

# | 128 | A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: GESTÃO METROPOLITANA E SEUS CONFLITOS POLÍTICOS

*Tiago Silva Moreira, Juarez Soares Diniz*

## **Resumo**

O crescimento das grandes cidades impulsionam novos fenômenos urbanos como a metropolização. No Brasil as metrópoles começaram a serem institucionalizadas a partir da década de 1970 pelo governo federal para dar novos rumos ao planejamento urbano nos grandes centros brasileiros. No entanto, a partir da CF/1988 as regiões metropolitanas passaram a ser criadas pelos entes federados (Estados) e os municípios deveriam objetivar ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, isto é, através da gestão participativa. Deste modo, na Região Metropolitana da Grande São Luís observamos os entraves da gestão participativa como instrumento de desenvolvimento regional integrado o que torna objetivo central deste trabalho, onde buscamos elencar e discutir os entraves do processo de gestão metropolitana.

**Palavras-chave:** região metropolitana – política urbana – São Luís – gestão metropolitana

## **1 Introdução**

A rápida urbanização das cidades brasileiras, principalmente das capitais e regiões de concentração industrial, trouxe consigo o fenômeno da “metropolização”. O resultante desse processo é uma complexa mudança econômica, social, política e cultural, gerando também redes de cidades interdependentes.

Deste modo, discutir a formação de uma Região Metropolitana é um esforço que devemos atentar não apenas para sua constituição histórica e institucional (jurídica), mas também ressaltar os aspectos geográficos, sociológico e econômico. Essas vertentes de análise se coadunam uma em relação a outra e se configuram na metamorfose urbana, isto é, a cidade pode ser considerada um “organismo vivo” que está em constante metamorfose produzida pelas relações antrópicas com o meio em que habita.

Para Santos (1965, 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.

Em relação às metrópoles brasileiras, foram inauguradas ainda na década de 1970, como estratégia política de integrar as grandes regiões políticas brasileiras e ao mesmo tempo institucionalizar as políticas de gestão urbanas centralizadas no poder federal (tendência das medidas políticas do governo do período). Embora o caráter estratégico

pensado a *priori* fosse uma tentativa de colocar os grandes centros urbanos em pauta para resolver seus problemas de crescimento populacional, infraestrutura e dinamizar sua economia é certo que estas cidades evoluíram dentro de uma lógica capitalista e, por conseguinte, excludente onde, “as grande metrópoles subdesenvolvidas são hoje a expressão do antagonismo e da desigualdade (...). Em primeiro lugar, porque o fenômeno de urbanização acelerada observado no mundo nos últimos 40 anos se deu em grande parte nos países da periferia do sistema.

Em segundo lugar porque, uma vez isto posto, observa-se que são justamente as cidades os instrumentos de excelência do fenômeno de expansão da economia-mundo capitalista que se convencionou chamar de globalização. Sedes de grandes corporações transnacionais, de instituições financeiras, redes de informação, teleportos e sistemas de telefonia celular, de comunicação por cabo, bens de consumo sofisticados, atividades de serviços, são elementos da “modernidade” associada à globalização. Elementos de caráter essencialmente urbano, a tal ponto que servem de parâmetro de definição das “cidades-globais”, para os autores que se empenham nesse tipo de caracterização (Sassen,1996; Borja e Castells, 1997a apud Ferreira, 2001).

É nesse sentido que faremos uma análise sobre as regiões metropolitanas brasileiras com foco principal na RM da Grande São Luís, abordando seu caráter metropolitano periférico e seus entraves em relação a sua gestão e planejamento comum dos quatro municípios que compõem essa região.

## **2. O mundo metropolitano**

### **2.1 Organização Social Nas Metrôpoles**

Dentro da “selva de pedra”, ou seja, as grandes cidades apresentam-se na sua ampla maioria caótica com suas paisagens de arestas e ângulos, da monotonia do vidro e do concreto, da presa e da fumaça, escondendo a interação social na Metrôpole, cheia de atores que organizam seus espaços em uma dialética que vai desde as relações interpessoais às organizações sociais, isto é, nas suas múltiplas consignações que se registram na cultura, na economia e na política.

No quadro da nossa formação socioeconômica, as nossas metrópoles - com os seus problemas e suas desigualdades - resultaram de três forças: o mercado, através de um *laissez-faire* urbano; a política urbana, estruturada pelo binômio patrimonialismo/clientelismo,

através da qual a cidade foi objeto de uma aliança entre as forças da acumulação urbana local e as forças do nosso capitalismo industrial associado; e a “comunidade”, que se ocupou de responder às necessidades de reprodução social que não coincidiam com os interesses da aliança através do auto-abastecimento. Essas são as raízes das nossas desigualdades e do modelo de espaço social vigente em nossas metrópoles. (BÓGUS; RIBEIRO, 2005, p.8)

A organização social nos grandes centros urbanos remete-nos as contradições da vida moderna, o contraste “homem x natureza” e revela as dificuldades da efetivação da equidade social, pois a segregação urbana que dificulta a vida na urbe e a transforma em uma luta incessante pelo direito à cidade.

