

| 632 | INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA COMO TRUNFO E ESTRATÉGIA POLÍTICA: UMA COMPREENSÃO A PARTIR DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS.

Eduardo Celestino Cordeiro

Resumo

Buscou-se analisar a institucionalização de regiões metropolitanas como estratégia política dada em várias escalas. O caso da Região Metropolitana da Grande São Luís foi observado e correlacionado a processos mútuos existentes nos níveis nacional, estadual e municipal. Tendências comuns entre as primeiras institucionalizações metropolitanas e as mais recentes foram encontradas e tratadas, notadamente a de serem tais institucionalizações um recurso estratégico, histórica e geograficamente diferenciado, utilizado, por vezes, de forma incongruente à constituição espacial da aglomeração de municípios em questão.

Palavras-chave: institucionalização metropolitana, Grande São Luís, estratégia política.

Introdução

A institucionalização de regiões metropolitanas (RMs) pode ser entendida, em parte, como resultado do pensar e agir acerca de problemas nascidos da dinâmica espacial de áreas metropolitanas compostas por cidades com governos próprios. No Brasil adotou-se tal alternativa, mas de forma questionável, já que muitas das RMs criadas não teriam constituição espacial metropolitana.

No entanto, dizer que há intencionalidades envolvidas, defendidas por retóricas específicas e que muitas vezes encerram em contradições, explícitas ou não, acaba sendo colocação óbvia. Nada se institui sem haver intencionalidades subjacentes, pois toda institucionalização é a concretização de ações conduzidas por interesses objetivos, cujos agentes se valem de discursos e outras ações para convencer e poderem atingir tais objetivos.

Neste sentido, a “metropolização de papel”, ou seja, a criação jurídico-legal de RMs, pode responder a estratégias que nem sempre são evidenciadas na fundamentação discursiva adotada por seus agente promotores. Assim parece ter sido no Brasil, desde as primeiras RMs criadas na década de 1970 até as instituídas no pós-1988.

No fito de verificar a proposição, analisou-se o histórico geral das institucionalizações metropolitanas no Brasil e, em particular, no Maranhão, buscando captar e compreender como se dá sua função estratégica em cada período e espaço. Para tanto, coube identificar motivações, condições e decisões predominantes em cada momento e lugar, bem como as escalas das ações dos agentes envolvidos.

Como resultado, obteve-se um apanhado histórico que demonstra como a institucionalização metropolitana no país não responde apenas ao seu objetivo mais original, isto é, servir como instância político-administrativa voltadas aos problemas identificados como metropolitanos. Não que este objetivo tenha sido totalmente desconsiderado na história das “metropolizações” brasileiras; até foi, porém em parte.

Em termos gerais, predominou o intuito de reposicionamento político através da representação “metrópole” ou “região metropolitana”, a despeito de serem estas condizentes ou não com a constituição espacial em questão. O significado de tal reposicionamento não é o mesmo para todos, bem como as estratégias adotadas; seus conteúdos diferenciaram-se no tempo de suas manifestações (seus períodos) e conforme as escalas de atuação dos agentes envolvidos.

Aliás, entender como se deu esta interação no plano das relações entre agentes situados nas distintas esferas governamentais, foi fundamental para compreensão das motivações de cada institucionalização metropolitana.

Para exposição dos resultados, as duas seções a seguir trabalham a temática conforme três níveis escalares. Na primeira, o histórico da institucionalização metropolitana é abordado em suas escalas nacional e estadual. Uma síntese da questão metropolitana é realizada, observando como a institucionalização metropolitana se fundamentou e se fez através de geoestratégias do Governo Central, num primeiro momento, e depois como trunfo em poder dos governos estaduais.

Na segunda seção, a história da institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) aparece para ilustrar uma tendência já identificada: a institucionalização metropolitana sobre espaços não-metropolitanos. Através deste caso foi possível constatar o uso da “metropolização” como recurso político desvinculado do objetivo fundador da institucionalização metropolitana.

