições nas apresentações de seminários).

Aos mestres do Departamento de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial da UEMA, Dra. Zulene Muniz Barbosa, Dr. Carlos Frederico Lago Burnett, Dra. Iris Porto, Dr. Antonio José de Araujo Ferreira.

Aos amigos Dannel Madson e Arnaldo por suas contribuições e conversas nessa jornada.

A minha comadre Luciana Barros pela correção ortográfica e sua amizade maravilhosa nesse pouco tempo em que nos conhecemos.

A Silvia Cassia pela sua imensa ajuda na tradução do resumo deste trabalho.

Em especial a minha esposa Sue Ellen, pela presença constante em todos os momentos de dificuldades e alegrias na construção deste trabalho, nas leituras cansativas, no apoio incondicional nas horas de pouca inspiração, pelo seu amor que tanto me dá forças para continuar nessa jornada.

Ao Luquinha por toda sua demonstração de carinho desde que nos conhecemos, amo-te muito minha “bolotinha”.

A Grande Cidade e a Cidade não foram, para os filósofos e para a filosofia, uma simples condição objetiva, um contexto sociológico, um dado externo. Os filósofos pensaram a Cidade; trouxeram a vida urbana para a linguagem e para o conceito.

(Henri Lefebvre)

RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar o processo de metropolização da Grande São Luís e sua gestão para elucidar questões de política urbana e seu planejamento conjunto entre os municípios (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Bacabeira, Rosário e Santa Rita). Utiliza como método o dialético fundamentado em (POLITZER, 1986), pois ele permite uma maior interação com o objeto estudado, escapa do objetivismo positivista, da rigidez matemática, permitindo que entendamos o objeto problematizando-o e, assim, criando hipóteses e enfrentando os problemas e como tipo de pesquisa a qualitativa fundamentada em Gil (2000). Como instrumento de coleta de dados, foram utilizados procedimentos exploratórios como entrevistas em órgãos públicos e análise documental de ações que visem o desenvolvimento urbano na Região Metropolitana em estudo, buscando uma ponderação entre o discurso oficial e a efetivação das políticas urbanas. Apresenta como resultado o fato de que os avanços teóricos e metodológicos associados aos problemas ou às questões urbanas e regionais têm contribuído para a construção de uma análise conjunta do papel das cidades e do território, como instrumentos de planejamento para o desenvolvimento regional (MENDES, 2009, p. 67). Conclui, portanto, que o entendimento acerca da gestão metropolitana torna-se possível através das contradições encontradas na (re)construção, (re)produção do urbano. Portanto, a RMGSL no aspecto da gestão metropolitana precisa trilhar em buscar do desenvolvimento social e econômico através da produção de políticas públicas que viabilizem a população mais carente a ter acesso de fato aos equipamentos urbanos, fato este que perpassa diretamente por mecanismos de gestão compartilhada entre os municípios metropolizados.

Palavras chaves: região metropolitana – política urbana – São Luís – gestão metropolitana

ABSTRACT

This study had as goal analyzing the metropolization's process of São Luís and its management to elucidate issues about urban policy and its planning joining counties (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Bacabeira, Rosário e Santa Rita). It's used as method the reasoned dialectical (POLITZER, 1986), as it allows a bigger interaction with the subject studied, get away of the positivist objectivism, maths rigour, allowing we to understand the problem so that creating hypotheses and facing the trouble as kind of resources the quality grounded in Gil (2000). As a data collection it was used exploratory procedures like interviews in public organs and documentary analysis of actions that aim the metropolitan area under study, seeking a balance between official discourse and the practice of urban policies. It shows as result, the fact that theoretical advances and methodological as much as the troubles or urban and regional issues have been contributing to the build of a joint analysis about the function of cities and territory, as instrument of planning to the regional development (MENDES, 2009, p. 67). It concludes so that understanding of the metropolitan management becomes possible through the contradictions of the urban. To do so, the RMGSL relating to metropolitan managent needs descant seeking the social development through production of public policies that enable the most poor population to have access to the urban equipments that really permeates directly by mechanisms of management shared among metropolitan counties.

Keywords: metropolitan region - urban policy - São Luís - Metropolitan management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Evolução da mancha urbana na Ilha do Maranhão entre 1988 e 2010.....	47
Foto 1 - Confusão dos limites municipais entre Paço do Lumiar e São José de Ribamar.....	60
Foto 2 - Área do Estacionamento do Shopping da Ilha e a ocupação desordenada no seu entorno.....	70
Foto 3 - Construção da ponte quarto centenário – Obras do PAC Rio Anil em São Luís.....	73
Foto 4 - Loteamento de alto padrão em construção às margens da MA-201....	91
Foto 5 - Residencial Pirâmide, Raposa-MA.....	92
Foto 6 - Sub-moradia no município de Raposa-MA.....	93
Foto 7 - Área de construção da Refinaria Premium I entre a cidade de Bacabeira e Rosário.....	98
Foto 8 - Placa mostrando o slogan da Prefeitura de Bacabeira-MA às margens da BR 135.....	99
Foto 9 - Área do Pólo de Confecções de Rosário-MA.....	106
Foto 10 - Vista da Praça Matriz de Santa Rita-MA.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento demográfico da Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís, 1950-1991.....	46
Gráfico 2 - Taxa de crescimento demográfico (média anual por período).....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios integrantes da RM Grande São Luís de acordo com a Lei Complementar Estadual 153/2013.....	43
Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade em São Luís entre os anos de 1991 e 2010.....	55
Tabela 3 – Desigualdade da distribuição salarial em 2010.....	55

LISTA DE SIGLAS

COADEGS – Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís

CF – Constituição Federal

DER-MA – Departamento de Estrada e Rodagem do Maranhão

Etam – Escritório de Assistência Técnica aos Municípios

Gini – Grau de concentração de renda em determinado grupo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico

PEA – População Economicamente Ativa

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento

RM – Regiões Metropolitanas

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

SPVEA – Superintendência de Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UF – Unidade da Federação

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	DILEMAS DA URBANIZAÇÃO	24
1.1	Centralidades e fragmentação urbana	24
1.2	Região e cidades	26
1.3	Espaço Metropolitano x Regiões Metropolitanas	31
2	METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL	36
2.1	Histórico Econômico da Região Metropolitana da Grande São Luís.....	36
2.2	Formação da Região Metropolitana da Grande São Luís.....	41
2.3	A Segregação e o Controle do Espaço Urbano na Região Metropolitana da Grande São Luís.....	50
3	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS	58
3.1	Condição Urbana: políticas de desenvolvimento urbano na RMGSL.....	58
3.2	Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano.....	63
3.3	Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos.....	64
3.4	Relações entre cidades: além dos interesses sociais	66
4	DESENVOLVIMENTO URBANO: PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DAS CIDADES ATRAVÉS DE PLANOS DIRETORES	76
4.1	Planos Diretores: Ferramentas de planejamento ou instrumentos de uso político?.....	80
4.1.1	<u>Plano Diretor de São Luís</u>	82
4.1.2	<u>Plano Diretor de São José de Ribamar</u>	86
4.1.3	<u>Plano Diretor de Raposa</u>	89
4.1.4	<u>Plano Diretor de Paço do Lumiar</u>	94
4.1.5	<u>Plano Diretor de Alcântara</u>	96
4.1.6	<u>Plano Diretor de Bacabeira</u>	98
4.1.7	<u>Plano Diretor de Rosário</u>	101

4.1.8	<u>Plano Diretor de Santa Rita</u>	106
5	GESTÃO METROPOLITANA E COOPERAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: Consórcio Metropolitano	110
5.1	A participação popular x a questão política	110
5.2	Consórcio Metropolitano na Ilha do Maranhão	116
5.3	Tendências da Região Metropolitana da Grande São Luís	121
	CONCLUSÃO	126
	REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil entre as décadas de 1940 e 1990 é configurado por um crescimento exponencial em cidades polos como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, dentre outras, devido ao impulso dado pela industrialização e sustentado, sobretudo, através da migração campo-cidade e da imigração europeia as quais se sucederam no decorrer da primeira metade do século XX no país, garantindo, desta forma, a mão-de-obra necessária para a nova fase econômica (industrialização tardia) que o país estava vivenciando.

Entretanto, esse grande crescimento populacional mostrou que as cidades brasileiras não estavam estruturadas para suportar tal volume, gerando assim, várias problemáticas sociais decorrentes da falta de um planejamento urbano adequado que equilibrasse as demandas da população cidadina.

Os esforços feitos para contornar a questão urbana que se agrava no transcorrer das décadas, sempre se dirigiram aos recursos políticos de curto prazo, mas não em um planejamento concreto que permitisse a elaboração de diretrizes específicas para solucionar problemas dos grandes centros populacionais do país. Nesse cenário, uma das alternativas visualizadas pelo campo político foi a proposta de metropolização de grandes cidades.

Este modelo político hierárquico e também simétrico acabou sendo combinado com a aplicação mal sucedida do modelo dominante de planejamento territorial do período autoritário (entre as décadas de 1960-80) pelo qual o país passava, pois estava “inspirado na teoria dos polos de desenvolvimento, no qual o centro mais dinâmico das Regiões Metropolitanas (no caso, as capitais) acabou adquirindo preponderância nas decisões e na absorção dos investimentos.” (SCHASBERG; LOPES, 2011, p. 221)

O processo de metropolização se caracteriza pelo expressivo adensamento populacional em razão da dinâmica da economia, da produção técnica, do conhecimento, e da diversidade do trabalho centralizado em determinadas cidades que, conseqüentemente, convergiu na expansão física dos espaços urbanos, que se transformam em grandes aglomerações sobre área contínuas de ocupação e, portanto, necessitárias de políticas urbanas que visassem

equilibrar as consequências geradas pela desigualdade socioeconômica e de acesso à infraestrutura urbana.

Neste sentido, no limiar da década de 1970, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, em conjunto com as articulações de alguns governos estaduais e do então governo federal institucionalizam nove RMs pela Lei Complementar nº 14 e 20/1973 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e Rio de Janeiro incorporado em 1974). Essas RMs seriam formadas com objetivo de realização de serviços comuns de interesse metropolitano, de modo a constituir uma unidade de planejamento e gestão, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo. (RIBEIRO; MOURA et al., 2009)

Entretanto, as iniciativas para a consolidação das Regiões Metropolitanas (RM's) no Brasil começaram a existir antes mesmo da existência de base legal e jurídica para tal fim, partindo de iniciativas dos governos estaduais que começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com as características regionais e com o capital organizacional que dispunham. (ROLNIK & SOMEKH, 2000)

A regulamentação federal veio a partir da Constituição de 1967, mas devido às disputas políticas se consolidou de fato em 1973 com a Lei Federal complementar nº 14, que institucionaliza as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. De acordo com Rolnik & Somekh (2000), nessa época, a instituição das regiões metropolitanas respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade enquanto problemática e obedecendo à estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar.

Desta forma, não se levou em consideração a dinâmica de cooperação e consorciamento entre municípios metropolizados, adotando uma estrutura hierarquizada, cujo centro das decisões era os executivos estaduais, excluindo a participação dos municípios em questão.

Somente na Constituição Federal de 1988, teremos pressupostos organizativos e descentralizadores da articulação metropolitana, pois são os Estados que passam a deter o poder de constituir regiões metropolitanas decorrente das peculiaridades locais e dos processos de conurbação de cidades polos. Contudo,

algumas lacunas ficaram em aberto no texto constitucional quando trata do tema, pois os critérios de definição de uma região metropolitana não ficam claros, além da forma como as regiões metropolitanas devem ser organizadas administrativamente, já que os municípios são autônomos entre si e perante aos próprios governos estaduais e federais. Portanto, os espaços metropolitanos brasileiros foram considerados como unidades territoriais particulares, devido às funções de maior complexidade por eles exercidas na rede urbana nacional, cujo caráter não decorre, necessariamente do processo de institucionalização de entidades metropolitanas, que marca a experiência recente de gestão territorial no Brasil. (RIBEIRO, 2012, p.15)

Desse modo, de acordo com Mello (1996) os maiores obstáculos à institucionalização da gestão das áreas metropolitanas são de ordem política, pois a criação de uma entidade encarregada de administrar essas áreas geralmente enfrenta resistências das diversas esferas de governo, em especial do poder local, devido ao receio de perda de poder frente às demais instâncias governamentais.

Esse elemento ganha força quando na criação de uma região metropolitana não são definidas as formas e ferramentas de governança, principalmente no que diz respeito ao planejamento metropolitano para o desenvolvimento em conjunto dos entes envolvidos (municípios) e a gerência enquanto forma de garantia dos planos traçados. Assim, “as metrópoles, portanto, são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfão de interesse político.” (RIBEIRO, 2004 p. 23)

Essa discussão extrapola a esfera jurídica-institucional da própria metrópole, pois os agentes sociais que configuram esse *locus* mantêm relações de interesse em todas as escalas. As políticas de desenvolvimento econômico das cidades, por exemplo, ainda estão voltadas para o *locus* e não para o regional, isto é, os setores hegemônicos da sociedade urbana concentram o discurso de desenvolvimento regional, enquanto que o compartilhamento de serviços e estruturas citadinas concentra-se nas cidades polos.

Ainda, segundo comenta Ribeiro (2004, p. 23), estamos diante de uma situação descrita por muitos de *ingovernabilidade* das metrópoles brasileiras, em razão: a) do tamanho e complexidade dos problemas que se avolumam, b) do quadro de fragmentação institucional e desinteresse político e c) da inexistência de valores que impulsionam ações coletivas. Esses pressupostos mostram o empecilho

que é a questão da cooperação entre os vários agentes que configuram uma metrópole no Brasil. (grifos do autor)

O desafio que se faz presente na configuração e efetivação de metrópoles, principalmente as brasileiras é, planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2010, p.51). O que se tornou uma questão central nos últimos estudos sobre as Regiões Metropolitanas foi a forma de tratamento e análise das ações dos agentes envolvidos no planejamento e gestão das regiões, por estes pensarem o local de forma segregada e isolada e não ampliando e flexibilizando os interesses entre os municípios que constituem tal região.

Para tanto a historicidade da própria região é um ponto chave para a análise do planejamento metropolitano, visto que é na relação espaço-tempo que as cidades se metamorfoseiam transformando as paisagens naturais em paisagens artificiais, agregamentos urbanos em segregação sócio espacial, espaços comuns em espaços individuais. Nesse sentido, a discussão que cabe é a análise das formas de institucionalização de Regiões Metropolitanas, seu planejamento e sua gestão, pelo fato que é somente nesses processos que o urbano local e regional se (des)organiza com a finalidade de promover políticas urbanas que visem ao caráter social e econômico da região.

Na mesma direção, o desenvolvimento regional passa por um conjunto de iniciativas locais que visa a solucionar problemas comuns das regiões através da cooperação e integração dos agentes, garantido por um amplo processo participativo da sociedade. (SOUZA, 2009 p. 15)

A questão metropolitana é fundamental na vida cotidiana dos moradores das cidades brasileiras, mesmo que isso não seja percebido, na medida em que não existe consciência metropolitana por parte dos administradores públicos, dos políticos ou dos cidadãos. (FERNANDES JUNIOR, 2004 p. 68-69)

O trabalho aqui desenvolvido tem por objetivo analisar o processo de institucionalização da Região Metropolitana da Grande SÃO LUÍS – MA, a partir das transformações territoriais decorrentes do planejamento urbano e da efetivação da

gestão metropolitana compartilhada para a promoção do desenvolvimento regional metropolitano. Desse modo, a problemática decorrente deste estudo é a questão da incorporação de um plano metropolitano que permita uma gestão participativa na região de estudo.

Contudo, para alcançar o objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Estabelecer uma correlação entre as teorias do desenvolvimento regional, a problemática urbana e a gestão metropolitana.
- b) Identificar como a participação dos entes municipais na gestão metropolitana promove o desenvolvimento regional.
- c) Discutir o(s) plano(s) de desenvolvimento e planejamento urbano local.
- d) Analisar as políticas para gestão territorial urbana na RM da Grande São Luís.
- e) Discutir a função social da metropolização no desenvolvimento econômico e socioespacial.

Diante desses objetivos, as perguntas que se fazem no decorrer do trabalho, são: como o processo de metropolização melhoraria o desenvolvimento urbano da Grande São Luís? Como os entraves políticos dos municípios da RM da Grande São Luís afetam a gestão compartilhada? Quais as consequências socioespaciais da falta de planejamento conjunto da RM da Grande São Luís? Como a gestão metropolitana contribui para efetivar políticas urbanas de interesse comum?

Portanto, foram formuladas algumas hipóteses que norteiam o trabalho para o alcance dos objetivos:

1. Uma das principais prerrogativas é que a metrópole, enquanto entendida de forma orgânica, torna-se produto da materialização da sociedade, e isso quer dizer que o espaço se modifica ao mesmo tempo em que as relações sociais se alteram nos três principais campos de atividades humanas: economia, política e cultura.
2. Na metrópole a integração funcional entre as cidades faz com que os limites socioeconômicos do complexo urbano não mais coincidam com os limites institucionais.
3. A produção do espaço urbano atualmente está ligada a setores hegemônicos e contra hegemônicos da sociedade, em que o primeiro se configuram enquanto os detentores do poder político e econômico dentro do urbano e o

segundo são representados por agentes que lutam por uma equidade das estruturas urbanas.

4. A gestão metropolitana é uma ferramenta que corrobora para o desenvolvimento urbano, tornando possível o planejamento integrado entre as cidades.
5. À medida que o crescimento físico e estrutural de uma cidade se sobrepõe às demais cidades circunvizinhas passam a promover uma hierarquia espacial e econômica. As políticas urbanas são essenciais para a efetivação do desenvolvimento socioespacial.

O estudo que se faz sobre RM's no Brasil é de um todo complexo, visto que os fatores que permeiam as cidades brasileiras são específicos e peculiares levando em consideração, principalmente, sua historicidade como já ressaltado. Para Santos (1982, p.44), a metrópole se conjuga por ser um “organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional”. No entanto, é preciso identificar o nível de importância de cada organismo (cidade) para dimensionar o seu papel em relação a sua influência e coordenação dentro de uma rede urbana.

Portanto, para analisar as contradições do “espaço vivido”, utiliza-se o materialismo histórico dialético enquanto forma de promover uma melhor visualização do objeto de estudo, pois escapa do objetivismo positivista, da rigidez matemática, permitindo que entendamos o problema problematizando-o e, assim, criando hipóteses para confrontá-lo. Esse método tem como base o movimento e a mudança. A realidade é mutável, a história não é estática. Até mesmo o mundo, hoje, tal qual o conhecemos e concebemos está destinado a desaparecer, pois nenhuma sociedade é imóvel, tudo é transformado porque — o que vemos por toda a parte, na natureza, na história, no pensamento, é a mudança e o movimento. É por esta constatação que começa a dialética (POLITZER, 1986, p. 119).

Nessa perspectiva, o que a dialética materialista faz de diferente é captar as estruturas da dinâmica social, não da estática. Não é, pois, um instrumental de resfriamento da história, tornando-a mera repetição estanque de esquemas rígidos e já não reconhecendo conteúdos variados e novos, mas um instrumental que exalte o dinamismo dos conteúdos novos, mesmo que se reconheça não haver o novo total. (DEMO, 1985, p. 91)

Para realização da pesquisa, inicialmente foram feitos levantamentos bibliográficos que deram suporte teórico sobre o tema abordado. Para tanto, utilizou-se referências bibliográficas como Marcelo Lopes de Souza (2001), que faz uma abordagem sobre o planejamento e gestão urbana no Brasil, colocando importantes considerações teórica e metodológica sobre essa questão; Luís Cesar de Queiroz Ribeiro (2004; 2012), que faz um diagnóstico das Regiões Metropolitanas no Brasil, traçando discussões sobre a governabilidade dessas regiões; Ronaldo Guimarães Gouvêa (2005), que trata sobre a gestão metropolitana enfocando na questão administrativa e política da metrópole; Carlos; Souza; Sposito (2011), que traz uma abordagem sobre a produção do espaço urbano enfocando novas perspectivas metodológicas de estudo sobre o urbano; BRASIL (Ministério das Cidades) – Série: Como Andam as Regiões Metropolitanas (2008), que faz um diagnóstico do desenvolvimento das Regiões Metropolitanas no Brasil, dentre outros autores que deram subsídios para a construção desse estudo.

Em seguida, foram feitos levantamentos bibliográficos e documentais através de visitas às bibliotecas de instituições de pesquisa e consultas aos acervos das Universidades Federal e Estadual maranhense, com ênfase ao levantamento bibliográfico direcionado ao contexto da Região Metropolitana da Grande São Luís, da biblioteca do Núcleo Departamental de Pesquisa e Estudos em Geografia-NDPEG/UFMA e da biblioteca setorial de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA.

Ademais, foram realizadas análises nos planos diretores dos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Bacabeira, Rosário e Santa Rita, à luz do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Foram feitos levantamentos diretos, entrevistas com técnicos dos órgãos municipais e estaduais, em especial, a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil – MA.

Além desta parte introdutória, o trabalho está dividido em cinco capítulos mais a conclusão. No primeiro capítulo discutiremos alguns dilemas urbanos com base em teorias geográficas e sociológicas para situar o tema sobre o processo de urbanização brasileira e a metropolização, pois se torna necessário discutir algumas categorias empregadas no processo de planejamento urbano que, por vezes, são distorcidas ou mal empregadas. Questões como centralidade e fragmentação são

abordadas de maneira a ilustrar enquanto o fator histórico e econômico são fundamentais para entender como as políticas urbanas se tornam alvos de interesses de parcelas da sociedade que concentram o capital circulante na urbe. Outro aspecto importante discutido é a relação “Espaço Metropolitano x Regiões Metropolitanas”, pois o primeiro se configura como meio de relações sociais, econômicas, políticas e culturais; já a segunda é o espaço institucionalizado juridicamente por um agente transformador do espaço urbano, o Estado.

No segundo capítulo, discutiremos o fenômeno da metropolização e suas consequências, pois produto da ação estatal, a metropolização é fundada, principalmente, nos interesses econômicos, fruto da classe hegemônica e dominante do espaço urbano que produz e reproduz espaços favoráveis ao capital de acordo com interesses e difusão ideológica de ideias que buscam convencer os dominados dentro da urbe a aceitar sua condição de segregados e dependentes.

No terceiro capítulo, discutiremos a metropolização enquanto forma de segregação socioespacial olhando para a RM da Grande São Luís e o seu processo de formação econômica e histórico-espacial, baseando-se em teorias que possam subsidiar as análises do planejamento urbano no Brasil e na Região Metropolitana da Grande São Luís - RMGSL, mostrando que a segregação urbana está ligada diretamente com o descaso das ações das políticas urbanísticas ensejadas nas cidades do nosso país. Pois, a chamada exclusão urbanística se deve ao processo de “empurramento” das camadas sociais sem acesso à moradia para áreas instáveis e “ilegais” do ponto de vista da cidade parcelada no uso de seu solo.

No quarto capítulo, trataremos da gestão metropolitana e as competências dos municípios que formam a RM da Grande São Luís. Faremos nesse aspecto, comparações entre as funções da Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil – MA, todas em tese com caráter de promover o desenvolvimento da região metropolitana. Discutiremos os níveis de participação na gestão metropolitana através do planejamento e organização interna das cidades, evidenciando as ferramentas de planejamento urbano, isto é, os Planos Diretores Participativos dos municípios que integram a RMGSL.

No quinto capítulo, trataremos dos processos de cooperação entre os municípios na Região Metropolitana da Grande São Luís, nessa questão entraremos

na análise do “Consórcio Metropolitano da Ilha do Maranhão”, pois se apresenta como uma proposta para o desenvolvimento da região. A concentração urbana na metrópole se faz pela atração exercida pelo capital acumulado nos seus centros e em decorrência disso torna-se necessária uma discussão sobre o planejamento de forma ampla e consorciada em áreas metropolitanas. Por fim, iremos delinear um prospecto da RMGSL frente aos desafios da sua gestão.

1 DILEMAS DA URBANIZAÇÃO

1.1 Centralidades e fragmentação urbana

O grande e constante contingente de pobres, de desempregados, de empregos precários, de moradias em favelas e em cortiços, a exacerbação da violência, tudo isto vem alimentando incertezas acerca do futuro das grandes cidades brasileiras com o aprofundamento da globalização e reestruturação produtiva. (RIBEIRO, 2004)

No decorrer das últimas décadas do século XX, as cidades brasileiras apresentaram um exponencial crescimento demográfico, principalmente, em áreas urbanas. Esse fato, somado a um despreparo das cidades quanto a sua estrutura, agravou os problemas urbanos das médias e grandes cidades. O agravante se coloca em áreas essenciais da sociedade, como “escassez de habitação, levando à constituição de cortiços e favelas; saturação das vias de circulação, gerando intermináveis congestionamentos e acidentes de trânsito; insuficiência de serviços urbanos essenciais, como transporte público, abastecimento de água, rede de esgoto, ou de equipamentos como hospitais, escola etc.” (GOUVÊA, 2005, p. 30).

No entanto, à medida que as cidades ascendem através, ou da promoção das incorporações aliadas ao capital financeiro e especulativo, ou das consequências oriundas das mesmas como ocupações em áreas irregulares, refazem a lógica do centro-periferia, onde o centro é composto pelas melhores infraestruturas e a periferia marginalizada é ocupada pelos indivíduos que não possuem capital financeiro. Nesse sentido, a centralidade das cidades que oferecem melhores condições de vida entra em contradição nos seus aspectos estruturais, colocando às claras a fragmentação do tecido urbano.

A fragmentação urbana neste caso não é uma separação territorial, mas uma segregação de setores da sociedade que ocupam um mesmo espaço dentro das cidades. Os grandes centros urbanos tendem a ser descontínuos mostrando que a produção do espaço urbano é ordenada de várias maneiras, através de vários setores da sociedade e em grande parte está “relacionada à produção de moradias, mas também ao desenvolvimento de novas localizações para abrigar as atividades

econômicas, tais como indústrias, shoppings-centers, comércio e serviços” (Lencioni, 2010).

A estruturação do espaço urbano acaba por fragmentar as relações sociais vividas nas cidades induzindo a novas configurações socioespaciais através do parcelamento do solo urbano, especulação imobiliária e ocupações desordenadas que constituem um espaço descontínuo e segregado, entretanto, todos convivendo e conflitando em um mesmo território. Essa situação por vez é encarada como um enclave no fenômeno da urbanização e crescimento populacional dos centros urbanos, mas

Alguns desses fragmentos, a nosso ver, não devem ser interpretados como enclaves urbanos, porque o sentido de enclave é de algo encravado em alguma coisa. Não se trata disso, de territórios distintos mas, sim de um mesmo território que só aparentemente parece ser dois ou mais territórios independentes uns dos outros. Dizendo de outra maneira, a idéia de fragmentação e de descontínuo não absolve a idéia de unidade, pois o fragmento se constitui num pedaço de alguma coisa e o descontínuo na interrupção de algo. (LENCIONI, 2010)

A dinâmica entre os vários setores da sociedade é produto das relações socioespaciais, econômicas, culturais e políticas que se configuram na materialização dos interesses individuais e se fragmentam na medida em que os fluxos de capital visualizam interesse por determinado espaço dentro da cidade. Desta maneira, os centros urbanos que por muito tempo foram à referência locacional para o desenvolvimento e multiplicação do capital deixam lugar a espaços periféricos nas grandes cidades, que também servem de interesses capitalistas e detêm grandes somas de capital investido, principalmente no setor imobiliário. Este atrai outras infraestruturas urbanas como, por exemplo, shoppings centers, comércio e serviços, além das novas tendências como condomínios-clubes ou parques, os quais agregam grandes estruturas, voltados para um espaço fechado e individual dentro do território das cidades.

Esses espaços fragmentados se hierarquizam. Tanto quanto o trabalho e as atividades são hierarquizadas, tanto o espaço o é, também. Isso significa que no seio da equivalência, do homogêneo, emerge a diferença que se hierarquiza. A nosso ver a hierarquização permite o domínio do poder, do domínio, do comando que são instrumentais para garantir a totalidade do conjunto. (LENCIONE, 2010)

A especulação imobiliária rompe com a ideia de centro levando a descontinuidade da cidade aos limites da periferia. Essa ideia contradiz as relações homogêneas ditadas pela globalização, pois os territórios são diferentes no tempo e espaço, ademais a própria sociedade se segmenta nos aspectos econômicos e culturais agindo contra as forças de incorporação de modelos padronizados da sociedade contemporânea.

A própria produção do espaço é aliada às lutas pela hegemonia e controle do lugar disfarçada nas ações de agentes imateriais como o Estado, o mercado e o capital, mas percebida na historicidade do território, nos interesses individuais e coletivos e nos conflitos que emergem das relações socioespaciais, as quais ocupam os espaços dentro das cidades e a transforma em palco da produção e reprodução do espaço urbano.

O espaço capitalista – por excelência, homogêneo, fragmentado e hierarquizado - mantém sua unidade, se constituindo num espaço coeso por meio das redes de relações sociais que aí se produzem. Quanto mais homogêneo, fragmentado e hierarquizado for o espaço - produto e produtor -, maior a necessidade de redes, pois é por meio delas que, cada vez mais, se garante a continuidade na descontinuidade, a unidade, na fragmentação. Não é de se estranhar, então, que é na metrópole dispersa, na metrópole expandida territorialmente, na cidade-região que vamos encontrar a maior densidade de redes. De um lado, que ligam esse território à economia global; de outro, que a ligam com o restante do país e, em particular, consigo mesma, no sentido de manter unificado o espaço que na contemporaneidade está bastante disperso e fragmentado. (LENCIONI, 2010)

É nesse contexto que as cidades metropolitanas brasileiras assumem uma importante dinâmica dentro das redes de influência urbana e por se situarem em escala ampla, colocam-se no centro das relações de fluxos de capital, mercadorias e pessoas dando suporte para a reprodução do próprio capital. Contudo, possuem a mais fragmentada e hierarquizada das relações sociais e espaciais do mundo contemporâneo e urbano.

1.2 Região e cidades

Tratar de categorias é uma tarefa que nos leva a reflexão dos significados de algumas coisas, além da possibilidade de trazer conclusões e tirar dúvidas sobre

abordagens metodológicas de suma importância para o desenvolvimento de um determinado trabalho. Portanto, para esclarecer os objetivos traçados para este trabalho, abordaremos duas categorias que serão importantes para melhor entendimento do subcapítulo seguinte, que são respectivamente, a categoria de *região e cidade*.