[...] se está claro que o processo de formação das cidades está na base das redes urbanas e condiciona a organização social do espaço, frequentemente nos deparamos com uma apresentação global e sem especificação de uma taxa de crescimento demográfico ligando num mesmo discurso ideológico a evolução das formas espaciais de uma sociedade e a difusão de um modelo cultural à base de um domínio político. (CASTELLS, 2006, p. 35-36)

As relações sociais urbanas não possibilitam uma análise totalizante da sua estrutura, pois a dinâmica social nos grandes centros urbanos é constantemente metamorfoseada pelos grupos sociais existentes no seu interior, isto é, a cidade apresenta várias formas de interação social decorrentes da diversidade de grupos sociais que interagem entre si, não havendo uma unidade urbana do ponto de vista social dentro do mundo metropolitano. Isto se deve as distintas ideologias difundidas no dorso da sociedade moderna, que constantemente tenta romper com o comunitarismo cidadão, causando sua fragmentação em prol do individualismo.

O que temos é que as casas de hoje, na metrópole, vivem trancadas com pessoas dentro, diante da televisão, sem contatos com a vizinhança pois cada vez mais a casa tem a função de preservar a individualidade, reforçando o privado. Desse modo o que era público, o que acontecia no ambiente da rua se fecha “intramuros”. Desse modo os lugares da cidade se delimitam, se fecham, se tornam exclusivos. De um lado produz-se um espaço onde se limita cada vez mais rupturas entre os lugares do trabalho, do lazer, da moradia, onde a estratificação socioespacial se revela nos acessos diferenciados funcionalmente. De outro, como a sociedade existe no uso, dado pelas divisões no espaço, as atividades tendem a se desenvolver, na metrópole, em ambientes fechados. Por toda a metrópole pontuam academias de ginásticas, escolas de natação ou clubes; enquanto os numerosos edifícios que se constroem sem parar nascem com estruturas privada de lazer (playground, saunas, quadras de esporte). O que significa que se atenua a sociabilidade na metrópole com o aprofundamento da diferenciação entre o “público” e o “privado”. (CARLOS, 2007, p. 52)

Trazendo este cenário para a sociedade brasileira temos a manifestação nos grandes centros urbanos de um panorama decorrente da produção de novas formas de interação social onde o conflito assume dimensões assustadoras. Atualmente o patamar de individualismo e relações de organização social é refletido na pobreza e segregação da sociedade brasileira que centraliza toda sua esperança de ajuste social no Estado.

O encurtamento dos laços afetivos de atividades comunitárias está relacionada com a nova vida na cidade, voltada para a produção e a otimização do tempo (*just in time*) das relações fechadas de sociabilidade na moderna sociedade. Carlos (2007) ao falar da rua como um espaço de relações comunitárias, diz que esta representa um símbolo das manifestações populares no espaço público na metrópole, pois “a metrópole – em visão de grandiosidade aparece em formas exuberantes, ensurdecidora – aparece como o símbolo de um novo mundo, do moderno. Tudo lembra, ou melhor, em tudo há sinais dos tempos modernos marcados pelas formas arquitetônicas grandiosas, nas largas avenidas congestionadas, ruidosas. Espaço instável, em profundo processo de mutação em que no seio da agitação a multidão cada vez mais densa, amorfa, perde sua identidade”.

A compreensão dessa metamorfose nos parece fundamental para talvez repensarmos a nossa teoria urbana assim como as novas condições em que se manifesta hoje a conflitualidade urbana. Repensarmos também os modelos de política pública urbana.

## **2.2 Novas Tendências Metropolitanas no Brasil: O Discurso de Pobreza X Poder Político**

É notório nas grandes cidades um discurso político voltado para enquadrar as massas empurradas para áreas com pouca estrutura urbana em conformidade com sua situação socioespacial, mantendo a hegemonia das estruturas políticas em um patamar superior e classificador/organizador do espaço metropolitano. A fortificação do discurso de pobreza oferece esperança de inclusão em meio a um isolamento urbano quanto as suas infraestruturas dentro de um modelo político-econômico excludente.