1. A institucionalização metropolitana no Brasil e no Maranhão: motivações estratégicas em diferentes escalas.

Entre aos anos 1940 a 1950, o número de residentes em cidades brasileiras superou, pela primeira vez, o da população rural. Intensificado nas décadas de 60 a 70, este processo de concentração urbana também fez crescer a quantidade de cidades (Martine, et al., 1989). Longe de ser uma transformação harmoniosa, tal crescimento foi extremamente problemático à maioria das cidades, sobretudo mais populosas (Santos, 1993). Estas cidades

foram modeladas de forma a promover a ascensão da economia industrial, a despeito de um volume populacional que crescia em meio ao aparente caos da vida cidadina.

É, então, sintomático ver que, antes mesmo de estabelecido o marco jurídico nacional referente à questão metropolitana, ocorreu no país várias experiências embrionárias de administração pública pautadas no paradigma da gestão metropolitana (cf. Filho, 1996).

Seguramente, pode-se afirmar ainda que esse processo de adoção gradual do paradigma da gestão metropolitana não se deu apenas por iniciativa da Administração Pública. Filho (1996, p. 54) ressalta o papel da sociedade civil, como agente de pressão, neste processo. Ele destaca o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963, no Rio de Janeiro, como prelúdio do movimento conhecido como “Reforma Urbana”.

No seio das discussões sobre planejamento regional, a gestão metropolitana não apenas passou a ser proposta, mas até aplicada de forma incipiente por algumas prefeituras e governos estaduais que se deparavam com espaços interurbanos cada vez mais, e problematicamente, integrados.

Com certa indiferença a tais experiências, na década de 1960, a União toma a questão metropolitana como algo que deveria está sob tutela do Governo Central. Dizendo-se respaldado pelos estudos do IBGE, em 1973 e 1974, são criadas as primeiras RMs do país: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, Rio de Janeiro. Todas foram instituídas através de Lei Complementar Federal, já que a Constituição de 1967 atribuía somente a União tal competência.

Por não incidirem sobre espaço efetivamente metropolitanos, varias destas institucionalizações tiveram sua validade questionada (cf., Cunha, 2005; Moura; Firkowski, 2001; Araújo; Carleial, 2001). De qualquer forma, com isso a questão metropolitana ganha nova relevância nacionalmente, sendo, inclusive, objeto de interesse em Estados que não tinham espaços metropolitanos.

Apesar de terem sido criadas distintas entidades de gestão metropolitana, um traço comum que as marcaram foi uma configuração centralizadora, constituída de forma a manter uma hierarquia de controle do Governo Central sobre Estados e Município.

Os municípios, que já não eram entes autônomos, pouco ou nada podiam deliberar frente a tal estrutura. Compulsoriamente integrante do Conselho Consultivo de suas RMs, eles ainda se viram obrigados, por força do Decreto nº 72.800 de 1973, a conformar seus projetos de infraestrutura aos planos formulados pela instância metropolitana criada e seus suporte técnicos (Filho, 1996, p. 61).

Para os Estados, a União atribuiu a função de arcar com a manutenção dos Conselhos e outros órgãos metropolitanos criados, bem como à “execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas” (Decreto Federal nº 73.600,1974 apud Filho, 1996, p.61). Dependente dos repasses Federais, estes Estados encontravam-se sob uma condição de subordinação, apesar de legalmente deterem o papel de controle maior do arranjo institucional metropolitano.

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

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

Mas, com o fim do Regime Militar e, em especial, com a promulgação da Carta Magna de 1988, a institucionalização metropolitana como recurso estratégico de controle Federal perde seu sentido original. Sob o auspício da democratização e descentralização, um novo pacto federativo é institucionalizado. Neste contexto, a competência de instituir novas RMs é repassada aos Estados.

Mesmo em meio a uma atmosfera política receosa à idéia de gestão metropolitana, pois a questão ficou “identificada, *in limine*, com os desmandos do Governo Militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz” (Azevedo; Guia, 2004, p.106), novas RMs foram criadas no Brasil pós-1988.

