

ADEQUAÇÕES, AVANÇOS E DESAFIOS DOS ARRANJOS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

José Antonio Viana Lopes¹
Yata Anderson Gonzaga Masullo²

1 INTRODUÇÃO

Instituir uma região metropolitana (RM) significa assumir uma nova forma de relacionamento institucional e político, que se refletirá em todas as instâncias e escalas dos poderes públicos envolvidos. Se não for desse modo, a região não terá de fato funcionalidade, nem sentido. No entanto, não existe um modelo apriorístico que possa ser adotado sem restrições ou ajustes. Por sua vez, há uma infinidade de possibilidades de ajustes e adequações que podem ser empregadas para dar conta da complexidade institucional, política, social e territorial em uma região cujos atores estejam dispostos a integrar seu planejamento e compartilhar sua gestão.

Esses ajustes e adequações na configuração do arranjo institucional de uma região metropolitana podem fortalecer ou fragilizar seu sistema de gestão compartilhada. O desafio que se faz presente nesse processo de efetivação de nossas metrópoles é o de planejar de modo flexível e não racionalista, 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, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (Souza, 2010).

A forma de se enfrentar esses desafios consolida o paradoxo que vivemos, de institucionalização, mas não de efetivação dessas regiões como de fato metropolitanas. Reconhecemos, então, essas regiões como RMs de papel, onde, mesmo delimitadas e institucionalizadas, não são estruturadas com um sistema de governança capaz de efetivá-las, como exige o art. 8º do Estatuto da Metrópole e como necessita a sociedade.

1. Secretário adjunto de assuntos metropolitanos na Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Estado do Maranhão (Secid). *E-mail*: <joseantonioarq@gmail.com>.

2. Assessor especial da Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (Saam) e pesquisador do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc). *E-mail*: <yanderson3@hotmail.com>.

A Região Metropolitana da Grande São Luís conta com uma população de 1.605.305 habitantes, concentrando 39,4% do produto interno bruto (PIB) do estado do Maranhão (Maranhão, 2016). No entanto, ainda apresenta problemas estruturais, como a desigualdade de renda, com aproximadamente 9% da população vivendo abaixo da linha de extrema pobreza; alto *deficit* habitacional, com cerca de 20% da população residindo em aglomerados subnormais (IBGE, 2010); aumento dos problemas de mobilidade intermunicipais, com uma frota que supera 370 mil veículos; bem como indefinição das divisas municipais, problema que gera diversos transtornos, a exemplo da sobreposição de taxas e impostos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além de equívocos e imprecisão na prestação de serviços ligados a saúde, educação, energia, abastecimento de água, coleta de lixo e esgoto, entre outros.

Além de todos os problemas decorrentes do processo de urbanização acelerada e desigual, nas últimas décadas as municipalidades viram frustradas as tentativas de articular ações e compartilhar responsabilidades em função de lacunas no arcabouço legal de criação e no processo de institucionalização e efetivação da RM da Grande São Luís.

Atualmente, a capital do estado, São Luís, e os municípios de Paço do Lumiar, Raposa, Alcântara, São José de Ribamar, Bacabeira, Rosário, Santa Rita, Axixá, Morros, Cachoeira Grande, Presidente Juscelino e Icatu compõem a RM e sofrem com os impactos da forte interação econômica, social e urbana, sem contar ainda com um sistema consistente de planejamento e gestão metropolitana compartilhada que minimize os riscos dessa interação e apresente soluções para os problemas vividos pela população.

Nesse sentido, demonstra-se a necessidade de seguir avançando com adequações nos arranjos de governança metropolitana de forma sistêmica e relacional, abrangendo as descontinuidades, temporalidades, escolaridades e processos históricos da dinâmica territorial, e levando em consideração as articulações e as interações internas e externas existentes entre as dimensões sociais do território (Saqet, 2007).

Esse texto se propõe a analisar e caracterizar as transformações institucionais ligadas à otimização da gestão da Grande São Luís, relacionando-as com as metamorfoses territoriais decorrentes do planejamento urbano e das recentes propostas de efetivação da gestão metropolitana compartilhada, à luz do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015). Parte-se da hipótese de que, nesse novo cenário de reconfiguração territorial em curso, almeja-se a instituição de novos padrões e especificidades em relação às suas formas, funções e comportamentos urbanos, com impactos na ordem social-urbana e nos padrões de estratificação social e desigualdade socioeconômica, intimamente associados a questões históricas e políticas.

Realçando os aspectos institucionais, muitas vezes preteridos por estudos que privilegiam os aspectos econômicos na produção da cidade, tomaremos como referências importantes nessa análise alguns fatores que expressam o nível de articulação e efetividade do arranjo de gestão metropolitana, ligados às relações entre o governo do estado e as municipalidades; ao número, às atribuições e à posição dos órgãos de gestão em diferentes níveis (dentro das estruturas do estado e das municipalidades); ao aprendizado institucional sobre o tema; e, por fim, à existência de ações efetivamente integradas de intervenção sobre os problemas metropolitanos.