Deste modo, temos as lutas entre a denominada população precariamente incluída – aquela população que possui acesso, porém demasiadamente deficiente, dos meios básicos de sobrevivência (como alimentação e moradia) - e outros que o Estado tem o dever de oferecer à sociedade (a exemplo do saneamento básico, saúde e educação pública). E a população hegemônica - aquela que detém grande parte do montante da renda absoluta, assim como dos meios de produção e apreende os melhores salários, cargos políticos, públicos e privados, ou seja, tem total acesso aos meios básicos de sobrevivência e não

depende exclusivamente dos meios que o Estado provê, podendo usufruir do privado, e fazendo parte da elite econômica, política e intelectual.

Portanto, ao contrário de várias metrópoles do mundo, as do Brasil apresentam desigualdades e descontinuidades que vão além da situação regional de caráter físico, mas também políticos, sociais e econômicos, sendo bastante notáveis se compararmos, por exemplo, a cidade de Belém no Estado do Pará com Curitiba no Paraná. Essa situação torna-se desconfortável do ponto de vista desenvolvimentista de uma metrópole, pois no caso brasileiro as formações de metrópoles não tiveram fundamentos que suprisse as especificidades das regiões e cidades metropolitanas, como lembra (GROSTEIN, 2001, p. 13):

Esses complexos metropolitanos compreendem municípios com funções complementares, gestão independente e capacidade financeira desigual. Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infraestrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da relação funcional entre municípios e dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos, equacionando-se na escala regional.

A organização do espaço metropolitano traça sua expansão em uma linha de sobreposição de definições limítrofes entre regiões vizinhas desconfigurando uma linearidade de políticas voltadas para atender áreas periféricas financeiramente desiguais a da cidade polo que, por sua vez, “lutam” por infraestruturas básicas para minimizar as variadas situações impostas a elas. Segundo, GROSTEN (2001, p.13), as periferias das Regiões Metropolitanas criadas na década de 1980, já apresentavam crescimento desproporcional às cidades-polo em relação ao crescimento populacional.

Na década de 80, as periferias das nove regiões metropolitanas cresceram 3,1%, enquanto o município-sede apresentou índices da ordem de 1,4% (Ipea, 1997:190). Este crescimento ocorreu apesar de o processo de metropolização ter-se atenuado, com a taxa de crescimento populacional passando de 3,8%, na década de 70, para 2%.

Essa crescente demanda populacional 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 a “beira” da cidade. A periferização metropolitana passa a ser percebida nas novas áreas de ocupação das cidades periféricas frente ao município-sede, onde a equação entre o que é sustentável e suportável resulta em perda da qualidade de vida urbana.

A questão imposta na dialética urbana das metrópoles brasileiras é sem dúvida a função da cidade, que abre uma vertente de rede urbanas (conexão de localidades centrais)

frente a reprodução do capital mercantil em detrimento da globalização do capital. É nesse duelo de interesses urbanos 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. 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. 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.

De certa forma esta crise perpassa pela organização dos espaços metropolitanos, onde os grupos sociais se adequam ao seu espaço geográfico e vivem entre seus “iguais”, mas as relações de trabalho e acesso às estruturas urbanas básicas permanecem coordenadas pelo discurso de melhoria urbana em uma tentativa de disfarçar a segregação socioespacial.

Perceber o discurso de inclusão é da fé do antagonismo das sociedades capitalistas que necessitam dominar as estruturas produtivas, pois como ressalta (VILLAÇA, 1997, p. 7) é através da segregação que a classe dominante controla a produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses. A segregação é um processo necessário para que haja esse controle. Sem ela este não poderia existir. A segregação consiste então em uma determinada espacialidade, sem a qual esse controle não poderia ocorrer.

### 3 Histórico da urbanização

São Luís, capital do estado do Maranhão foi fundada, de acordo com estudos historiográficos, pelos franceses no século XVII, mas precisamente em 1612, no entanto, retomada pelos luso-espanhóis em 1615 que, por conseguinte efetivaram sua colonização. No entanto, esse não foi o marco para início da urbanização e povoamento significativo da cidade, pois a cidade que acabará de ser instalada, primeiro deveria ser organizada administrativamente para que ganhasse uma função enquanto nova área de ocupação e exploração da colônia.

Deste modo, podemos dividir em fases o início da urbanização em São Luís, ou seja, um período correspondente de meados do século XVII até o quinquênio do século XVIII, caracterizada por uma urbanização tradicional e colonialista centralizada eminentemente no espaço comercial e político da cidade apesar de que esta incipiente ocupação não apresentar à primeira vista um planejamento formal da cidade, mas, no entanto, podemos assim perceber de forma tácita uma adaptação do novo território recém-ocupado, como nos diz SILVA FILHO apud BURNETT (2008, p. 109):

Este 'adaptar' significou absorver o grande largo composto pela fortificação francesa e adequar "[...] o tracado ortogonal dos arruamentos, a largura constante das ruas, sem distinção de categoria principal e secundária e a orientação de acordo com os pontos cardeais" (SILVA FILHO, 1986, p. 19) á acidentada topografia do sítio.