A importância em abordar essas duas categorias neste momento, do ponto de vista metodológico, é que as mesmas podem diferenciar o processo de transformação espacial dos centros urbanos, pois algumas grandes cidades brasileiras depois da década de 1970 passaram a ser chamadas de Regiões Metropolitanas ou simplesmente Metrôpoles, que neste momento ganham novos conceitos e classificação dentro da hierarquia urbana. As cidades-polo não mais possuem um limite confundindo-se com outros territórios através do fenômeno da conurbação. A cidade dá lugar à região e a região, mesmo com um caráter unitário, é descontínua. Portanto, estabelecer essas relações e separações para que entendamos esse processo é fundamental.

A categoria cidade no Brasil é um pouco controversa, pois determinar qual espaço é ou não uma cidade e como ela está constituída é tarefa que requer uma análise pontual, pois as cidades são construídas e edificadas em tempo e espaços diferentes. Logo, para chegarmos a uma definição de cidade iremos elencar alguns pressupostos de autores da seara, mesmo que “a cidade seja definida de formas diferentes de acordo com a trajetória do autor ou a necessidade do problema posto.” (IPEA, 2010, p. 7).

No Brasil o conceito de cidade vem expresso institucionalmente através da Constituição Federal de 1988, pois

Do ponto de vista legal brasileiro, a definição institucional para designar a cidade é a de município, ente federado explicitamente definido pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O município – criado por leis ordinárias das assembleias legislativas de cada Unidade da Federação sancionadas pelo governador (BRASIL, 2002) – é composto por sede e distrito(s). A área urbana é aquela contida no perímetro urbano, definido pela lei orgânica do município. (IPEA, 2010)

Entretanto, para Beaujeu-Garnier (1997) a cidade é um exemplo complexo: é, simultaneamente, ela própria um intermediário, ou seja, uma engrenagem num outro conjunto, o das relações com o exterior. Os dois aspectos reagem um sobre o outro de múltiplas maneiras. Isso quer dizer que nesse sentido a

cidade é um sistema que liga as relações sociais e os fluxos comerciais e de comunicação, a produção e reprodução do capital seja ele financeiro, cultural, intelectual, etc.

Oliveira (1998) entende que a cidade é a expressão mais exata das ações humanas sobre o meio físico, nela ficam registradas as marcas do tempo e da evolução urbana com seus aspectos sociais e econômicos. Neste ponto podemos salientar que a constituição da sociedade urbana depende da construção histórica da cidade; no entanto, as cidades se relacionam e se entrelaçam através das redes independentemente do seu porte, isto é, cidades grandes, médias ou pequenas.

Em contrapartida, outros teóricos visualizam a cidade enquanto um organismo, expressada nas obras de Sitte (1992) e Howard (1996) levando ao atual conceito do novo urbanismo. A concepção organicista sugere uma compactação da cidade, prezando pela multifuncionalidade das diversas áreas urbanas, isto é, a cidade tem uma função de organização da sociedade.

A cidade é o resultado de uma relação íntima entre o lugar e o espaço, um palco de transformações e interações de apropriação e de memórias dessas mesmas apropriações.

Em cada cidade existe um “antes” e um “depois”, daí que ela seja a síntese de vários momentos. De um modo geral o sítio mantém-se, alterando-se a forma, o desenho urbano. Em consequência, hoje os sítios são uma síntese de vários momentos da história, com permanências sem que, no entanto, ocorra um corte epistemológico com o passado. (BETTENCOURT, 2007)

Também, segundo Fernandes (2009, p. 66), convencionou-se que cidade é um modo de organização social que promove eficiência e dinâmica econômica, desempenhando papel crucial para o produto nacional via prestação de serviços e distribuição de bens para a sociedade de um determinado espaço geográfico, maior que o seu – a região.

A região, por sua vez, é sempre um recorte territorial que pode ser teórico ou administrativo, conceitual ou simbólico (IPEA, 2010). Então partiremos primeiramente da ideia de que a região é concebida enquanto um espaço socialmente constituído por se tratar de um espaço em que as relações sociais fluem com as mesmas características no tempo e espaço, embora aspectos como os econômicos, culturais e políticos podem destoar e segmentar uma determinada região.

A noção de território “passou a englobar, para além do espaço físico ou geográfico, as vertentes do espaço administrativo, económico, social e perceptivo. Ou seja: actualmente, o conceito de território, exprime a entidade suporte, de integração e de síntese, de toda a actividade humana, com particular realce para as actividades produtivas, o *habitat*, os recursos naturais e ambientais, as identidades, bem como os agentes desses processos” (Ferreira, 2007).

Há, no entanto, abordagens sobre região levando em consideração os aspectos naturais como os que seguem a corrente determinista que vigorara no século XIX, resultando da combinação ou integração dos elementos naturais, como o clima, a vegetação, o relevo e a geologia. Portanto, nessa perspectiva a região natural é vista enquanto um grande sistema, no qual seus elementos estão integrados e interagem entre si.

Contudo, não iremos considerar essa corrente, já que o objetivo desta análise é buscar uma compreensão das cidades que se agregam e perdem sua identidade unitária, transformando-se em um conjunto dentro de um determinado espaço denominado região. Então para seguir nessa discussão iremos determinar a região enquanto uma categoria, pois ao tratarmos das Regiões Metropolitanas no Brasil não enfocaremos sua definição como conceito, mas como um território constituído institucionalmente que agrega as relações sociais em um todo.

A constituição de regiões leva a uma fragmentação espacial com o intuito de administrar melhor o território. Isso porém, não delimita a principal função da região, pois apesar da regionalização de um determinado espaço tentar passar a ideia de unidades, as relações em escala menor, ainda sim, continuam acontecendo e as forças locais ainda buscam uma hegemonia dentro da região.

FERREIRA (1989) apud IPEA (2010) utiliza três aspectos acerca do uso de regiões:

- a) regiões homogêneas – nas quais há maior similaridade entre aspectos internos, e dissimilaridade entre regiões;
- b) regiões polarizadas (PERROUX, 1949) – na qual um polo ou centro organiza a região, cujas fronteiras são mais difusas; e
- c) regiões de planejamento ou regiões-plano – cuja função primordial é servir de operacionalização ao planejamento proposto.

Nesse sentido, observamos que tratar desse conceito requer uma análise específica, já que o uso do termo “região” absorve várias funções dependendo do espaço em que ele está sendo usado. Desta forma, as “funções distintas podem

requerer recortes diferenciados do território. Isto não equivale a dizer, todavia, que há que se ter uma proposta de região para cada feição de planejamento.” (IPEA, 2010)

Entretanto, no caso das Regiões metropolitanas no Brasil, essas se enquadram primeiramente na forma de regiões de planejamento, pois foram concebidas com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”, sob o comando do estado membro. (SOUZA, 2004, p. 61)

Deste modo, a cidade torna-se região através da dinâmica da sociedade em curso, pois o crescimento populacional, industrial e estrutural das cidades sobre os limites institucionais de outros municípios extrapola a individualidade administrativa do ente federativo (município), nesse caso “o urbano organiza o território por meio da prevalência do setor de serviços e da indústria, havendo interdependência territorial entre as partes.” (IPEA, 2010)

Surge nesse contexto uma nova categoria, a cidade-região, que por sua vez nasce das inter-relações entre núcleos urbanos e da reestruturação produtiva, que é a flexibilização da acumulação do capital e das relações de produção. A cidade-pólo centraliza a maior parte da cadeia produtiva e passa a ser a gerenciadora da rede regional em que exerce influência, assim, a cidade-região é a forma urbana do processo de metropolização em seu estágio contemporâneo.

Os processos responsáveis por essa dinâmica são as novas tendências do capitalismo na era global, que tenta cada vez mais homogeneizar os espaços. Entretanto, observando esse processo em pequena escala, verifica-se uma urbanização cada vez mais fragmentada e desigual, na qual os territórios da metrópole estão mais fraturados e incomunicáveis, subvertendo o antigo projeto moderno de urbanismo racional, funcional e unitário (ARANTES, 2001).

Entretanto, dependendo do conceito usado nas análises sobre cidade e região, verifica-se que as formas de organização dos espaços qualificam determinadas áreas em detrimento de outras, assim, o aprofundamento da concentração capitalista em determinadas regiões e cidades condiciona na mesma proporção o crescimento das desigualdades e disparidades regionais verificadas em escala global, regional e local.

Segundo IPEA (2010) “a região é claramente um recorte espacial que pressupõe a análise espacial”. Isso, nas atuais análises sobre o urbano, substitui a

cidade em um contexto de redes de influência, mas não a substitui na sua totalidade espacial e representativa na escala local, pois é nesta que as relações intra-urbanas acontecem e exercem influência na regionalização de uma determinada área.

Em suma, a interdependência entre cidades é que condiciona a formação de regiões, influenciando desta maneira a criação de políticas voltadas para o planejamento regional que possa atender interesses comuns a sociedade que as compõem. Mas a tendência das análises engloba as cidades conurbadas trocando sua identidade municipal para uma regional.

1.3 Espaço Metropolitano x Regiões Metropolitanas

Analisar o espaço metropolitano brasileiro nos remete ao processo de urbanização e crescimento das cidades no Brasil, pois segundo Langenbuch (1971) apud Santos (2005) a metrópole constitui um tipo especial de cidade, que se distingue das menores não apenas por sua dimensão, mas por uma série de fatos, quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa.

O espaço metropolitano é um campo no qual a metamorfose espacial configura ao mesmo tempo centralidades e fragmentação que interligam em rede outros espaços em um movimento fluido de relações materiais e imateriais, isto é, um sistema interligado de relações socioespaciais causando um impacto significativo na formação do espaço metropolitano, pois, além da dialética entre a produção e reprodução espacial das metrópoles há, no entanto, outros fatores que determinam e qualificam a metrópole como, por exemplo, a regionalização política do espaço.

No Brasil segundo MOURA (2010, p. 16):

A metropolização do espaço tendo se iniciado em meados dos anos de 1950, intensificou-se, sobretudo, a partir dos anos 1970, a partir de dinâmicas de reestruturação produtiva, que inclui a desconcentração das atividades produtivas e a centralização do capital no núcleo da metrópole, a crescente internacionalização e ampliação dos mercados, a dispersão populacional e um significativo processo de segregação socioespacial.

Nesse aspecto evidenciamos a formação institucional da metrópole, pois o agente que efetiva politicamente a metrópole é o Estado. Entretanto, interesses hegemônicos permeiam esse processo, por meio de pressão social ou política. A transformação espacial que as cidades formadoras de regiões metropolitanas

passam é, contudo, um processo carregado de entraves, seja em caráter das relações sociais ou institucionais, pois “o fenômeno de metropolização vai muito além da denominação legal.” (SANTOS, 2005, p. 84)

Segundo IPEA (2010, p. 642) “a metropolização não consiste, a rigor, em um fenômeno, trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia”. É nesse contexto que a realidade metropolitana ganha sentido, especialmente pelo caráter multidisciplinar aplicado nas análises sobre o processo de metropolização que reflete ou tenta refletir as peculiaridades das diferentes regiões.

Deste modo, categorizar a metrópole é uma tarefa trabalhosa, haja vista que a literatura expressa essa categoria de vários ângulos e posições diversas sobre o olhar dos teóricos que tratam o assunto. Entretanto, faremos uma abordagem geral dos termos de acordo com o trabalho sobre “Hierarquização e identificação dos espaços urbano” organizado por Ribeiro (2009) tratando que a metrópole é um:

Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretizam-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerada o lugar “privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais” (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades “que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local” (SANTOS, 1990, p.9). As metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998). (grifos nosso)

O que percorre nessas categorias é a transformação espacial das cidades que está diretamente ligada com seus processos históricos. Isso podemos verificar,

principalmente, nos grandes centros urbanos como, por exemplo, São Paulo, que nas últimas sessenta décadas se transformou na maior metrópole da América Latina. Como nos fala SEABRA (2004, p.281)

A cidade tradicional, de tecido contínuo, com limites razoavelmente definidos, deu origem à metrópole. Os bairros eram unidades socioculturais de reprodução da vida; tornaram-se não mais do que fragmentos da metrópole. A partir da implosão-explosão, a cidade de bairros dá lugar à metrópole.

Destarte, o processo histórico de formação das cidades brasileiras foi descontínuo, mas centrado nos ciclos econômicos do país. Deste modo, compreender a metropolização, e em particular no Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo, notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano. (IPEA, 2010)

No entanto, há uma dualidade entre a categoria de Região Metropolitana e sua configuração espacial (ou seja, o Espaço Metropolitano), pois a definição mais elementar sobre o tema, caracteriza o Espaço Metropolitano como sendo territórios densamente povoados, com grandes malhas urbanas, integração de atividades econômicas e fluxos de comunicações e transporte bem desenvolvidos e articulados. Entretanto, do ponto de vista institucional, pode ser agrupamentos de municípios, ou até mesmo a configuração de uma província, visto que no Brasil as RMs foram “criadas” na década de 1970 pela esfera federal, e com a Constituição Federal de 1988 passou a ser competência dos estados federados criar RMs.

Esse processo de metropolização, ao mesmo tempo em que abriu a possibilidade de alteração dos limites das RMs existentes, incluindo ou mesmo excluindo municípios, desencadeou um contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades regionais, com diferentes portes de população, considerando até pequenas aglomerações urbanas, e quase sempre classificadas como metropolitanas. (MIRANDA; BITOUN, 2009)

Nesse sentido, Ribeiro (2009) critica a formação indiscriminada de Região metropolitana no Brasil, pois as RM's correspondem a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela Lei Nº 14 de 1973 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A absorção legal do termo “região metropolitana” e a materialização da faculdade constitucional de forma

indiscriminada, esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria “aglomerações urbanas” sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o polo na posição hierárquica de metrópole.

Entretanto, esses pressupostos nos condicionam a uma reflexão sobre o que de fato é uma Região Metropolitana, pois apenas a institucionalização não garante a sua formação concreta ou a sua totalidade que está imbuída de relações socioespaciais, principalmente no que diz respeito à identidade metropolitana, o sentimento de pertencimento dos indivíduos ou dos municípios envolvidos. Entretanto, o reverso também é verdadeiro, pois se apresenta como uma condicionante para a caracterização de uma metrópole no seu aspecto legal (isto é, oferece um caráter jurídico a metropolização).

A Metrópole, por ter seu conceito polissêmico, permite-nos analisá-la de vários ângulos, principalmente nas suas formas institucionais, já que as grandes discussões sobre o desenvolvimento urbano da atualidade focam-se na gestão do território; portanto, questões como gestão metropolitana é uma categoria de análise que nos consente visualizar o andamento da metrópole, tanto na sua institucionalização, quanto nos seus aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos permeando toda a sua dinâmica.

O espaço metropolitano tem nesse sentido seu desdobramento em várias vertentes, pois além do almejado desenvolvimento a metrópole também carrega a sua desarticulação entre espaços, condiciona a segregação socioespacial e classifica os espaços conforme os interesses dominantes. É lógico que no espaço metropolitano as lutas sociais se fazem entre os agentes dominantes (detentores do capital) e os agentes marginalizados que buscam espaços de resistências dentro das regiões metropolitanas.

Desta forma, o processo de metropolização no Brasil apresenta uma preocupação mínima com os impactos da urbanização sem planejamento, o que é um fato comum em países com instabilidade institucionais, característica presente em países subdesenvolvidos, portanto configurando uma dualidade entre o institucional e a realidade posta na metrópole. Maricato (2011, p, 9) faz sua crítica ao modelo de metropolização ressaltando que a reestruturação produtiva do capitalismo

afetou a urbanização no mundo inteiro gerando diversas categorias como, “metropolização expandida, fragmentação, dispersão, cidades regiões, corredores urbanos, urbanização do arquipélago, espaços ‘pós-urbanos’ são conceitos que tentam definir a ampliação da ocupação urbana no território (Un-Habitat, 2010; Ribeiro, 2004; Veltz, 1996)”.

Nesse sentido, temos novas perguntas para o processo de metropolização como: Qual o papel para as metrópoles no mundo globalizado, dominado pela financeirização e pelas novas tecnologias de informação e comunicação? Como desenvolver espaços carregados de interesses individuais sobrepostos aos coletivos? Como gestar as regiões metropolitanas oferecendo estruturas comuns em um Estado mínimo?

Esses questionamentos vão de encontro aos entraves entre o modelo de gestão territorial do Estado que tropeça no espaço político local, entretanto, em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município, como é o caso das regiões metropolitanas as questões de interesses políticos se tornam um empecilho ainda maior.

Contudo, temos nesse contexto questões que podem separar nitidamente o processo de metropolização (institucionalização de uma determinada área) e a configuração do espaço metropolitanos (sentido e vivenciado nas contradições das relações sociais) que endossam as discussões sobre a importância de se construir espaços que absorvem o projeto de crescimento econômico ao invés do desenvolvimento socioeconômico.

2 METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL

2.1 Histórico Econômico da Região Metropolitana da Grande São Luís

Nesse subcapítulo iremos focar o atual estágio da economia do que hoje configura a região metropolitana da Grande São Luís. Faremos, nesse sentido, uma análise linear dos processos históricos da economia da região até as suas novas configurações contemporâneas materializadas na então considerada primeira Região Metropolitana do estado maranhense. A economia do Estado do Maranhão, entretanto, sempre foi expressa na história através dos seus ciclos impulsionados por atividades extrativistas e agropecuárias até o início do século XX.

Temos na primeira metade do século XX a fase das incipientes indústrias têxteis em uma tentativa de substituição da economia eminentemente agrária feita pela própria aristocracia rural que tenta incorporar uma mudança de setor econômico através da introdução do sistema fabril de produção com a aplicação de capital oriundo do período algodoeiro. A mudança, no entanto, acabara por ser uma tentativa sem sucesso já que a falta de experiência nesse novo contexto econômico pusera as indústrias maranhenses desse período frente a uma concorrência interna e externa dominada por Estados de maior mercado consumidor.

[...] As nossas propriedades agrícolas sofreram uma desvalorização instantânea de 90 por cento e os nossos grandes latifundiários, perdidos o enorme capital empatado na escravatura na escravatura, procuraram salvar o que como possível, correndo a abrigar-se em São Luís para escapar à derrocada impetuosa; aqui como que desvairados, atiraram-se, como única tábua de salvação antevista em meio do dilúvio destruidor, à loucura industrial com que se pretendeu, como se muda um cenário em palco de teatro, transformar o Maranhão, escravocrata e agrícola, num parque industrial de trabalho livre. (MEIRELES, *ob. cit.*)

A empreitada do Maranhão no setor industrial durou pouco, pois vários fatores levaram o parque fabril maranhense ao declínio, dentre eles temos: altos impostos relacionados à falta de incentivos do governo que favorece os acordos com a Inglaterra, incapacidade gerencial, haja vista a falta de experiência no setor pela

antiga aristocracia latifundiária, falta de incentivo do governo, falta de tecnologia, pois os agora empresários não acompanham as mudanças técnicas no setor industrial apoiada nos poucos recursos financeiros, escassez de mão de obra qualificada para o trabalho fabril e energia elétrica, fator importante que o parque fabril necessitava para se desenvolver.

Entretanto, concomitante ao início de século XX, a economia maranhense foi complementada, mesmo que brevemente, com as exportações do arroz, algodão e do fruto da palmeira de babaçu. Essa peculiaridade se deu pelo advento da primeira guerra mundial (1914-1918). O babaçu, em especial, coloca o Maranhão novamente em um cenário internacional através da coleta do coco babaçu, pois sua amêndoa é fundamental para a produção de óleo.

É também desta fase o surgimento de um novo produto: o babaçu. Através dele, o Maranhão ensaia nova inserção no mercado externo. As primeiras exportações de babaçu datam de 1910. Entretanto, a atividade extrativista da coleta deste coco, fruto de uma palmeira encontrável em parcela significativa do território maranhense, somente passará a ter efetivo peso econômico a partir das décadas de 1940 e 1950, quando o parque industrial incorporará pequenas unidades de prensagem para a extração do óleo da amêndoa do babaçu (ARCANGELI, 1987).

A exportação desses produtos logo entrou em baixa pela retomada da economia mundial, pois os incentivos escassos por parte do governo a uma mudança de perfil econômico e a pouca relação econômica com o centro-sul do país e mesmo em relação a outros estados do Nordeste influenciaram enormemente no agravamento da debilitação econômica do Maranhão.

O grande problema para a economia maranhense de babaçu é que a maior parte de sua produção é exportada sem beneficiamento, sob a forma de amêndoas. Isto é vantajoso para os Estados consumidores do óleo de babaçu, principal produto extraído do mesmo, e prejudicial ao Maranhão que se torna sobretudo, em fornecedor de matérias-primas. Assim, sabemos que apesar de contribuir com quase 90% da produção nacional de amêndoas, não é, porém o primeiro produtor nacional de óleo, cedendo este lugar para a Ganabara que produz cerca de 35% da produção nacional enquanto o Maranhão coloca-se em terceiro lugar com uma participação de apenas 17% do total nacional. (ANDRADE, 1970, p. 172)

Entretanto, após esse período, projetos de desenvolvimento regional favoreceram o Maranhão, mas não foram suficientes para equilibrar as finanças do estado, visto que o ente federado sentia falta de um incremento econômico que pudesse ser diversificado, assim, fortalecendo sua economia. A partir da década de

1940 o Estado é incorporado no sistema produtivo nacional pelo fato da injeção de recursos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE, 1959) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, entretanto, essas iniciativas não obtiveram resultados significativos no estado.

Na década de 1940 inicia-se a inserção do Maranhão na divisão nacional do trabalho. Esta inserção vai se efetivando aos poucos na década de 1950 com a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), no regime militar com a criação das Superintendências de desenvolvimento Macrorregionais (SUDENE-Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia etc.), resultado da consolidação do novo modelo de acumulação assentado na indústria de bens de capital e na articulação de capitais entre a Avenida Paulista e as demais regiões do país. Desse modo, São Paulo vai ditando o movimento de integração do mercado nacional a partir da demanda de seu pólo industrial concentrado.

Entre as décadas de 1960 e 1970 o governo estadual cria uma superintendência que visa o desenvolvimento do estado. Esta, por sinal, não logrou grandes resultados econômicos que sustentasse o projeto, mas fez uma reestrutura viária do estado ampliando o número de estradas. A situação da economia do Maranhão nesse período é o avesso ao conhecido milagre econômico vivido no Brasil na década de 1960, mas explicado pela concentração industrial e de serviços na região sudeste.

De José Sarney (1965-1970) que, aproveitando o exemplo e a experiência do Governo Federal, criou, à semelhança da Sudene e da Sudam, com talvez exagerada autonomia, uma Superintendência do Desenvolvimento do Maranhão, Sudema, ao mesmo tempo em que fazia atacar, com firmeza, através do Departamento de Estradas de Rodagem, DER-MA, o problema da rede viária, e procurava dar maior assistência e ajuda às comunas, para um melhor esforço conjunto, através de um Escritório de Assistência Técnica aos Municípios, Etam. (MEIRELES, 2001)

Essa situação perdura até a segunda metade do século XX quando chegam ao estado grandes projetos industriais através do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) que através do Projeto Grande Carajás instalou a Estrada de Ferro Carajás interligando a Serra dos Carajás no Pará ao Porto do Itaqui no Maranhão. Esse projeto possibilitou a entrada do Maranhão e sua capital no cenário de exportação de minério de ferro para os países centrais.

A partir da segunda metade da década de 1970 começa no Maranhão a fase dos grandes projetos, que irão, sobrepondo-se à base da pecuária

extensiva e da economia camponesa tradicional, fixar os contornos socioeconômicos atuais do estado. Os grandes projetos foram desenhados a partir do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento – Governo Geisel, 1974-1978), sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce na Ilha do Maranhão, o aproveitamento da estrada de ferro existente e a instalação da Alumar (consórcio multinacional voltado à produção e exportação de alumínio em lingotes), além da expansão, com incentivos e subsídios federais e estaduais de projetos agroindustriais tais como eucalipto e bambu para celulose, pecuária bovina, cana de açúcar e álcool (HOLANDA, 2009 apud DE PAULA; HOLANDA, 2011, p. 53).

O desenvolvimento desses projetos apoiados nos investimentos e incentivos dos governos federal e estadual coloca o Maranhão na cadeia produtiva global, pois a concentração de capital oriundo desses complexos industriais no estado rompe com a economia que outrora era baseada no setor primário.

Tal empreendimento integra o Sistema Norte de Logística da CVRD e foi inaugurado em fevereiro de 1985. Para tanto, foi necessário um investimento total de US\$ 2,9 bilhões em que 10% se destinaram à infraestrutura, 14% ao porto, 20% às minas e 56% a EFC (KATZ; LIMA, 1994), o que concorreu para a geração de divisas de aproximadamente US\$ 700 milhões ao ano para o Maranhão, bem como para induzir a instalação de novos empreendimentos e transportar 400.000 pessoas/ano pelo trem de passageiros.(FERREIRA, 2008, p. 174)

Nas décadas seguintes verificou-se um crescimento significativo da economia maranhense seguida pela política de abertura econômica brasileira e os processos da deseconomia de aglomeração¹ das Regiões Sul e Sudeste para a Região Nordeste. Assim, a década de 1990 marcou uma mudança na orientação estrutural da economia brasileira e influenciou decisivamente a região nordestina e o Maranhão. Assistiu-se a uma acelerada abertura comercial, ao enxugamento das atividades estatais e ao predomínio da orientação anti-inflacionária em relação ao crescimento econômico. (De Paula; Holanda, 2011)

Neste cenário, o Projeto Grande Carajás foi criado com o objetivo de promover a exploração econômica da província mineral de Carajás, utilizando para escoação de minério para o mercado interno e externo o Porto do Itaqui

¹ O termo “deseconomia de aglomeração” é usado para representar as desvantagens de instalação industrial, quando os custos produtivos superam as vantagens. É explicado quando, aumentam os custos dos imóveis, a força dos sindicatos gera elevação dos salários, o congestionamento de tráfego amplia os custos dos deslocamentos, as regulamentações municipais geram despesas maiores etc. Essas “deseconomias de aglomeração” ajudam a explicar a chamada “fuga de indústrias” que ocorre em metrópoles de diversos lugares do mundo.

estrategicamente instalado na Ilha do Maranhão. A indústria de extrativismo mineral redireciona a atividade industrial maranhense, que passa a ter a metalurgia básica como ramo dos mais competitivos.

Por outro lado, o Consórcio Alumar, instalado no estado desde a década de 80, vem produzindo alumínio e alumina quase exclusivamente para fora do estado, para o mercado nacional e para o exterior. (DOURADO; BOCLIN, 2008, p. 60)

Esses projetos com um discurso desenvolvimentista, provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado, de estados vizinhos e outras regiões para a capital maranhense induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços. Os Complexos Industriais que se instalam no Maranhão, apesar do seu grande investimento, não disponibilizam na mesma medida o número de empregos diretos no estado e na sua capital São Luís.

São esses os dois maiores projetos do Maranhão que, de fato, ainda não estão repercutindo como poderiam na economia estadual, nem sob a forma de tributos, por força da legislação de estímulo à exportação, nem na forma de expansão, beneficiamento e industrialização dos seus produtos, que são básicos. (Dourado, 2008, p. 61)

A localização dessas indústrias, assim como o ponto de escoamento de sua produção em São Luís, influencia diretamente a oferta de serviços acompanhada pela crescente terceirização da economia. Esse setor, entretanto, é a base do que hoje se configura como economia do Estado do Maranhão e que, por conseguinte, é acompanhada por sua capital, no qual, temos a maior concentração de renda do estado.

O reflexo desse contexto econômico se verifica no PIB per capita de São Luís, pois apesar da grande concentração econômica no município, seja por causa dos empreendimentos industriais ou pelo ainda crescente setor de comércio e serviços, a concentração de renda é notável constituindo uma distribuição de renda desigual.

Contudo, a despeito do crescimento expressivo dos últimos anos, o PIB per capita de São Luís representa 93% do PIB per capita do Brasil. Isso significa que, em média, os habitantes de São Luís produzem 7% menos do que a média dos brasileiros – essa diferença é o hiato de renda per capita entre São Luís e a média nacional. Na comparação com outras capitais, o hiato aumenta de maneira significativa: é de 41% em relação ao Rio de Janeiro; 33% em relação a Manaus; e 26% em relação a Florianópolis. Isso

mostra claramente que há bastante espaço para aumentar a renda per capita de São Luís. (São Luís, 2011, p. 23)

A realidade econômica do município polo da Região Metropolitana da Grande São Luís mostra que, apesar do crescimento econômico, São Luís e os demais municípios da Ilha do Maranhão convivem com uma grande diferença social. O que foi a economia sem força e inexpressiva de décadas anteriores, mostra-se contrária e crescente. Porém, as condições estabelecidas a sua população ainda não foram rompidas, pois a desigualdade de renda é bastante elevada em São Luís. Segundo o Índice de Gini² – número que varia entre 0 (igualdade total) e 1 (concentração total) – entre as 27 capitais brasileiras, apenas Recife, Maceió, João Pessoa e Brasília têm concentração de renda superior à de São Luís. (São Luís, 2011)

Esse fato concorre para os entraves verificados nos processos de desenvolvimento da região indicando que a concentração de renda de uma pequena parcela da população residente provoca um grande “abismo social” entre grupos sociais. A economia da Região Metropolitana nos últimos anos está centrada não mais no setor industrial, que chegou nas décadas de 1970 e 1980 com seus grandes investimentos, e sim, no setor de prestação de serviços e na construção civil através das incorporadoras que agem no processo de especulação do solo urbano e funcionam também com “ímã” da atração populacional para São Luís e os municípios vizinhos.

2.2 Formação da Região Metropolitana da Grande São Luís

A Região Metropolitana da Grande São Luís foi institucionalizada ainda na década de 1990, pela Lei Complementar Estadual nº 038/98, englobando todos os municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), acrescentando posteriormente o município de Alcântara (Lei Complementar nº 63/03). A constituição da Região Metropolitana foi alterada

² É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

recentemente pela Lei Complementar nº 153/13 incluindo três novos municípios (Bacabeira, Rosário e Santa Rita) como mostra a tabela 1.

Além da RMGSL, em 2005, o governo do estado do Maranhão instituiu, através da Lei Complementar n.º 89, a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, integrada pelos municípios de Imperatriz, João Lisboa, Senador La Rocque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos e Ribamar Fiquene. Outra região que podemos salientar dentro dessa situação jurídica, política e social que abrange o território do estado maranhense é a Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE da grande Teresina, instituída pela Lei Complementar Nº 112/2001, que incorpora a cidade de Timon.