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2012), no ano de 2010 o país constava 35 RMs e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimentos. O grande número de novas RMS no pós-1988, poderia ser posta como indício de que a questão estaria contemplada nas agendas políticas do país. Todavia, o desejo por autonomia governamental, transformado em eficiente retórica política, confrontava-se com a idéia de aliança intergovernamental proposta como condição *sine qua non* para a instância político-administrativa de uma RM legal.

Em relação a este contexto, Azevedo e Guia (2004) fala que a questão metropolitana “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (p.106). Segundo os autores, mesmo nos estados onde se criaram novas RMs, predominou uma retórica municipalista característica do “neolocalismo brasileiro” (Melo, 2000). Não obstante, várias RMs foram criadas, muitas

delas sobre espaço não-metropolitano. O porquê deste fenômeno é indagação em aberto, apesar de alguns esforços analíticos.

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

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

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

Desde a década de 1970 o Governo maranhense tem cortejado a possibilidade de instituir sua RM. Isso porque, segundo Ferreira (1999, p.206), data de 1974 a Lei Delegada nº48 que pretendia definir diretrizes comuns para os três municípios até então existentes na ilha do Maranhão – também conhecida como ilha de Upaon-Açú. Isto acontece, portanto, no ano seguinte à criação das primeiras RMS no Brasil. Mas, somente em 1989 o estado passa a contar com uma RM.

Neste ano, a Constituinte do estado cria a RMGSL, determinando que sua abrangência, organização e funções fossem definidas através de lei complementar. Além disso, determinava que a RM de Pedreiras fosse criada futuramente através deste tipo de lei.

A lei prevista para regulamentar a RMGSL foi aprovada em 1998, depois do Governo estadual ter retomado a discussão em 1991, quando realça o então programa de Recuperação da Ilha de Upaon-Açú (Ferreira, 1999, p.205).

É sintomático que, apesar de ter sido criada desde 1989, tal RM, ou, em termos mais gerais, a proposta “metropolitana” de administração pública, só tenha aparecido como uma questão efetiva no cenário político maranhense pós-1988 durante a década de 1990. É

justamente numa fase em que, no âmbito nacional, alguns municípios metropolitanos celebravam parcerias e constituíam formas de associações supramunicipais (Azevedo; Guia, 2004, p.106).

Não é possível afirmar com certeza se estas experiências motivaram a retomada da questão no âmbito maranhense. Fato é que a criação legal da RMGSL não redundou numa imediata ação, por parte dos Municípios, rumo à constituição do arranjo intergovernamental previsto para a região. Prevaleceu, na escala municipal, a retórica municipalista.

Por ser o Município um ente autônomo, o Estado não pode impor-lhe a adesão à regionalização administrativa por ele criada, seja ela sob a denominação de RMs ou das demais (aglomerações urbanas, microrregiões ou regiões geo-econômicas) previstas nos textos constitucionais estadual (Art. 25) e federal (§3º, Art.25). Para explicitar esta limitação, no Parágrafo Único do artigo 25 da Carta Maranhense, os constituintes deixaram claro que tal adesão não implica perda da autonomia municipal e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal.

Assim, mesmo sendo redundante no que já é garantido na Constituição Federal, a carta constitucional do Maranhão busca evitar qualquer interpretação que atrele a institucionalização metropolitana à perda da autonomia municipal. Porém, isto não foi suficiente para afastar o receio dos governos municipais a tal risco. Na verdade, como se verá na seção a seguir, tudo indica não ser exatamente este o receio dos governos municipais.

Apesar disto, a proposta de gestão cooperativa intergovernamental subjacente à institucionalização metropolitana não encontrou lugar de destaque nas pautas públicas maranhense, mesmo depois de instituída a RMGSL. No entanto, várias discussões e deliberações agenciadas por alguns governos envolvidos trataram da temática, sobretudo depois da década de 1990.

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

- a) A Emenda Constitucional nº 042, de dezembro de 2003, que substituiu a determinação de se criar a RM de Pedreiras via lei complementar, por uma reafirmação do uso deste tipo de lei na criação de outras RMs no estado;

- b) A aprovação da Lei Complementar nº 069, que altera a de nº038, para incluir Alcântara na RMGSL, em 2003;
- c) A criação de uma nova RM, a do Sudoeste Maranhense, no ano de 2005;
- d) E a aprovação, em 2008, do projeto de Lei Complementar nº 009 que incluía o município de Bacabeira à RMGSL, projeto este vetado pelo então governador do Estado.