Para tanto, estrutura-se, na primeira parte do texto, um relato sobre o ambiente, as negociações e as iniciativas que configuraram um primeiro período da RM da Grande São Luís (1989-2014), identificando os fatores que deflagraram a sua inoperância. Na segunda parte, caracterizam-se os avanços e as adequações institucionais ocorridas na Grande São Luís a partir de um novo contexto político-institucional e de diretrizes e critérios estabelecidos pelo Estatuto da MetrÓpole (2015-2017). E por fim, na última parte do texto, apresentam-se os desafios a serem enfrentados pela nova configuração instituída e as ações estratégicas necessárias para sua efetivação.

Com essa estrutura, pretende-se registrar os momentos em que se colocou em pauta a criação das estruturas de gestão compartilhada da Grande São Luís, mapeando o processo de elaboração e proposição de São Luís como uma metrÓpole.

2 A INVENÇÃO DE UMA METRÓPOLE

Entre as décadas de 1980 e 1990, assistiu-se a um processo de urbanização acelerada na capital maranhense, devido a fatores que atraíram um grande contingente populacional para o município de São Luís, como a política territorial vinculada ao programa Grande Carajás, a partir da instalação da Vale do Rio Doce e da Alumar,³ que transformaram a região em polo de atração de mão de obra e empreiteiras.

Nesse período, a expansão urbana foi mais rápida que a instalação de infraestrutura necessária à qualidade de vida nos novos bairros, resultando em grandes vazios urbanos, assentamentos não planejados, espaços públicos reduzidos e aumento da demanda por transporte e saneamento.

No entanto, essa urbanização induzida pelo poder público está associada a um aumento no número de pessoas que vivem e trabalham informalmente na cidade, especialmente as que moram em áreas da periferia urbana. A região passou por um intenso processo de periferização nesse período, com

3. Consórcio de Alumínio do Maranhão S. A.

recortes espaciais que seguiram a lógica da ocupação de terras públicas, áreas com restrições à ocupação (sujeitas a inundações, encostas, de vegetação nativa ou matas ciliares) ou glebas não ocupadas.

Esses projetos com um discurso desenvolvimentista provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado e de 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 (Moreira, 2013, p. 40).

No desenrolar desse processo, foram realizadas várias tentativas de levantar a discussão sobre a gestão de uma cidade que crescia a um ritmo acelerado, que ia de encontro aos outros municípios da ilha, entretanto, as medidas adotadas fracassaram, do ponto de vista prático.

Assim, a invenção da região metropolitana – no sentido de que consistia em criar o novo sem contar com referências consistentes na realidade brasileira – se caracterizava como um processo não linear de longo prazo, o qual, pelo menos do ponto de vista dos movimentos sociais, constituiu um discurso importante sobre o desenvolvimento urbano de São Luís desde o final da década de 1980. Quase uma metanarrativa sobre nossa condição urbana, no sentido dado por Brenner e Schmid (2015).

Em 1987, o Fórum de Debates sobre a Grande São Luís, organizado pela Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Urbano, propõe a Carta de Urbanismo da Grande São Luís, documento que incluiu a “metropolização” como tema das reivindicações da sociedade. Essa demanda seria encampada pela Constituição Estadual dois anos depois.

Criado na Constituição Estadual de 1989, só no final da década de 1990 foi elaborado o projeto de lei complementar (PLC) que definiria a abrangência, a organização e as funções da RM da Grande São Luís. Esse projeto, de autoria do deputado Francisco Martins, seria aprovado em 1998, por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 038, e englobaria os municípios da ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). Esse dispositivo, além de instituir a RM, criava o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (Coadegs).

Em 2002, a Prefeitura de São Luís cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (Sadem).⁴ Até o momento, esta se configura como o único órgão municipal com atribuições relativas à gestão metropolitana. A Câmara Municipal de São Luís criou, em 2013, a Comissão de Assuntos

4. Por meio da Lei nº 4.128, de 23 de dezembro de 2002, sancionada pelo prefeito Tadeu Palácio.

Metropolitanos,⁵ uma comissão permanente que tem atuado eventualmente ao longo do processo de discussão da região metropolitana.

Cinco anos se passaram sem que ocorresse a instalação do conselho previsto na LCE nº 038/1998. Em 2003, foi aprovada a LCE nº 69/2003, de autoria do deputado Alberto Franco, que dava nova estrutura à RM, acrescentando o município de Alcântara, além de reconfigurar a composição do Coadegs e propor a criação de uma autarquia estadual e do fundo de desenvolvimento da região, que foram vetados pelo Poder Executivo estadual.⁶

Nessa época, as discussões sobre a formação da Grande São Luís foram retomadas, mas, centradas no debate sobre a definição das divisas municipais (principalmente entre São Luís e São José de Ribamar), terminaram por não avançar. Seja por falta de vontade política do governo estadual, seja por desconhecimento sobre as estruturas e práticas de gestão metropolitana, ou ainda pela falta de referências claras na política urbana nacional para as metrópoles, criou-se o argumento de que a RM da Grande São Luís seria inviável enquanto persistissem os problemas e as indefinições entre as divisas municipais.

Por várias vezes, tentou-se enfrentar a questão das divisas municipais, desde os eventos coordenados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a participação dos municípios (com destaque para a atuação da Sadem) e da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (Alema), por intermédio da sua Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, em 2005.