Contudo, não faremos nenhuma análise dissertativa sobre a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense ou a RIDE da Grande Teresina, pois este trabalho não tem como objetivo essas análises, mas é válida a ressalva por apresentar a formação jurídica dessas regiões pelo poder dos entes federados estaduais.

Tabela 1 - Municípios integrantes da RM Grande São Luís de acordo com a Lei Complementar Estadual 153/2013.

	MUNICÍPIOS		Ano de Efetivação	Lei de Inclusão na RM
	Nome	Fundação/ Emancipação		
REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS (MA) 8 MUNICÍPIOS	ALCÂNTARA	1648	23/12/2003	Lei complementar estadual 69/98
	BACABEIRA	1994	10/04/2013	Lei complementar estadual 153/13
	PAÇO DO LUMIAR	1959	12/1/1998	Lei complementar estadual 69/98
	RAPOSA	1994	12/1/1998	Lei complementar estadual 69/98
	ROSÁRIO	1915	10/04/2013	Lei complementar estadual 153/13
	SANTA RITA	1961	10/04/2013	Lei complementar estadual 153/13
	SAO JOSE DE RIBAMAR	1952	12/1/1998	Lei complementar estadual 69/98
	SÃO LUIS	1612	12/1/1998	Lei complementar estadual 69/98

Fonte: Dados da Pesquisa.

Voltando para o cerne da discussão, temos o processo de metropolização da Grande São Luís, que ainda está carregado de controvérsias, seja por suas características urbanas ou pela gestão desarticulada, a qual se tornou um problema tanto ao desenvolvimento da cidade polo (São Luís), quanto para as demais cidades polarizadas, sendo desta maneira classificada por muitos autores de metropolização forçada. (FERREIRA, 1999, PINTO, 2007, CORDEIRO; DINIZ, 2008)

Porém, devemos analisar o histórico do crescimento urbano da região para entender os principais pressupostos utilizados para o processo de metropolização da Grande São Luís. Assim, primeiramente, remontaremos aos períodos de crescimento populacional e os seus fatores de atração para, posteriormente, discutirmos os desdobramentos socioespaciais da RM da Grande São Luís.

O contexto de urbanização da Grande São Luís remete à impulsão que os ciclos econômicos deram ao estado maranhense durante seu processo de ocupação espacial; entretanto, antes da segunda metade do século XX o território maranhense, assim como sua capital, não despertou interesse por parte dos agentes do governo e/ou agentes econômicos em efetivar um projeto estratégico de desenvolvimento econômico na região. Desta forma, o estado maranhense e sua capital nesse período ficam fora da lógica produtiva do capitalismo mundial.

Como salientado anteriormente, esse contexto muda a partir da inserção de grandes projetos industriais na capital maranhense como o consórcio ALUMAR e Vale do Rio Doce e do porto do Itaqui, que exerceram um fator de atração populacional para a cidade de São Luís na década de 1970. Consequentemente, esse fato culmina em um processo de grande crescimento da população urbana e um gradativo inchaço da cidade que em vias de infraestrutura não atende toda a demanda que se instala nas áreas centrais e principalmente nas áreas periféricas de São Luís.

Com a instalação desses projetos na cidade, novas áreas são “abertas” direcionando o fluxo populacional para alguns eixos de ocupação como, por exemplo, os eixos das margens do rio Bacanga e Anil que “orientaram” as primeiras lavas de ocupação do solo na cidade. Entretanto, por força da especulação imobiliária alguns eixos de ocupação populacional serão beneficiados em detrimento de outros, pois

Na década de 70 verificou-se o duplo processo de ocupação direcionada: de um lado um processo “espontâneo”, através da proliferação de ocupações irregulares de áreas urbanas; e por outro lado um processo “induzido” determinado pela implantação de grande número de conjuntos habitacionais de iniciativa privada próxima a loteamentos consolidados. (São Luis, 2006)

Desse modo, o crescimento urbano de São Luís começa a se alicerçar sobre dois modelos de ocupação. O primeiro qualifica os lugares por sua proximidade de equipamentos urbanos que valorize o terreno (lugares próximos a escolas, supermercados, shopping center e órgãos públicos) além de serem atendidos por saneamento básico.

O segundo busca áreas afastadas do centro que possibilitem a instalação de suas moradias sem um devido planejamento de traçado de ruas e avenidas e muitas vezes distante de equipamentos urbanos básicos. Dessa forma, a cidade que antes se concentrava apenas no núcleo central (centro histórico) se transforma e começa a se expandir por áreas ainda não ocupadas em séculos anteriores.

O processo de produção de áreas de ocupação na capital maranhense tem geralmente ocorrido de forma semelhante no qual pessoas que estão desprovidas dos meios básicos de sobrevivência se articulam visando procurar uma área desocupada ou má utilizada para se instalarem, sendo que essa estratégia tem alguns objetivos primordiais como a produção do próprio espaço, no intuito de satisfazer a necessidade de moradia ou chamar atenção do poder público e da sociedade, visando sensibilizá-los para que possam perceber a situação degradante e humilhante a que estão submetidas. (FERREIRA, 2005, p.11)

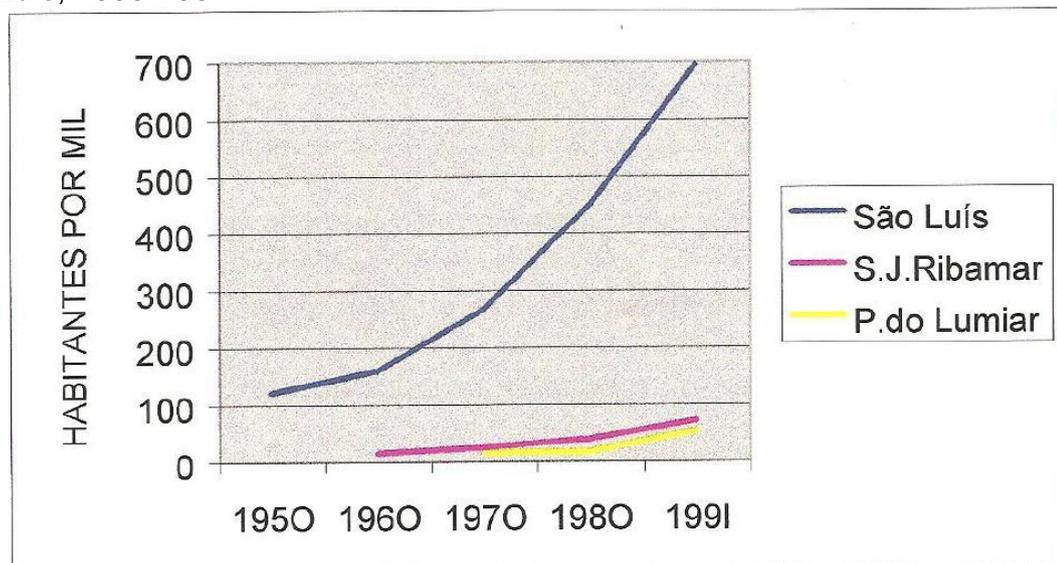
Essa situação acontece principalmente pelo processo de exclusão social daqueles que migram para os centros urbanos, atraídos pela expectativa de emprego em um novo mundo moderno e aparentemente pautado na democracia social, mas acabam engrossando a categoria de “exército de reserva”, contudo, convergindo nos índices de pobreza do urbano.

O mecanismo da “modernização, exclusão e marginalização” (Tavares e Serra, 1972, p. 52) é marcado por uma dialética infernal. Se, por um lado, a economia incorpora um certo número de pessoas ao mercado de trabalho efetivo, através de empregos recém-criados, por outro ela expulsa um número muito maior, criando de um golpe o subemprego, o desemprego e a marginalidade. O número desses “postergados” aumenta cada vez mais. É para esses remanescentes da força de trabalho nos níveis mais baixos do espectro socioprofissional que foi reservado o termo marginal. (Santos 2009, p. 42)

No espaço urbano de São Luís, algumas obras permitiram a ocupação de novas áreas como a construção das pontes José Sarney (ligando o centro da cidade ao São Francisco) e a Bandeira Tribuzzi (ligando o centro ao Jaracaty) ambas sobre o Rio Anil ligando a margem esquerda (ocupação antiga) à margem direita (novas áreas de ocupação) e a construção da Barragem do Bacanga (ligando o centro à área Itaqui Bacanga onde se localiza a região portuária da cidade e os complexos industriais), que vão permitir esse avanço populacional para essas “novas” áreas. Contudo, é desigual o atendimento de serviços públicos a essas populações, pois os equipamentos urbanos do eixo Itaqui Bacanga são escassos, o que gera problemas tanto de ordem ambiental (se referindo à falta de saneamento básico) quanto social (por exemplo, falta de escolas e hospitais na região).

Apesar de toda essa problemática a cidade continuou crescendo em termos populacionais, o que reflete na prática, a falta de infraestrutura de São Luís no atendimento a essa população. Entre 1950 e 1991, São Luís teve um crescimento muito elevado da sua população devido à impulsão provocada por esses projetos industriais, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Crescimento demográfico da Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís, 1950-1991

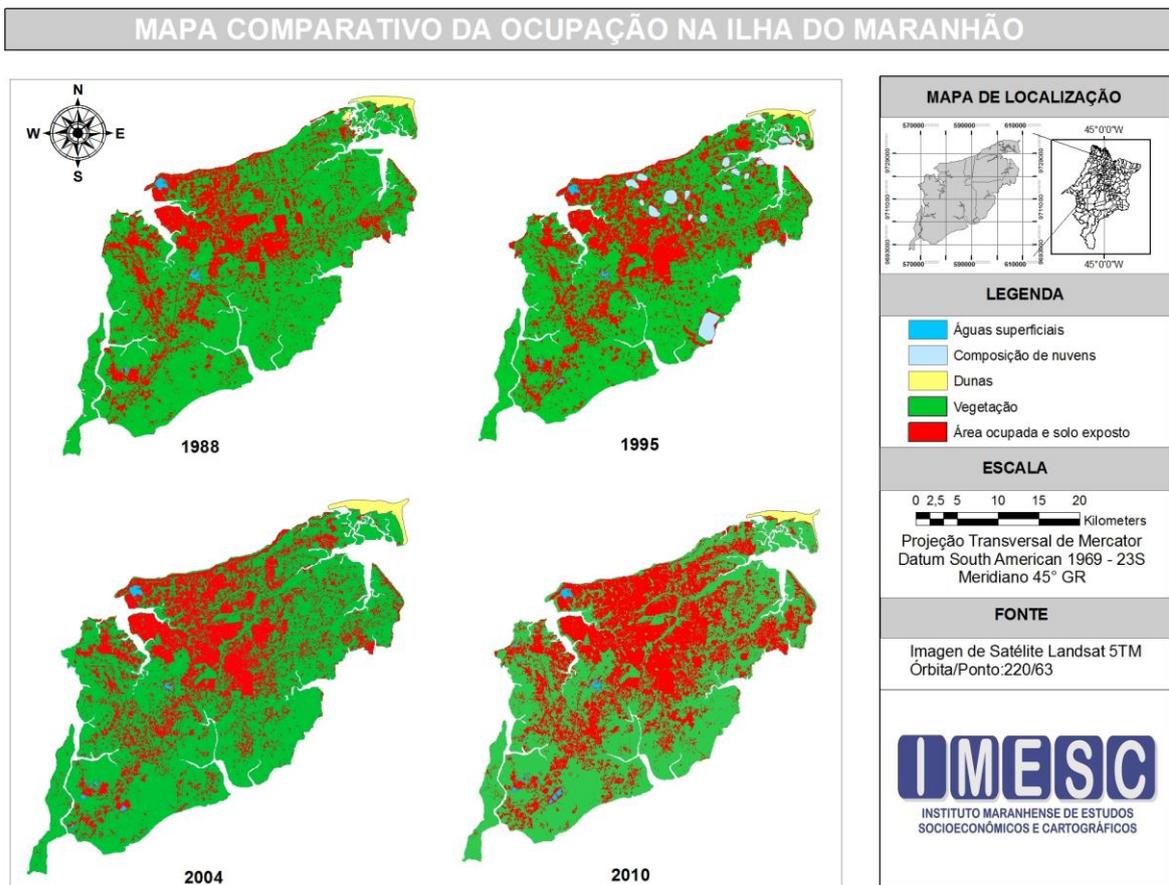


Fonte: FERREIRA, Antonio José de A. O crescimento espacial de São Luís-Ma: 1950-1991. Curitiba. Contribuições científicas do 5º congresso Brasileiro de Geógrafos. 1994.

Nos anos seguintes a evolução populacional teve um significativo aumento (mapa 1), não somente na capital do Estado do Maranhão, mas também nos demais municípios da ilha, principalmente em São José de Ribamar e Paço do

Lumiar. Esse crescimento gerou o fenômeno da conurbação entre os dois mais populosos municípios da ilha (São Luís e São José de Ribamar) em que os limites municipais se confundem gerando problemas de interesses sociais e políticos tendo em vista a falta de uma delimitação que possa caracterizar essas áreas limítrofes da aglomeração urbana.

Mapa 1 - Evolução da mancha urbana na Ilha do Maranhão entre 1988 e 2010.



Fonte: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico-IMESC.

Considera-se aqui que o dinamismo do centro principal dá origem ao crescimento do perímetro urbano, englobando por vezes outros centros urbanos já existentes, além de originar novos, configurando assim, uma aglomeração urbana.

É nesse contexto, que no final da década de 1990 surge o projeto de lei complementar para a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís que abarcaria os quatro municípios da ilha somados mais tarde com o município de Alcântara. Entretanto, os critérios levados em consideração a institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís não ficaram claros na Lei Complementar Nº 38 de dezembro de 1998, pois os aspectos estruturais da capital maranhense

nesse período não eram condizentes com os modelos de Regiões Metropolitanas existentes no Brasil até então.

Contudo, outra questão que se levanta em relação à criação da primeira Região Metropolitana do estado do Maranhão é de que forma os entes municipais deveriam gerir as áreas de interesses comuns promovendo assim um desenvolvimento regional.

No caso de São Luís, a institucionalização metropolitana também parece pouco clara. A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), criada a partir de Lei estadual de 2003, na verdade reconhece um dispositivo legal datado de 1998, que dispõe sobre o tema. A dificuldade está na formação de um órgão constituído por representantes de cada governo municipal da Região Metropolitana e também do governo estadual, ficando a participação popular regulamentada no regimento interno.

A lei refere-se a essa entidade pela sigla Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís (COADEGS). Nesse caso, a “efetivação da RMGSL”, estaria somente dada com a formação do *arranjo institucional gestor da região*, previsto em lei. Além disso, o fato de o estado possuir outra Região Metropolitana além da RMGSL, a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, formada por oito municípios da Mesorregião Oeste Maranhense (Lei Complementar Estadual 89/2005), coloca novamente a questão das institucionalizações metropolitanas em áreas que não necessariamente são metrópoles, mas sim, formas outras de aglomerações urbanas ou regionais, sem escala ou conteúdo metropolitano. (SANTOS; TRINDADE JÚNIOR, 2012)

A institucionalização da RM da Grande São Luís a primeiro momento não apresenta características significativas previstas nas literaturas para um enquadramento do termo, pois segundo Santos (1965, p.44) a metrópole é um “organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional”. Entretanto, no período de efetivação da RMGSL a cidade polo não apresentava uma influência significativa regional além dos seus municípios vizinhos, tendo ainda grandes dificuldades de atender as necessidades de sua população em termos de oferecimento de serviços especializados, em comparação às regiões metropolitanas vizinhas como Fortaleza no Ceará e Belém no Pará.

Santos (2008) chama a atenção que o processo de metropolização no Brasil tomou por base primeiramente os índices de urbanização como fator quantitativo e o volume da oferta e demanda por serviços como fator qualitativo nos processos de definição da hierarquia urbana, que mais tarde proporcionaria a criação de Regiões Metropolitanas em cidades que polarizam atividades econômicas

nacionais e regionais, além de concentrarem índices populacionais acima de um milhão de habitantes.

A população de São Luís, no período entre 1996 e 2000, apresentava uma população de 780.833 hab. e 867.690 hab., respectivamente, com taxa de crescimento de 2,31% em 1996 e 2,67% em 2000. Estes índices mostram que as taxas de crescimento populacional em São Luís tiveram um acréscimo significativo, principalmente em relação ao uso e ocupação do solo, pois as fases de ocupação da Região Metropolitana consolidaram o processo de aglomeração urbana.

“O crescimento horizontal da cidade de São Luís registrou ampliação de 2.383,28% entre 1971-1996, período em que a participação sobre as terras emersas correspondeu a 46,54% ou 94,11% sobre o total desde sua fundação, e já se projetava na direção das zonas rurais dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar.” (FERREIRA, 2009, p. 5)

O interesse pela metropolização de São Luís deveria na prática estar condicionado a proporcionar o desenvolvimento socioeconômico da região que teve seu crescimento vegetativo elevado no decorrer das últimas duas décadas, ultrapassando os limites municipais dos municípios componentes da Ilha do Maranhão. Todavia, as características estruturais e de gestão da RM desde sua criação não correspondem ao processo efetivo de metropolização, pois a metropolização desse território não teve como fator culminante o envolvimento de todos os entes envolvidos nas discussões de questões comuns.

A metropolização nesse sentido é fomentada pelo estado que na contramão do planejamento urbano, efetiva Regiões Metropolitanas sem critérios técnicos suficientes que possam subsidiar um melhor enquadramento dos seus objetivos. A passagem de competência do governo federal em criar Regiões Metropolitanas, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, para os estados sem esclarecer o enquadramento de ordem técnica gerou esse descontrole, principalmente, no que diz respeito à criação de RM's e a forma de governança dessas áreas sem que interesses individuais prevaleçam sobre os interesses coletivos.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década deste século, se dá em um contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos – expressos nas legislações das diversas unidades federativas

(UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana. (IPEA, 2010, p. 658)

Esses arranjos legislativos foram a forma pela qual os estados usaram para criar Regiões Metropolitanas sem que houvesse um planejamento antecipado de gestão e definição das áreas de interesses comuns.

A metropolização institucional se iniciou com as alterações propostas pela CF/88, alimentando-se da transferência da competência de criação das RMs para os estados e, não menos importante, da relativa ausência da União no que diz respeito a esta questão. Ela assume um papel protagonista apenas quando se trata de instituir uma Ride, ainda que pouco se tenha avançado, do ponto de vista institucional e gerencial, na gestão destes territórios. (IPEA, 2010, p. 663)

Nesse sentido, a metropolização da Grande São Luís apresenta características que estão em desacordo com parâmetros técnicos de classificação urbana; mas, a institucionalização remete a um tímido projeto de organização espacial da região, ao passo que a falta de um diálogo com os entes envolvidos e os entraves políticos por interesses individuais provam que a RMGSL está distante de uma efetivação concreta.

2.3 A Segregação Socioespacial em São Luís

Na planície avermelhada os juazeiros alargavam duas manchas verdes. Os infelizes tinham caminhado o dia inteiro, estavam cansados e famintos. Ordinariamente andavam pouco, mas como haviam repousado bastante na areia do rio seco, a viagem progredira bem três léguas. Fazia horas que procuravam uma sombra. A folhagem dos juazeiros apareceu longe, através dos galhos pelados da catinga rala. Arrastaram-se para lá, devagar, Sinhá Vitoria com o filho mais novo escanchado no quarto e o baú de folha na cabeça, Fabiano sombrio, cambaio, o aio a tiracolo, a cuia pendurada numa correia presa ao cinturão, a espingarda de pederneira no ombro. O menino mais velho e a cachorra Baleia iam atrás. (Graciliano Ramos)

A passagem da obra “Vidas Secas” nos mostra através da arte literária o subterfúgio da migração campo-cidade no país na primeira metade do século XX. A busca por melhores condições de vida ainda leva uma grande soma de “retirantes” dos lugares esquecidos pelo poder público para os grandes centros urbanos do país na perspectiva de encontrar um reduto de sobrevivência.

O processo histórico, social e político do país não permitiu o atendimento das demandas sociais que alargavam as cidades nas periferias, transformando a paisagem urbana com a fixação de moradias na luta por espaço e, por conseguinte, meios de integração social como emprego, saúde, educação, saneamento básico dentre outros.

Desta maneira, a urbanização brasileira que desponta na década de 1940 em diante apresenta uma característica de concentração populacional e de serviços urbanos em eixos regionais que, historicamente, exerceram um fator de atração econômica pautada no setor industrial, isso após a crise agroexportadora do início de 1930. O modelo que se instaura nos centros urbanos brasileiros que mudam seus aspectos econômicos é fruto da influência fordista de organização produtiva nas cidades.

Assim, o modelo centro/periferia é concebido nas escalas globais, regionais e locais em um processo de sistema produtivo que beneficia determinados locais para a reprodução do capital e outros ficam como espaços de reserva para adentrar nesse processo quando se fizer necessário para os setores hegemônicos da sociedade.

Temos então a rapidez da urbanização brasileira em que o Estado torna-se o agente que qualifica os espaços para a reprodução capitalista através dos investimentos e incentivos fiscais que influenciam na atração do capital, principalmente do capital industrial e financeiro. Nesse aspecto Harvey (2004, p. 83) ressalta que “o poder político, o governo territorial e a Administração estabelecem-se numa grande variedade de escalas geográficas e constituem um conjunto hierarquicamente ordenado de contextos politicamente estruturados nos quais acontecem os processos moleculares de acumulação de capital.”

Na hierarquia urbana temos os espaços metropolitanos exercendo um papel central de influência urbana (a nível global, nacional e regional). Seguindo o contexto da urbanização brasileira esses espaços se constituem no Brasil na década de 1970 caracterizando-se pela sua centralidade de serviços de ordem diversa e os fluxos de capital que são “bombeados” de dentro para fora e de fora para dentro das metrópoles, perifizando as relações sociais e de força de trabalho circundando os centros estruturados.

Nos países periféricos, as metrópoles formadas, na etapa da industrialização fordista (ao longo de parte do século XX), têm como característica organizarem-se de acordo com o modelo fordista de organização socioespacial centro/periferia (VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 1997). Estes espaços concentram capitais, investimentos, crescimento, modernização e, ao mesmo tempo, pobreza e precariedade. E, em geral, a fase inicial de crescimento da metrópole ocorre por meio da conurbação de municípios a partir da expansão física do município-sede, caracterizando-se pela monocentralidade. (DAVANZO et al, 2011 p. 97)

O fortalecimento econômico é o principal objetivo dos grandes centros urbanos ao mesmo tempo em que a má distribuição de renda da população evidencia, apesar do crescimento econômico, a ausência do desenvolvimento socioeconômico da população. Essa situação liga-se à fortificação do discurso de pobreza que oferece esperança de inclusão política, social e econômica em meio a um isolamento urbano da periferia quanto as suas infraestruturas dentro de um modelo político-econômico excludente.

Esse processo conhecido como segregação urbana mostra as desigualdades dentro das cidades produzidas pela concentração capitalista e através da especulação fundiária do solo urbano. As metrópoles até o fim da década de 1980 estiveram no auge da urbanização concentrada, mas perderam para as cidades médias com população entre 100.000 e 500.000 habitantes que passaram a crescer a taxas maiores do que as metrópoles.

A migração campo-cidade foi importante para o Brasil chegar ao patamar de urbanização atual, pois

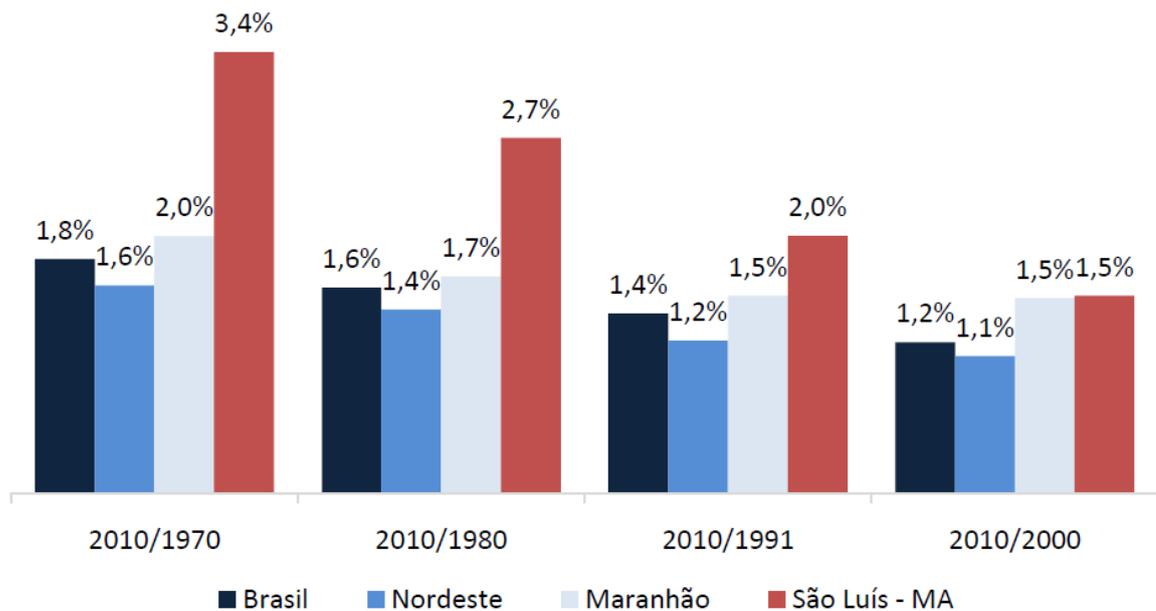
Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia. Hoje, a população urbana brasileira passa dos 77%, ficando quase igual à população total de 1980. (SANTOS, 2005, p. 31)

Isso evidencia que o rápido crescimento urbano tanto nas cidades médias quanto nas metrópoles agrava as diferenças sociais entre a população, principalmente a população que parte do campo em direção à cidade sem uma qualificação técnica para serem inseridos no processo produtivo. Essa população geralmente é empurrada para as áreas periféricas desprovidas de equipamentos urbanos necessários a sua manutenção de qualidade de vida.

Em relação a São Luís, as taxas de crescimento urbano permanecem insignificantes por muitas décadas em relação, por exemplo, a região sudeste atual, pois a economia que impulsionava a expansão urbana da cidade teve períodos de muita instabilidade refletidos na acanhada infraestrutura urbana da cidade percebida até a segunda metade do século XX.

Assim, particularizando a questão da urbanização e das desigualdades sociais em São Luís nota-se que esta cidade acompanha os mesmos processos estabelecidos aos centros urbanos do Brasil. Entre as décadas de 1970 com a introdução de grandes projetos industriais e 2010, a urbanização da cidade cresce a taxas acentuadas (Gráfico 2) provocando um inchaço populacional e a demasiada segregação urbana.

Gráfico 2 - Taxa de crescimento demográfico (média anual por período)



Fonte: IBGE – Censos Demográficos apud São Luís, 2011, p. 21.

Essa crescente demanda populacional na cidade torna-se um problema para o poder público a partir do momento em que a cidade não suporta acolher um contingente elevado que passa a ocupar áreas desprovidas de qualquer estrutura urbana à “beira” da cidade. A periferização, nesse sentido, passa a ser percebida nas novas áreas de ocupação da cidade, isto é, as áreas periféricas do município, na qual a equação entre o que é sustentável e suportável resulta em perda da qualidade de vida urbana.

Todos esses eventos proporcionaram à cidade várias mudanças sendo uma delas o aumento do contingente populacional, que no período de 1970/1980 praticamente duplicou. Em virtude desse crescimento, a cidade apresentou problemas de ordem sócio-econômica bastante visíveis. O crescimento populacional desordenado trouxe problemas de habitação, saúde, segurança e favoreceu o surgimento de ocupações irregulares, palafitas e favelas, problemas esses que têm evoluído consideravelmente, à medida que a urbanização cresce. (DINIZ, 2007, p. 169)

Segundo Villaça (2001, p. 141) uma das características mais marcantes da metrópole brasileira é a segregação espacial dos bairros residenciais das distintas classes sociais, criando-se sítios sociais muito particulares. Nesse sentido dentro dos centros urbanos há uma grande segregação social que geram problemas não somente nas cidades-polos, mas também nas cidades vizinhas conhecidas como cidades dormitórios, pois estas funcionam como um suporte para a manutenção da economia central dos centros urbanos ficando os municípios vizinhos gravitando na órbita das grandes cidades.

O crescimento urbano de São Luís na última década incorporou uma diferenciação da sua organização populacional em relação ao que se teve no final da década de 1980, pois o aumento populacional é inerente à concentração da infraestrutura urbana na cidade. Contudo, os processos de segregação urbana aumentam desproporcionalmente em relação ao crescimento da infraestrutura interna da cidade.

A urbanização em São Luís incrementou ainda mais o processo de pauperização de um grande contingente populacional, negando a inserção desse contingente no mercado formal de trabalho, mas ao mesmo tempo transformou os pobres em consumidores de alimentos e roupas industrializadas, de mercadorias eletrônicas como rádios e televisores e de serviços públicos ou privados de transportes, energia, educação e saúde. De qualquer forma, subempregados ou espaço físico. Porém, a escolha desse lugar é conseqüência direta que ela, a população, ocupa no processo produtivo. O dono de um estabelecimento industrial, seus diretores, chefes de seção, operários, faxineiros, certamente não vão morar todos no mesmo bairro e muito menos nos mesmos tipos de moradia. (DINIZ, 2007, p. 172)

A evidência da segregação acentuada em São Luís está nos índices de desemprego da PEA, pois “segundo os últimos dados disponíveis para São Luís (Censo de 2000), a taxa de desemprego atingia 22% da População Economicamente Ativa (PEA) da cidade, contra 11,8% no Maranhão, 15,9% no Nordeste e 15,3% no Brasil.” (SÃO LUÍS, 2011, p. 22)

O reflexo dessa situação pode ser observado ainda nos índices de pobreza da cidade de São Luís (Tabela 2) que entre 1991 e 2010 tiveram uma oscilação do índice de Gini, embora observemos uma elevação da renda *per capita* nesse período. O crescimento populacional e, conseqüentemente, das ocupações desordenadas retratam ainda o impacto das desigualdades sociais. Segundo os dados do Pnud (2013) sobre as análises dos dados socioeconômicos de São Luís, “a extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 16,20% em 1991 para 13,02% em 2000 e para 4,53% em 2010.”