O traçado da cidade a partir deste momento assume uma configuração que circunda a margem esquerda do rio Anil indo em direção as áreas de terrenos altos do centro administrativo da cidade. No entanto, é somente a partir de 1755, com as políticas de incentivo ao comércio local e a criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão idealizados pelo Primeiro Ministro Sebastião José de Carvalho e Melo (Marques de Pombal) que a cidade experimenta uma ascensão na sua economia e que por sua vez refletiu na urbanização da parte central da cidade.

As taxas de crescimento urbano na capital do estado do Maranhão permanece insignificante por muitas décadas em relação, por exemplo, a região sudeste atual, pois a economia que impulsionava a expansão urbana da cidade teve períodos de muitas instabilidade refletido na acanhada infraestrutura urbana da cidade percebida até a segunda metade do século XX. No entanto, podemos apontar dois motivos peculiares que talvez tenha sido os maiores entraves para a estagnação econômica da cidade no final do século XIX e que se estendeu até a metade do XX.

O primeiro foi à crise da produção industrial têxtil do estado e a segunda a posição geográfica em relação ao centro político e financeiro do país, concentrado no sul e sudeste do país. Como nos fala BURNETT, op cit. p. 120:

A estabilidade, no século XX, do modelo de concentração do desenvolvimento nacional na região sudeste do País e a situação geográfica periférica da cidade com relação aos centros de poder político e financeiro do Brasil, provocaram em São Luís, como em inúmeras outras cidades do Norte e Nordeste, uma estagnação econômica iniciada para os maranhenses em fins dos anos 20, com o declínio da produção industrial têxtil do Estado, e que se consolidou com o modelo industrial do governo de Getúlio Vargas.

A partir desse momento o poder público tona à frente na questão do controle da urbanização da cidade principalmente no período intervencionista do governo Getulista no Brasil. A introdução da ideia de ampliação de vias e a expansão de moradias na periferia da cidade rompe com o modelo urbano tradicional da cidade e incorpora o modernista e eclético na expansão da cidade. Para ilustrar até a metade do século XX a evolução urbana de São Luís faremos um quadro evolutivo através de marcos históricos dessa urbanização.

Quadro 1: Processo evolutivo da urbanização de São Luís de 1612-1980.

Anos	Principais Acontecimentos
1612-1750	Cidade resumida ao atual centro histórico da cidade; baixa densidade populacional; economia fundada em produtos agrícolas para exportação colonial.
1750-1820	Primeiras obras de urbanização da cidade (calçamento de vias, iluminação, e prédios comerciais e de moradia); comércio aquecido pela criação da Cia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão e incentivos financeiro; crescimento populacional significativo.
1820-1900	Pequena expansão da cidade; economia industrial têxtil; população estimada abaixo de 30 mil habitantes.
1990-1965	Renovação urbana da cidade com construção de jardins e arquitetura eclética (neoclássica e neocolonial), expansão de vias, interligação ferroviária de São Luís à Teresina, etc.; economia baseada no comércio; novos eixos de expansão populacional surgem na cidade.
1965-1980	Introdução dos grandes projetos nacionais, construção de pontes sobre o rio Anil; economia comercial e industrial portuária; construção dos primeiros conjuntos habitacionais (IPASE e COHAMA).

Junto com a introdução dos grandes complexos industriais (consórcio ALUMAR e Vale do Rio Doce) e portuário na cidade ajudaram na expansão de São Luís para novas áreas ociosas em uma tentativa de ocupar a cidade por completo, abrindo áreas periféricas ao centro administrativo e comercial da cidade. Desta forma, construir pontes e aterros sobre os

rios Anil e Bacanga marcou a separação entre a velha área de ocupação da cidade (atual centro histórico) e as novas áreas de ocupação (eixo Anil e Itaqui bacanga). Esses novos territórios fazem parte do projeto de modernização da cidade, ampliando e interligando vias, planejando áreas de condomínios de classe média alta, como demonstra a figura 01.

No período de 1970 à 2000 a cidade vai passar por um constante processo de urbanização modernista impulsionada pela concentração econômica que a cidade vai exercer no Estado e o crescimento populacional crescerá nesse período rapidamente provocando também sérios problemas urbanos comuns em cidades grandes, pois ao mesmo tempo, à medida que a cidade se moderniza, surgiam excedentes da população, marginalizados e incluídos precariamente dentro da cidade.