O debate, naquele momento, acabou direcionado para os contextos das municipalidades, que, orientadas pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, e pela atuação do Ministério das Cidades, tentavam implementar processos de planejamento participativo para a revisão ou a elaboração de seus planos diretores. Somente em 2010, houve a definição da linha operacional de divisa entre os municípios da ilha do Maranhão, apoiada pelo Imesc, utilizada até o momento e tomada como base para uma nova tentativa de instituição legal dos limites intermunicipais na Grande São Luís, em curso.

Retomando o protagonismo da sociedade civil sobre o tema, em 2007, o Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP) organizou o seminário Região Metropolitana da Grande São Luís – Impasses e Implicações para as Políticas Públicas, colocando em discussão aspectos do processo de metropolização e elaboração de políticas públicas para a região.

Entre 2008 e 2010, algumas instituições da sociedade civil organizada, articuladas pelo Sindicato dos Engenheiros do Estado do Maranhão (Senge), apoiado

5. Criada pela Emenda Modificativa nº 5/2013, da Resolução nº 337/1983.

6. Para mais informações, ver Mensagem nº 136/2003. Veto parcial da LCE nº 69/2003.

pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE) e pela Universidade Estadual do Maranhão (Uema), retomaram e fortaleceram as discussões em novas bases. Para isto, lançaram a Carta metropolitana da Grande São Luís (2008), propondo e instituindo o Fórum Metropolitano da Grande São Luís, o qual chegou a realizar dois grandes encontros: em novembro de 2008, em São José de Ribamar, e em novembro do ano seguinte, no município de Paço do Lumiar.

Essa iniciativa agregou órgãos públicos diretamente relacionados com o tema, como a Sadem, representando a Prefeitura de São Luís, gestores e representantes dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. No entanto, mais uma vez a deficiência nas articulações políticas entre as municipalidades (em particular da cidade-polo, São Luís) e o governo do estado limitou os resultados do movimento. Também as muitas demandas, em diferentes áreas (saneamento, resíduos sólidos, mobilidade e segurança pública), diluíram os esforços e retiraram o foco das necessárias estruturas de gestão que precisavam ser criadas.

De todo modo, o governo do estado precisava dar respostas sobre o tema, que, nesse momento, tomava a dimensão de uma demanda social e política. Com isso, cria-se a Saam, por meio do Decreto nº 27.209, de 3 de janeiro de 2011, vinculada à Casa Civil. Nesse momento, a Saam agregou em sua equipe parte dos profissionais ligados à diretoria do Senge que acumulavam a experiência das discussões do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.

No entanto, apesar de articular a criação de um Comitê Estadual de Política Metropolitana para a definição das diretrizes de implantação da gestão metropolitana, contando para isso com a colaboração do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), a secretaria adjunta não possuía as atribuições de órgão executivo que caracterizam uma agência metropolitana, capaz de propor e executar funções públicas de interesse comum, nem dispunha da estrutura e dos recursos, passando, então, a atuar principalmente na tentativa de articular as municipalidades e produzir conhecimento técnico sobre a realidade da região.⁷

Com esse formato, o governo estadual não apresentou interesse e perspectivas para implementar outros órgãos ligados à temática, arrefecendo a dinâmica do debate, tornando-o centralizado e pontual.

O seminário São Luís + 400 anos: discutindo a região central e a metrópole sob a luz do Estatuto da Cidade, realizado em agosto de 2012, com a participação do Conselho Estadual das Cidades (Concidades) e representantes do poder público e de entidades da sociedade civil, em comemoração ao aniversário da cidade,

7. Como a pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana (Componente 1): Região Metropolitana da Grande São Luís, publicada pelo Ipea (2014), e o relatório Resultado do IDH-M das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de São Luís (Imesc, s.d.).

resultou na Carta de Upaon-Açu, que, entre outros temas, reivindica a criação dos instrumentos de gestão e controle social da RM, pressionando a retomada das ações por parte do estado (Ipea, 2014).

Em resposta e na esteira das expectativas de instalação de grandes projetos de interesse nacional na região, foi proposta uma nova alteração na configuração da RM da Grande São Luís, a partir da formulação da LC nº 153, de 10 de abril de 2013, de autoria do deputado Jota Pinto, que incorporou os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita. Essa alteração foi implementada tendo em vista a possível instalação da refinaria Premium I, da Petrobras, no município de Bacabeira e seus impactos na região.

Essa modificação na legislação foi acompanhada por laudo técnico, emitido pela Saam, e encaminhada à Assembleia Legislativa, por meio do Ofício nº 377/2013. Logo em seguida, houve o encaminhamento de nova solicitação de alteração na configuração na RM da Grande São Luís, por meio do Ofício nº 214/2013. No entanto, ao contrário do que ocorreu anteriormente, a LC nº 161, de 3 de dezembro de 2013, de autoria do deputado Eduardo Braide, tramitou e foi aprovada sem o acompanhamento ou a análise técnica da Saam, incorporando o município de Icatu à RM da Grande São Luís.

Esses acontecimentos demonstram as limitações do órgão responsável por instituir e articular a governança metropolitana no estado, onde o contexto político se sobrepõe às demandas sociais, mesmo em contexto de mudanças na dinâmica territorial da região, ampliando as descontinuidades territoriais e socioeconômicas.