Tabela 2 – Renda, pobreza e desigualdade em São Luís entre os anos de 1991 e 2010.

Renda, Pobreza e Desigualdade – São Luís	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	371,59	502,14	805,36
% de extremamente pobres	16,20	13,02	4,53
% de pobres	40,50	34,90	13,81
Índice de Gini	0,61	0,65	0,61

Fonte: Pnud, Ipea e FJP, 2013.

Mesmo com esses índices a capital maranhense em termos absolutos mostra que a porcentagem de trabalhadores³ formais com renda acima de 15 salários mínimos é apenas de 2,80% o que chega a quase a totalidade de renda obtida por 55,52% da população (Tabela 3) que ganha até dois salários mínimos, o que se leva a concluir que a análise de renda per capita da população de São Luís quando distribuída é superior à realidade prática, pois a concentração de renda em um percentual muito pequeno da população é de fato exorbitante.

Tabela 3 – Desigualdade da distribuição salarial em 2010.

Faixa salarial	% de trabalhadores	% da renda salarial
Até 2 salários mínimos	55,52%	22,18%
15 ou mais salários mínimos	2,80%	21,86%

Fonte: RAIS/CAGED/TEM apud Observatório Social de São Luís. Disponível em <<http://www.nossasaoluis.org.br/indicadores2012/i0509.html>>

³ Em dezembro de 2010, 55,52% dos trabalhadores registrados em São Luís (180.063 pessoas) ganhavam no máximo dois salários mínimos, absorvendo apenas 22,18% de toda a massa salarial. Com 15 ou mais salários mínimos, estavam registrados no mesmo mês apenas 2,80% dos trabalhadores (9.087 pessoas), destinatários de 21,86% da massa salarial (Fonte: RAIS/CAGED/MTE).

A ocupação do solo urbano na região, nesse sentido, é influenciada por essa conjuntura estrutural da população, pois com a inserção precária da população nas frentes de emprego formal, os desníveis sociais de ocupação do espaço é sem dúvida um entrave para o desenvolvimento da região.

Percebe-se que o espaço urbano de São Luís organiza-se em função do preço do solo. Os terrenos urbanos têm seu preço regulado pela lei da oferta e da procura. Nesse sentido, assemelham-se a todas as demais mercadorias. Aqui, a localização é essencial. Um terreno bem localizado é um passaporte visado para o seu proprietário: ele tem acesso à cidade, ou seja, às infra-estruturas públicas (água encanada, iluminação, linhas telefônicas, sistemas de transportes), aos centros comerciais e locais de trabalho, às escolas e hospitais (DINIZ, 1999 apud DINIZ, op. cit.).

Entretanto, o poder público, que via de regra deveria equacionar essas situações, ausenta-se ou pela falta de gestão efetiva ou pela corroboração com os setores hegemônicos da sociedade que visam alargar o abismo social dos grupos que compõem a sociedade. Nesse duelo de interesses urbanos é que o Estado toma para si a responsabilidade de promover políticas de fluidez econômica dentro da metrópole, mesmo contra as forças centrípetas do capital em direção ao centro. Desse modo, segundo Ferreira (2005, p. 2) o Estado

É um dos agentes sociais mais estudados, sendo que a maioria dos autores enfatizou suas contradições, já que a partir da década de 1970 ganhou corpo a tese de que o mesmo não é neutro, pois representa os interesses das classes sociais mais favorecidas, o que não significa que também não seja alvo de pressões dos outros setores da sociedade. Por exemplo, apesar de o Estado assumir uma feição de classe, em determinados momentos toma iniciativas visando mascarar os conflitos e desigualdades oriundas do modelo econômico adotado, e para tanto, contém crises e rebeliões, assim como legitima o status quo.

Na análise de (SEABRA In CIDADES, 2004, p. 417):

[...] as operações urbanas podem contar com certa unanimidade porque se apresentam com duas faces: de um lado trazem consigo o Estatuto das Cidades no qual foram consolidadas reivindicações e propostas dos movimentos sociais que reclamavam pela função social da propriedade; por outro lado, segundo o ponto de vista aqui adotado, as operações urbanas consistem numa forma engenhosa de compensação que permitem manter um fluxo de terrenos urbanos como “espaço de reserva”, os quais formam estoques de terra urbana que, enquanto tais permanecem, por lei, congelados na perspectiva de uso futuro.

Assim, observamos claramente o discurso político-jurídico em relação aos espaços urbanos que representam uma reserva especulativa de crescimento urbano dominado pela especulação imobiliária impulsionada pelos atores sociais hegemônicos, ficando áreas marginais para os setores desfavorecidos ocuparem.

A especulação imobiliária vem interferindo, de maneira agressiva, no processo de ocupação e expansão espacial da cidade de São Luís, estabelecendo um novo padrão, com a transferência de áreas residenciais de alto padrão para os subúrbios. As classes médias e altas movem-se para condomínios distantes, mas equipados com infra-estrutura urbana e complexos comerciais: Parque Shalon Ponta do Farol, Cohajap, Parque Amazonas, Santos Dumont, Parque Timbira, Cohajoli, Jardim dos Faraós, Renascença I e II, Cohafuma, Recanto dos Vinhais, Parque dos Nobres, Parque das Bandeiras. Nesses loteamentos foram instalados subcentros comerciais sofisticados (shopping centers, hipermercados), freqüentemente situados em pontos distantes, mas servidos por vias de trânsito rápido (freeways) para atender à população de alta e média renda, enquanto que subcentros comerciais populares estão situados juntos aos bairros de baixa renda. (DINIZ, 1999 apud DINIZ, 2007, op. cit.).

Aqui, abre-se uma questão referente ao planejamento urbano equitativo e participativo, pois se de um lado planejar é sinônimo de organização, por que as ocupações de áreas urbanas marginais acontecem paralelas às políticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida urbana, ou seja, antes do planejamento urbano propriamente dito? A resposta parece um pouco complexa, mas pode ser analisada do ponto de vista do que muitos teóricos chamam de crise da sociedade urbana ou crise da sociedade moderna. E é neste contexto que a falta de gestão participativa e inclusiva faz surgir dois “mundos” dentro das cidades, isto é, a cidade formal e a cidade informal.

3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

3.1 Condição Urbana: políticas de desenvolvimento urbano na RMGSL

O crescimento acelerado das cidades implicou na ocorrência de alguns fenômenos urbanos que podem causar complicações na gestão pública decorrente de interesses de ordem sociais, econômicos e políticos. Os municípios em nosso país ganham pela Constituição Federal de 1988 a responsabilidade de gerir políticas locais, portanto, autônomos nas suas funções e decisões políticas.

Isso ocorre no período em que prevaleceu a ideia de que a descentralização político administrativa estimularia a participação, ofereceria condições para o controle social das administrações públicas e contribuiria para a modernização da gestão, produzindo maior eficiência na alocação dos recursos (MARES GUIA, 2001).

A constituição inaugurada em 1988 delega aos Estados-membro através de Lei Complementar a criação de regiões metropolitanas, contrapondo assim de certa forma a autonomia dos municípios e sua forma de gestar o seu território. No quadro 1, fazemos um comparativo do tratamento constitucional entre a Constituição Federal de 1973 e a de 1988 sobre as sobre as RMs.

Quadro 1: Comparativo dos aspectos da instituição de Regiões Metropolitanas na CF de 1973 e CF de 1988.

Constituição de 1973	Constituição de 1988
<i>Modelo centralizador e autoritário (predomínio das relações verticalizadas);</i>	<i>Descentralização política e tributária (autonomia dos entes federados);</i>
<i>A União mantém o controle político das regiões mais importantes do país;</i>	<i>Municípios com o status de entes federativos, com maior autonomia política e Sistema tributário descentralizado;</i>
<i>Menor autonomia de estados e municípios;</i>	<i>Esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal e o quase imobilismo das agências metropolitanas;</i>
<i>Significativos investimentos federais nas RMs no período denominado “milagre econômico”.</i>	<i>Redução de recursos federais nas RMs, repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios.</i>

Fonte: Dados da pesquisa.

A Região Metropolitana pós-regime militar ganha uma nova concepção em sentido institucional, pois as primeiras regiões metropolitanas criadas já centralizavam um grande aparato urbano e representavam um modelo a ser seguido. Nesse contexto de descentralização institucional percebe-se em números que a criação de RM's no Brasil foi significativa já que em uma visão ampliada desse fenômeno de constituir RM's é um *status* adquirido pelos estados.

Desta forma, na constituinte de 1987 as propostas relativas à criação de Regiões Metropolitanas estavam voltadas para a maior participação dos estados e municípios, levando especialmente à necessidade da descentralização política e de transferência de competência entre os entes da federação, pois a partir da nova Constituição caberia aos estados-membros e não mais ao governo federal o poder de instituir novas Regiões Metropolitanas. Os estados-membros, apesar de sua incumbência de criação de Regiões Metropolitanas, não poderiam interferir de forma direta na administração dos municípios, pois estes são autônomos nas suas funções e decisões político-administrativas.

A Região Metropolitana, por não ser uma entidade política, pressupõe o domínio administrativo e decisório do Estado e dos respectivos Municípios de forma equânime, no sentido de que ao Estado restará a incumbência de definir o modo de administração a ser dispensado a cada Região, não retirando dos Municípios, porém, a capacidade de ingerência nas funções públicas de interesse comum. (SERRANO, 2009, p. 125)

Além disso, havia propostas sobre a natureza jurídica dessas Regiões Metropolitanas, propondo sua constituição, ora como entidades com representação política própria, ora apenas instâncias administrativas. Dentro da visão municipalista que vigorou durante o processo de elaboração da última Constituição, as Regiões Metropolitanas permaneceram como instâncias administrativas.

Entretanto, seguindo as tendências dos países subdesenvolvidos de industrialização tardia, as cidades brasileiras, entre as décadas 1990 e 2000, continuaram crescendo em termos populacionais e, conseqüentemente, muitas vezes territorialmente⁴, gerando novos dilemas e paradigmas para a gestão urbana, em que na visão administrativa dos estados-membros, criar RM seria uma solução viável para essa problemática.

⁴ Essa expansão em termos físicos e humanos formaram as aglomerações urbanas.

Outra problemática quando tratamos de municípios que estão em expansão e indo de encontro um ao outro no mesmo território (foto 1) é o caso de cidades conurbadas, pois o fato dos municípios serem autônomos em termos políticos, econômicos e tributário geram conflitos de interesses como, por exemplo, a bitributação em áreas limítrofes dos municípios.



Foto 1 - Confusão dos limites municipais entre Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Desta maneira, em regiões recém-transformadas em metrópole ou em fase de constituição, a gestão compartilhada dessas áreas requer um extenso diálogo e planejamento entre todos os setores da sociedade, seja civil ou política, de modo a equacionar medidas comuns direcionadas para as questões urbanas de interesse coletivo.

Nesse quadro, seria de esperar que as políticas urbanas recobrassem sua importância como instrumentos de promoção de mais estabilidade, produtividade e equidade. Porém, o fato é que essas políticas permanecem ainda um tanto indefinidas no plano nacional. Em parte, devido ao impasse gerado pela Constituição Federal de 1988, que resgatou a autonomia dos municípios e, ao mesmo tempo, restringiu o papel das demais instâncias de governo no enfrentamento dos problemas metropolitanos, criando alguns entraves para o equacionamento das questões regionais de modo integrado. (AZEVEDO, 2000 apud BORBA; CUNHA, 2002, p. 76)

Deste modo, a cidade de São Luís concentra os principais serviços urbanos na Ilha do Maranhão, por conseguinte, exercendo uma força centrípeta de hierarquia urbana, ligando seu tecido urbano aos outros municípios que compõe a ilha. Porém, áreas de interesses comuns aos municípios da RMGSL não são alvos de diálogos ou gestão compartilhada.

Na Lei Complementar nº 69/03, as intenções de gestão compartilhada são claras, no entanto, as práticas perpetuadas durante o último decênio não evidenciam um claro comprometimento político da questão. A situação é agravada pela falta de um entendimento dos entes envolvidos no que tange interesses comuns da região, ficando assim, questões básicas para um segundo plano como é o exemplo das políticas de mobilidade, saúde e saneamento básico.

No caso da RM da Grande São Luís, criada pela Lei Complementar nº 38/98, fica evidente os critérios políticos e jurídicos de sua concepção, mas as necessárias diretrizes de gestão que de fato pudessem mostrar a eficácia e amplitude da lei na prática não foram vinculadas nem efetivadas. Entretanto, a falta de critérios técnicos claros, no que tange a infraestrutura metropolitana no oferecimento de serviços comuns, reflete nos aspectos organizacionais das cidades, pois sem um plano de gestão participativo e de um órgão que possa intermediar os interesses comuns entre os municípios envolvidos a ligação metropolitana fica fragilizada.

Deste modo, a partir dessa contextualização é notório o “conflito de competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros” (SOUZA, 2004, p. 61), pois o pensamento político na RMGSL está centrado nos interesses individuais das diversas categorias sociais que estão convivendo dentro da região. Esse fato aliado ao crescimento populacional dos municípios inseridos na Ilha do Maranhão geram constantes entraves para as políticas de desenvolvimento regional, pois a fragmentação no planejamento da região é notória.

Na definição das diretrizes e proposições com vistas ao desenvolvimento integral do município de São Luís como um todo, no seu processo de expansão urbana, destaca-se o perceptível avanço das frentes urbanas do referido município sobre as áreas fronteiriças dos outros três, confundindo-se já inteiramente os limites municipais, com significativa alteração na distribuição espacial da Ilha visto que, com a construção de grandes conjuntos habitacionais populares, a população de São José de Ribamar e Paço do Lumiar, praticamente, foi duplicada em 1991.

O atual processo de urbanização em sentido longitudinal, a partir de São Luís, indo à São José de Ribamar, no futuro, acarretará um intenso incremento do efetivo populacional devendo as suas administrações adotarem um planejamento econômico-regional comum. Esta política comum a ser adotada pelos quatro municípios componentes da Ilha deverá conter a estrutura urbana básica, constituída por um sistema viário principal, linhas principais de transporte público (ônibus, trem, bonde, etc), e as das zonas básicas (centrais, industriais, residenciais, institucionais), a serem pormenorizadas por uma legislação específica de zoneamento, resultando num plano diretor de desenvolvimento dos municípios, em seus aspectos urbanos e nos rurais interagentes com os urbanos. (DINIZ, 2007, p. 176)

A problemática oriunda de uma definição inexistente ou ineficiente da gestão metropolitana causa não somente, na Região Metropolitana da Grande São Luís, mas em grande parte das regiões metropolitanas brasileiras questões e impasses no enquadramento dos seus planos e objetivos comuns de desenvolvimento.

A complexidade dessas novas configurações socioespaciais demanda tratamento integrado, em que o conceito de urbanismo através de parcerias e participações (setores públicos e privado e sociedade organizada) adquire novos compromissos. Projetos urbanos de impacto local e metropolitano tornam-se operações complexas em que a dimensão urbanística da intervenção é uma das dimensões conjugadas a outras como a social, a cultural, a econômica e a ambiental. (ARAÚJO, 2006, p. 193)

Deste modo, os pressupostos para criação da RM da Grande São Luís tem o objetivo primordial de identificar problemas comuns em seus municípios e abrir perspectivas de tratá-los em conjunto, justificando desta maneira a criação de uma Região Metropolitana.

No ano de 2013, a Lei Complementar Nº 69/2003 foi alterada no seu caput do art. 1º pela Lei Complementar Nº 153/2013 que inclui Rosário, Bacabeira e Santa Rita na constituição da RMGSL. Assim, a entrada de novos municípios na Região Metropolitana recentemente cria uma expectativa ainda maior em relação à gestão da região, pois as diretrizes impostas ao Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís expostas em seu art. 4º, estabelece os interesses comuns da Região Metropolitana:

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;
- XIII – distribuição de energia elétrica.

Entretanto, todos os incisos com previsão de interesses comuns na Região Metropolitana são deficientes ou não foram viabilizados ainda pela “gestão compartilhada”. Além dessa questão, o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís - COADEGS não atua efetivamente como órgão deliberativo ou consultivo na região, pois o único município que outrora criara um órgão específico para as questões exclusivamente metropolitanas foi a cidade-sede através da Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano.

3.2 Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano

Atualmente, criada pela Lei municipal de São Luís Nº 4.128 de 23 de dezembro de 2002, a Secretaria Municipal de articulação e desenvolvimento Metropolitano (Sadem), tem como objetivos expostos no seu artigo 1º (I ao XXV), dentre outros, os de: “Articular-se com os Municípios integrantes da Região Metropolitana para o desenvolvimento e atuações conjuntas; propor e coordenar a celebração dos convênios e contratos de cooperação técnica com os municípios da Região Metropolitana quando solicitados pelos órgãos da Administração Municipal; identificar oportunidades de atuação conjunta dos municípios da Região Metropolitana.”

No entanto, somente alguns projetos de integração municipal estão funcionando, porém de forma precária, na Região Metropolitana como, por exemplo, o sistema integrado de transporte público que atua acima do seu limite estrutural,

percebido pelo excesso de passageiros nos coletivos e precariedade dos terminais que recebem maior fluxos de transeuntes.

Outro interesse que ganhou forma após o sancionamento da Lei Federal 11.445/2007 é a construção de um aterro sanitário na cidade de Rosário, recém-ingressante na Região Metropolitana. A conotação desse interesse unilateral e político se deve pela falta de capacidade e infraestrutura do “lixão da ribeira”, pois este se encontra fora dos padrões especificados na Lei de Resíduos Sólidos do país, assim o intitulado “Programa de Recuperação Ambiental e Melhoria da Qualidade de Vida da Bacia do Bacanga” recomenda a

Construção de um novo aterro fora dos limites da Ilha de São Luís e formação de consórcio intermunicipal (contemplando os municípios da Ilha e Rosário) para disposição conjunta dos resíduos. (São Luís, 2011, p.110)

A gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís, no entanto, não é integrada, pois a participação em conjunto das outras cidades componentes da RM não exercem representação intermunicipal de gestão pública, fato que nos induz a acreditar em uma descontinuidade da gestão metropolitana. Além desse fato, a Sadem conta com uma receita orçamentária de 1.095.154.928, segundo dados da Lei Orçamentária Anual de 2010. No entanto, atualmente encontra-se informalmente desativada desde a gestão municipal anterior, pois segundo a assessoria de comunicação do município de São Luís, ainda não se encontra nomeado nenhum secretário.

3.3 Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos

Outro órgão criado na esfera estadual é a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil, que foi criada pelo decreto nº 27.209 de 03 janeiro de 2011 com o objetivo de formular estratégias de desenvolvimento territorial/regional, de implementação da gestão e do planejamento da execução das funções públicas de interesse comum em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas no Maranhão, com prioridade na RMGSL.

A secretaria foi criada para ser complementar às ações estratégicas dos órgãos deliberativos das regiões metropolitanas do estado, mas se encontra em um

patamar embrionário dentro da questão metropolitana, apesar da sua participação política junto das reuniões e audiências públicas da região Metropolitana da Grande São Luís.

Em entrevista ao órgão constatou-se em relação à própria gestão metropolitana um distanciamento em relação aos municípios inseridos na RM, pois quando perguntado através de questionário aberto sobre a existência de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano na Grande São Luís, a resposta do representante da Secretaria de Assuntos Metropolitanos, senhor Berilo Macedo da Silva (Assessor Técnico), foi de pronta negativa, afirmando que para tanto necessitaria da implantação da Gestão Metropolitana.

A questão que se coloca nessa situação é o próprio objetivo da secretaria que para atuar necessita da efetivação da própria gestão compartilhada da Região Metropolitana. Desta forma, a atuação da secretaria está limitada ou não atuante na referida região. Assim, questionados sobre os projetos de desenvolvimento ou em desenvolvimento na RM tivemos a seguinte resposta: “*não existem programas de Gestão Metropolitana sendo implantados na RMGSL, mas projetos isolados do Estado e dos Municípios*”. (grifo nosso)

A evidência da falta de diálogo entre os entes federados ou de uma cooperação entre os municípios da RM é um entrave que dificulta os objetivos traçados na lei de criação da RM para a almejada gestão metropolitana. Ao tratar sobre como as prefeituras portam-se frente à proposta de gestão compartilhada e quais trabalhos estão sendo realizados para se conseguir essa cooperação, o assessor técnico pontuou os seguintes fatos:

Todos os municípios integrantes da RMGSL, com exceção de São Luís, se manifestaram espontaneamente favoráveis a implantação da gestão metropolitana em seminários, na mídia e em reuniões políticas.

As iniciativas de criação de instituições com esse objetivo pelo Governo do Estado e pelo município polo são exemplos de ações realizadas nesse sentido.

O Governo do Estado criou em 2011 a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos com o objetivo de formular estratégias de desenvolvimento territorial/regional, de implementação da gestão e do planejamento da execução das funções públicas de interesse comum em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas no Maranhão, com prioridade na RMGSL. Assim esta Secretaria estuda proposta do Estado para em conjunto com os municípios desenvolverem a implantação da gestão Metropolitana da RMGSL.

A criação da secretaria pelo estado em 2011 é o que se tem de concreto. O traçado de ações e estratégias para o desenvolvimento da RMGSL é ainda abstrato, pois depende de vários fatores, inclusive das políticas públicas urbanas que possam equilibrar a condição social extremamente desigual na Região Metropolitana da Grande São Luís, que privilegia ações isoladas/individuais para atender interesses por grande parte de setores hegemônicos da sociedade.

Porém, os motivos apontados pelo representante da secretaria responsáveis pelos entraves para efetivação da gestão metropolitana, foram os seguintes:

- Estrutura federativa como obstáculo à discussão regional, pela grande autonomia dos municípios.
- Peso do município polo nas ações no território metropolitano.
- Agentes dos grandes empreendimentos de escala metropolitana articulando diretamente com os municípios.
- Questões políticas.
- Protagonismo dos prefeitos, relação direta (estadual e federal).

Nesses apontamentos dois fatores chamam a atenção para a questão do planejamento e gestão metropolitana, relacionados ao seu desenvolvimento e efetivação da gestão compartilhada. A primeira é a autonomia dos municípios metropolizados (que se trata de questões de ordem política), e a segunda são as atuações dos grandes empreendimentos que atuam fortemente na produção do espaço urbano e interferem político e economicamente na região.

Sobre essas questões, discutiremos nos capítulos que se seguem, pois tentaremos contextualizar de forma direta como essas singularidades interferem na gestão metropolitana e evidenciam os interesses hegemônicos do capital na produção do espaço citadino.

3.4 Relações entre cidades: além dos interesses sociais

Como ressaltamos anteriormente, o crescimento acelerado de muitas cidades no Brasil, principalmente, a partir dos anos de 1980 trouxe consigo alguns paradigmas para o desenvolvimento urbano, dentre os vários que poderíamos exemplificar e nos debruçarmos. Entretanto, escolhemos dois, que por seu

semblante teórico materializados nos discursos e por vezes na prática da gestão pública, aludem melhor nossos objetivos.

O primeiro desses paradigmas diz respeito como as cidades deveriam se organizar para manter um efetivo desenvolvimento social e econômico da sua população. No segundo temos as tentativas de estabelecer modelos ideais de planejamento e gestão nas cidades que, de certo, encontraremos vários agentes sociais que são carregados de interesses diversos. Contudo, para começar nosso diálogo devemos fazer a seguinte indagação: De qual desenvolvimento estamos tratando?

Em muitas cidades o modelo adotado para o desenvolvimento reflete o discurso urbanístico que se “fundamenta na ideia de que a forma construtiva da cidade é a última causa do bem-estar da sociedade urbana e em que a prática urbanística do planejamento das transformações espaciais urbanas é a condição necessária para adequar a cidade às condições técnico-econômicas [...]”. (ROBIRA, 2006, p. 432)

Assim, a questão metropolitana está ligada diretamente a essa noção de reestruturação urbanística das cidades, pois os urbanistas brasileiros nas últimas décadas adotaram um modelo funcional das cidades, pautando-se no modelo urbanístico norte-americano dos *shoppings centers*⁵, redutos comerciais carregados de significados da vida moderna na fase do capitalismo financeiro, isto é, uma cidade com características flexíveis, rompendo desta maneira com o planejamento fordista das cidades industriais.

Santos (2005, p.123), afirma que “estamos diante de um novo patamar quanto à divisão territorial do trabalho”, pois, a cidade é um espaço de consumo e, portanto, deve ser cada vez mais atrativa ao capital que se torna ainda mais seletivo, dinâmico e globalizado que ora pode está investido em uma região, ora pode mudar de acordo com interesses lucrativos.

Mas, como afirma Rosa (2010, p. 43) “o espaço é um espaço político, por ser uma materialização de diversas ações dotadas de intencionalidade, podemos estabelecer uma relação entre a produção espacial e o planejamento urbano,

⁵ A criação dos *shopping centers* parece ser um fator que acelerou as transformações observadas nas grandes metrópoles e produziu um novo mapa urbano. Estes estabelecimentos retiraram do centro da cidade o papel antigo e, quase que exclusivo, de oferecer produtos para a venda, desde o aparecimento das cidades e praças medievais por onde circulavam todas as classes sociais imbuídas do propósito de mercadejar e/ou de estreitar relações sociais. (ANDRADE, 2007, p.18)

entendido aqui, como uma estratégia política adotada para reproduzir o espaço de acordo com as novas demandas do capital.”

Portanto, a “cidade mercadoria” ganha forma, e espaços são negociados pelos agentes urbanos com um discurso desenvolvimentista, entretanto, caracterizado ainda pelo acesso desigual e excludente de grande parte da população de baixa renda, na medida em que crescem as desigualdades socioespaciais na cidade.

O discurso urbanístico possui a mesma unidirecionalidade que a das ciências da matéria: não contemplam o entorno. Isto é, não contemplam nem consideram que a matéria transformada pode produzir, por sua vez, novos estados do material e do imaterial, e vice-versa. Esse caráter unidirecional do urbanismo impede que se considere a diversidade e a heterogeneidade dos efeitos sociais e econômicos derivados das práticas urbanas; torna impossível valorizar a inutilidade ou a negatividade das intervenções urbanísticas para muitas das pessoas que vivem na cidade, e das atividades que nela se desenvolvem. (ROBIRA, 2006, p. 433)

A dinâmica socioespacial é fluida haja vista que os agentes de transformação espacial alteram, constantemente, de acordo com seus interesses as paisagens urbanas, e nesse contexto temos no caso específico de São Luís e seu entorno a volatilidade desse discurso, principalmente, no que tange à organização espacial da cidade, levando em consideração que a produção urbana da cidade é voltada para atender os detentores do capital em detrimento da população paupérrima que subsiste em condições mínimas de dignidade humana.

O capital, isto é, mais precisamente, os agentes capitalistas delegam ao Estado a função de assistência e proteção social. Sendo este um modelo neoliberal, o que se pode esperar são ações que possam primeiramente beneficiar a reprodução do próprio capital, pois, ainda segundo Rosa (2010, p. 44):

Se o capital torna-se mais seletivo e móvel, ele ainda encontraria resistência nas esferas oficiais de poder. Por isto que apesar de uma consequência da globalização ser a valorização da questão local, podemos dizer que esta mudança não seria eficaz se o capital não se apropriasse dos aparelhos de planejamento urbano.

Exemplificando essa situação, observamos na construção de estabelecimentos comerciais denominados *shoppings centers* na cidade e outros variados de menor porte, aspectos de uma reestruturação econômica que delinea os espaços na cidade, pois em menos de duas décadas quatro *shoppings centers* se

instalaram na capital maranhense (*Jaracaty Shopping, Shopping São Luís, Shopping Rio Anil e Shopping da Ilha*), além de outros previstos e em fase construção, um no conjunto habitacional COHATRAC (*Shopping Passeio*) e outro no município de Paço do Lumiar (*Pátio Norte Shopping*).

Parecem apontar para uma nova representação de mundo e são regidos pelas leis do mercado. Seus projetos arquitetônicos procuram reproduzir a cidade e a natureza, cuidando para que os extremos sejam anulados: o tempo, o mau tempo, os ruídos, o claro-escuro, os monumentos, os espaços vazios, os grafittis⁴, os out-doors⁵, assim como a diversidade social urbana . A organização dos espaços é feita visando uma abstração total do mundo e do espaço exteriores a ponto de não sabermos se é dia ou noite lá fora, se chove ou se faz sol. (ANDRADE, 2007, p.18-19)

Entretanto, todos esses empreendimentos reproduzem a lógica capitalista e na outra face da realidade social convivem com a falta de infraestrutura urbana da cidade, pois temos como exemplos simbólicos dessa natureza os dois maiores empreendimentos comerciais da cidade (*Shopping São Luís e Shopping da Ilha*).

O primeiro demonstra a nítida desigualdade entre o comércio na Avenida Euclides Figueiredo (extensão ao longo da avenida que possui um dos metros quadrados mais caros da região) e o bairro do Jaracaty (com natureza de “ocupação desordenada” o bairro sofre com a falta de infraestrutura básica), o outro de natureza visível entre a ocupação desordenada do seu entorno (foto 2) e o lançamento futuro do seu condomínio parque (*Residencial Ilha Parque*).



Foto 2 - Área do Estacionamento do Shopping da Ilha e a ocupação desordenada no seu entorno.

Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Convergimos novamente nos chamados interesses hegemônicos que atuam sobre o ordenamento espacial das cidades, pois “a localização dos investimentos públicos no espaço obedece a estratégia vinculadas aos interesses da iniciativa privada, tanto quanto estão as estratégias de não investimentos em espaços desprovidos de intervenção urbanística.” (ROBIRA, 2006, p. 437)

O efetivo desenvolvimento social se distancia na medida em que os agentes favorecem a reprodução do capital para a parcela abastada da sociedade e fecha os olhos negando infraestrutura urbanística para aqueles que estão às margens dos empreendimentos, criando, desta maneira, uma barreira entre as categorias sociais. Esses espaços são inclusive estruturados pelo próprio Estado quando este exerce uma função estrutural que sustenta esse modelo de desenvolvimento, pois nesse sentido na observância do caso concreto temos para facilitar a mobilidade entre esses espaços capitalizados a construção de vias que darão maior fluidez nos fluxos de veículos entre esses empreendimentos (caso da

Via Expressa inaugurada em 2012 e a Ponte Quarto Centenário ainda não inaugurada).