Em maio de 2003, o Governo do Estado toma outra medida que remete à RMGSL: a Gerência Regional de São Luís, criada para atuar sob a Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís (composta por São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e a capital), recebe o nome de Gerência de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Todavia, tal órgão, extinto no ano seguinte, fora criado de forma dúbia frente à questão suscitada pela criação da Grande São Luís. Primeiro, porque não se tratava de um arranjo intergovernamental, como legalmente previsto para a RMGSL, onde cada prefeitura teria garantido as condições de dialogar e deliberar acerca das ações a serem realizadas. Segundo, devido ao fato de praticamente todas as intervenções urbanas realizadas por esta gerência terem se concentrado na capital maranhense, respondendo a problemas de ordem estritamente municipal, e não regional (Cordeiro, 2007).

No âmbito dos governos municipais, tem sido também observado um interesse de outras prefeituras em torno da questão. Como visto acima, não somente foi criada a RM do Sudoeste Maranhense, como também se propõe a inclusão do município de Bacabeira aquela primeira.

Levantamentos preliminares indicam que em ambos os casos se tratou de estratégias políticas não atinentes ao fato metropolitano – até porque se trata de espaços não-metropolitanos, conforme estudos de alcance nacionais como os do Observatório das Metrôpoles (2004) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).

No caso da RM do Sudoeste Maranhense, predominou a fundamentação pautada no papel relevante que teria a região no sul do Maranhão. Não custa lembrar que a RM em questão é composta de um conjunto municipal onde sobressai a proposta de criação de um novo estado, chamado Maranhão do Sul. Certamente, ter reconhecida nesta região uma metrópole, mesmo que de “papel”¹, reforça tal proposição.

¹ Cunha (2005) usa a expressão “metrópole de papel” para tratar a institucionalização metropolitana sob espaços não-metropolitanos. Em seu estudo, ele observa que ser uma metrópole, mesmo que seja

Quanto à inclusão de Bacabeira à RMGSL, predominou a fundamentação de que o mesmo deveria fazer parte da RM em função de *possíveis* transformações locais decorrentes da instalação de um futuro grande empreendimento, a Refinaria Premium I da Petrobras, cuja produção anunciada era de 600 mil barris por dia.

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

De qualquer forma, esta retomada da questão por parte do Estado tem reacendido alguns receios municipais, sobretudo quando a situação envolve disputas político-partidárias. Com se verá a seguir, isso fica patente quando se analisa a situação recente da RMGSL, no que diz respeito às relações intergovernamentais.

2. A “invenção” da Região Metropolitana da grande São Luís: suas condições, motivações e justificativas.

Como já dito, o Maranhão sancionada, em 1974, a Lei Delegada N°48, que determinava implementar uma espécie de gestão regional para os municípios da Ilha de Upaon-Açú. Talvez seja este o primórdio de um objetivo só atingindo em 1989, criar a RMGSL. Tal feito foi decretado através da Constituição do Maranhão, em seu Artigo 19 da *Disposições Transitórias*. A partir daí se inicia uma série de discussões acerca do significado e implicações de tal institucionalização. A RMGSL passa, então, a se configurar em uma questão, algo que necessariamente requereria atenção dos Municípios envolvidos, bem como do Estado do Maranhão e, mesmo que indiretamente, da União.

Nove anos depois, através da LCE N° 038, a referida RM ganha definição legal, sendo deliberado: sua *abrangência*, correspondendo aos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa; *organização*, na figura do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS); e suas *funções* administrativas, voltadas aos chamados “serviços comuns”, postos como de “interesse metropolitano”, conforme o Artigo 4º da referida lei.

na forma de lei, redundando num status social positivo, devido à magnitude urbana subjacente a tal representação.

O Artigo 2º desta lei ressalta que a participação dos Municípios na RM não implicaria em perda de autonomia dos mesmos; e, em seu Parágrafo Único, reafirma que a adesão dos Municípios à RMGSL é facultativa a cada Câmara Municipal.