Desse modo, a configuração da RM da Grande São Luís vigente refletia as fragilidades e as lacunas da legislação aprovada no período de 1998 a 2013.⁸ Entre essas lacunas, pode-se citar a inconstitucionalidade de dispositivos que exigiam a aprovação das câmaras municipais para a inclusão de municípios na região (como a própria Constituição Estadual e as LCEs nº 038/1998 e nº 069/2003);⁹ a falta de critérios técnicos para incluir municípios na RM; a ausência de instrumentos de planejamento para as funções públicas de interesse comum; e a criação, mas não efetivação, de um conselho de desenvolvimento com funções deliberativas, sem, contudo, prever um órgão executivo, um fundo comum para alocação de recursos ou mesmo a participação popular no referido conselho, que não chegou a ser instalado.

8. LCE nº 038, de 12 de janeiro de 1998; LCE nº 069, de 23 de dezembro de 2003; LCE nº 153, de 10 de abril de 2013; e LCE nº 161, de 3 de dezembro de 2013.

9. Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), esse dispositivo contraria o que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 25, § 3º, que prevê somente a aprovação da lei complementar estadual para a configuração de região metropolitana.

De modo geral, observa-se que a legislação, focada na inclusão de novos municípios, não possibilitava a implantação do arranjo institucional necessário à gestão da RM. Destacam-se nesse contexto a consolidação da governança interfederativa no Maranhão, a mobilização social em torno de temas metropolitanos, a ausência de diálogo e articulação política entre o governo do estado e os municípios (particularmente São Luís) e a decorrente limitação à atuação dos (poucos) órgãos de gestão metropolitana criados (Sadem e Saam). Manteve-se, portanto, uma situação na qual a região sofre os impactos gerados pela implantação de serviços e empreendimentos que afetam a todos, sem contar com políticas ou ações integradas para a solução desses problemas.

3 AVANÇOS E ADEQUAÇÕES AO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Com a aprovação da Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) estabeleceu os critérios e as orientações que o governo federal adota para a política de desenvolvimento das RMs. Com a entrada em vigor do estatuto, houve um inevitável incômodo acerca dos ajustes e da adequação das regiões metropolitanas brasileiras, pois somente seriam reconhecidas as unidades territoriais que efetivassem seus planos de gestão de acordo com o seu art. 8º:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Brasil, 2015).

Nesse cenário, temos, ao mesmo tempo, a inauguração de uma nova forma de gestão do território – agora regulamentada e adotada em escala nacional – e os velhos dilemas institucionais de gestão metropolitana, como a fragmentação política, que, desde a criação da Grande São Luís (1998), travou a efetividade do processo de metropolização e instituiu o paradoxo entre a funcionalidade e a institucionalidade (Masullo e Lopes, 2017).

O Estatuto da Metrópole estabelece a estrutura básica para a governança interfederativa das RMs com a previsão de uma instância executiva, uma instância colegiada com representação da sociedade civil, uma organização pública com

funções técnico-consultivas e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Esse é o marco legal que orientou a reestruturação institucional da Grande São Luís.

Em uma das primeiras ações administrativas em 2015, o governo do estado decidiu manter na sua estrutura a Saam como órgão responsável pela articulação e implantação da governança interfederativa nas RMs do estado, seguindo o Decreto nº 28.884, de 20 de fevereiro de 2013, que a transferiu da Casa Civil para instalá-la definitivamente na Secid.

Em 2015, com a mudança de vínculo institucional para a Secid e uma nova visão estratégica do atual governo do estado, uma reestruturação da RM da Grande São Luís foi consolidada, por meio de reuniões entre os representantes do governo estadual e das municipalidades e a sociedade civil.

Como parte desse processo, ainda em 2015, o governo do estado cria a Agência Estadual de Mobilidade (MOB), vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura (Sinfra), que atua em uma perspectiva metropolitana, vindo responder às demandas reprimidas do setor – no qual persistia a falta de articulação entre o sistema estadual de transportes intermunicipais e os sistemas municipais – reforçando a atuação institucional do governo estadual na Grande São Luís, principalmente com a criação, em 2016, de uma linha de ônibus intermunicipal, denominada Expresso Metropolitano, além de implementar ações que ampliaram a regulação dos transportes e a articulação entre os municípios da ilha e os do continente.¹⁰

Logo após a aprovação do Estatuto da MetrÓpole, em 4 de fevereiro de 2015, o governador realizou a primeira reunião com os prefeitos da RM desde sua criação, em 1998, cujo objetivo foi a constituição do Grupo de Trabalho da Região Metropolitana da Grande São Luís, para revisão da Lei nº 69/2003. A partir deste momento, então, reproduz-se a compreensão de que os problemas da região não são entraves para a efetivação da RM da Grande São Luís, mas, sim, questões que devem ser resolvidas de forma compartilhada, com a implementação de um novo modelo de governança metropolitana.

Sob esses preceitos e cumprindo o importante papel de articular os interesses públicos, as condições políticas e os projetos para o desenvolvimento regional, o governo do estado do Maranhão, por meio da Mensagem nº 056/2015, encaminhou para a Assembleia Legislativa o PLC nº 004/2015, fruto do trabalho de equipes que reuniram mais de oitenta pessoas, entre prefeitos, vereadores, assessores e técnicos

10. Como a implantação de novas linhas e a regulamentação e organização do transporte intermunicipal na Região do Baixo Munim.

de todos os municípios, além de instituições estaduais, como a Uema, o Imesc e a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem), sob a coordenação da Secid (figura 1).