O desenvolvimento apoiado em projetos de fluxos rodoviários urbanos viabiliza, no entanto, a mobilidade entre empreendimentos opulentos que escondem a cidade “feia e deformada” dos grupos sociais menos favorecidos economicamente. Assim, esse discurso de desenvolvimento apropriado pelos agentes estatais responsáveis pelas políticas urbanas, mascara o que deveria, *a priori*, beneficiar as parcelas da sociedade mais fragilizada economicamente e não estar a favor preferencialmente e quase exclusivo dos agentes privados detentores do capital.

Para SOUZA (2010, p. 60-61):

[...] o desenvolvimento é entendido como uma *mudança social positiva*. O conteúdo dessa mudança, todavia, é tido como não devendo ser definido *a priori*, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais, concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas. Um “desenvolvimento” que traga efeitos colaterais sérios não é legítimo e, portanto, não merece ser chamado como tal.

Na medida em que o discurso desenvolvimentista ganha forma, as estruturas socioespaciais se distanciam em uma tentativa de dissimular o desequilíbrio social e econômico dentro da Região Metropolitana, pois o modelo desenvolvimentista baseado no recorte da cidade em áreas de interesse econômico debela a grande parcela da população, pois os projetos desenvolvimentistas pautados no economicismo buscam beneficiar diretamente os grandes empreendimentos subjugando uma parcela cada vez maior da sociedade que é alocada a margem desse “processo de desenvolvimento”.

Quanto aos modelos ideais de gestão e planejamento não são poucos os exemplos que poderíamos elencar em nível de Brasil ou da Região Metropolitana da Grande São Luís, mas os que prevalecem são os chamados “planejamentos estratégicos”, pautados no urbanismo economicista e no conservadorismo das estruturas urbanas, isto é, continuando a doutrina da escola racionalista/progressista⁶.

Seguir um modelo padronizado de planejamento é regra na administração urbana, mas incorporar e ajustar as necessidades específicas de uma realidade

⁶ Para Ostrowsky (1968) apud Monte-Mór (2008, p. 35) “o urbanismo da escola racionalista/progressista está bem mais preocupada em representar uma visão arquitetural da cidade grande contemporânea do que fazer a análise aprofundada de seu complexo organismo”.

palpável é a principal dificuldade dos agentes urbanos, principalmente o Estado. Nesse contexto, Xavier (2002) divide em duas as limitações que podem ser identificadas na prática da gestão urbana das cidades brasileiras.

Na primeira, apresenta-se “a vertente em que estão os contornos de ordem política, administrativa, jurídica — particularmente relacionada ao direito de propriedade e ao direito administrativo — e institucional —, aqui referida aos campos da competência legal, atribuída aos três níveis de governo no exercício do poder de polícia.” (Xavier 2002, p. 284-285)

A segunda vertente “revela as questões específicas da matéria urbanística, que estão diretamente associadas ao modelo adotado na condução da expansão — e formação — de cidades e expressam a lógica assumida na distribuição e organização de pessoas, atividades e fluxos sobre o território. A composição das edificações com as vias de circulação e com as características ambientais definem a forma das cidades, enquanto as relações entre espaço, cidadãos e atividades estabelecem seu conteúdo.”

As transformações das cidades pautadas no modelo *racionalista*⁷, convergiram para uma concepção funcional das cidades. Entretanto, como já ressaltado as cidades brasileiras nas últimas três décadas cresceram em termos populacionais e, principalmente, os centros antigos oriundos do período colonial brasileiro enfrentaram dificuldades no ordenamento urbano, pois precisavam fazer com que as cidades progredissem economicamente falando sem necessariamente fosse preciso construir outra cidade literalmente em cima da antiga.

Deste modo, temos em São Luís nos seus últimos decênios a construção de novas cidades nas regiões periféricas do antigo centro. A estratégia era ocupar áreas nos sentidos lineares a antiga ocupação, isto é, seguindo para a margem direita da bacia do rio Anil, esquerda do Bacanga e rio Paciência (atualmente, com a vertiginosa ocupação de condomínios o rio encontra-se em uma situação de grande impacto ambiental).

Entretanto, as ocupações (des)ordenadas estão presentes nesse processo, “quase que invisíveis” diante da expansão urbana que acomete a cidade, pois o projeto de planejamento urbano na cidade se resume a “esconder” as

⁷ Le Corbusier pauta-se em um modelo racionalista de planejamento por considerar a imutabilidade das cidades. Ele elabora o conceito de homem-tipo e a casa-tipo para poder criar o projeto urbano, pois defendia que o homem possui as mesmas necessidades em qualquer cultura.

mazelas sociais que são frutos dos processos de exclusão do sistema econômico que trata os “iguais da mesma maneira e os desiguais com desigualdade”.

O chamado “planejamento estratégico” na RM da Grande São Luís, funciona como estratégia para mascarar a falta de moradia e mobilidade na cidade, pois a forma que a cidade ganhou no seu recém-período de expansão converge para a caracterização arquitetônica de cobrir espaços sem infraestruturas básicas e atender as necessidades do próprio capital.

Como exemplo dessa situação podemos apontar as obras do chamado Programa de Aceleração do Crescimento em São Luís que se resume a construir moradia popular em áreas de risco ou longe do centro urbano, empurrando a população que se encontra em estado de degradação social e econômica para regiões que aparentam apresentar melhores condições de vida, situação encontrada no “Minha Casa, Minha Vida – Anil, Ribeira e Piancó”. Na outra ponta dessa situação temos a oferta de investimento do mesmo programa para construção de novas rodovias e grandes empreendimentos como é o caso da Refinaria Premium I da Petrobrás.



Foto 3 - Construção da ponte quarto centenário – Obras do PAC Rio Anil em São Luís.
Fonte: <http://www.rpu.org.br/Avenida%20Centen%C3%A1rio%20-%20Pedro%20Fernandes.pdf>

As políticas do urbano, nesse caso, resumem-se em projetos urbanísticos de embelezamento, pois funcionam como um paliativo para os problemas de infraestrutura da cidade. Embora a cidade ganhe com as obras estruturantes, as condições materiais de acesso e usufruto da mesma estrutura se dão de forma desigual, na medida em que os agentes precarizados não disponibilizam de oportunidades reais que os permitam serem inseridos na lógica de reprodução do capital apenas como “exército de reserva” por falta de direitos sociais básicos como emprego, educação e saúde.

O grande paradigma desse tipo de planejamento é o que está além dos interesses sociais e coletivos, pois, de todo modo os investimentos no social beneficiam com seu retorno as grandes incorporadoras e os setores de crédito que lucram com os juros exorbitantes cobrados a nível individual através de financiamentos ou coletivamente com subsídios oferecidos pelo Estado.

O modelo de planejamento incorporado pelo Estado é descontextualizado frente às metamorfoses e especificidades de cada região ou cidade, haja vista que não há um modelo formatado para enfrentar as desigualdades econômicas e socioespaciais das nossas cidades. A transformação em “cidade *frankenstein*”⁸ só demonstra a falta de previsibilidade das demandas sociais da cidade e a imposição urbanística para afastar populações de áreas de ocupação socialmente elevada, pois segundo XAVIER (2002, p. 287)

Os efeitos decorrentes da desigualdade social tornam ainda mais complexo o enfrentamento dos problemas gerados por essa rápida expansão, obrigando urbanistas a refletir sobre novas alternativas de planejamento, controle e intervenção urbanos. No centro dessa reflexão, está a constatação de que a dinâmica dos fenômenos urbanos é muito mais veloz do que as respostas apresentadas por esses tradicionais instrumentos de planejamento, seja na promoção de uma ocupação mais harmônica frente aos condicionantes ambientais e culturais, seja no enfrentamento da segregação socioespacial presente em nossas cidades.

Em todo histórico de projetos estruturantes na RM da Grande São Luís nos últimos trinta anos não foi possível apontar um que tenha incluído um planejamento que visualizasse além dos princípios arquitetônicos, que englobasse as características sociais, espaciais, econômicas e culturais da população, pois

⁸ Utiliza-se este termo para designar a cidade que convive com a simultaneidade do crescimento urbano desordenado e da modernização urbana impositiva, configurando-se num lugar de antagonismos, de realidades sócio-espaciais, culturais e econômicas multifacetadas, como um corpo formado por partes alheias, próteses. Daí a alusão à obra “Frankenstein ou o moderno Prometeu” de Mary Shelley (1818).

ainda se subestima a dinâmica própria da cidade, enquanto um objeto *fractal*⁹, deste modo, fora das análises euclidiana/cartesianas e os espaços urbanos também não são vistos como resultantes de projeções de diversas estruturas engendradas nas atividades socioeconômicas e política neles desenvolvidas.

Entretanto, a defesa que se faz ao planejamento estratégico é quando este é objeto de atuação direta no nivelamento de acesso as estruturas urbanas com políticas que atendam todas as necessidades básicas da população menos favorecida promovendo justiça social. O contrário do que se observa em nível de planejamento é o discurso de atendimento às necessidades dos que sofrem com a falta de serviços públicos, entretanto, beneficiando a parcela da sociedade economicamente favorecida com a justificativa da defesa da propriedade privada.

⁹ Fractais são objetos gerados pela repetição de um mesmo processo recursivo, apresentando auto-semelhança e complexidade infinita.

4 Desenvolvimento Urbano: planejamento e organização das cidades através de Planos Diretores

Apesar de uma trajetória de “altos” e “baixos”, o planejamento urbano vinha assumindo crescente importância no Brasil há muito tempo. A Constituição de 1988 e a exigência de planos diretores para os municípios com mais de 20.000 habitantes vieram reforçar essa importância, disseminando certa expectativa em face dos possíveis impactos que essa lei pode produzir na gestão urbana, uma vez que, se o processo de planejamento incorpora a participação da população – por meio de eventos e fóruns deliberativos – mais tarde, na fase de discussão orçamentária, seleção e execução de projetos, as comunidades locais, mais experientes, estarão preparadas para dar continuidade ao processo dos conflitos que são intrínsecos aos processos espaciais. (MATOS, 2008, p.156)

A Lei 10.257 instituiu o Estatuto das Cidades, um instrumento que disciplina as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, principalmente no que diz respeito a inclusão cidadã dos seus habitantes. Deste modo, os esforços regulamentadores desta norma se voltam para o uso da propriedade urbana, rural e industrial em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto das Cidades vem dar suporte para que gestores e agentes sociais que atuam nas cidades possam de maneira participativa planejar o desenvolvimento urbano, dando suporte às administrações urbanas municipais flexibilizando ações direcionadas à coisa pública, isto quando preserva o interesse social. Entretanto, os direcionamentos discutidos e deliberados perpassam pela esfera política (em sentido, principalmente partidário), pois é nessa esfera que os conflitos de interesses relacionados aos processos espaciais ganham força (positiva e negativa) na organização dos espaços urbanos.

A lei, contudo, trouxe em seu dorso preceitos de sustentabilidade para áreas urbanas, traçando um desafio enorme em relação à multiplicação das carências sociais e pelo aumento do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza nas grandes cidades, induzindo a chamada “crise urbana”. Neste contexto, temos de um lado um cenário de profundas transformações urbanas nas cidades brasileiras, pois as crescentes discussões sobre o planejamento urbano de forma participativa ganham mais visibilidade e do outro a mentalidade tecnocrata de planejamento urbano.

O Estatuto permite o exercício de inovações no planejamento urbano, embora parte dessas inovações possa produzir resultados diferentes do esperado, por força de persistentes heranças tecnocráticas ou de tipos renovados de populismo governamental. E evidente que o Estatuto pode esconder insuficiências só elucidadas com o tempo, já que a força dos poderosos e a pobreza dos pobres podem aumentar, não obstante a premissa da negociação, dos consórcios e parcerias supraclassistas, figuras de gestão menos radicais que as idealizadas no passado – quando a polaridade ideológica direita versus esquerda eram mais evidente. (MATOS, 2008, p.157)

A lei 10.257/01 busca preencher uma lacuna política que trava muitas vezes o planejamento e desenvolvimento de políticas urbanas nas cidades brasileiras, pois além dos fatores naturais de crescimento da população e escassez de equipamentos públicos para atender a demanda populacional que influem no ordenamento urbano, o político e os jogos de interesses fazem com que os interesses sociais mais urgentes deixem de serem atendidos.

Outra diretriz que cabe destacar, em face de seu caráter político, é a da “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Nesse caso, os gestores municipais, mais do que a equipe de planejadores, são figuras-chave para o estabelecimento de mediações que aproximem os diferentes segmentos da sociedade e da administração em fóruns de decisão, nos quais seja assegurado o chamado interesse social na seleção e negociação de artigos de lei, programas, projetos e obras a serem implementadas. (MATOS, 2008, p.158)

No caso da RM da Grande São Luís, principalmente na cidade-sede, que nos últimos quarenta anos vem convivendo com extrema segregação socioespacial, os direcionamentos acerca da elaboração de um plano diretor com participação popular em audiências e fóruns, aconteceram em 2006, no entanto, assim como muitas outras cidades brasileiras, no limite da aplicabilidade do Estatuto das Cidades¹⁰ demonstrando a incúria com a organização da cidade.

A falta de participação popular também demonstra a gravidade da situação frente ao planejamento urbano, ao passo que a difusão da importância da participação é fundamental para difundir a coparticipação democrática da gestão urbana.

¹⁰ Ver artigo 50 da Lei 10.257, que estabelece prazo máximo para municípios aprovarem seus planos diretores.

A implantação dessa lei, no entanto, tem encontrado sérias barreiras que dificultam a caminhada no sentido de construção de cidades ambientalmente mais equilibradas e socialmente mais justas, princípios mestres que balizaram o processo de formulação e aprovação do Estatuto da Cidade. Entre essas barreiras, umas das que se apresentam com maior força é a falta de informação e a conseqüente falta de atuação de grande parte da população urbana brasileira que, por desconhecimento da legislação que trata do assunto, ficam fora do processo de gestão do espaço urbano e não se aproveitam dos canais de atuação que o Estatuto da Cidade estabelece com o poder público e com os demais agentes sociais envolvidos. (SANTOS; PEREIRA, 2005, p. 3)

A tímida participação da sociedade ludovicense na aplicação e debate do plano diretor, pode estar ligada ao contexto histórico de formação da população e as ideologias de classes hegemônicas desta sociedade. Segundo GISTELINCK apud SANTOS; MENDES (2005, p. 2) “a constituição geográfica da sociedade ludovicense, começa em um arranjo espacial, isto é, através de um sistema de localizações e distribuições engendradas pela lógica do capital, no qual os contrastes gritantes entre a classe dominante, vivendo em opulência, e a maior parte da população, na miséria e marginalizada, são sinais evidentes de distorções profundas da nossa sociedade.”

À medida que as discussões acerca do Estatuto das Cidades ganham força no quesito sobre a importância dos planos diretores, os agentes hegemônicos, principalmente aquele que mantém favorável a “máquina pública” a seus interesses, mostram suas manobras para que a participação popular sejam enfraquecidas e alienadas para, deste modo, mantê-las excluídas do acesso às terras urbanizadas.

Pois para Moreira (2008, p.17) há algumas características que contribuem para a efetivação da situação vivida pela sociedade urbana:

De um modo geral, as principais características da atual crise urbana podem ser resumidas da seguinte forma: grande concentração populacional nas regiões metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades; expansão desordenada das periferias; violência urbana crescente; deficiência de saneamento básico e queda de qualidade ambiental; segregação socioespacial crescente e sistemas públicos corroídos na saúde, educação, segurança e previdência.

Isto ocorre aliado ao contexto político, social e ideológico das áreas urbanas com um elevado contingente populacional, em que as organizações sociais são fragmentárias e antagônicas. Assim, primeiramente a parcela da sociedade menos favorecida luta por benefícios próprios, pois à medida que a cidade cresce, os assentamentos urbanos de baixa renda na RM da Grande São Luís vão se

multiplicando sobre os territórios dos municípios, reforçando o processo de segregação e exclusão tão característico das cidades brasileiras.

Se analisarmos rapidamente a estrutura urbana da RM da Grande São Luís, perceberemos algumas características contrárias ao texto do Estatuto das Cidades como, por exemplo, a especulação imobiliária, a deterioração das áreas urbanizadas e a grande degradação ambiental (o não tratamento adequado de efluentes, depósitos de resíduos sólidos irregulares e ocupações sobre áreas de proteção ambiental), estas e outras situações estão indo contra o art. 2º, inciso VI, alíneas a, b,..., g do Estatuto das Cidades.

No caso da cidade de São Luís, a acentuação da problemática urbana, está ligado ao fenômeno da industrialização que aqui ocorreu, bem como a florescência do comércio local. A soma destes fatos promove um inchaço populacional que resulta no aumento gradativo no número de ocupações desordenadas na cidade, aumentando assim, o índice de criminalidade e de investimentos públicos (embora estes investimentos atendam aos interesses de apenas uma parcela da população local). (SANTOS; MENDES, 2005, p. 3)

É diante do exposto que ainda percebemos a não adequação da cidade e, por conseguinte, a região metropolitana nas propostas do Estatuto das Cidades, pois, o fato, é que embora hoje São Luís concentre até certo ponto um bom equipamento urbano, isso não reflete uma infraestrutura suficiente e de qualidade que atenda as necessidades da sua população. Se compararmos a região ao norte e a oeste do rio Anil, percebemos bairros modernos e com boa estrutura urbana, enquanto nas zonas centro e norte da região metropolitana se destacam os grandes bairros populares, muitos com quase nenhuma infraestrutura urbana.

O passo importante para o ordenamento urbano foi dado com a elaboração do Estatuto das Cidades, entretanto, o desafio é adequar à região metropolitana ao estatuto para que a região se desenvolva com equidade social, e o uso do solo urbano tenha de fato uma finalidade de aproveitamento social da propriedade, pois uma reforma urbana torna-se necessária para que o coletivo tenha direito à cidade.

4.1 Planos Diretores: Ferramentas de planejamento ou instrumentos de uso político?

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não tem conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país. (VILLAÇA, 2005, p. 11)

Uma análise prévia dos planos diretores dos municípios foi feita por MOREIRA (2011) em seu trabalho monográfico. Com a promulgação da Lei Complementar Nº 153, de 10 de abril de 2013, incorporando novos três municípios Rosário, Bacabeira e Santa Rita à RM da Grande São Luís, está aumenta seu espaço físico assim como a abrangência de políticas para o desenvolvimento da região.

O Plano Diretor Participativo – PDP, é um instrumento jurídico-administrativo que pode ser utilizado para o planejamento urbano contando com a participação de agentes públicos e sociedade civil na elaboração do documento e na sua efetivação. O PDP deve discutir democraticamente a organização das cidades, pois dentro desse documento necessita conter políticas e diretrizes para o planejamento urbano como, o acesso a Terra Urbanizada, Saneamento Ambiental, Política de Mobilidade, Política de Habitação, Política de saúde, Política de Educação, Política de Cultura, dentre outros.

Deste modo, debruçar-se na análise de cada Plano Diretor é, sem dúvida, um esforço monográfico de cada parte específica do documento. Porém neste estudo buscaremos amparar as análises nos princípios constitucionais da “função social da cidade e da propriedade” e sua importância para orientar no planejamento da cidade, pois os “municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos elegeram o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.” (MONTANDON, 2011, p. 13)

Deste modo, uma análise dos planos diretores das cidades que compõe uma Região Metropolitana torna-se pertinente do ponto de vista do adequamento

jurídico para um planejamento das políticas urbanas da cidade, expondo seus objetivos para o desenvolvimento urbano e rural. Além disso, o plano diretor de uma cidade deverá está justaposto com o Estatuto das Cidades, assim, promovendo a participação social na construção dos espaços citadinos com qualidade e efetivando a gestão democrática da mesma.

Segundo a Lei nº 10.257/2001 no seu Art.45:

“Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa 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.”

Segundo o próprio Estatuto das Cidades todas as cidades que fazem parte de uma região Metropolitana ou aglomeração urbana devem, obrigatoriamente, possuir um plano diretor, pois com esse instrumento de planejamento pode-se “articular atores do Estado, do mercado e da sociedade em torno de ações de cooperação e complementaridade eficaz, eficiente, justa e sustentável” (RIBEIRO, 2006, p. 229).

“Art. 41 O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (...)”
(BRASIL, 2001)

Na análise dos planos diretores dos 8 municípios que correspondem a atual RM da Grande São Luís notamos algumas peculiaridades que abordaremos de forma crítica, buscando uma reflexão do ponto de vista da integralização das ações conjuntas para o desenvolvimento equilibrado e universal da região com a participação da sociedade civil e do direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os habitantes dessa região.

No entanto, a primeira peculiaridade que nos chama a atenção é o fato dos oito planos diretores “participativos” terem suas promulgações entre 2006 e 2007, levando a crer que todos eles usaram o limite máximo estabelecido pela Lei nº 10.257/01, certo que em termos legais isso não representaria grandes complicações; mas, em termos sociais os municípios deixaram de ter uma política de planejamento urbano formal (com critérios e especificações técnicas de uso e parcelamento do

solo urbano) comprometendo a utilização social do solo urbano em anos anteriores a sua efetivação.

“O Plano Diretor é também um instrumento importante para evitar à retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infraestrutura. Promovendo assim a democratização do acesso à terra e podendo operar de forma preventiva, evitando posteriores apropriação indevidas da valorização do solo.” (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2007, p. 68)

Outro ponto para se refletir é que apesar da Região Metropolitana da Grande São Luís ter sido instituída ainda em 1998, apenas há uma previsão legal de instrumentalização e manutenção de políticas metropolitanas no Plano Diretor de São Luís e Paço do Lumiar, enquanto que nas demais, apesar das suas legislações serem de 2007, nenhuma cita ou prevê políticas concretas de cunho intermunicipal ou consorciamento da região que pressupõe uma integração econômica, social ou política.

Essa situação destoa dos objetivos alicerçados pelo Estatuto das Cidades, que estabelece a organização administrativa das funções públicas de interesse comum; a cooperação na escolha de prioridades na região, considerando que o interesse comum prevaleça sobre o local; que o planejamento conjunto das funções de interesse comum deve incluir o uso do patrimônio público conjuntamente; execução conjunta das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos proporcionalmente a arrecadação tributária de cada município dentre outros.

4.1.1 Plano Diretor de São Luís

Como histórico do plano diretor da cidade de São Luís, temos ainda em 1974 um anteprojeto do plano diretor da cidade, em uma tentativa de organizar a cidade que começava a expandir nos seus eixos de ocupação urbana, mas foi apenas em 1992 que a cidade teve seu primeiro plano diretor através da Lei Municipal n.º 3.252/92.

Entretanto, a elaboração desse plano não contemplou a participação popular como um princípio do planejamento urbano, colocando em evidência a forma de planejamento centralizado nas decisões e ações apenas pela via do Estado. Segundo FERREIRA (1999, p. 156) o plano diretor de 1992 em seu artigo 1º

ressalta que é “o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para implantação da política de desenvolvimento urbano, *norteando a ação dos agentes públicos e privados*, através dos objetivos, diretrizes, instrumentos e disposições gerais”. (grifo do autor)

Ainda de acordo com Ferreira (op. cit.), “isso implica que, se considerou como agentes sociais apenas o Estado (agente público), e os agentes privados, isto é, os detentores de capital, os “proprietários” de terra e os promotores imobiliários; não se levou em conta os agentes sociais que já se constituíam desde 1950 (áreas de ocupação), sendo que, porém, sua participação é indicada para efeito, somente, de materializar o assistencialismo.”

Esse foi o primeiro plano diretor efetivado da cidade, permeado de interesses hegemônicos, em que os agentes sociais públicos e privados lotearam a cidade para privilegiar áreas para produção de espaços elitizados como o eixo praias e conjuntos habitacionais de médio e alto padrão (IPASE, COHAMA, COHAJAP, dentre outros), enquanto, áreas de ocupação irregular que rodeiam a cidade são esquecidas e marginalizadas por tentar sobreviver às situações calamitosas de falta de estrutura básica.

A estrutura fundiária na cidade de São Luís ainda se encontra em uma situação delicada, pois a regularização da posse de terras da União ocupadas irregularmente nas últimas décadas causa dependência direta dos agentes públicos que se aproveitam na promessa da regularização e urbanização dessas áreas. Na Região Metropolitana da Grande São Luís, apenas áreas dos bairros da Liberdade, Fé em Deus, Camboa e adjacências receberam do governo do estado, títulos de posse de suas propriedades no ano de 2012 como parte do PAC do Rio Anil.

Na atualização do Plano Diretor Participativo de São Luís a situação fundiária é uma das problemáticas a serem encaradas para o planejamento e gestão da cidade. A começar pelo movimento social por uma revisão do Plano Diretor, pois os agentes públicos pareciam não estarem preocupados com a estruturação da lei colocada em ação em 1992.

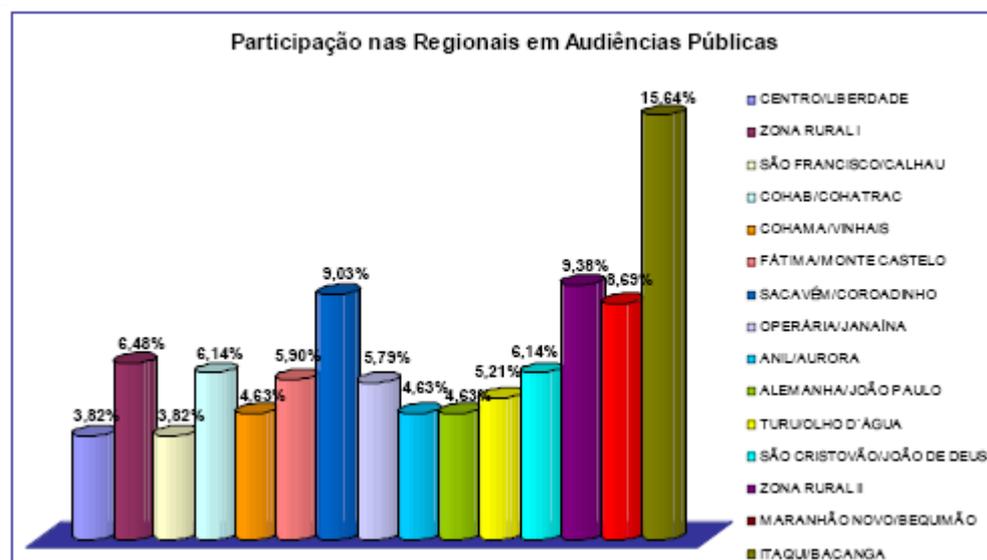
Em 2005, com o lema: “Reforma Urbana: Cidade para todos” e o tema: “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” foi realizada a II Conferência da Cidade de São Luís, nos dias 4, 5 e 6 de julho. Na ocasião, os assuntos debatidos foram: Participação e Controle Social, Questão Federativa, Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano além de Plano Diretor

Participativo observando os seguintes eixos: Noções gerais sobre Plano Diretor; Princípios e Diretrizes para a elaboração do Plano Diretor; Objetivos do Plano Diretor e Etapas de elaboração do Plano Diretor. (CONCEIÇÃO, 2009 p. 4)

Ao contrário do PD de 1992, a revisão feita em 2006 do plano alijou a participação da sociedade civil organizada, mas as interferências feitas pelos movimentos sociais, principalmente aqueles ligados à questão da moradia não tiveram sucessos no sentido de projetar a administração pública para as áreas de risco ou urbanização de ocupações desordenadas. Essa situação fica visível pelos números da construção civil de novos condomínios favorecidos pela estruturação feita pelo estado em áreas novas de expansão urbana como o eixo litorâneo em direção ao Araçagy, Estrada de Ribamar (MA - 201).

No período de discussão sobre a revisão do PD de São Luís as áreas que mais participaram das reuniões, fóruns e audiências públicas foram a Itaqui Bacanga, Zona Rural e Sacavém/Coroadinho (Gráfico 2) que são áreas em que o desenvolvimento socioespacial tem baixos índices tanto em termos de estrutura (equipamentos e serviços públicos) quanto em relação à qualidade de vida da população.

GRÁFICO 2 – PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



Fonte: Relatório Final – Revisão do Plano Diretor da Cidade de São Luís apud CONCEIÇÃO, 2009.

A participação popular, entretanto, foi enfraquecida pela falta de divulgação adequada das audiências públicas, pela articulação política no interesse

de um novo zoneamento da cidade aumentando a área industrial e flexibilizando a lei de licenciamento ambiental, além da desarticulação do Conselho das Cidades.

Foi identificado, por membros do Conselho, que pelo menos cinco (5) Leis não passaram pelo processo de discussão, avaliação e deliberação do Conselho das Cidades. São elas:

- **Fundo Municipal de Habitação** – Lei n.º 4.634 de 03 de agosto de 2006 – cria o Fundo Municipal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências;
- **Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável** – Lei n.º 4.637 de 03 de agosto de 2006. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Fundo Municipal de Desenvolvimento e dá outras providências;
- **Licenciamento Ambiental** – Lei n.º 4.730 de 28 de dezembro de 2006. Institui o Licenciamento Ambiental no município de São Luís e dá outras providências;
- **Meio Ambiente** – Lei n.º 4.738 de 28 de dezembro de 2006. Institui a Política Municipal de Meio Ambiente de São Luís e dá outras providências;
- **Regulamentação** – Lei n.º 4.739 de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. (CONCEIÇÃO, 2009) – grifo nosso.

Contudo, após sua elaboração, o plano diretor de São Luís estabeleceu o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão que elenca os critérios, estruturas e processos de gestão democrática e participativa da cidade.

[...] Art. 108. O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão será coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento do Município – SEPLAN, criada pela Lei n.º 4.497 de 08 de julho de 2005, e o Conselho da Cidade de São Luís, criado pela Lei n.º 4.611, de 22 de maio de 2006, cujas atribuições estão expressas nas respectivas leis.

§ 1º Compõem a assessoria técnica da SEPLAN no Planejamento Territorial Urbano e Rural o Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (Instituto da Cidade) e a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH), ambas autarquias municipais a ela vinculadas.

§ 2º Compõem o Sistema de Planejamento e Gestão do Município o conjunto de documentos legais, orçamentários, financeiros e administrativos, conforme artigo 110 dessa Lei em conformidade com o artigo 43 do Estatuto da Cidade.

[...] Art. 110. A gestão democrática da cidade será garantida através de:

- I – órgão colegiado de política urbana rural;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre as políticas setoriais e a Conferência do Município de São Luís;
- IV – Iniciativa popular de projeto de Lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano rural.