Por estar assim vinculada à vontade dos governos municipais, o que se entendia como a “efetivação” da RMGSL ficou dependente da discussão e aprovação nas Câmaras municipais. Porém, como visto acima, a decisão de criar a RM insurge na Esfera estadual, sem significativa participação dos governos municipais. Em parte, isto explica o porquê, durante os primeiros anos após a LCE Nº038, de não haver uma mobilização total dos municípios envolvidos para formar o COADEGS.

Este quadro de aparente apatia começa a se alterar no início do século XXI. São Luís, por exemplo, em 2002, através da Lei Municipal Nº 4.128, cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM), cuja justificativa era a necessidade de se implementar a referida RM.

Além disso, até meados de 2007, foram notadas discussões concomitantes na Esfera Estadual e Municipal, porém inicialmente as concepções sobre o que seria a “efetivação da Grande São Luís” apresentaram limitações significativas.

Em diversas notícias e registros oficiais foi observado um posicionamento pouco condizente com a proposta de gestão intergovernamental trazida pela institucionalização da RMGSL. Não raro a “metropolização” era tira como uma solução para questões pontuais sobre a territorialidade de alguns encargos públicos (Cordeiro; Diniz, 2008).

Em zonas limítrofes, com forte conurbação ou não, o problema da indefinição dos limites municipais era tido como a questão central da “efetivação da Grande São Luís”. Esperava-se, com tal “efetivação”, a demarcação exata dos limites municipais, solucionando com isso os dois principais problemas gerados devido a esta indefinição, a saber: sobreposições de cobranças municipais de taxas e imposto; dúvidas, por parte da população local, em saber a qual Prefeitura caberia encaminhar suas demandas sociais.

Trata-se de uma disputa entre gestores municipais, focalizadas sobre áreas próximas aos contestáveis limites municipais, cuja finalidade era defender as receitas públicas de seus respectivos municípios. Para tanto, valendo-se inclusive de uma das determinações contida na lei que instituiu a RMGSL, colocava-se que para ocorrer a “efetivação da Grande São Luís”, para a “metropolização sair do papel”, era imprescindível a definição dos limites municipais. Tais afirmações eram comuns no âmbito político-institucional, como se percebe na seguinte matéria jornalística:

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

Mas existiam no âmbito político-institucional aqueles que ressaltavam outro benefício trazido pela “metropolização da Grande São Luís” – termo usado como sinônimo da expressão “efetivação da Grande São Luís”. Neste caso, o foco era os recursos federais que supostamente poderiam ser captados através da implementação das determinações da LCE N°069. Ilustrativo desta vertente são os argumentos noticiados numa matéria da Assembléia Legislativa do Maranhão naquele tempo:

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

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

Além disso, no segundo trecho grifado, o processo de metropolização é posto como uma opção, algo passível de ser escolhido por via institucional. No campo teórico, em particular na Geografia, existiria aí uma confusão conceitual, pois os processos de metropolização não seria apenas a implementação de disposições legais, mas sim a manifestação de uma configuração urbana específica, nascida de uma ou mais metrópole.

Mesmo com tais concepções, a temática esporadicamente insurgia no debate público maranhense, porém muito restrita à São Luís. A partir de 2007, se observa uma maior apropriação da discussão por parte de duas outras prefeituras, São José de Ribamar e Paço do Lumiar. São, respectivamente, o segundo e o terceiro municípios mais populosos da RMGSL (ver tabela 1).

Sob a rubrica da “metropolização”, tanto a SADEM como, mais recentemente, os governos de São Jose de Ribamar e Paço do Lumiar, realizaram algumas reuniões pontuais em bairros e outras localidades para discutir problemas intermunicipais.

Propondo-se a coordenar uma articulação intergovernamental para “efetivar a Grande São Luís”, a prefeitura de São José de Ribamar, a partir de 2008, organizou encontros para reunir representantes de cada Município em questão. Todavia, o objetivo não foi alcançado, em grande medida, pela não participação dos representantes de São Luís, que se abstiveram de tais reuniões.