FIGURA 1

Grupo de Trabalho da RM da Grande São Luís (2015)

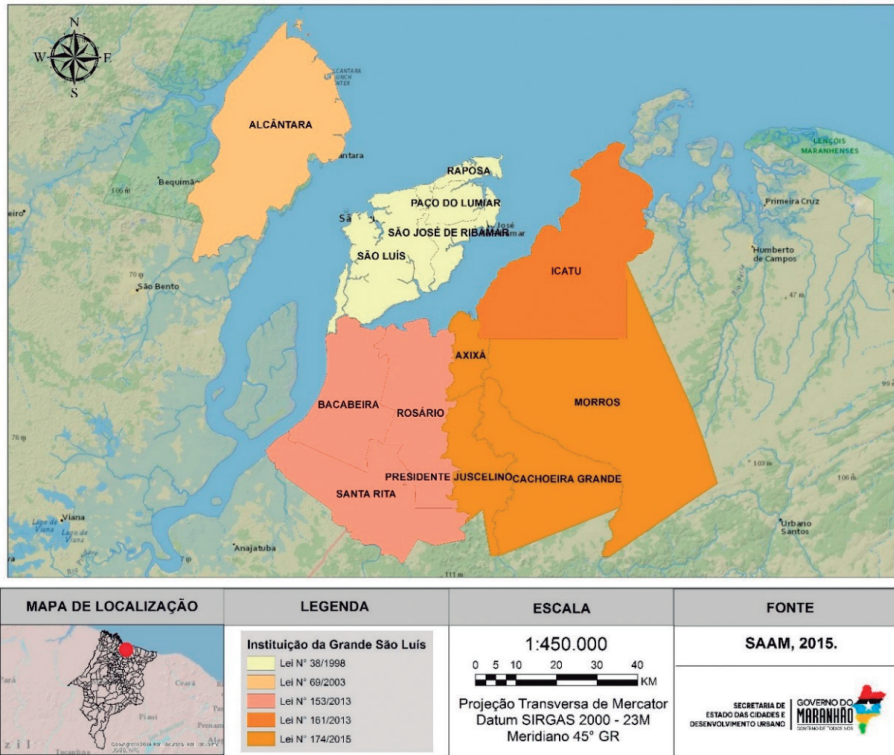
Fonte: Acervo Secid (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse processo resultou na elaboração e aprovação da LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e a gestão da RM da Grande São Luís e revoga as LCEs nº 038/1998, nº 069/2003, nº 153/2013 e nº 161/2013 e as demais disposições em contrário, ou incompatíveis.

A LCE nº 174/2015 surge com a finalidade de implementar os instrumentos de gestão e planejamento necessários ao seu efetivo funcionamento, reconfigurando a região, além de adequar a legislação vigente às recomendações e diretrizes do Estatuto da Metrópole (mapa 1).

MAPA 1
Localização da RM da Grande São Luís



Fonte: Secid (2015).

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

Para reforçar e ampliar esse debate, durante 2016, organizou-se uma série de eventos abertos à comunidade, denominados Diálogos Metropolitanos, com o objetivo de criar uma dinâmica de debates e discussão de ideias em busca de soluções efetivas para os problemas enfrentados pelos municípios da RM da Grande São Luís. Esses eventos abordaram temas como mobilidade urbana, revisão da legislação urbanística de São Luís, estratégia metropolitana de disposição de resíduos sólidos etc. (figura 2).

FIGURA 2
Diálogos Metropolitanos



Fonte: Acervo Secid (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com base na legislação aprovada, encaminham-se solicitações de padronização e redução do valor de tarifas de telefonia (para a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel) e de transporte (para a MOB), bem como solicitação para a ampliação do financiamento habitacional (para a Caixa Econômica Federal – Caixa), na RM da Grande São Luís.

Após a aprovação da LCE nº 174/2015, e com base nas discussões realizadas nos eventos participativos dos Diálogos Metropolitanos e nas escutas territoriais do Plano Plurianual (PPA) participativo, a Secid propôs e incluiu no PPA 2016-2019 do estado o Programa de Implantação e Reestruturação das Regiões Metropolitanas do Maranhão, com o objetivo de implantar os instrumentos de governança interfederativa, os planos setoriais, os projetos estratégicos e as obras para a efetividade e o desenvolvimento das RMs do estado. A primeira ação desse programa, denominada governança interfederativa, incluiu a implantação das instâncias necessárias à elaboração e à aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Grande São Luís.

A LCE nº 174/2015 assume o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) sob a denominação de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (Maranhão, 2015, art. 24, § 1º), e determina sua precedência sobre os demais planos setoriais da região: “O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) conterà as diretrizes para o planejamento metropolitano, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais (...)” (Maranhão, 2015, art. 24, *caput*).