No âmbito da previsão de integração de investimentos conjuntos entre os municípios que integram a RGGSL, todos apresentam uma clara desarticulação em relação a dispositivos expostos nos planos diretores, ficando apenas por conta do

Plano Diretor de São Luís uma previsão de ampliação de ações governamentais que promova o desenvolvimento de projetos comuns à da área metropolitana.

Nos arts. 159, 160 e 165 o PD de São Luís institui, respectivamente, instrumentos específicos visando a gestão compartilhada; a adesão de municípios à Região Metropolitana e a disciplina quanto a sua autonomia política, física e econômica municipal, caso o Governo do Estado venha a anexar outros municípios a RMGSL.

Embora não existam diagnósticos identificando a situação do município no contexto metropolitano, com ênfase nos problemas de coordenação e cooperação entre os municípios, o Plano Diretor em seu Art. 4º, inciso IV, prevê: “ampliar as ações governamentais, promovendo a integração e a cooperação com o governo Federal, Estadual e com os Municípios da Região Metropolitana, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum” (BURNETT; FERREIRA, 2009, p.52)

Essa situação se comprova pelo fato da Secretaria Municipal de Articulação Metropolitana se encontrar sem atividade e da falta de atuação do Conselho das Cidades em assuntos de interesses comuns aos municípios metropolizados. Tendo em vista esse cenário, o Plano Diretor de 2006, mesmo revisado não se enquadra em todos os pressupostos elencados pelo Estatuto das Cidades, principalmente, no que diz respeito a participação popular.

4.1.2 Plano Diretor de São José de Ribamar

O Município não possuía Plano Diretor antes da elaboração da Lei Municipal nº 645/2006, sendo um dos municípios mais importantes na RMGSL, principalmente na nova configuração imobiliária da última década. O Plano Diretor de São José de Ribamar, não esclarece a metodologia adotada para a elaboração da lei, o que induz a considerarmos o plano um instrumento produzido apenas pelo agente público (governo municipal).

No Plano Diretor de São José de Ribamar, segundo maior município em termos populacionais, apresenta uma política apenas voltada para seu desenvolvimento local, gerando uma separação entre os interesses regionais e locais. Essa situação entra em desacordo com as prerrogativas do Estatuto das Cidades em se tratando de município que faz parte de uma Região Metropolitana.

Art. 17 - Constituem Diretrizes Político-Administrativas:

I - Criação de uma adequada estrutura administrativa capaz de implantar, fiscalizar e revisar o Plano Diretor e a legislação recorrente, incluindo setores voltados para o desenvolvimento urbano, planejamento, infraestrutura, transporte, turismo e preservação ambiental;

II - Preparação de um sistema municipal de planejamento e desenvolvimento integrado, através da criação de um processo contínuo de aprimoramento de seus instrumentos técnicos, humanos, jurídicos e financeiros;

(...) (SÃO JOSÉ DE RIBAMAR, 2006)

No entanto, uma justificativa que podemos considerar em relação à centralização de projetos de desenvolvimento internos dos municípios que compõe a Região Metropolitana da Grande São Luís é a diversidade de interesses locais e a assimetria política dos municípios e, com receitas per capita muito diferentes entre si, o que dificulta as tomadas de decisões com anuência dos interesses comuns.

A transposição desses fatores remete-nos às centralidades que a cidade-sede exerce sobre as cidades menores no que diz respeito ao fluxo de deslocamento da população de municípios menores que geram renda ao município maior e, por conseguinte, os municípios menores acabam delegando a responsabilidade de oferta de serviços para os municípios maiores.

A análise desse plano chama a atenção para o fato do ocultamento de qualquer dispositivo de cooperação entre o município com qualquer outro, haja vista, que este é membro da RM desde a sua constituição ainda em 1998. A falta de um dispositivo de integração seja no âmbito do interesse social, político ou econômico (expressos nos artigos 7º, 8º, 9º, 10 e 10 da Lei 645/06) dificulta uma gestão compartilhada entre os entes municipais.

Quanto ao desenvolvimento urbano do município não há uma clara iniciativa de desenvolvimento integrado, principalmente no que diz respeito aos objetivos traçados no artigo 131. Conjuntamente com essa situação notamos a falta de dispositivos para as formas de participação popular, mesmo na formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Com relação à criação de conselhos o art.134 diz: *“Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, a ser regulamentado por norma específica, e com o objetivo de gerenciar, coordenar e sistematizar a implantação da política de planejamento e gestão urbana do Município”, e de acordo com o inciso VII do art.59 determina: “a criação do Conselho Municipal presidido pela prefeitura”. A criação do Conselho Municipal de Habitação art.107. (DIAS; CONCEIÇÃO, 2009, p. 18) grifos dos autores.*

Outras questões que distanciam o Plano diretor de São José de Ribamar das diretrizes do Estatuto das Cidades é a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pois o município apenas vislumbra a assistência às moradias das famílias de baixa renda residentes no município.

A definição dos tipos de Zonas Especiais Interesse Social (ZEIS) não é abordada no Plano, porém a Habitação de Interesse Social foi abordada como objetivos no art.101 que no inciso III- promover a melhoria das moradias das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de habitação de interesse social, de forma a reverter a atual tendência de ocupação dos espaços inadequados por essa população. (DIAS; CONCEIÇÃO, 2009)

Deste modo, as evidências que ficam das análises do Plano Diretor de São José de Ribamar coloca a administração municipal em um patamar de não compatibilidade com os projetos de participação popular ou administrativa de desenvolvimento, principalmente no que diz respeito à uma gestão compartilhada com objetivos comuns.

O Plano Diretor de São José de Ribamar não define prioridades de investimentos, não demonstra uma abordagem integrada das políticas, apesar da linguagem simples e do fácil entendimento.

Com relação ao Acesso à Terra Urbanizada, o Município de São José de Ribamar determina objetivos e diretrizes específicos porém não traça metas concretas.

Os Instrumentos de Política Urbana foram apenas citados e alguns foram remetidos para leis específicas, porém não foram estabelecidos prazos.

Quanto ao Sistema de Gestão e Participação Democrática o Plano determinou a instituição do Conselho Municipal, onde não foi determinado a composição e as atribuições. (DIAS; CONCEIÇÃO, 2009)

Neste cenário, o estabelecimento de mecanismos de promoção de desenvolvimento urbano, seja pelo setor imobiliário, seja pelo setor de obras públicas, devem submeter os interesses capitalistas às necessidades das camadas populares e não o contrário, pois a fragilização dos instrumentos de planejamento urbano e territorial dos municípios facilita a ação dos agentes privados na produção do espaço urbano.

Com as “brechas” deixadas pelo PD, o zoneamento que, *a priori*, deve ser estratégico acaba por beneficiar apenas os interesses das incorporadoras na produção de espaços elitizados, subjugando outros que serão ocupados pela população empobrecida das cidades. Segundo, Villaça (2005), “a verdade que o

zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem.”

Portanto, quando um município trata o desenvolvimento local sem a participação popular, colocando a administração pública apenas nas mãos dos agentes administrativos, o intercâmbio entre a participação popular, setor público e privado fica seriamente comprometido.

O Plano Diretor da cidade de São José de Ribamar, por suas características, deve ser revisado, ampliando a participação popular e esclarecendo as funções do Conselho de Desenvolvimento Urbano, pois do contrário estaremos diante de um retrocesso na visão do planejamento urbano, para os moldes da década de 1960.

4.1.3 Plano Diretor de Raposa

O município de Raposa está inserido dentro da Ilha do Maranhão, fazendo parte da Aglomeração Urbana de São Luís. Este município foi formado por núcleos de colônias de pescadores. Elevado à categoria de município e distrito com a denominação de Raposa, pela Lei Estadual n.º 6.132/94, após seu desmembramento de Paço do Lumiar, a elevação à categoria de município data do ano 1997, sendo assim o município mais novo da ilha.

Na análise do Plano Diretor Participativo de Raposa, instituído pela Lei Municipal nº 113/06, encontramos dispositivos favoráveis à gestão compartilhada e ao desenvolvimento socioespacial do município. Abordaremos alguns aspectos de relevante importância e falaremos dos estágios de efetivação das políticas urbanas e rurais.

Nas diretrizes da Política de Ocupação do Solo e Planejamento Territorial, encontramos no artigo 12, inciso XV, um dispositivo que pressupõe a gestão compartilhada:

Estabelecer parcerias com o governo do Estado, com a União e com outros municípios e agentes sociais, tendo em vista promover ações de interesse comum, em especial as relativas ao sistema viário, ao abastecimento de água, ao tratamento de esgotos, ao meio ambiente, à destinação final do lixo, à implantação industrial, à energia, às telecomunicações, ao parcelamento e uso do solo. (Raposa, 2006)

Esse fator é um importante passo para a aproximação política entre os municípios e a sociedade civil, mas que assim como nos outros municípios a gestão compartilhada, a participação civil, seja através dos Conselhos das Cidades, não saíram do papel.

Os afetados por essa situação são, sem dúvidas, a população urbana e rural dos municípios, pois são estes que convivem com a falta de infraestrutura na educação, saúde e saneamento, habituando-se aos baixos índices de qualidade de vida fruto de uma crise urbana muitas vezes pelo descaso e negligência dos gestores públicos.

A especulação imobiliária em toda RMGSL é visível e consentida pelo poder público. Podemos comprovar essa situação pelo fato da construção em novas áreas de expansão urbana, longe dos centros urbanos, seja pelos condomínios voltados para classe média, seja por aqueles que ultrapassam os valores da renda média da população da Região Metropolitana como, por exemplo, condomínios clubes como o *Alphaville Araçagy* e o *Residencial Dahma* (foto 4) que está sendo construído as margens da MA-201 (rodovia estadual) entre os municípios de São José de Ribamar e Raposa.



Foto 4 - Loteamento de alto padrão em construção às margens da MA-201.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Esse processo de afastamento das moradias de médio e alto padrão do centro das cidades conhecido pelo processo de centro-periferia entra em desconformidade com as ocupações desordenadas construídas próximas a essas áreas. Nesse sentido temos o Residencial Pirâmide (foto 5), um crescente bairro de classe baixa localizado próximo ao Alphaville, sendo mais um na Região Metropolitana que convive com todas as mazelas sociais das ocupações desordenadas.



Foto 5 - Residencial Pirâmide, Raposa-MA.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

A realidade dos municípios destoa dos seus Planos Diretores, principalmente no que diz respeito à previsão das Políticas de Habitação, que no Plano Diretor Participativo da Raposa está prevista no artigo 14 que vem tratar dos seus objetivos:

A Política Municipal de Habitação tem por objetivo universalizar o acesso à moradia com condições adequadas de habitação, priorizando os segmentos sociais vulneráveis, mediante instrumentos e ações de regulação normativa, urbanística, jurídico-fundiária e de provisão.

Uma situação que mostra o descaso com o desenvolvimento social no município em questão é a deposição de resíduos sólidos diretamente nas áreas remanescentes de mangue (figura 6). Essa situação contraria a Política de Resíduos Sólidos, prevista no texto legal que pressupõe no artigo 36, inciso I, II e III, respectivamente, “promover a saúde pública, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente urbano e preservar os recursos naturais.”



Foto 6 - Sub-moradia no município de Raposa-MA.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Seguindo com o caráter de desenvolvimento social, o plano prever o chamado “Consórcio imobiliário” (art. 155) expondo que *“considera-se Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.”* (grifo nosso)

Deste modo, o Plano Diretor de Raposa em seu artigo 174 ressalta as “Operações Urbanas Consorciadas”. Esse dispositivo é caracterizado por um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, ampliando-se os espaços públicos, melhorando a infraestrutura e o sistema viário num determinado perímetro, contínuo ou descontínuo.

Esse dispositivo pressupõe a contrapartida do poder público no desenvolvimento socioespacial da cidade. Entretanto, a realidade dos espaços constituídos da cidade de Raposa é representada pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (percentual de 0,626) da cidade e a estrutura urbana oferecida aos cidadãos que ainda não são condizente com a proposta feita pelo seu plano diretor.

A negação dos postulados inseridos nos Planos Diretores é um reflexo de uma política ineficaz que perpetua os processos de periferização e desigualdades socioespaciais, pois o retorno social promovido pela gestão da coisa pública não atendem as demandas da sociedade por melhores condições de vida.

4.1.4 Plano Diretor de Paço do Lumiar

O município de Paço do Lumiar, inserido na Aglomeração Urbana de São Luís, é o terceiro município mais populoso da ilha, contando com 105.121 mil habitantes segundo dados do Censo 2010. A mancha urbana da Ilha do Maranhão se expandiu nas últimas duas décadas em direção a este município, assim como para São José de Ribamar que em muitas áreas comuns a estes dois municípios se confundem nos seus limites.

Esse fato se deve a construção de novos condomínios e ocupações desordenadas no município de Paço do Lumiar e, portanto, a análise do Plano Diretor Participativo desta cidade englobou dentre outras peculiaridades a sua Macropolítica de Planejamento e da Gestão Participativa, expressa na Lei Municipal nº 335/2006.

O município convive com uma particularidade que é uma inversão da sede municipal, isto é, geralmente a área urbana se encontra, na maioria dos municípios, na sede do município, mas em especial Paço do Lumiar a sede do município tem uma caracterização similar a zona rural, enquanto que a periferia (Conjunto Habitacional Maiobão) tem uma infraestrutura urbana superior a sede.

O embate que se lançou com a promulgação do Plano Diretor é a transferência da sede municipal para a área mais urbanizada do município. Entretanto, o principal problema da cidade não é este, mais sim os dilemas do

ordenamento urbano que são acompanhados por uma especulação imobiliária forte e um crescimento de áreas de ocupação desordenada.

O Plano Diretor de Paço do Lumiar é um dos poucos que prevê a participação e integração na Região Metropolitana da Grande São Luís, entretanto, não apresenta políticas no contexto atual que estabeleçam parcerias entre outros municípios da região. Nos artigos 13, inciso VI; artigo 24, inciso II e artigo 27, inciso II há uma citação do interesse municipal em preservar as instituições jurídicas da metropolização.

O artigo 13 do Plano Diretor da cidade de Paço do Lumiar trata sobre as diretrizes e estratégias para a Política Municipal de Limpeza Pública e o inciso VI, expressa:

Instituir fórum para a discussão sobre a destinação adequada dos resíduos sólidos com representantes do Poder Público e dos demais segmentos da sociedade civil, podendo também envolver os demais municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís.

O artigo 24 trata da Política de Desenvolvimento Econômico voltada para o turismo local.

“II – a consolidação da posição do município como componente da oferta turística da Região Metropolitana da Grande São Luís, articulando-se com os municípios vizinhos.”

Já o artigo 27 vem tratar ainda da política econômica, mas com um dispositivo que engloba as escalas do local ao global.

“II – integrar o desenvolvimento econômico local no contexto regional, nacional e internacional em que o município está inserido, a partir de sua inserção na Região Metropolitana da Grande São Luís.”

O plano no seu artigo 75, também engloba a criação de um Conselho Municipal através de um dispositivo de eficácia contida, já que precisa de lei posterior que regulamente as atividades do conselho.

Art. 75 – Fica criado o Conselho Municipal da Cidade, órgão consultivo, deliberativo e de acompanhamento em matéria urbanística e de política urbana e rural, vinculado à Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo, composto por 10 (dez) membros e seus respectivos suplentes, sendo 5

(cinco) representantes do Poder Público e 5 (cinco) da Sociedade Civil, a ser regulamentado em Lei Municipal específica.

§ 1º – Lei municipal específica, a ser aprovada no prazo máximo de seis meses, após a sanção deste Plano Diretor, regulamentará as atividades do Conselho;

§ 2º – Caberá ao Executivo Municipal disponibilizar os recursos necessários ao seu pleno funcionamento

Entretanto, mesmo o plano elencando a importância da participação da sociedade civil em parceria com o Poder Público, a atuação do Conselho Municipal na gestão urbana é desconhecida.

Portanto, a mera intenção de desenvolvimento não muda a realidade, pois somente quando se materializa as ações públicas de interesse comum podemos mensurar os pontos positivos e negativos da intenção. O município apresenta um potencial urbanístico muito grande o que leva uma grande soma populacional a estabelecer residência no município.

Essa questão, entretanto, pode afetar o município polo, já que a demanda por serviços especializados se encontram em São Luís.

O crescimento tímido dos equipamentos urbanos e falta de uma distribuição urbanística no município de Paço do Lumiar, pode ser um empecilho enorme para o município, pois este é um centro de atração populacional, atualmente configurada como uma cidade-dormitório.

4.1.5 Plano Diretor de Alcântara

A cidade de Alcântara foi inserida na RGGSL em 2003, através da Lei Complementar nº 63/03. Entretanto, sempre houve discussões em relação aos critérios que levaram a inserção deste município na RM. Os questionamentos estavam no fato do município de Alcântara está a 421 km da cidade-polo por via terrestre e 18,2 km através de via marítima, caracterizando uma descontinuidade na influência econômica, cultural, política e serviços urbanos entre Alcântara e os demais municípios da RM.

A análise do Plano Diretor de Alcântara se faz necessária no sentido de avaliar se está inserida alguma prerrogativa de política pública que possa dirimir a distância física do município em relação aos outros municípios integrantes da RMGSL e como está organizada sua política de desenvolvimento urbano.

A Lei Municipal nº 310/2006, institui o Plano Diretor Participativo de Alcântara contendo diretrizes que norteiam o desenvolvimento local e presume a coparticipação na gestão da cidade, como ressalta o artigo 4º, inciso I, alínea f do plano.

Política de Gestão Participativa que descentralize a administração pública promovendo maior integração e articulação entre as esferas municipal, estadual e federal, de forma a garantir a efetiva participação da sociedade no processo de formulação, execução e revisão das Políticas Públicas, bem como nos Planos Setoriais e Leis específicas necessárias à sua aplicação.

Os objetivos de incluir a participação da sociedade é um preceito fundamental no planejamento e gestão da cidade, mas, a realidade esgarça outros objetivos na elaboração dos planos diretores, principalmente o não cumprimento de prazos preestabelecidos nos próprios planos como, os de política habitacional e saneamento, além do conflito entre a vontade de participação da sociedade civil e a real participação nos projetos voltados para a própria sociedade.

O Plano Diretor de Alcântara cria o Conselho da Cidade (artigo 95) ainda no período de efetivação do plano, mas não se teve conhecimento sobre nenhum conselho atuando junto ao executivo após a promulgação da lei.

No caráter social, o PD de Alcântara volta-se para dois principais setores, o primeiro trata do setor de moradia, visando constituir as Operações Urbanas Consorciadas (artigo 32), com objetivo de beneficiar moradias e áreas com baixo padrão de vida e urbanístico.

A operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, ampliando os espaços públicos, organizando o sistema de transporte coletivo, implantando programas de melhorias de infraestrutura, sistema viário e de habitações de interesse social, num determinado perímetro contínuo ou descontínuo.

Esse dispositivo, apesar do seu caráter social, carrega também os interesses privados que interferem no direcionamento das políticas urbanísticas. A vinculação dos interesses privados nos municípios é uma problemática que converge na especulação fundiária, seja em perímetro urbano ou rural, dificultando o atendimento dos interesses sociais imediatos.

O segundo trata do setor de saneamento ambiental, expondo suas diretrizes nos artigos 89, 90, 91, 92 e 93. Todavia, no artigo 91 o plano ressalva que a política será precedida de audiências públicas e de lei específica que discipline a matéria.

Na relação entre os escritos da lei e a realidade do município, observou-se que há um distanciamento nítido das políticas inseridas na lei, corroborando para a triste situação dos municípios brasileiros que enfrentam a ausência das políticas públicas que assegurem um efetivo desenvolvimento local ou regional.

4.1.6 Plano Diretor de Bacabeira

A 60 quilômetros da cidade sede – São Luís, a cidade de Bacabeira fica no encontro das Rodovias BR-135 e MA-110, com uma população estimada pelo Censo 2010 de 14.925 mil habitantes. É uma cidade que despertou interesse em ser incorporada a RMGSL pelo advento de instalação de novos empreendimentos industriais em seu território, como é o caso da Refinaria Premium I (foto 7), contudo, a falta de infraestrutura urbana ainda é um sério problema neste município.



Foto 7 - Área de construção da Refinaria Premium I entre a cidade de Bacabeira e Rosário.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

O primeiro Plano Diretor da cidade de Bacabeira data do ano de 2007, mas os processos de organização do espaço citadino e a participação popular não são visualizados no decorrer desse período. Em seus artigos iniciais do Plano, ficam expostos os objetivos do documento como, por exemplo, no art. 2º ressaltando que a “lei tem por objetivos ordenar o crescimento do Município, do ponto de vista estratégico, garantir o bem estar de seus habitantes e priorizar a redução das desigualdades sociais.”

Entretanto, o município apresenta índices de qualidade de vida ainda precários como, por exemplo, na questão do saneamento básico, pois, segundo o Censo 2008 (dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico), o município não contava com sistema de coleta, tratamento e destinação final do esgoto doméstico. O *slogan* “O desenvolvimento passa por aqui” (foto 8) da prefeitura do município aproveita-se do momento em que empreendimentos previstos para serem instalados no município geram euforia na população, entretanto, como parafraseado por populares, “*O desenvolvimento passa, mas não fica*”.



Foto 8 - Placa mostrando o slogan da Prefeitura de Bacabeira-MA às margens da BR 135.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

Essa analogia mostra a falta de esperança de alguma mudança na qualidade de vida pelos populares, principalmente nos setores de serviços públicos oferecidos à população local. O discurso político agrega expectativas, mesmo a realidade do município mostrando outras situações longe do desenvolvimento como, distinções de renda da população, ausência de qualidade na saúde, educação, saneamento, etc.

Em termos de consorciamento, a lei em seu inciso V, do artigo 7º que trata dos objetivos estratégicos, ressalta que será *induzida a expansão urbana da cidade-sede na direção do município de Rosário*; porém, a lei não trata dos parâmetros e nem como a política será desenvolvida, mas fica claro o interesse de interligar o município ao centro populacional de Rosário (39.573 mil habitantes), este com efetivo populacional superior ao de Bacabeira.

Outro ponto que chama a atenção no Plano Diretor de Bacabeira é o fato do não interesse do município em realizar a regularização fundiária, negando infraestrutura a espaços de ocupação desordenada, pois é notório uma displicência de alguns municípios quanto a questões tratadas na Constituição Federal e Estatuto das Cidades. A exemplo, a Lei Municipal nº 205/07 da cidade de Bacabeira ao tratar da sua política urbana enfatiza que *“fica vedada a extensão dos serviços públicos de infra-estrutura para assentamentos irregulares e clandestinos”* (art.24 do Plano Diretor), demonstrando uma contradição na integração de indivíduos economicamente desfavorecidos, vetando e violando os seus direitos à cidade.

Portanto, como membro da União o município deveria seguir as normas constitucionais, como o art. 23, inciso X da CF que nos diz: *“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.”*

Além disso, contradiz o art. 39 do Estatuto das Cidades:

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.” (grifo nosso)

A maioria dos entes municipais, em áreas urbanas de grande movimento inter e intraurbanos tendem a empurrar a população de mais baixa renda para áreas de baixa qualidade na infraestrutura urbana e pouca oferta de serviços públicos, seja por fatores exercidos pela atividade produtiva do município, pela especulação fundiária ou pelos fatores de expulsão natural dos centros urbanos, embora, não justifique a negação de serviços pelo poder público.

Quanto à participação popular, o Plano Diretor traz um dispositivo em que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. As funções desse Conselho permeiam sobre as diretrizes do planejamento urbano, quanto ao uso e ocupação do solo e saneamento ambiental, dentre outras de interesse social.

Fica Criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a ser regulamentado por decreto, deverá ser deliberativo e composto de forma a assegurar a participação de 1/3 (um terço) de seus membros como representantes da comunidade civil; 1/3 (um terço) de representantes compostos por profissionais técnicos especialistas e o restante dos membros deverão representar os órgãos municipais de meio ambiente e planejamento urbano.

O Plano Diretor tem um desafio de organizar e planejar o território municipal para o recebimento futuro de grandes empreendimentos industriais, pois do contrário terá um desequilíbrio social ainda maior no processo de urbanização pós-instalação desses empreendimentos, haja vista que os espaços de projeto político visam, na sua maioria, o setor econômico, visualizando a estruturação de espaços propícios a reprodução do capital e excluindo os espaços de ocupação popular de baixa renda.

4.1.7 Plano Diretor de Rosário

O Plano Diretor da cidade de Rosário-MA foi instituído pela Lei Municipal nº 12/2006 tratando das políticas de organização do espaço urbano e rural do município. Porém, trataremos de dois itens do Plano Diretor desta cidade. No primeiro, trataremos da Política da Organização do Espaço Urbano, pois foca os objetivos de desenvolvimento da cidade e no segundo, trataremos da Política de Planejamento e Gestão no que concernem os órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão das políticas de desenvolvimento dos municípios.

O Plano Diretor como já ressaltado nesse capítulo é um instrumento basilar para a efetivação do planejamento e gestão dos municípios, pois incorpora principalmente a iniciativa popular como agente responsável pela produção do espaço, já que este deve ser o grande interessado. Entretanto, nos planos analisados a participação da sociedade civil organizada ainda é muito tímida frente às diretrizes de produção e reprodução do espaço urbano e rural dos municípios, ficando reféns das políticas de governo que buscam beneficiar espaços elitizados e propícios à reprodução do capital.

Essa lógica faz com que os Planos Diretores fiquem sem funcionalidade, mesmo na criação de conselhos deliberativos e consultivos, o que se observa é o enfraquecimento da ação popular frente aos interesses de especulação imobiliária e a falta de compromisso dos órgãos da administração pública na melhoria dos serviços públicos.

Na “exposição de motivos” do Plano Diretor da cidade ficam evidentes as desproporcionalidades dos serviços públicos e a oferta destes à população de baixa renda, além dos interesses que os especuladores possuem nas áreas de melhor estrutura urbana.

A posse da terra, predominante do aspecto imobiliário, demonstra grandes vazios urbanos e imóveis subutilizados, caracterizando assim, a subutilização de áreas onde já existem investimentos públicos e ao adensamento de áreas impróprias para ocupação e uso, provocando sobrecarga nos sistemas de saneamento e elevada demanda de serviços públicos incompatível com os poucos recursos que agregam ao orçamento municipal.

Essa situação é comum em todos os municípios da RMGSL pelo fato das políticas urbanas não preverem um planejamento participativo conjuntamente com a sociedade civil e sim um planejamento impositivo das ações estadistas que beneficiam setores sociais distintos das políticas de desenvolvimento.

Adiante nas exposições de motivos do plano, temos as consequências do desordenamento provocado pela falta de planejamento:

Estes desordenamento promovem poucos empregos, e uma demanda de serviço de toda ordem e sem incentivo nenhum a receita própria, gerando sucessivos desequilíbrios na ordem social. A extensiva ocorrência do Comércio informal e sua disputa pela ocupação dos espaços mais nobres da cidade tem sido justificada pelos compreensíveis apelos de sobrevivência das famílias com eles envolvida, porém, em nada contribuem

para construção de um cenário econômico de interesse significativo para a economia global do município.

O enfretamento desse cenário é o objetivo de todos os Planos Diretores, mas apenas a vontade de mudança não atenderá as demandas sociais. Para tanto, deve haver ações planejadas e executadas pelos vários agentes que constroem o ambiente cidadão, através de políticas que atendam interesses comuns ou ações de traçados urbanos que possam garantir futuros investimentos sociais, pela própria iniciativa pública ou privada.

Para tanto, as diretrizes desses planos devem estar de acordo com as políticas de escala nacional, regional e local, pois a Política da Organização do Espaço Urbano deve ser direcionada no sentido de buscar o desenvolvimento local sem uma onerosidade excessiva do orçamento municipal. Essa situação está expressa no artigo 113 do PD de Rosário.

- I. Aumentar a eficiência produtiva da cidade reduzindo os custos de urbanização, custos de produção de bens e serviços, públicos e privados, otimizando a utilização dos investimentos públicos realizados e estipulando os investimentos imobiliários para as áreas onde a infra-estrutura básica, especialmente a de circulação esteja subutilizada e, simultaneamente, impedido a sobrecarga;
- II. Condicionar a expansão física da cidade, tanto pela ocupação dos vazios urbanos como pelo aumento da área construída onde já houver anteriormente edificações, à capacidade de suporte de infra-estrutura básica, notadamente a de circulação, por seu elevado custo relativo de implantação e custeio de sua operação;
- III. Implantar a justa distribuição dos ônus decorrentes das obras e serviços públicos existentes, com a recuperação, pela coletividade, da valorização imobiliária resultante da propriedade territorial urbana – IPTU progressivo no tempo e outorga onerosa do direito de construir, ficando isento construções de até 60m²;
- IV. Reduzir os custos de deslocamentos no interior do espaço urbano através, principalmente, de redução das distâncias entre origem e destino das viagens, especialmente entre a moradia e o local de trabalho;
- V. Garantir a urbanização das zonas especiais de interesse social;
- VI Promover a descentralização de atividades no núcleo central através da criação de centros expandidos ou de subcentros, sempre que os custos de implantação e operação da infra-estrutura de suporte, de um lado, e a qualidade ambiental, do outro, justificar (ROSÁRIO, 2006)

Esses dispositivos “objetivam regular publicamente a ação dos agentes imobiliários produtores, apropriadores e consumidores do espaço urbano, elevando a qualidade do espaço urbano” (Medeiros, 2008, p. 73). Mas sem uma política de ação efetiva e concreta a especulação vai ser um fator desfavorável no ordenamento

territorial deste município, principalmente no atual contexto da chegada de empreendimentos próximos à região.

O agravamento das condições socioespaciais é um dos fatores que assombram os municípios do país; entretanto, classificar as áreas prioritárias, projetar ações em forma de parcerias público-público ou público-privado (através de consórcios), pode ser uma das ferramentas de eficácia no enfrentamento dos baixos índices de qualidade de vida.