Tabela 1 - População residente nos Municípios da RMGSL, por situação do domicílio.

Município	Situação do domicílio	População	
Alcântara	Urbana	6.399	21.851
	Rural	15.452	
Paço do Lumiar	Urbana	78.811	105.121
	Rural	26.310	
Raposa	Urbana	16.675	26.327
	Rural	9.652	
São José de Ribamar	Urbana	37.709	163.045
	Rural	125.336	
São Luís	Urbana	958.522	1.014.837
	Rural	56.315	

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Também neste período, foi observado um ampliar das pautas de discussão, pois questões de litígios territoriais estão cedendo lugar a outras problemáticas. Por exemplo, no “IV Fórum Metropolitano da Grande São Luís”, realizado em 2009, São José de Ribamar e Paço do Lumiar assinaram um acordo voltado à gestão cooperativa sobre serviços de coleta de lixo e iluminação pública localizados em zoas limítrofes entre os dois municípios (Cf. Ribamar..., 2009).

São mudanças recentes, entretanto notadas tanto no âmbito das relações horizontais (entre Municípios) como nas verticais (Municípios/Estado).

No primeiro caso, além das iniciativas acima mencionadas, houve uma aproximação política de Municípios que não fazem parte da RMGSL, mas que

atualmente têm sido cotadas para integrá-la. Neste grupo estão Bacabeira e Rosário, além de outros, por assim dizer, “menos cotados” como Santa Rita, Axixá, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatú, propostos, por exemplo, pelo Projeto de Lei Complementar Estadual nº. 011/08 (Maranhão, 2009).

Já nas relações verticais, a mudança é a ainda mais recente. A relativa apatia, encontrada no primeiro momento, por parte do Governo Estadual deixa de ser a regra a partir de 2009. As discussões acerca da inclusão ou não de outros municípios à RMGSL se fortalecem e tem destaque, porém também há os que defendem a busca pela “efetivação da Grande São Luís”.

Tem-se, na verdade, uma incipiente articulação entre a esfera Municipal e a Estadual. A “metropolização” tem sido vista como uma oportunidade, não necessariamente de gestão compartilhada ou de cooperação e coordenação entre entes federados, apesar disto ser lembrado. A expectativa de mudanças profundas acarretadas pela aplicação de investimentos (públicos e privados) em atividades situadas em alguns municípios maranhense, sobretudo Bacabeira, tem sido constantemente ressaltada no trato da temática.

É emblemático, por exemplo, desta mescla de preocupações político-institucionais, o conteúdo do Parecer Nº 001/2008 da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, a favor do projeto de lei que visava a inclusão de Bacabeira à RMGSL:

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

Bem como na mudança ocorrida na Esfera Municipal, o entendimento de que tal efetivação seria a constituição de uma instância político-administrativa para a região começa a predominar, em detrimento do antigo foco da questão, isto é, a definição dos limites municipais.

É relevante registrar que, na RMGSL, também parece haver uma significativa apropriação da questão por parte da sociedade em geral. Na verdade,

observou-se em fóruns públicos várias falas em que a gestão intergovernamental cooperativa tem sido identificada cada vez mais com a “metropolização da Grande São Luís” e, o mais importante, com a necessidade de adotá-la, frente aos problemas supramunicipais vividos na região.

3. Conclusão

No Brasil, a institucionalização metropolitana não foi apenas uma forma política concebida para tratar questões específicas do espaço metropolitano. Inclusive, várias delas incidiram sobre espaços não-metropolitanos. Isto não significa o desconhecimento da constituição espacial em questão, ou da possibilidade técnica de conhecê-la, muito menos um equívoco inocente. Os reais objetivos nem sempre se dão em função da existência de um problema tido como metropolitano; por vezes nascem de questões mais abrangentes – de uma geopolítica conduzida pela União, por exemplo – ou de metas mais restritas – como a captação de recursos federais, constatada no caso maranhense.