Acrescentando, ainda, que:

§ 3º Atendidos os procedimentos previstos no parágrafo anterior, a Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís [Agem-GSL] editará:

I - o plano setorial metropolitano de habitação e de regularização fundiária;

II - o plano setorial metropolitano de mobilidade urbana;

III - o plano setorial metropolitano de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos);

IV - outros planos setoriais metropolitanos, relativos às funções públicas de interesse comum, nos termos de decisão do colegiado metropolitano (Maranhão, 2015, art. 24, § 3º).

Portanto, seguindo os preceitos legais, elaboram-se os termos de referência para a contratação do PDDI da Grande São Luís, além de uma minuta de convênio de cooperação técnica para a elaboração de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais com o Imesc.

Ademais, o documento Estudo Técnico: a Grande São Luís (Maranhão, 2016), elaborado pela equipe técnica da Secid, o qual reuniu dados, informações cadastrais e cartografias disponíveis sobre diversos aspectos (econômicos, sociais, culturais, ambientais etc.) da realidade local, forneceu um panorama atualizado do recorte metropolitano para embasar os debates. Buscou-se, com essas ações, seguir as determinações do Estatuto da Metrópole, que indica a implantação da estrutura de gestão interfederativa em diferentes instâncias como condição necessária para a elaboração e a aprovação do PDDI:

“O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual” (Brasil, 2015, art. 10, §4º).

Reforçando esse posicionamento expresso em lei federal, a LCE nº 174/2015 indica o colegiado metropolitano como a instância responsável por sua elaboração, acompanhamento e aprovação, elencando entre suas competências “promover a elaboração, o acompanhamento e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Planos Setoriais, bem como ratificar as revisões que se fizerem necessárias” (Maranhão, 2015, art. 8º, inciso I).

Com o intuito de cumprir as atribuições fixadas no art. 15, da LC nº 174/2015, por meio da Medida Provisória (MP) nº 229, de 2 de fevereiro de 2017, o governo do estado altera a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do estado do Maranhão, criando a Agem-GSL, vinculada à Casa Civil.

Como resultado direto e desdobramento necessário dessas iniciativas, organiza-se a primeira reunião do colegiado metropolitano, seguida, no mesmo dia, pelo I *Workshop* de Governança Metropolitana: Experiências Metropolitanas, evento promovido pela Secid, o qual reuniu gestores, técnicos, acadêmicos e a sociedade civil para discutir temas relacionados ao planejamento metropolitano (PDDI), à mobilidade e à gestão dos resíduos sólidos (figura 3).

FIGURA 3
Primeira reunião do colegiado metropolitano



Fonte: Acervo Secid (2017).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Posteriormente, segue-se com avanços e adequações para efetivação da governança metropolitana na Grande São Luís, atualizando-se as divisas municipais da ilha do Maranhão, a partir da coordenação do Imesc/IBGE e da articulação com diversas instituições (Alema, prefeituras, Secid, Agem-GSL). Esse processo culmina com a sanção, em 31 de julho de 2017, da Lei nº 10.648, que atualizou a divisa entre Paço do Lumiar e Raposa; Lei nº 10.649, que atualiza as divisas entre São Luís e São José de Ribamar; e Lei nº 10.650, que redefiniu as divisas entre Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

Com as ações implementadas, evidencia-se que, com a criação de outras instâncias da governança metropolitana, as secretarias de estado precisam abrir espaço e promover o entendimento sobre as atribuições e as competências de cada entidade, a fim de minimizar os riscos de centralização de ações ou do uso político das instituições, com a conseqüente desconsideração da complexidade da região.

4 METAMORFOSES DE UMA REGIÃO METROPOLITANA

A nova configuração da RM da Grande São Luís, proposta na LCE nº 174/2015, incorporou mais quatro municípios, com dois objetivos claros: consolidar a configuração atual, fornecendo continuidade territorial, como apregoa o Estatuto da Metrópole, por meio da integração dos municípios da Região de Planejamento do Baixo Munim (Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino); e viabilizar o processo de desenvolvimento desses municípios, com foco em projetos específicos nas áreas e serviços de interesse comum entre os entes municipais, com base na visão estratégica do governo do estado, atuando na descentralização de recursos e na diminuição das desigualdades sociais.

Ressalta-se que a nova configuração da RM da Grande São Luís permanece com uma estrutura fragmentada e com grandes desafios para além da sua efetivação institucional e conceitos estruturais predefinidos. Para tanto, faz-se necessário viabilizar ações e efetivar projetos e investimentos específicos para a região, haja vista a extrema necessidade de estruturação de municípios, como Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros, Axixá e Icatu, que ainda se encontram em um processo de urbanização incompleto e com serviços públicos deficientes, voltados para o setor primário, com baixa dinâmica sociodemográfica e econômica, revelando a grande descontinuidade espacial e urbana da região.

Nesse sentido, o governo do estado, junto com os atores municipais, deve encarar o desafio de efetivar a RM da Grande São Luís, utilizando, para tanto, instrumentos de planejamento e gestão que integrarão e consolidarão a região metropolitana, com mecanismos e infraestrutura voltados para essa nova configuração. Objetiva-se, com isso, o desenvolvimento de planos, projetos e acesso a incentivos fiscais ligados a telefonia, saúde, habitação, entre outros.

Sob tal perspectiva, o interesse comum de serviços urbanos gerenciados de forma participativa com as entidades municipais e a sociedade civil é condição *sine qua non* para consolidação da região. Com o foco na escala regional, tem-se na atual configuração uma ligação intrínseca entre os municípios da Grande Ilha e uma polarização dos municípios vizinhos sob sua área de influência.