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. (ESPIRITO SANTO, 2006, p.66)

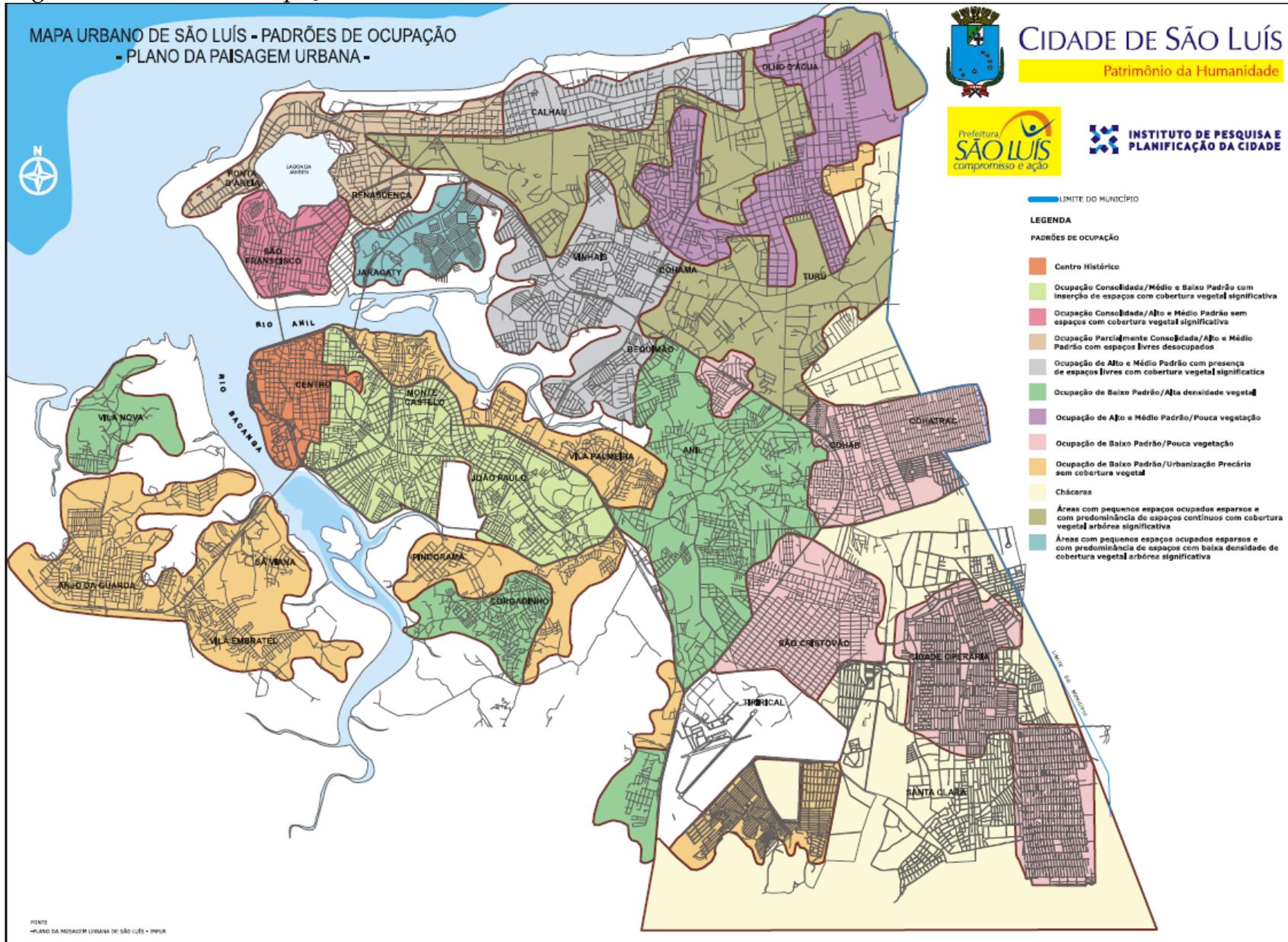
No entanto, com o crescimento rápido da cidade e a visualização da elevação de cidades brasileiras ao posto de Regiões Metropolitanas em 1974, a administração pública do estado institui “o Escritório Técnico de Administração Municipal (ETAM) e a Lei delegada nº48/78 que criou o Conselho e a Coordenadoria de Plano de Desenvolvimento Urbano de São Luís” (SEREJO JUNIOR, 2001, p. 79-80) para fazer o primeiro esboço da metropolização da Grande São Luís.

É válido lembrar que a Ilha do Maranhão já possuía sua configuração atual, dividida em quatro municípios que começam a se conurbar, ficando São Luís como cidade-pólo, isto é, uma *aglomeração urbana não-metropolitana*<sup>1</sup>. Portanto, a cidade de São Luís concentra maior parte da infraestrutura básica (saúde, educação, transporte, oferta de emprego, etc.) dos quatros municípios.