Com motivações mais ou menos distintas, vários governos fizeram da institucionalização metropolitana um recurso para atingir objetivos que nada ou pouco têm a ver com os problemas metropolitanos propriamente ditos. Na ausência de critérios pré-estabelecidos em forma de lei ou de política federal, muitos destes governos criaram RMs de “papel”. O caso do Maranhão ilustra esta estratégia política, dada em várias escalas e com diversas finalidades.

Mas, seria uma inverdade afirmar que o fenômeno metropolitano não teve peso neste processo. Há, por exemplo, clara correspondência entre o fenômeno da *superção numérica da população urbana sobre a rural, o aumento do número e volume de cidades e a eminência da questão metropolitana no Brasil.*

Neste contexto, as institucionalizações metropolitanas conduzidas pela União, na década de 1970, tiveram um papel fundamental no que diz respeito aos objetivos do então Governo Militar. Com conhecimento prévio acerca da dinâmica espacial da rede urbana brasileira, tal governo instituiu as primeiras RMs não exatamente para responder às problemáticas emergentes da realidade metropolitana, mas como uma forma de manter certo controle sobre espaços estratégicos desta configuração.

Findado o Regime Militar, a estruturação das instâncias metropolitanas, marcadamente subordinada a tal governo, começou a desmoronar. A criação de RMs como trunfo estratégico na hierarquização imposta pelo Governo Central perde sentido. Todavia, a partir de 1988, este trunfo é resignificado, em favor dos Estados e Municípios.

Por agora caber aos Estados instituírem suas próprias RMs e aos municípios optarem aderirem ou não, tal possibilidade passa a figurar, a estes, como oportunidade de reposicionamento no quadro político, sejam local (estado e município) ou nacional. Mas esta possibilidade tem sido vista de forma ambivalente, pois é cortejada por uns e temida por outros.

Para o Estado, que desde cedo investiu na criação de RMs, instituir a instância metropolitana significa contar com uma estrutura mais legítima de intervenção regional, haja vista ela só poder ser efetivada através da devida anuência legal dos Municípios. Por seu turno, os governos municipais, se aderirem à instância metropolitana, optam por estar em mais um âmbito de diálogo político-administrativo, portanto, de disputa; mas, não aderindo, deixam de se enquadrarem num espaço (plurimunicipal) institucionalmente concebido (a princípio) para ser alvo de ações diferenciadas, pautadas na cooperação e coordenação intergovernamental.

Assim concebidos, os espaços institucionalizados como RMs passam a um rol específico de atenção por parte do Poder Público, em especial na Esfera Federal. Estas áreas são tidas como prioritárias em várias intervenções governamentais, como indica alguns documentos produzidos, em 2005, pelo Ministério das Cidades (cf. Brasil, 2005, p.9), apesar de outros documentos posteriores não colocarem exatamente a institucionalização metropolitana como critério adotado, e sim o quantitativo populacional (cf. Brasil, 2011, p.5-6). São normativas recentes, mas importantes para entender as nuances do debate governamental em torno das institucionalizações metropolitanas.

No caso do Maranhão, num primeiro momento a criação de RMs não apresentava claros motivos para os Municípios em questão aderissem a uma estrutura que outrora foi usada como forma de controle governamental do Governo Militar. A RMGSL, por exemplo, interessaria de imediato ao Estado, pois, através do COADEGS, teria uma forma a mais de atuar sobre o conjunto municipal de maior densidade econômica e demográfica do estado. Porém, há de se considerar intuito análogo por parte da Esfera Municipal, quando se toma a atuação de São Luís nesta questão.

Seguramente, dentre os governos municipais da RM, pode-se dizer que São Luís foi inicialmente o mais atuante na defesa da “metropolização”, apesar das incongruências discursivas. Como importante centro político, em função não só de ser a capital do estado, mas por sua força econômica, o Município lançou-se como articulador central da RMGSL. Todavia, este posicionamento tendeu a perder força, sobretudo a partir de 2005, pois outros municípios da RM viram na institucionalização do COADEGS uma forma de se

reposicionarem no quadro político-territorial estadual. O interesse de outros Municípios em aderir à RMGSL, inclusive, tem algo de muito semelhante.