Considera-se que a incorporação de municípios com diferentes estágios de desenvolvimento – com predominância do setor primário e urbanização incompleta e sob a área de influência da capital maranhense – à Grande São Luís expõe desafios para a otimização da dinâmica e da reestruturação socioespacial (quadro 1).

QUADRO 1
Determinantes e características dos municípios da RM da Grande São Luís

Município	Característica
São Luís São José de Ribamar Paço do Lumiar	Municípios polarizadores, com concentração de atividades industriais e de serviços com intenso movimento pendular.
Alcântara	Localização geográfica estratégica (Centro de Lançamento de Alcântara – CLA) e relevante movimento pendular.
Raposa Bacabeira Rosário Santa Rita	Municípios com crescente nível de atividade econômica regional, interligados com grande fluxo de carga e passageiros, com movimento pendular crescente e desenvolvimento de projetos estratégicos federais e estaduais em desenvolvimento.
Axixá Icatu Morros Cachoeira Grande Presidente Juscelino	Municípios com baixo nível de atividade econômica regional e fragilidade da base tributária, resultando em reduzida capacidade de investimento e dependência de transferências de renda. Possuem elevado potencial ambiental e turístico, com movimento pendular crescente e previsão de projetos estratégicos federais e estaduais.

Fonte: Secid (2016).

Esse cenário, em linhas gerais, converge para a formulação da nova configuração metropolitana estabelecida pela LCE nº 174/2015, que visa atender não só a demandas comuns aos municípios da ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), mas favorecer a integração, o desenvolvimento e, como principal mote, a redução das desigualdades sociais dos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Rosário, Presidente Juscelino e Santa Rita, por intermédio da união entre governo do estado e municipalidades.

Apesar da heterogeneidade dos arranjos urbanísticos locais, constituídos em períodos e processos históricos relativamente distintos, podem-se identificar tendências similares ou convergentes nos atuais processos de urbanização e a possibilidade de se criarem novas centralidades.

Nesses processos, os centros tradicionais vêm apresentando uma perda de população, e ocorre a introdução de novos contingentes, a partir de um processo de mobilidade intrametropolitano ou regional. Em todos os casos, surgem novos loteamentos nas áreas mais distantes dos centros tradicionais das cidades.

Uma das características do processo de urbanização nesta região é o crescimento em extensão a partir das áreas centrais dos municípios, localizadas nos eixos viários principais, configurando diversos pontos de conurbação (concentrada nos municípios da ilha), e, ao mesmo tempo, um desdobramento de novas áreas urbanizadas, a partir de sucessivos loteamentos abertos na periferia dos núcleos consolidados que a compõem, dando corpo a uma urbanização descontínua, caracterizada por condomínios residenciais e industriais fechados, um forte êxodo rural e regionalização das atividades, a qual gera intensos deslocamentos ao longo das rodovias de acesso (Masullo e Lopes, 2016).

Dessa forma, os municípios no entorno imediato de São Luís, como São José de Ribamar e Paço do Lumiar, vêm recebendo grandes fluxos migratórios, tornando-se subcentros metropolitanos, com influência cada vez maior sobre os municípios localizados no continente, na região do Munim.

Observa-se que a RM da Grande São Luís, mesmo com as modificações implementadas à luz do Estatuto da MetrÓpole, necessita do desenvolvimento de ações que devem ir além da questão institucional, tendo em vista que permanece com características difusas e fragmentadas, tanto em relação a aspectos sociais quanto a aspectos econômicos, ou mesmo políticos.

Portanto, a nova configuração da RM da Grande São Luís, atualmente, possui as condições de se consolidar, por meio da formatação e da implementação de novas estratégias territoriais, pautadas por um urbanismo inclusivo,¹¹ com a efetivação de novas perspectivas de planejamento e gestão regional, de forma setorizada, respeitando-se as especificidades locais e regionais.

Nesse sentido, pensar o ordenamento deste território complexo exige a adoção de estratégias que considerem as singularidades locais e as posturas mais integradas e transversais de planejamento e gestão em escala regional. Ressalta-se que o reconhecimento e a participação efetiva de diversas instituições, compartilhando responsabilidades e divisão de tarefas, possibilitam avanços e adequações institucionais, administrativas e socioeconômicas capazes de responder às diferentes demandas da região (Masullo e Lopes, 2017).

5 DESAFIOS E SUPERAÇÕES DA GRANDE SÃO LUÍS

Do ponto de vista institucional, houve avanços significativos no nível de articulação e efetividade do arranjo de gestão metropolitana após a aprovação do Estatuto da MetrÓpole e da LC nº 174/2015, tais como:

- a criação do colegiado metropolitano e o estabelecimento de relações diretas entre o governo do estado e as municipalidades;
- o aumento do número e das atribuições dos órgãos que atuam nos temas metropolitanos, nas estruturas do estado (Secid/Saam, MOB, Imesc e Agem-GSL,¹² para citar os mais evidentes);
- o aprendizado institucional sobre o tema, mediante intercâmbios, eventos, elaboração de estudos técnicos e artigos científicos; e

11. O conceito de inclusão, no urbanismo contemporâneo, tem um duplo aspecto: garantir a participação cidadã e a diversidade de representação no planejamento urbano e, por seus resultados, promover o acesso de todos a serviços, oportunidades e à vida cívica e política da cidade (ONU-Habitat, 2015).