[...] Não se pode negar que o município tem problemas quanto a otimização e utilização dos investimentos públicos que garantam a população construções que contribuam com a qualidade ambiental, e uma vida mais digna tais como: praças, espaços verdes, quadras de esportes, escolas, calçamentos de ruas, terminal rodoviário, esgotos e outros. Não existe na sede do município grandes espaços vazios, nem grandes distâncias, exceto da zona rural, entre alguns povoados e a sede do município. O inciso V considerou-se importante, uma vez que Rosário tem no seu entorno grandes áreas de ocupação como os bairros Argentina, Paraíso, Boa Vista, Cidade Nova, Vila Pereira, Vila Bacural, Vila São Domingos, Vila Ivar Saldanha, Malvinas, os quais são carentes de saneamento básico, postos de saúde, escolas, área de lazer, trabalho, moradia e segurança. A violência está presente, principalmente entre grupos organizados (gangues de ruas), tráfico de drogas, assaltos e prostituição. (MEDEIROS, 2008, p. 73)

O enfrentamento dessas mazelas da urbanização é o dilema que os planos devem tentar solucionar ou amenizar, pois a “via de mão única” do planejamento impositivo perpetuará essas condições. A estruturação dessas políticas deve ser acompanhada por projetos nos setores sociais de educação, saúde e mobilidade.

Os planos inovam nos aspectos de instrumentalização das ações de governo, incorporando estratégias jurídicas-administrativas como o IPTU Progressivo no tempo; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Utilização Compulsória; Desapropriação para Fins de Reforma Urbana; Consórcio Imobiliário; Direito de Superfície; Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Direito de Preempção, dentre outras formas.

Entretanto, como ressalta Medeiros (2008), “esses instrumentos legais, embora previstos na lei e, na sua maioria, conhecidos no país, são de utilização restrita, o que se atribui a questões culturais, históricas, jurídicas, mas acredita-se que a grande causa da sua não inexecutabilidade, são os interesses políticos que fazem com que nossos gestores deixem de cumpri-los.”

O não cumprimento do Plano Diretor Participativo é um entrave para o desenvolvimento urbano, pois as cidades como um “organismo mutável” se transforma de acordo com as necessidades de quem as habita, embora muitas vezes com um caráter negativo.

Quanto à Política de Planejamento e Gestão, descrita nos artigos 170, 171 e 172 do plano elenca as diretrizes e elege os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e gestão dessas políticas no município:

- a) Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão: órgão central do planejamento, que funcionará como órgão de assessoramento e supervisão do sistema;
- b) Órgãos de Planejamento Setorial: para assessorar na formulação e acompanhamento das políticas públicas a serem implantadas das secretarias;
- c) Conselhos Setoriais existentes ou criados em lei;
- d) Conselho Municipal da Cidade: órgão superior de consulta da Administração Municipal, com funções fiscalizadoras e deliberativas;
- e) Núcleo de Informação Oficial do Município: responsável pela distribuição, uso e compartilhamento das informações físico-ambientais, territoriais e sócio-econômicas do Município. (Medeiros, op. cit.)

Essa política ainda não foi efetiva gerando consequências diretas no instrumento de participação popular, isto é, a eleição do Conselho Municipal de Rosário. Essa situação converge para mais uma vez o já comum sufocamento da participação da sociedade civil na gestão política das cidades, ficando apenas refém da imposição da vontade política que constantemente atende interesses de grupos sociais já favorecidos.

Ademais, fazendo referência a projetos de desenvolvimento na região, a cidade de Rosário, outrora, já vivenciou euforias de instalação de empreendimentos na cidade, como no caso da Metalman, que seria instalada na região na década de 1980 com objetivo de produzir manganês. Na década de 1990, temos a promessa de instalação do Polo de Confecções de Rosário (foto 9) na BR 402, que foi abandonado pelo poder público e atualmente encontra-se sem qualquer atividade social ou econômica. Entretanto, mais recentemente a refinaria de petróleo da Petrobrás (Premium I) chega com um mesmo discurso político de geração de emprego e renda para a população.



Foto 9 - Área do Pólo de Confeções de Rosário-MA.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

A cidade ainda é palco de uma discussão ampla da RMGSL, pois o município abarcará com o grande projeto sanitário da RM, isto é, o aterro sanitário que será construído para receber resíduos sólidos dos outros municípios da região. Todavia, a cidade desperta muito interesse do capital circundante desses novos empreendimentos, e o Plano Diretor pode ser uma ferramenta que quando utilizada efetivamente facilite ou melhore o ordenamento da cidade, balizando interesses do coletivo popular e privado.

4.1.8 Plano Diretor de Santa Rita

O município de Santa Rita está localizado ao sul da Ilha do Maranhão à 85 quilômetros de distância de São Luís e está inserido entre os rios Itapecuru e Pindaré. Em 1961, Santa Rita é desmembrada de Rosário ganhando autonomia político-administrativa. A cidade tem um padrão pequeno de urbanização, entretanto, mostra-se como padrão urbanístico superior aos municípios vizinhos (foto 10).



Foto 10 - Vista da Praça Matriz de Santa Rita-MA.
Fonte: Dados da pesquisa, 2013.

O Plano Diretor de Santa Rita, em termos de elaboração após o Estatuto das Cidades é o mais antigo, pois foi aprovado pela Lei Municipal nº 071 de dezembro de 2004, porém, em quase dez anos da sua publicação, sua revisão ainda não foi feita.

A lei que estabelece o PDP de Santa Rita tem como objetivo (artigo 2º, inciso I, II e III), “ordenar o espaço físico do município, garantir condições adequadas de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo para os terrenos destinados a receber atividades urbanas, preservar e valorizar o patrimônio cultural e natural do município e proteger o meio ambiente através do controle do uso do solo.”

O plano de Santa Rita volta-se para as edificações urbanas nos Capítulos V, VI e VII, salientando a função social da propriedade, mas foca nos aspectos urbanísticos de padrões na construção civil. A lei excetua ações de operações urbanas consorciadas, pois trata de maneira rasa os dispositivos voltados para a qualidade de moradias urbanas e rurais, além de suprimir o direcionamento das

políticas de desenvolvimento urbano que possibilitasse o acesso à cidade através das ações conjuntas entre agentes públicos e sociedade civil.

No artigo 65 da lei, fica criado o Conselho Municipal do Plano Diretor:

Fica criado o Conselho Municipal do Plano Diretor, como órgão de cooperação governamental, com a finalidade de auxiliar e assessorar o Poder Executivo no Planejamento e desenvolvimento do município e na interpretação e elaboração de pareceres sobre matéria de sua competência.

O que chama a atenção para a constituição do Conselho é o seu caráter majoritariamente consultivo na assistência do Poder Executivo Municipal e de tratamento limitado às prerrogativas estabelecidas no texto de lei. O Conselho de Santa Rita tem sua formação estabelecida no artigo 66, expondo que sua formação será de

- I. Três representantes do Poder Executivo, sendo o titular da Superintendência de Obras, um servidor municipal arquiteto ou engenheiro lotado na Equipe de Planejamento Urbano e um representante da Assessoria jurídica do município.
- II. Um representante da Associação Comercial de Santa Rita indicado pela diretoria da mesma;
- III. Um representante dos Engenheiros e Arquitetos de Santa Rita, indicado pelos mesmos, ou representante da Classe na comunidade;
- IV. Um representante dos Veterinários e Agrônomos de Santa Rita;
- V. Um representante da entidade de preservação do Patrimônio Histórico de Santa Rita;
- VI. Um representante da Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- VII. Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII. Dois representantes das Associações de Moradores de Santa Rita escolhidos em Assembleia Geral da União de Moradores ou na inexistência destas, dois representantes da comunidade.

A comunidade tem uma proporção minoritária no Conselho o que demonstra uma incipiente participação desse setor da sociedade civil nos assuntos correspondente a organização urbana e rural do município. Entretanto, este não é o agravante da participação popular, pois o Conselho não atua de forma ativa, isto é, foi citado na lei, mas na prática não foi constituído.

Essa é uma realidade que se enquadra em praticamente todos os municípios brasileiros e na Região Metropolitana da Grande São Luís. O único Conselho que ainda observamos uma atuação é o da cidade-polo (São Luís), ficando assim, comprometidas todas as políticas voltadas para o urbano, já que os Conselhos deveriam ser uma peça-chave da participação da sociedade civil

organizada com o propósito de interagir e reivindicar junto aos órgãos públicos melhores condições de vida.

Na RMGSL os municípios que a compõe estão em desacordo com a essência de uma gestão compartilhada, apesar de alguns indicativos, principalmente nos municípios da Ilha do Maranhão, nos quais as análises dos Planos Diretores não refletiram um claro interesse de desenvolvimento integrado. O principal indicativo disso é a falta de políticas consorciadas ou integradas entre os entes municipais para o planejamento e gestão de áreas e serviços comuns aos referidos municípios da Região Metropolitana.

Não foi possível localizar informações acerca de serviços comuns realizados ou planejados na Região Metropolitana da Grande São Luís, bem como, na legislação localizada não há menção as atividades consideradas como de serviços comuns em âmbito metropolitano. (Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 87)

Em suma, a utilização dos Planos Diretores pelos municípios membros da RMGSL revela de certa forma, aproximações e distanciamentos nas previsões legais acerca do planejamento de ações integradas entre os municípios, o que torna a gestão da região cheia de entraves jurídicos e políticos que acabam afetando a sociedade de maneira negativa na efetivação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e econômico dos municípios componentes da RMGSL.

5 GESTÃO METROPOLITANA E COOPERAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: Consórcio Metropolitano

5.1 A participação popular x a questão política

A conveniência se dá, a partir do momento que grande parte da população é excluída do processo político do planejamento, sob a desculpa de que esta não possui qualificação (técnica) para entender, discutir e propor os rumos da cidade. (ROSA, 2010)

A ideia de participação popular na gestão pública é recente no Brasil, pois data do final do século XX, mais precisamente de meados da década de 1980, em que o país passava pelo fim de um cenário político autoritário e centralizador que usava a própria coisa pública para afastar a sociedade civil das decisões políticas, sociais e econômicas. É neste cenário que o pensamento participativo torna-se evidente, já que entre todas as problemáticas vivenciadas no país a questão urbana no Brasil transitava por um processo de crescimento populacional na qual as cidades grandes não detinham suportes para atender essa demanda.

Assim, acreditava-se que o enfrentamento da questão urbana teria que passar por mudanças radicais na forma de administração da coisa pública que no caso da sociedade brasileira, recém-saída de um longo período de autoritarismo, pressupunha, além de mecanismos descentralizadores, transparência e permeabilidade de padrões normativos de gestão balizados em princípios democráticos e participativos pelos quais a sociedade assumiria um papel relevante nas decisões sobre as políticas públicas. (LIMA, 2008, p. 14)

A temática da participação popular democrática se afirma em um momento histórico da política, da economia e da sociedade brasileira, que alterou a visão do planejamento e da gestão urbana. Primeiramente no aspecto político, o Brasil passou pela chamada “redemocratização”, passagem de um governo autoritário para um governo civil que deveria reformar o Estado, no que tange o tratamento da sociedade garantindo, desta forma, direitos suprimidos pelo modelo de governo anterior.

No aspecto econômico, o país passou por uma grave crise no qual os investimentos públicos diminuíram consideravelmente, inclusive nos setores sociais, em um período em que a doutrina neoliberal se expandia pelo mundo. Deste modo,

Lima (2008) ressalta que as experiências sociais na participação da gestão pública “se desenvolveram já num ambiente de profunda crise econômica para a qual o governo federal respondeu com medidas restritivas nas áreas fiscal e tributária e com incentivos para a responsabilidade dos governos municipais pelas agendas urbanas locais.”

Seguindo esse contexto, Lima (2008) esclarece que:

Tais mudanças se acompanharam de um discurso em defesa da “boa governança”, do “empoderamento” da sociedade civil e do “fortalecimento do poder local”, retórica que se afinava com os preceitos neoliberais e com a nova agenda de agências multilaterais (Banco Mundial, ONU, etc.) para países do Terceiro Mundo e da América Latina em que tais termos fundamentavam o escopo das propostas de políticas urbana.

Entretanto, a participação popular é considerada a chave para o melhoramento das condições socioespaciais, pois não há maior interessado nessas melhorias do que o próprio cidadão que está subjugado as condições, muitas vezes, impostas pela inoperância da administração pública, assim o surgimento de um novo padrão de gestão urbana descentralizando as decisões do político (representantes eleitos) ampliaria a possibilidade de atendimento da população.

Assim, seja por pressão das demandas populares e pelas obrigatoriedades constitucionais, seja por razões de decisão política local, os anos de 1990 ficaram marcados como a década dos experimentos participativos – dos de iniciativa autônoma dos municípios (OP; Congressos da Cidade) aos institucionais (Conselhos de Municipais e Planos Diretores Participativos) – e de programas inovadores como os na área de habitação social (urbanização de favelas, regulação de loteamentos, intervenção em cortiços, recuperação de conjuntos habitacionais, criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, etc.). (LIMA, 2008, p. 15)

Todavia, na outra ponta dessa situação temos a maioria das experiências de participação popular no planejamento e gestão urbana se resumindo a processos deliberativos de conselhos municipais, principalmente, após a Lei do Estatuto das Cidades, que estabeleciam a obrigatoriedade dos municípios (com critérios estabelecidos no art. 41) a elaborarem seus Planos Diretores de forma democrática contando com a participação da sociedade. Assim, as maiorias dos municípios só respeitaram a participação popular quando da obrigatoriedade.

A dualidade composta por um projeto de ampliação democrática é confrontada pela difícil interação entre a ação estatista e um projeto político, pois ao

mesmo tempo em que deveriam ser complementares, são opostos por interesse de variadas finalidades.

Definir como dialética a relação entre o território da ação estatista e o espaço do projeto político é não separar ambos os elementos propostos, determinando uma dualidade entre eles. A relação não é de caráter dual. Um não é estrita e formalmente distinto do outro, mas ambos estão implicados e são contraditórios. (Damiani, 2008, p. 40)

Como já discutido anteriormente na comparação entre o antes e pós Constituição de 1988, vimos que a escala de gestão urbana foi descentralizada para os governos subnacionais e mais especificamente os municípios tiveram a oportunidade de enfrentar a problemática urbana com mais autonomia, visto que estes estão vivenciando em *locus* toda a questão urbana. A tarefa de responder pelos problemas urbanos emerge com a participação popular, mas ao longo desse período de transição político-social e administrativo acompanhado pela redução do Estado, a participação cidadã foi perdendo força no cenário político e a crise urbana e social no país foram se agravando.

Entretanto, nesse “meio tempo” entram em ação os interesses privados que, aliados à esfera política, transformam os espaços urbanos em áreas privadas para a especulação imobiliária limitando a ocupação da maior parcela populacional a espaços de riscos ou impróprio para moradia, isto é, fazendo um isolamento social da população de classe baixa.

Essa situação é verificada em todas as cidades brasileiras e, nas Regiões Metropolitanas, temos ainda a acumulação dos problemas sociais e ambientais, pois os fluxos populacionais tendem a aumentar e, conseqüentemente, os índices negativos de qualidade de vida se acentuam com o processo de periferização de baixa infraestrutura, perda de área verde por ocupação humana, ocupação de margens de rios e aumento da violência e criminalidade urbana.

Neste cenário na RM da Grande São Luís, mesmo com a elaboração de Planos Diretores Participativos dos municípios e da criação de Conselhos Municipais para tentar discutir conjuntamente as questões urbanas entre a Sociedade Civil e agentes administrativos, ainda não é possível visualizar uma sólida participação popular na elaboração de projetos voltados para o atendimento social ou nas principais decisões políticas de produção do espaço urbano. Além disso, podemos destacar a atuação dos interesses políticos que estão cercados pelo discurso

desenvolvimentista e a atuação das incorporadoras imobiliárias, que especulam espaços dentro das cidades apoiados nos projetos de estruturação urbana.

De certa forma, a interferência das questões políticas 'amarram' a execução de planos e projetos. Mas não deveriam alterar e interferir no planejamento, ao menos na sua etapa teórica, pois a técnica não é imparcial, tão quanto o político não deveria ser o elemento de maior peso no momento de se redigir ou registrar os elementos que irão compor o planejamento da cidade. (ROSA, 2010, p. 81)

A questão política desde a constituição da RM da Grande São Luís em 1998 é um dos grandes entraves para a organização e desenvolvimento do espaço institucionalizado metropolitano, pois o diálogo dos agentes administrativos municipais que constituem a RMGSL não atende aos interesses sociais comuns dos municípios, seja por motivos ideológicos partidários (disputas de siglas partidárias nas ações de benefícios da população) ou falta de consenso em investimentos em áreas de interesse comum.

Essa situação é fruto de um urbanismo não participativo conservador e carregado de interesses hegemônicos que reduz a perspectiva de desenvolvimento urbano justaposto ao equilíbrio socioespacial da região. O urbanismo na cidade-polo da RMGSL é visto por Burnett (2012) como um urbanismo construído para ser excludente, em que retirando o atrativo histórico da região central da cidade não teríamos espaços confortáveis e agradáveis de lazer ou de trânsito dentro da cidade, restando áreas descuidadas com calçamento deteriorado, parques subutilizados, avenidas com infraestrutura comprometida, além da falta de saneamento básico como rede de esgoto em mais de 50% (cinquenta por cento) dos domicílios de São Luís, segundo dados do IBGE (2000).

Difícil tarefa e, no entanto, a cidade já chega a seu primeiro milhão de habitantes, com dezenas de núcleos habitacionais e vários pólos comerciais consolidados que poderiam ser, além de locais para dormir e ganhar dinheiro, espaços agradáveis para circular, estimulantes para produzir, gratificantes para apreciar. Ao invés disto, temos um traçado urbano além Rio Anil calcado em fortes interesses fundiários, que esgarçam a cidade em todas as direções, enchendo-a de vazios atravessados por avenidas com extensões rodoviárias, ligando longínquos conjuntos habitacionais. Uma estrutura, enfim, cara e disforme. (BURNETT, 2012, p.53)

A deformidade é justamente o enquadramento entre a relação dos governantes e a participação popular que subjagam as cidades aos piores índices

de qualidade de vida, pois mesmo a cidade-polo é um exemplo do descuido com a “coisa pública”, com os índices educacionais baixos, saúde pública calamitosa e segurança pública deficiente.

A situação da Região Metropolitana é complexa no que diz respeito à redução das condições socioeconômicas instáveis da população, visto que o discurso político gerou até o presente momento apenas uma perspectiva de esperança e não uma concreta ação no melhoramento da crise urbana. Essa situação diverge do objetivo da participação democrática e gestão pública, tornando os movimentos de mudança nas políticas citadinas cada vez mais abruptas.

A técnica no planejamento (ou o planejamento como atividade técnica) aparece às vezes como um discurso desconexo e infundado para constranger a população no que tange as decisões sobre os rumos da cidade. As aclamadas gestões participativas, que acabaram por inspirar os Planos Diretores Participativos não podem ser classificadas como farsa. Mas também não tem funcionado como foram pensadas. (ROSA, 2010, p. 82)

Isso pode ser observado nas agendas governamentais que, na sua maioria, não expressam o desejo de participação popular ou a englobam com caráter de manobra política para a promoção de programas sociais paliativos a serem utilizados em campanhas de perpetuação do poder. Assim, na RMGSL ou na maioria das grandes e médias cidades do país a doutrina neoliberal somada com desvio de objetivos do ser “político” acentuam as mazelas urbanas.

No início do ano de 2013 um fato político chamou as atenções para a gestão da RMGSL com uma reunião entre os chefes do poder executivo municipal de São Luís e São José de Ribamar para tratar de um tema que parecia esquecido desde a constituição da Região Metropolitana. O tema da reunião “gestão compartilhada” chama atenção, pois é um fato que não se tinha registro e aconteceu em um momento na qual a cidade de São Luís passava por grandes dilemas na sua infraestrutura como os serviços de limpeza, pavimentação, saneamento, iluminação pública, saúde, mobilidade, dentre outros.

A situação inédita parece despertar nos gestores públicos a necessidade do diálogo e a importância da gestão compartilhada de interesses comuns, tão pontuados pela literatura que analisa as Regiões Metropolitanas. Entretanto, a concretude das parcerias não poderá ser analisada em um momento atual, pois

ainda não se tem dados para tal análise do que pode ser feito nas parcerias intermunicipais.

No diálogo exposto pelo prefeito de São José de Ribamar, retirado do site oficial da prefeitura ribamarense, ressalta que:

“Foi uma visita de cortesia que fizemos ao prefeito Edivaldo e um dos assuntos predominantes foi a questão da metropolização, um dos nossos compromissos na condução da Famem. O objetivo é incluir também os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, Bacabeira; conversarei com os prefeitos destas cidades para que possamos trabalhar de forma parceira, c O que está em jogo é a preservação, potencialização e materialização do interesse social comum dos cidadãos dos municípios envolvidos, consolidando uma visão inovadora de fazer política à frente dos cargos eletivos, ultrapassando as barreiras partidárias e ideológicas divergente ompartilhada de modo a propiciar qualidade de vida melhor à população”, afirmou Gil Cutrim. (CEARÁ, Oswaldo, 2013)¹¹

A aproximação dos entes municipais é um fato importante para a implantação da gestão compartilhada e as ações concretas e o envolvimento de todos os gestores municipais se tornam essenciais para essa finalidade e, somados com a participação popular é de fato, o ponto de partida que deve ser preservado na gestão metropolitana. O direcionamento das políticas urbanas deve ser em prol da sociedade e, portanto, a participação popular é a essência para uma gestão democrática.

O que de fato está em jogo é a preservação, potencialização e materialização do interesse social comum dos cidadãos da RMGSL e é por essa situação que o planejamento de ações conjuntas a serem desenvolvidas pelos municípios, somente terão efeitos positivos se forem discutidos abertamente com a sociedade civil. Desta maneira, romperíamos com uma visão tradicional de se fazer políticas públicas, ultrapassando as barreiras partidárias e ideológicas divergentes.

Embora tenhamos uma pequena amostra da iniciativa política com reuniões para tratar do planejamento da Região Metropolitana a política urbana da região ainda não está em um estágio de integração, pois vários fatores podem ser apontados para esse fato, como a entrada de novos municípios sem um plano de integração ou um projeto de desenvolvimento urbano que se integrem no legislativo.

A participação da sociedade civil é ínfima nas decisões de planejamento das cidades, pois se resume, na maioria das vezes, a cumprir uma das exigências

¹¹ Disponível em: < <http://www.saojosederibamar.ma.gov.br/noticia/prefeitos-discutem-acoes-compartilhadas-entre-ribamar-e-sao-luis> >. Acesso em 30 agosto 2013

de construção e conduta no processo de elaboração de alguns projetos como os Planos Diretores, assim, mesmo com as atuações de movimentos sociais e associações não significa ter poder de decisão.

Outro fator é a questão política que concentra o poder de decisão, pois está legitimado por maioria que nem todas às vezes resguardam interesses coletivos. O político tem o poder de mobilizar massas e manobrá-las a seus interesses, sendo seu papel no planejamento urbano o de influenciar diretamente a vida cidadina.

Contudo, ainda temos profunda crise de natureza política, caracterizada pela redefinição de papéis, tanto da sociedade, como do Estado e, por conseguinte, do conceito do que é público. Portanto, a participação popular e o discurso político são paradigmas que se entrelaçam através dos interesses em voga. No entanto, devem-se preservar os interesses coletivos que possam alijar benefícios para os grupos sociais menos favorecidos.

5.2 Consórcio Metropolitano na Ilha do Maranhão

Após a Constituição de 1988, considerar o município como ente federado, gerou uma descentralização de poder em escala Federal, Estadual em relação aos municípios, principalmente no aspecto financeiro causando desse modo um fortalecimento do poder local. Porém, a ausência de políticas de desenvolvimento regional acentuou as desigualdades locais e regionais que foram observadas historicamente no país desde a década de 1990.

Ademais, a própria Constituição no seu artigo 241 cria um dispositivo que dá aos municípios condições para se consorciarem em situações em que pode haver interesses comuns ou em situações no qual um município exerça influência de serviços públicos sobre outros, causando dependência parcial ou total. A parceria entre as esferas de governo através de consórcios é um instrumento de política pública para que os entes da federação possam dar respostas às demandas emanadas da sociedade.

art. 241: “ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de

serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1988)

Assim, nas Regiões Metropolitanas em que o diálogo entre os municípios membros não acontecem de maneira harmônica percebemos um desnível no quesito desenvolvimento integrado, pois as políticas locais fragilizadas pela falta de intercâmbio dificultam o desenvolvimento regional. Entretanto, na observância da fragilidade deste instrumento de gestão intermunicipal o governo federal em 2003 começa a discutir uma lei para disciplinar o consorciamento entre entes federados.

Assim, como ressalta Amorim (2005)¹² com “o objetivo de regulamentar o artigo 241 da Constituição e dar mais segurança jurídica e administrativa às parcerias entre entes consorciados” o governo federal sancionou a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 que passou a ser uma ferramenta de facilitação nas parcerias entre os entes federados, pois anteriormente quem fixava as normas gerais de todos os contratos celebrados pelos mesmos era a União, passando assim a responsabilidade de estabelecer as regras dos contratos aos entes da federação.

A questão do consórcio público entre os municípios é a união de “forças” para promover projetos em qualquer área de interesse público sem que a morosidade da administração pública faça com que a burocracia seja um empecilho nesses projetos, fazendo com que o desenvolvimento social seja retardado.

[...] o fato é que os Consórcios Intermunicipais se constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira e/ou de recursos humanos e materiais. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio. (PRATES, 2013, p. 3)

Nas parcerias intermunicipais, além dos gestores públicos (chefes do executivo municipal) os consórcios também preveem a formulação de órgãos colegiados, constituídos por representantes dos entes consorciados, sendo permitida a participação de representantes da sociedade civil. Um passo importante para gestão e transparência de contratos públicos, haja vista, que a fiscalização da

¹² AMORIM, Maria Raquel M. de A. Jardim de. **Consórcios Públicos** – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. Disponível em < <http://www.seplan.gov.br/sepin/pub/conj/conj8/10.htm>> Acesso em 2 setembro 2013.

sociedade civil se faz necessária, pois é a principal beneficiada em projetos no tocante ao desenvolvimento econômico, saúde, educação, meio ambiente, saneamento, entre outros.

A definição dessas parcerias é esclarecida por Caldas (2007) em três vertentes, uma etimológica, uma em sentido geral e outra específica na definição de consórcios intermunicipais. Consórcio, em “termos etimológicos, tem origem no latim *consortiu*, implica a ideia de associação”; assim, no âmbito privado constituiriam em uma ação conjunta visando soluções de problemas comuns. Na segunda, o consórcio municipal visa a reunião de dois ou mais municípios para efetivarem ações conjuntas que visam a redução de gastos públicos e otimizar a administração pública.

Entretanto, Caldas (2007, p. 52-53) utiliza-se de quatro definições sobre consórcio intermunicipal, ressaltando as formulações de Spink (2006); Vaz (1997); Moreira (2001) e Cruz (2002). Nesse caso, iremos destacar as definições de Spink (2006), pois este eleger o Consórcio Intermunicipal ao invés das Regiões Metropolitanas por acreditar que estas não condizem necessariamente com os interesses comuns, visto que as relações entre municípios na Região Metropolitana são verticais.

Se as Regiões Metropolitanas começaram como um esforço institucional de cima para baixo caracterizado por uma associação forçada entre seus entes, os consórcios municipais tiveram como base uma relação horizontal, ou mesmo uma relação de baixo para cima, caracterizada por um arranjo organizacional baseada na associação voluntária dos entes participantes. (SPINK, 2006 apud CALDAS, 2007, p. 53)

Deste modo, na terceira vertente, os Consórcios Intermunicipais seriam definidos como uma associação criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum e somente valeriam para acordos entre os mesmos entes de governo. Dos caminhos percorridos, apreende-se que consórcio é uma associação originada de algum tipo de interesse comum e voltado para resolver um problema comum dos entes pertencentes ao mesmo nível de governo (município-município). (CALDAS, op. cit.)

Entretanto, contrapondo a ideia de SPINK (2006), um dos objetivos dos consórcios públicos é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de políticas e ações conjuntas. Entretanto, temos a questão da elaboração e conclusão de projetos e

parcerias entre municípios de uma Região Metropolitana, pois a falta de um Estatuto Metropolitano é um empecilho para continuidade de projetos firmados entre administrações pretéritas.

Na Região Metropolitana da Grande São Luís, verificamos uma fragilidade em termos de consórcios públicos, visto que, apenas um consórcio entre entes municipais foi efetivado desde a constituição da RM, isto é, o consórcio entre as empresas de transporte público da Grande São Luís, abrangendo os quatro municípios da ilha. O consórcio do Transporte Público Coletivo representa a única parceria entre alguns municípios componentes da RMGSL, entretanto, pela fragmentação e descontinuidade espacial da RM essa parceria foi firmada apenas entre os municípios da Ilha do Maranhão.

Apesar dessa parceria que inclui a participação privada das empresas de ônibus coletivos, os serviços prestados ainda não atendem toda demanda da população, além das condições precárias de muitos veículos que circulam na RMGSL. Esse fator influencia diretamente na elevação do número de veículos particulares nas ruas e avenidas das cidades, principalmente, na cidade-polo da RM.

Para Burnett (2012, p. 74) quando trata do “Círculo vicioso do trânsito em São Luís” ressalta que:

Na verdade, o aumento da frota de veículos, apontando como razão do problema, é apenas o seu efeito. A causa está na necessidade de um carro para locomoção na cidade, por falta de investimento público em sistemas eficientes, baratos e seguros de transporte coletivo. Enquanto este problema não for resolvido, mais tempo e dinheiro perderemos com o trânsito, estejamos de carro ou de ônibus. Por isso, ao invés de mais avenidas, a solução é diminuir a necessidade dos veículos particulares, única opção compatível com o tão elogiado e pouco praticado desenvolvimento sustentável. Nossos mangues e igarapés, hoje sob camadas de asfalto que facilitam as ocupações em áreas de reserva ambiental, iriam agradecer. [...]

Esse é um problema comum aos municípios da ilha que poderiam ser pauta das parcerias públicas, haja vista que a expansão populacional urbana de São Luís arrasta-se para as cidades dormitórias vizinhas. A tomada de decisão conjunta pode beneficiar não somente um município, mas uma região inteira, porém, os municípios da RMGSL devem visualizar ações conjuntas e não apenas as medidas paliativas e especulativas para beneficiar setores hegemônicos da sociedade.

Outro projeto de consorciamento na RMGSL é dos resíduos sólidos produzidos pelos municípios da Região Metropolitana. Por muitos anos o destino

final dos resíduos sólidos do município de São Luís - incluindo o resíduos industriais – foi o local conhecido como Aterro da Ribeira, localizado no distrito industrial de São Luís.