Neste contexto, o Estado tem retomado com mais fôlego a proposta de “efetivar a Grande São Luís”, ou seja, instituir o COADEGS. A despeito do “jogo político” (partidário) subjacente à questão, a análise até aqui procedida permite afirmar que essa retomada também tem haver com aquelas normativas acima citadas, em especial a da Portaria Nº 65, de 21 de fevereiro de 2011 (cf. Brasil, 2011). Dois incisos do Artigo 3º desta portaria, por exemplo, estabelecem que “as propostas demandadas pelos proponentes estaduais deverão ter caráter metropolitano” (§1º) e que “só serão admitidas Cartas-Consulta de caráter multimunicipal para propostas que contemplem sistemas e soluções integradas e intermunicipais” (§ 3º), e em ambas ressalta-se a necessidade da prévia anuência dos municípios em questão.

Em síntese, a institucionalização metropolitana foi e é um instrumento político, o que não poderia ser diferente. Pura trivialidade sociológica, conceber o institucional como objeto político; trunfo nas mãos de uns, ameaça perante outros. O que é difícil apreender é a natureza de cada uma destas intencionalidades. No caso estudado, observa-se que as motivações variaram conforme os contextos históricos e as escalas de atuação dos agentes em questão. De todo modo, no Maranhão, a despeito de ter sua primeira RM criada desde 1989, regulamentada em 1998 e 2003, todas as ações dirigidas à chamada “efetivação da Grande São Luís” não foram suficientes para “tirar do papel” o que estava previsto em lei: uma instância político-administrativa intergovernamental, pautada na cooperação e coordenação, de recorte regional.

Referências

ARAÚJO, A. M. M.; CARLEIAL, A. N. 2001, *O Processo de Metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração*. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociales**, Barcelona, n. 94, p. 73-98, ago. 2001.

ASSEMBLÉIA E IBGE VÃO ASSINAR CONVÊNIO PARA DEMARCAR LIMITES TERRITORIAIS DA GRANDE SÃO LUÍS. Assembleia Legislativa do Maranhão. 2005. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/2005/6/1/Pagina1128.htm>> Acesso: 10 fev. 2007

BRASIL. *Manual de apoio aos parlamentares sobre os programas do Ministério das Cidades Brasil*. Ministério das Cidades - 2005 - Ministério das Cidades. Disponível em: <www.sc.gov.br/upload_admin/noticias/san/Min.Cidades-

Manualdeorienta%C3%A7%C3%B5esaosparlamentares.pdf > Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. Portaria Nº 65, de 21 de Fevereiro de 2011. Ministério das Cidades - 2011. Disponível em: <
http://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2012/Portaria_N_65_Compilada2012.pdf > Acesso em: 15 out. 2012.

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

CORDEIRO, E. C.; DINIZ, J. S. 2008. Região Metropolitana da Grande São Luís: além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua efetivação. In: *VII Encontro Humanístico*, São Luís. Anais..., ENCONTRO HUMANÍSTICO, 7. São Luís, EDUFMA, pp. 2-265.

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

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

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

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

MARICATO, E. 2000. "Planejamento urbano no Brasil: As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias". In: ARANTES, Otilia B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda.

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

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

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. 2001. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, vol. 1.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. 2004. *Regiões Metropolitanas do Brasil*. Disponível em:
http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/observatorio_RMs2010.pdf
Acesso em: 18 set. 2012.

RELATÓRIO SOBRE REGIÃO METROPOLITANA SERÁ ENTREGUE NA TERÇA-FEIRA. Disponível em: <www.al.ma.gov.br/noticiasBlank.php?id=114> Acesso em: 10 de fevereiro de 2007.

RIBAMAR E PAÇO DO LUMIAR FIRMAM PARCERIA PARA METROPOLIZAÇÃO. O Imparcial On-Line, 2009. São Luís, 16, set. 2009. Disponível em: <<http://www2.oimparcial.com.br/noticias.php?id=25832>> Acesso em: 08 out. 2011.

SANTO, M. 1993. *A urbanização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.

SOUZA, C. 2003. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. *Lua Nova*, 59: 137-159.