---

<sup>1</sup> As aglomerações urbanas destacam-se pelo elevado incremento populacional ocorrido no período 1980-91. A taxa média de crescimento anual dessas áreas atingiu 3,58%, no período 1980-91, e 2,26%, no período 1991-96, reveleando um padrão de migração rural-urbano. No Período 1991-96, a taxa anual de crescimento ainda permaneceu elevada (4,84%). (IPEA, 2002, p. 296)

Figura 01: Padrão de Ocupação em São Luís.



Abri­gan­do, em 1996, uma popu­la­ção ur­ba­na de 941,231 mil ha­bi­tan­tes, a aglo­me­ra­ção ur­ba­na não-metropoli­tana de São Lu­ís é for­ma­da pela conurba­ção de áreas ur­ba­nas dos mu­ni­cípios de São Lu­ís, São José de Ri­ba­mar e Paço do Lu­miar. Em 1970, não ocu­pa­va lu­gar de des­ta­que en­tre os en­ão de­no­mi­na­dos cen­tro sub­metropoli­ta­nos. Para tan­to, foram de­ci­si­vos, em ter­mos de fa­tos at­uais e de per­spec­ti­vas, os gran­des em­preen­di­men­tos re­fe­ren­tes ao por­to do Ita­qui, à im­plan­ta­ção da in­fra-es­tru­tu­ra ne­cessá­ria para a ex­tra­ção do mi­né­rio de fe­ro, aos in­ves­ti­men­tos das in­dústri­as de alu­mí­nio e alu­mi­na, e à con­stru­ção de im­por­tan­tes ter­mi­nal pe­schei­ro, que ocasi­o­na­ram fluxos de in­ves­ti­men­tos de peso na eco­no­mia da aglo­me­ra­ção, par­ti­cu­lar­men­te em São Lu­ís, acar­re­tan­do mu­dan­ças pro­fun­das tan­to no con­jun­to das for­ças de de­sen­vol­vi­men­to ur­ba­no como, par­ti­cu­lar­men­te, no di­namis­mo e na fi­si­o­nomia da ci­da­de-ca­pi­tal. No en­tan­to, o ti­po de­sen­vol­vi­men­to que vem sen­do al­can­çado pelo re­fe­ri­do elen­co de gran­des em­preen­di­men­tos não está sen­do ca­paz de so­lu­ci­o­nar o pro­ble­ma ge­ra­do, na ci­da­de, pelo efei­to de des­lo­ca­men­tos hu­ma­nos. (MELO apud IPEA, 2001, p. 296)

Se­guin­do esta ló­gi­ca no pro­ces­so de ur­ba­ni­za­ção da ci­da­de de São Lu­ís, per­ce­be­mos a ação (re)pro­du­ti­va do ca­pi­tal na con­stru­ção do es­paço ur­ba­no da ci­da­de. Pois, o fa­to é que em­bora São Lu­ís apre­sen­te um qua­dro ur­ba­no sig­ni­fi­ca­ti­vo ain­da não con­se­gue re­fletir uma in­fra­es­tru­tu­ra que con­si­ga aten­da as ne­cessi­da­des dos seus ha­bi­tan­tes, “pois, den­tro de um mes­mo es­paço ur­ba­no, evi­den­cia-se duas re­ali­da­des dis­tin­tas no âm­bi­to só­cio-econô­mi­co que vai des­de pro­je­ções ar­qui­te­tu­ni­cas (ca­sarões, edifi­ca­ções ver­ti­cais e hori­zon­tais) à case­bres e pa­la­fi­tas e à con­cen­tra­ção de pes­soas e equi­pa­men­tos.” (San­to; Men­des, 2005, p. 3)

### **3.1 In­de­pen­dên­cia mu­ni­ci­pal e Ges­ção me­tro­poli­ta­na**

É evi­den­te o cres­ci­men­to de mu­itas ci­da­des em nos­so país, prin­ci­pal­men­te a par­tir dos anos de 1980, ocasi­o­nan­do fe­nô­me­nos ur­ba­nos que po­dem cau­sar com­pli­ca­ções na ges­ção pú­bli­ca de­cor­ren­te de in­ter­es­ses po­lí­ti­cos. At­ual­men­te os mu­ni­cípios em nos­so país gan­ham a re­spon­sa­bi­li­da­de de gerir po­lí­ti­cas lo­cais, por­tan­to, in­de­pen­den­te nas suas fun­ções e de­ci­sões po­lí­ti­cas.

Há, no en­tan­to, uma gran­de pro­ble­má­ti­ca quan­do tra­ta­mos de mu­ni­cípios que estão em ex­pan­são ter­ri­to­ri­al no sen­ti­do de ex­tra­polarem suas fron­teiras e em re­giões re­cém-trans­for­ma­das em me­tró­pole ou em fase de trans­for­ma­ção, a ges­ção des­sas áreas re­quer diá­lo­gos e pla­ne­ja­men­to en­tre to­dos os en­vol­vi­dos de mo­do a equa­ci­o­nar me­di­das co­muns e di­reci­o­na­das para a har­mo­nia dos a­gen­tes ur­ba­nos.