A descarga do lixo é feita sem nenhuma preparação do solo e sem nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos (chorume). Esta prática acarretou vários danos socioambientais, inclusive o comprometimento de voos do Aeroporto Cunha Machado, tendo em vista a localização do “lixão” próximo à rota de pouso de aeronaves comerciais e aos impactos ambientais, o “aterro” está em fase de desativação. Assim, com a eminência do fim das atividades no Aterro da Ribeira (com características de lixão), a destinação dos resíduos (domésticos, hospitalar e industrial) produzidos, principalmente, por São Luís é uma das grandes preocupações dos gestores.

Entretanto, uma possível parceria entre os municípios da RMGSL poderá solucionar esse imbróglio, com a construção de um aterro sanitário no município de Rosário. Essa pode ser uma parceria que beneficiará, principalmente, a cidade de São Luís, pois esta tem a maior produção de resíduos de todos os entes da Região Metropolitana.

Um setor que precisaria, entretanto, de uma política consorciada na RM é o de saúde, pois as necessidades e carências apresentadas pelos municípios de pequeno porte da região necessitam de implementação de ações na saúde, haja vista que a crescente absorção da demanda regional pelo município de maior porte, no caso São Luís, sobrecarrega a cidade que já têm grandes problemas, conseqüentemente, prejudicando a qualidade do atendimento. Esse fato deveria motivar a formação dessa parceria para o processo de gestão e organização dos serviços públicos de saúde dentro da RMGSL.

Essas ações são cabíveis, pois o consórcio público é uma das ferramentas que pode ser usada pelas administrações públicas com finalidade de atender a sociedade com serviços de interesses comuns. Entretanto, na RMGSL o trabalho em conjunto entre os entes federados (União, Estados e Municípios) ainda não utilizam em larga escala essa ferramenta em setores que podem elevar a qualidade de vida da população como no setor de saúde (parcerias para a construção de centros de saúde como um Hospital Metropolitano) que através de parcerias o atendimento em várias especialidades fosse garantido; na educação, pois a atuação dos Consórcios Intermunicipais poderiam constituir redes de ensino

que disponham de capacidade de atender a demanda; nos serviços públicos com maior políticas e investimentos em lazer, esportes, assistência social, aparelhamento de Corpo de Bombeiros; em obras públicas, pois algumas obras são de interesse em mais de um município como, por exemplo, em áreas limítrofes entre municípios, onde ocorre confusão de competência administrativa, dentre outras possibilidades de parcerias para a promoção de desenvolvimento socioespacial.

5.3 Tendências da Região Metropolitana da Grande São Luís

Identificar as tendências de uma Região Metropolitana no atual contexto de grande volatilidade das relações urbanas traduz uma ansiedade que se materializa em uma visão otimista de desenvolvimento social nos grandes centros urbanos brasileiros, mas sem deixar de apontar os vários desafios para a efetivação da mesma e o atual *status quo* das regiões metropolitanas brasileiras.

As questões sociais, políticas e econômicas que permeiam os espaços urbanos colocam-se sempre de forma dual ou em lados opostos. Na questão social temos como exemplo a expectativa de qualidade de vida nos centros urbanos por estes espaços representarem a oferta de serviços urbanos, oportunidade de empregos formais e do consumo de variações de produtos, dentre outras ofertas que são expostas para aguçar as necessidades humanas.

Entretanto, o inverso disso é justamente a negação da infraestrutura urbana, falta de empregos formais, gerando exclusões dos meios produtivos que conseqüentemente reflete na redução ou falta de consumo de uma grande parcela da sociedade. Portanto, essas situações são ocasionadas pela própria ideologia capitalista que imbrica na inserção de apenas um pequeno contingente da população na contemplação dos bens materiais e serviços e, apenas oferecendo esperança para a maior soma da população excluída do desfrute das mesmas condições de vida.

Além disso, temos nas RM um desenvolvimento regional desigual que está ligado diretamente com alguns fatores como as disputas dos lugares para estarem inseridos no sistema mundial, oferecendo vantagens e atributos para a “venda” da cidade em lotes para os setores privados, que em tese devem garantir novos investimentos para a cidade. Outro fator é a estratégia de reestruturação

urbana valorizando áreas não para ocupação da parcela da população menos favorecida economicamente, mas sim para a reprodução do capital, realocando empreendimentos e deslocando a população, como é o caso da expansão industrial sobre a zona rural de São Luís.

Deste modo, a luta pelo poder exerce pressão sobre as instituições públicas para investimentos em áreas que favoreça as incorporadoras, através de investimentos em logística como no setor rodoviário (abertura de novas vias), de abastecimento (para os complexos industriais), energético e de comunicação. Entretanto, os investimentos que ao mesmo tempo convergem para a concentração de renda, atraem um contingente populacional cada vez maior para as áreas urbanas.

Desta maneira, o grande aumento populacional das metrópoles é um dos primeiros problemas a serem enfrentados, pois identificar os territórios socialmente vulneráveis no interior das áreas metropolitanas e traçar um diagnóstico, a partir da análise das necessidades socioespaciais é fundamental, pois a vida social nesses “espaços onde se concentram os segmentos da população que vivem em situação de acúmulo de privações, inclusive quanto à degradação ambiental e às dificuldades técnicas de conexão às redes de infraestrutura e serviços públicos” (RIBEIRO, 2009, p. 7), é uma tarefa que o poder público muitas vezes se nega a visualizar.

Isso se alarga quando as unidades municipais que compõem uma área metropolitana não trabalham em uma ação conjunta na implementação de políticas de desenvolvimento urbano para minimizar as condições adversas do modo de vida nas cidades, que poderiam favorecer a inclusão dessa população segregada e vulnerável ao efetivo direito à cidade.

No caso da RM da Grande São Luís, os atuais municípios que a compõem (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Alcântara, Raposa, Bacabeira, Rosário e Santa Rita) formam uma área fragmentada apresentando grandes diferenças nas suas estruturas urbanas, pois apesar da rede urbana dessa região ser composta de muitos equipamentos terciários, a fluidez desses serviços não estão voltados diretamente a sua população.

A metrópole refere-se a uma grande aglomeração dotada de equipamentos terciários superiores, comandando uma rede urbana e uma zona de influência extensa, desempenhando funções que se relacionam muito mais aos serviços voltados às empresas, do que àqueles voltados à população (Schoumaker, 1998)

O caráter metropolitano desse aglomerado urbano relaciona-se muito mais com interesses políticos do que um caráter social na sua espacialidade, pois os ganhos dessa instituição da área de influência da cidade-sede apenas concentra uma crise urbana para si e suas cidades-satélites. A intenção de regionalizar, no sentido de reequilibrar o espaço dessa área metropolitana ainda não é visível nem do ponto de vista social, econômico e político o que nos induz a elaborar pressupostos sobre a dúvida da equiparação das disparidades dentro dessa área metropolitana.

O que evidencia ser mais uma prova do caráter político na institucionalização das RM é o tema encontrado na pesquisa sobre a integração de outros municípios equidistantes da cidade-polo (São Luís) à RMGSL. Este estudo está sendo realizado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico (IMESC), autarquia do poder estadual, que tem como objetivo nesse caso, entregar laudos técnicos para uma comissão de regionalização da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Este estudo ainda não tem previsão de sua divulgação, mas preveem a integração de outros municípios à Região Metropolitana de São Luís, dentre eles, Presidente Juscelino, Axixá, Icatu e Cachoeira Grande. Neste ano de 2013 já se integrou Rosário, Bacabeira e Santa Rita, municípios que esperam investimentos de empreendimentos industriais, mas que seu desenvolvimento econômico e social é muito fragilizado, principalmente pela omissão do poder público.

Com essa expectativa de investimentos empresariais nesses municípios a integração na RM ganha uma justificativa, pois a abrangência da influência das cidades mais desenvolvidas “não se limitam às aglomerações, genericamente definidas pela conjunção de municípios vizinhos, mas abrangem municípios populosos e que representem importância na rede urbana” (RIBEIRO, 2009, p. 2), assim, fica novamente uma dúvida em relação aos critérios de integração desses municípios, pois a maioria apresenta perímetro urbano pouco desenvolvido e de caráter eminentemente rural e, além disso, muitos desses municípios não fazem aglomeração urbana com São Luís ou outra cidade membro da RM.

As formas de dominação e acumulação que caracterizam as cidades-pólo dessas espacialidades deixam de ser percebidas nas suas articulações regionais, nacionais e internacionais, nos modos com suas coalizões

dominantes se articulam horizontal e verticalmente. Em paradoxo, por mais inegáveis que sejam as espacialidades aglomerativas e a dinâmica que impulsionam, é “neste contexto, de natureza intrinsecamente multiescalar, que surge a ênfase no nível local da vida coletiva, (des)construindo problemáticas tratadas no campo do planejamento urbano e regional.” (Ribeiro & Dias apud Moura, 2002, p. 42)

Se essa situação se concretizar teremos um grande aumento no espaço territorial dessa RM. Contudo, a fragmentação do espaço será mais acentuada, o que ocasionará o aumento da necessidade por um conselho metropolitano ou um projeto de integração intermunicipal condizente com a realidade dessa região.

Embora não existam diagnósticos identificando a situação do município no contexto metropolitano, com ênfase nos problemas de coordenação e cooperação entre os municípios, o Plano Diretor em seu Art. 4º, inciso IV, prevê: “ampliar as ações governamentais, promovendo a integração e a cooperação com o governo Federal, Estadual e com os Municípios da Região Metropolitana, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum.” (Burnett; Ferreira, 2009, p.52) grifos do autor

Além disso, a especulação imobiliária e a migração de pessoas sem qualificação técnica para essas cidades, atraídas pela expectativa de uma vaga de emprego que garanta uma maior estabilidade econômica, é uma problemática que os municípios da RMGSL devem atentar para que não se recaia nos mesmos processos já vivenciados pelas cidades da Ilha do Maranhão, principalmente São Luís, que teve um aumento de áreas de ocupação desordenada entre as décadas de 1970 à 2000, mas que não disponibilizou equipamentos públicos na mesma medida.

Contudo, a agregação de novos municípios na RMGSL, também demandará principalmente por políticas setoriais de saneamento, transporte e habitação para o desenvolvimento desses territórios de modo a equiparar ou minimizar as precariedades dos equipamentos urbanos. Isto romperia com as proposições de planos metropolitanos que não avançavam muito em relação às agendas municipais e privilegiavam a competitividade, em detrimento da lógica de cooperação para o desenvolvimento social e econômico da região.

O atual colar metropolitano já passa por dificuldades de gestão, por isso deve-se voltar os olhares à integração de novos municípios à RMGSL, pois a insustentabilidade urbana desequilibra a “balança” da qualidade de vida nos centros urbanos.

Deste modo, temos uma pequena amostra da tendência de crescimento da RM da Grande São Luís, com seus aspectos ainda centralizadores da economia, da política e dos serviços urbanos oferecidos aos seus habitantes. Assim, o que se torna necessário para a implementação de uma gestão compartilhada da RMGSL, que vise interesses comuns aos municípios da RM é um rearranjo das políticas urbanas com um necessário Plano Metropolitano que expresse as diretrizes de desenvolvimento da região com apontamentos para as prioridades sociais de cada município salvaguardando suas especificidades.

CONCLUSÃO

Durante o estudo do tema foram percebidas várias situações que permeiam a Região Metropolitana da Grande São Luís, sobretudo, a principal pergunta que se fez durante todo o trabalho: Existe uma gestão metropolitana na grande São Luís?

De certo, tivemos algumas respostas que apontaram os processos de construção do espaço na região, isto é, a relação do histórico na construção social, econômica e política dos espaços analisados. No caráter gestão desses espaços foi percebido como o poder político local pode interferir positiva ou negativamente nos espaços construídos socialmente que concentram vários interesses. Deste modo, o estudo seguiu a ideia de que foi mais coerente analisar o espaço enquanto processo e não como objeto inerte, pois aquele reage sobre e a partir de demandas sociais, e no caso da política especificamente, sempre é possível alterar o arranjo de poder e a composição de grupos.

Desta forma, os espaços de projeto político e as ações estatista se complementam e se chocam, muitas vezes comprometendo o desenvolvimento das cidades individualmente ou em escala mais ampla às regiões quando se trata de um planejamento coletivo, pois “um grande entrave ao próprio planejamento urbano é o fato deste encontrar-se sobre a administração municipal, que “planeja” enquanto vigorar o mandato, mas pouco se passa de fato à ação quando se trata de melhorias que atendem a coletividade.” (ROSA, 2010, p.131)

Portanto, a política é um campo de batalha disputado por vários segmentos da sociedade; porém, os agentes sociais com maior disponibilidade de capital atuam mais conjuntamente com o Estado, explicando o porquê da construção dos espaços, que favorecem a reprodução do capital beneficiando os setores hegemônicos da sociedade em detrimento daqueles que (re)produzem os espaços negligenciados pelas esferas públicas.

As políticas urbanas enfrentam também um problema estrutural, visto que a demanda social cresce acima das ofertas de estrutura pública oferecida pelo Estado, gerando uma insustentabilidade urbana, o que agrava a situação da pobreza urbana. O aumento da pobreza é o desafio das políticas urbanas, haja vista que “a pobreza é estrutural e não residual. Ela aumenta à medida que a cidade cresce.” (Santos, 2009, p.18)

Além do mais, o crescimento desordenado da cidade configura a crise urbana que se materializa com a falta de abastecimento de água, coleta de lixo, esgoto, viação, calçamento, iluminação, segurança para essa população que se amontoa na periferia da cidade. Desta forma, o crescimento da cidade se manifesta em duas formas de espaço: um convidativo a reprodução do capital e com ocupação predominantemente daquele que o possuem, onde os serviços urbanos estão concentrados; e outros espaços para aqueles que possuem apenas sua mão de obra a oferecer, portanto, se concentrando em terrenos devolutos ou em áreas privadas de interesse especulativo, o que gera muitos conflitos urbanos e rurais nas áreas dos municípios.

Isso se deve a produção imobiliária nos grandes centros urbanos do país, pois a especulação fundiária urbana estrutura-se a partir mecanismos de concentração do poder, principalmente, o poder político que está geralmente associado ao poder econômico de um pequeno grupo que controla o mercado de moradias e interfere diretamente na organização do espaço, ora criando novos espaços para reprodução do capital, ora reestruturando antigos espaços em um processo de revalorização urbana.

É importante aqui que entendamos que esse grupo político exerce o seu poder através do monopólio de capitais (econômico, cultural e político) existentes no município. Mantém-se esse grupo político no poder a partir de uma certa ordem que se estrutura através do exercício da coerção, do monopólio da violência tanto física, quanto simbólica. A dominação então, se dá de maneira arbitrária, no sentido de ser a responsável pela construção das relações sociais, enfim, quem detém o poder é o árbitro das relações sociais. No entanto, esse mesmo poder necessita ser constantemente construído, já que o poder se manifesta como valores, cultura e aceitação do próprio poder, fatos que se constituem no tempo e no espaço. (CUNHA, 2009, p. 96)

Além disso, o planejamento urbano não tem um caráter de “perpetualidade”, o que reflete na gestão das cidades, pois os projetos de melhoria da qualidade de vida da população só se prolongam no tempo e espaço se os grupos políticos também o fizerem. O desenvolvimento urbano nesse sentido é condicionado pelo político, mesmo quando a sociedade civil cria mecanismos de pressão, pois a ideologia dos grupos dominantes até o presente momento sempre colocam seus interesses sobre os da massa dominada.

Essa situação se materializa na RMGSL de tal maneira que temos uma região fragmentada e dominada por grupos políticos individualistas que não abrem

mão do poder em favor do bem coletivo. É nítida a falta de uma gestão compartilhada entre os municípios, pois somente em alguns pontos isso acontece em forma de “consórcio público” (setor de transporte público na ilha e construção de um Aterro Sanitário em Rosário para receber resíduos domésticos e industriais dos municípios da RM), mas nas áreas em que os municípios enfrentam sérias dificuldades como saúde, educação e serviços públicos como esgotamento, as cidades não sinalizam nenhum projeto consorciado.

Na cidade-polo identificou-se que as melhorias urbanas são concentradas em investimentos no setor de pavimentação, instalação de centros de consumo ou instalação de serviços mais qualificados que atendam a uma infraestrutura incipiente, mas já existente. O município polo também investe na construção de um novo Anel Viário para tentar solucionar um dos seus problemas estruturais que é a lentidão no trânsito da cidade, mas ignora que uma possível solução sustentável e econômica seria fazer uma reestruturação nos transportes coletivos e organização de vias principais para corredores de ônibus.

Nos outros municípios da RMGSL, temos uma expansão residencial em áreas equidistantes dos centros urbanos, que influenciam na mesma medida a formação de bairros de ocupação desordenada. Essas cidades funcionam como cidades-dormitórios, por apresentarem uma dependência ainda significativa em relação à São Luís, já que esta concentra uma grande parte dos serviços públicos e empregos ofertados.

Outra situação que se verificou no atual contexto da RMGSL foi a grande especulação imobiliária em toda região, principalmente nos novos municípios inseridos na RM (Bacabeiras, Rosário e Santa Rita). Esse fato é impulsionado pela expectativa de novos empreendimentos industriais na região que, conseqüentemente, servem como um fator de atração populacional e especulativo.

Essas questões escarnejam a falta de uma gestão participativa e compartilhada na Grande São Luís, pois até mesmo os planos diretores participativos dos municípios são ignorados na sua essência que é a fundamental participação popular. Então qual seria uma alternativa para se conseguir uma gestão eficiente e participativa que vise um desenvolvimento regional integrado e não apenas local?

Para essa pergunta poderíamos apontar várias respostas, mas como a cidade é fruto de um processo histórico, social, político e econômico, temos não

respostas formadas, mas indicativos baseados na realidade local de como poderiam agir os agentes produtores do espaço e sociedade urbana. Primeiramente, temos uma questão da centralidade administrativa dos municípios, mesmo estes estando inseridos em uma Região Metropolitana, por isso, estabelecer uma descentralização das instâncias decisórias e serviços, não só serviria para o fortalecimento do local, como para o incentivo da gestão participativa entre os diferentes grupos sociais.

Outro apontamento que poderíamos sugerir é o planejamento dividido em setores de interesse comum e para as questões estruturais da crise urbana poder-se-ia implementar programas conjuntos para o ordenamento territorial urbano, de habitação, transportes e geração de emprego e renda. Mas para isso é necessário a construção de um Plano Metropolitano que defina prioridades entre os municípios, elencando suas necessidades e especificidades para um melhor planejamento e gestão, pois “o modelo de gestão, além de horizontal e não-hierárquico, deve incluir a sociedade em suas representações regionais.” (Rolnik; Somekh, 2004, p. 122)

A Região Metropolitana da Grande São Luís sofre com “falência” das instituições voltadas para a gestão metropolitana e urbana como no caso do município de São Luís com a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís que não funciona desde 2012 e os Conselhos Municipais que estão prescritos apenas nos Planos Diretores. Essa situação faz emergir uma necessidade de uma coalisão municipal no intuito de instituir um órgão deliberativo e consultivo como, por exemplo, uma Assembleia Metropolitana que pode ser formada inclusive por representantes do Estado, municípios metropolizados e sociedade civil.

Uma Assembleia Metropolitana pode ser um órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana; deste modo, tendo como competência a definição das diretrizes do planejamento global da RM. Isso poderia facilitar a gestão metropolitana, que ainda não existe na RMGSL e diminuiria a possibilidade de decisões arbitrárias feitas pelos municípios.

Contudo, o objetivo maior desses instrumentos de planejamento e gestão deve ser o desenvolvimento socioespacial que perpassa pela atuação tanto da sociedade como do próprio Estado. O Estado por sua vez deve cumprir com o seu principal papel que é buscar o desenvolvimento social e econômico através da produção de políticas públicas que viabilizem a população mais carente a ter acesso de fato aos equipamentos urbanos e condições de prover o seu próprio mantimento.

Portanto, este trabalho teve o intuito de discutir a dinâmica da metropolização do espaço da Grande São Luís em suas particularidades, pois a tentativa de esgotar todas as vertentes de análise em um estudo sobre o urbano é inviável por considerar que o todo se torna complexo apresentando inúmeras situações urbanísticas mutáveis que implicam em questões sociais, econômicas, políticas e ambientais que podem aparecer independentes ou interligadas ou que dificultam um entendimento do seu todo. Deste modo, o desafio atual da gestão metropolitana passa ainda pela busca de modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada à regulação pública da produção da cidade e ao enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. **Nordeste, espaço e tempo**. Petrópolis-RJ, Vozes. 1970.
- ANDRADE, Marli Tereza Michelsen de. **O shopping center na sociedade globalizada e sua complexidade**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (Dissertação)
- ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**. 2ª ed. São Paulo. Edusp, 2001.
- ARCANGELI, A.. **O mito da terra**: Uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense. São Luís: UFMA, 1987.
- BARBOSA, Kênia de Souza. **Por que a gestão da região metropolitana do vale do aço não sai do papel?**. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. (Dissertação)
- BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia urbana**. Lisboa: Causte Ibenkian, 1997.
- BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (org). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.
- BORBA, Sheila Villanova; CUNHA, Carla Giane Souza. **Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre**. In Cadernos Metrôpole. São Paulo, n. 7, pp. 75-96, 1º sem., 2002.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. – 2.ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- _____. Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar. **Lei nº 452, de 23 de maio de 2011**. Modifica dispositivos da Lei Municipal nº 335, 2011.
- _____. Prefeitura Municipal de Raposa. **Lei nº 113 de 06 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do município de Raposa, 2006.
- _____. Prefeitura Municipal de Rosário. **Lei nº 12 de 30 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de Rosário e dá outras providências, 2006.
- _____. Prefeitura Municipal de Santa Rita. **Lei nº 071 de 16 de dezembro de 2003**. Institui o Plano Diretor do município de Santa Rita, 2003.
- _____. Prefeitura Municipal de São José de Ribamar. **Lei municipal nº 205/2007**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico do Município de Bacabeira–MA e estabelece diretrizes e normas para o ordenamento físico-territorial e urbano, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, 2007.

_____. Prefeitura Municipal de São José de Ribamar. **Lei Nº 645 de 10 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de São José de Ribamar, 2006.

_____. Prefeitura Municipal de São Luís. **Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís e dá outras providências, 2006.

BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. São Luís: EdUEMA, 2012

BURNETT, Frederico Lago; FERREIRA, Edelcy Araujo. **RELATÓRIO Nº 20 - MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA AVALIAÇÃO LEI Nº 4669/2006**. São Luís - MA: REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. São Paulo: USP, 2007. (Tese)

CONCEIÇÃO, Suely Gonçalves da. **Estudo de Caso sobre a revisão do Plano Diretor de São Luís-Maranhão – REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**, Observatório das Metrôpoles, 2009.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGIÕES METROPOLITANAS: estudo de caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**. São Luís: UFMA, 2007. (Monografia de graduação em Geografia)

CORDEIRO, Eduardo Celestino; DINIZ, Juarez Soares. **Região Metropolitana da Grande São Luís: além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua “efetivação”?**. In ZANNONI, Claudio (org.). **Anais do VII Encontro Humanístico**. São Luís: EDUFMA, 2008.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. BeloHorizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

CUNHA, André Lopes da. **A lógica da produção imobiliária e processos de segregação intra-urbana: o caso particular de Nilópolis**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. (Dissertação de Mestrado)

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz et al. **Metropolização e rede urbana**. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (org.). **Dinâmica urbano-regional: redes urbanas e suas interfases**. Brasília: Ipea, 2011.

DAMIANI, Amelia Luisa . **A metrópole na dialética entre o território de ação estatista e o espaço de projeto político**. In: CAMPOS, Andreilino; SILVA, Catia Antonia da. (Org.). **Metrôpoles em mutação: dinâmicas territoriais, relações de poder e vida coletiva**. 1.ª ed. Rio de Janeiro: Revan/FAPERJ, 2008.

DE PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso; HOLANDA, Felipe Macedo de. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 6 Nº 10 Jan-Jun., 2011.

DEMO, P., 1985. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo, Atlas.
Diniz, Juarez Soares. **As condições e contradições no espaço urbano de São Luís (MA): traços periféricos**. Ciências Humanas em Revista - São Luís, V. 5, n.1, julho 2007.

DIAS, Márcio Bruno dos Santos; CONCEIÇÃO, Suely Gonçalves da. **RELATÓRIO Nº 19 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR-MA AVALIAÇÃO LEI Nº 645/2006**. São Luís - MA: REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, 2009.

DOURADO, José Ribamar; BOCLIN, Roberto Guimarães. **A indústria do Maranhão: um novo ciclo**. Brasília: IEL, 2008.

FERNANDES JR. Edésio. **Gestão Metropolitana**. Cad. Esc. Legislativa. Belo Horizonte, v. 7, nº 12, p. 65-99, jan./jun 2004.

FERNANDES, Ana Cristina. Conhecimento, desenvolvimento regional e as cidades brasileiras. In BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia (org). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrôpoles, 2009.

FERREIRA, António Fonseca. **Gestão estratégica de cidades e regiões**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

Ferreira, Antônio José de A.. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense**. São Paulo: USP, 2008. (Tese de doutorado em Geografia Humana)

_____; SILVA, Cláudio R. M. da. A Lógica capitalista da produção do espaço urbano em São Luís (1971 a 2003). In: **IX Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas. 2005, 14f. CD-ROM.

_____. **O Estado e as políticas do urbano em São Luís**. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. **São Luís do Maranhão: em que cidade vivemos? Que cidade queremos no quarto centenário?**. São Luís: **Ciências Humanas em Revista**, v.7, n.2, 2009.

FURTADO, Bernardo Alves. **Olhares sobre a cidade e a região – por que importam? enfoques e metodologias disciplinares e contraditórias de análise do território para políticas públicas**. texto para discussão no 1498. Brasília: Ipea, 2010.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

HOWARD. E. **Cidades-jardins de amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996.

IBGE. **Censo Demográfico**: dados básicos de população (1950 - 2000). FIBGE, 2001.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

LENCIONI, Sandra. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales** Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (69), agosto de 2010. **[Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana]**

LIMA, Antônia Jesuíta de. Governo local e governança urbana. **REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão: v. 12, n. 2, jul./dez. 2008.

MARANHÃO. Prefeitura Municipal de Alcântara. **Lei nº 310/2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de Alcântara e dá outras providências, 2006.

MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. A gestão metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, Edésio (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MARICATO, Ermita. Metrópoles desgovernadas. **Revista Estudos Avançados**, USP, nº25, v.75, p. 7-22, 2011.

MATOS, Ralfo. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: MAGELA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MEDEIROS, Ângela Maria Ferreira de. **Avaliação do plano diretor como ferramenta para a sustentabilidade, no município de Rosário, estado do Maranhão**. São Luís: UFMA, 2008. (Mestrado em Sustentabilidade)

MEIRELES, Mário M.. **História do Maranhão**. São Paulo: Siciliano, 2001.

MOREIRA, Helion França. **O PLANO DIRETOR E AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE**. Rio de Janeiro: Serviço Geológico do Brasil, 2008.

MOURA, Juliana Andrade. **Metropolização e segregação urbana em Campo Limpo Paulista/SP**. São Paulo: USP, 2010. (Dissertação de Mestrado Geografia Humana)

OLIVEIRA, J.P. **Cidade e meio ambiente sob um enfoque sistêmico**. Turismo Visão e Ação, Itajaí: Univali, v.1, n.1, p. 45-49, 1998.

PINTO, Sol Garson Braule. **Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. (Tese de doutorado em Planejamento Urbano e Regional)

PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In SANTORO, Paula (Org.) **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 80 p. (Cadernos Pólis, 9)

POLITZER, Georges. **Princípios Elementares de Filosofia.** Trad. Silvio Donizete CHAGAS. São Paulo: Moraes, 1986.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Os consórcios intermunicipais no BRASIL: aspectos legais e modelos de consorciamento.** Belo Horizonte: XVIII Encontro Nacional de Economia Política - ENEP, 2013.

RAMOS, Graciliano. **vidas secas.** Rio de Janeiro: Record, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

_____. **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; Moura, ROSA (org.). **Hierarquização e identificação dos espaços urbanos.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

ROBIRA, Rosa Tello. Planejamento urbano: discurso anacrônico. In CARLOS, Ana Fani A.; OLIVEIRA, Umbelino de. **Geografia das metrópoles.** São Paulo: Contexto, 2006.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização.** São Paulo em Perspectiva, 2000.

ROSA, Daniel Pereira. **Política urbana, planejamento, fragmentação e articulação: São Gonçalo e as transformações no espaço da cidade periférica.** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010. (Dissertação)

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Manual de geografia urbana.** 3.ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **A cidade nos países subdesenvolvidos.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira S.A., 1965.

_____. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. 1. ed., São Paulo: HUCITEC, 1982.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Tiago Veloso dos.; TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Dinâmicas urbanas e expressões metropolitanas na amazônia brasileira: perspectivas de desenvolvimento com base nas regiões metropolitanas de Belém, Manaus e São Luís. In: **Anais I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, Flávio Roberto Gomes dos; MENDES, Raquel de Oliveira. **A organização do espaço urbano em São Luís e suas conseqüências ante o implemento dos grandes projetos econômicos/tecnológicos em seu território**. São Luís: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. ESPIRITO SANTO, José Marcelo (org). **São Luís: uma leitura da cidade**. São Luís-MA: Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade, 2006. 94 p.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. **Plano de desenvolvimento econômico local**. São Luís: Secretaria Municipal Extraordinária de Projetos Especiais. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - Economic Competitiveness Group, Máquina da Notícia Comunicação Ltda., 2011.

SCHASBERG, B.; LOPES, A. O tema metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais: Pós-Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 219-254.

SEABRA, Odette C. L. **Territórios do uso: cotidiano e modo de vida**. **Revista Cidades**, Presidente Prudente, nº 2, v.1, p.181-206, 2004.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

SITTE. C. **A construção das cidades segundo seus princípios artísticos**. São Paulo: Ática, 1992.

SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes de. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracajú**. São Cristóvão, Sergipe: Universidade Federal de Sergipe, 2009. (Mestrado Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais)

SOUZA, Celina. **Regiões Metropolitanas: trajetórias e influência das escolhas institucionais**. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) (2004). **Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo/Rio de Janeiro, Editora

Fundação Perseu Abramo/ FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

UN-HABITAT. **The state of the world cities**. London: Earthscan. 2010.

VELTZ, P. **Mondialization. Villes et territoires**. L'économie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, Agosto de 2005; disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acessado em 26/07/2013

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana das cidades brasileiras: impasses e alternativas: In Oliveira, Lúcia Lippi (org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.