Junto com o crescimento das cidades e como consequência dele, surge a questão metropolitana, que apresenta várias dimensões. Primeiramente, sempre há uma cidade cujas características atraem os demais municípios próximos, podendo se refletir no território em uma malha urbana contínua ou relativamente contínua, o que não descaracteriza sua relação de dependência. Esta interdependência funcional entre a cidade-núcleo e os outros municípios acontece de várias formas, como: um mercado de trabalho com mais oportunidades e uma maior oferta de equipamentos urbanos e serviços são exemplos de atrativos que, em geral, a metrópole exerce sobre os demais municípios. Denominamos esse fenômeno metropolização. (DIAS, 2005, p. 12)

A metropolização de São Luís foi condicionada a concentrar os principais serviços urbanos na Ilha do Maranhão e com isso exerce uma malha urbana que liga seu tecido urbano aos outros municípios, porém esse processo de conurbação entre estas cidades da ilha convergiu para o projeto de metropolização da Grande São Luís e, por conseguinte, gerou o primeiro impasse na sua criação que foi os critérios de gestão de uma região comum aos municípios envolvidos.

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)

Isto representa um desafio, pois dentro dos entes federados (Estados) temos os municípios que constitucionalmente possuem gestão independente, isto é, possuem autonomia em relação aos seus projetos políticos de desenvolvimento municipal e financeiro diferentemente da legislação federal de 1973 que centralizava o controle deliberativo dos entes federal. Mas também constitucionalmente o Estado-membro é que pode criar regiões metropolitanas atualmente, contrapondo assim a autonomia dos municípios e sua forma de gestar o seu território. No quadro 02, fazemos um comparativo do tratamento constitucional entre a Constituição Federal de 1973 e a de 1988 sobre as sobre as RMs.

No caso da RM da Grande São Luís, criada pela Lei Complementar nº 38/98, a tudo que fica evidente foi promulgada sem um critério claro e sem um plano de gestão participativo ou criação de qualquer órgão de interesse comum entre todos os municípios envolvidos. O que podemos apontar nessa contextualização é o “conflito de competência, de

jurisdição, de poder e por recursos financeiros” (SOUZA, 2004, p. 61) na instituição da Região Metropolitana centrada na capital maranhense.

Quadro 02: Comparativo dos aspectos da instituição de Regiões Metropolitanas na CF de 1973 e CF de 1988.

Constituição de 1973	Constituição de 1988
Modelo centralizador e autoritário;	Descentralização política e tributária;
União mantinha o controle político das regiões mais importantes do país;	Municípios com o <i>status de entes federativos</i> , com maior autonomia política e Sistema tributário descentralizado;
Menor autonomia de estados e municípios;	Esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal e o quase imobilismo das agências metropolitanas;
Significativos investimentos federais nas RMs (“milagre econômico”).	Redução de recursos federais nas RMs, repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios.

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)

No entanto, em 2003, pela Lei estadual Nº 7.878, foi criada a Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região metropolitana, para cuidar dos interesses das cidades envolvidas na metropolização da Grande São Luís com objetivo de desenvolver projetos urbanos e políticas públicas para integração regional, mas assim como sua criação, sua extinção (através da Lei nº 8.104, de 23 de abril de 2004) foi rápida e cheia de escândalos envolvendo o poder executivo do estado e o secretário até então em exercício.

A Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, denominada também pelo nome de Gerência Metropolitana, foi criada em 2003. Na verdade ocorreu, segundo o anexo da Lei Nº 7.878, de 08 de maio de 2003, foi a mudança de nome da Gerência regional de São Luís para a Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana. A Gerência de Desenvolvimento de São Luís incluía em sua competência, os municípios: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara. (MARANHÃO apud CORDEIRO, 2007, p. 72)

Esta secretaria de estado é talvez o maior símbolo do descaso com a gestão metropolitana da Grande São Luís, pois todas as obras de “melhoria” urbana se concentraram na cidade-sede e as demais cidades integrantes da região metropolitana continuaram excluídas de um processo que por sua definição deveria integrá-las. Desde a desativação da Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, não se criou nenhum órgão de igual competência para articular e efetivar políticas de gestão da RM da Grande São Luís.

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

Atualmente, criada pela Lei municipal de São Luís N° 4.128 de 23 de dezembro de 2002, a Secretaria Municipal de articulação e desenvolvimento Metropolitano, como objetivos expostos no seu (Art. 1º, I ao XXV) dentre outros de: “Articular-se com os Municípios integrantes da Região Metropolitana para o desenvolvimento de 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 hoje estão funcionando precariamente 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.

A gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís, no entanto, não é integrada, pois a participação em conjunto das outras cidades-satélites não exercem representação intermunicipal de gestão pública, fato que nos induz a acreditar em uma descontinuidade da gestão metropolitana.

### **Considerações finais**

O fato das Regiões metropolitanas apresentarem um papel importante no desenvolvimento econômico do país, não condiz com suas formas de gestão, pois o que se

observa é um eminente distanciamento dos municípios em relação as discussões de interesse social e comum.

Assim, romper com a estrutura hegemônica e dominante do espaço urbano por uma parcela minoritária da sociedade que detém o controle econômico (domínio do mercado imobiliário que produz os bairros de classe média alta onde desejam), político (controle do Estado, pois este determina onde se localizaram as melhores infraestruturas dos espaços urbanos) e ideológico (pela difusão de ideias que buscam convencer os dominados dentro do espaço urbano) torna-se um objetivo a ser conquistado, pois dará de fato caso isso aconteça, inclusão e direito à cidade pelos grupos sociais excluídos.

O pressuposto que poderá favorecer também o desenvolvimento, principalmente na Regiões Metropolitanas da Grande São Luís em escala regional é a superação de conflitos políticos entre o Estado e os municípios, pois são provocados na sua maioria por interesses políticos e econômicos, mas poderão ser sobrepujados pela instituição de fundos para cooperação mútua e elaboração de um plano metropolitano para dar arcabouço jurídico em planejamento conjunto de desenvolvimento metropolitano, integrando e reconhecendo as dinâmicas e demandas da regionalização.

Portanto, as relações que se desenvolve dentro da metrópole, assim, como seus conflitos de interesses sociais, políticos e econômicos mostram-se preocupados com o desenvolvimento uma pequenas parcela da Região metropolitana e ficando como grande percentual desprovidos do seus direitos a cidade aqueles que não possuem grandes volumes de capital, por isso segregados e marginalizados.

Deste modo, a reestruturação das políticas metropolitanas em consonância com seus objetivos que permeiam interesses comuns podem criar áreas de interesse que equilibrem as demandas sociais desde que planejadas conjuntamente com a sociedade civil, pois está será a grande beneficiada. Daí a grande questão, pois o as altas taxas de crescimento populacional na RM mostra-se muito elevado indo contrariamente ao crescimento da infraestrutura urbana de qualidade da região.

## **Referências**

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 14/1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

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.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: A aventura da modernidade.** Tradução Carlos Felipe Moisés; Ana Maria L. Ioriatti. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BÓGUS, Lucia, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (org). **Caderno MetrÓpole: a questão metropolitana.** Grupo de Pesquisa - PRONEX. São Paulo: EDUC, 2005. 2º Semestre.

BORBA, Sheila Villanova; CUNHA, Carla Giane Souza. Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre. In *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, n. 7, pp. 75-96, 1º sem. 2002.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão.** São Luís: UEMA, 2008.

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.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, 2).

\_\_\_\_\_. **A questão urbana.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.

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

DIAS, Fabiana. **A questão metropolitana.** In BÓGUS, Lucia, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (org). **Caderno MetrÓpole: a questão metropolitana.** Grupo de Pesquisa - PRONEX. São Paulo: EDUC, 2005. 2º Semestre.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **GLOBALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO SUBDESENVOLVIDA.** Revista SP Perspectiva, Revista da Fundação SEADE, janeiro de 2001, São Paulo, Vol.14, nº4, out/dez 2000.

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

GROSTEIN, Marta Dora. **METRÓPOLE E EXPANSÃO URBANA: A persistência de processos "insustentáveis".** São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, 2001.

IPEA. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: configurações atuais e Tendências da Rede Urbana.** Brasília, IPEA, 1999. (Série: Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil - volume 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP: IPEA, 2001. 396 p.

SÃO LUÍS. **LEI MUNICIPAL Nº 4.669/2006.** DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SEREJO JUNIOR, João Pedro. **A Metropolização da Grande São Luís Sob O Enfoque Geográfico**. São Luís: UFMA, 2001. (Monografia)

SEREJO JUNIOR, João Pedro. **A Metropolização da Grande São Luís Sob O Enfoque Geográfico**. São Luís: UFMA, 2001. (Monografia)

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Metropolização: A reprodução do Urbano na Crise da Sociedade do Trabalho**. In CIDADES: Revista científica/Grupo de Estudos Urbanos - Vol.1, n.1, 2004 - Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2004.

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.

VILLAÇA, Flávio. **EFEITOS DO ESPAÇO SOBRE O SOCIAL NA METRÓPOLE BRASILEIRA**. São Paulo: USP - VII Encontro Nacional da ANPUR, 1997.