12. E a Sadem, no município-polo.

- a existência das primeiras ações efetivamente integradas de intervenção sobre os problemas metropolitanos, principalmente na área de mobilidade e resíduos sólidos.

No entanto, em função desses avanços recentes e mantendo em vista o objetivo amplo de desenvolvimento regional, o contexto atual coloca aos atores federados novos desafios.

Um desafio particular se coloca para a instância estadual na governança interfederativa da Grande São Luís: definir e articular as ações dos seus vários órgãos e agentes que possuem competências sobre o planejamento e a gestão metropolitana, bem como estabelecer o sistema estadual de desenvolvimento urbano e implementar sua política de desenvolvimento regional.

Aos municípios, cabe responder e deliberar de forma proativa sobre as iniciativas do governo do estado, instalando estruturas locais que organizem suas demandas e recursos e atuem como interlocutores responsáveis nos debates e ações compartilhadas.

Para a estrutura de governança interfederativa recém-instaurada, coloca-se o desafio de organizar a conferência e o Conselho Participativo Metropolitano, completando a estrutura de gestão prevista na LCE nº 174/2015. Outra questão é a elaboração do PDDI, a ser conduzido em uma articulação entre Secid, Imesc e Agem-GSL, que dará oportunidade à atuação e à organização dos vários agentes estaduais e municipais envolvidos e à participação social no planejamento, identificando e contemplando as demandas e as perspectivas das municipalidades.

Para fortalecer esse processo, se faz necessário criar e consolidar as estruturas institucionais e de controle social, para que sejam capazes de conduzir, acompanhar e contribuir, em diversas escalas e temas, para o planejamento metropolitano, sem privá-las da autonomia e da visão crítica embasada na realidade local.

Nesse processo, é fundamental considerar a complexidade do território e prever projetos, obras e serviços para os diferentes setores da Grande São Luís, sem perder de vista as diretrizes do desenvolvimento regional, incluindo e contemplando efetivamente os municípios do continente no planejamento e em seus resultados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Relatório publicado pelo Ipea em 2014 indicava os grandes entraves para a implantação da gestão plena na RM da Grande São Luís, como a legislação insuficiente, a necessidade de ampliação do conhecimento técnico sobre o modelo de arranjo institucional para as regiões metropolitanas e a atuação isolada das instituições responsáveis por essa RM.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, persiste a ideia de que a institucionalização e a implantação efetiva da governança interfederativa na RM da Grande São Luís garantirão o apoio da União, com o aporte de recursos federais para setores e projetos de interesse regional. À essa altura, no entanto, já existe o entendimento de que, com ou sem os aportes federais, a implantação do colegiado e a criação da Agem-GSL, do conselho participativo e de um fundo de desenvolvimento, bem como a elaboração de um PDUI da região – conforme estabelece o arcabouço legal instituído – são ações necessárias para dotar as prefeituras dos instrumentos para o enfrentamento de problemas comuns e que hoje não podem ser resolvidos sem a articulação e a colaboração com outros municípios e com o governo do estado.

Os avanços efetivos realizados a partir de 2015 na implementação de uma estrutura de gestão compartilhada para a RM da Grande São Luís devem-se a uma conjunção de fatores externos e internos.¹³ Entre os fatores exógenos, está a aprovação do Estatuto da Metrópole, que, mesmo criticado em suas imprecisões e lacunas, estabeleceu regras abrangentes para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Com o Estatuto da Metrópole, a instituição e o gerenciamento de RMs maranhenses deixaram de ser processos intrincados e nebulosos – quase atos heroicos ou mágicos, por suas indefinições e variantes – para adquirirem um caráter normativo mais claro, deixando entrever as verdadeiras motivações políticas de cada ente federativo. A aprovação do estatuto coincidiu com os preparativos para a primeira reunião dos prefeitos da Grande São Luís desde a sua criação, em 1998, e teve um forte impacto sobre as discussões subsequentes. É provável que a RM da Grande São Luís tenha sido a primeira RM no país a adequar-se aos critérios da Lei nº 13.089/2015.

Entre os fatores internos, podemos citar a mobilização permanente da sociedade em torno do tema da metropolização, a nova estratégia territorial do governo estadual, centrada na inclusão socioespacial, e a reorganização da Saam, agora imbuída da política de planejamento e gestão intra e inter-regiões metropolitanas do estado, tidas como “polaridades que estruturam a rede de cidades maranhenses, impulsionam o desenvolvimento e ao mesmo tempo sofrem com as contradições por ele geradas” (Moura, 2012).

Além da implantação das estruturas previstas na LCE nº 174/2015, como o colegiado e a Agem-GSL, o aparecimento de novos interlocutores, capazes de assumir responsabilidades e articular ações, como a MOB e o Imesc, enriquece o debate e as possibilidades para o planejamento metropolitano.

13. Consideramos exógenos, ou externos, os fatores para os quais os agentes locais não tiveram uma atuação direta determinante, ao contrário dos fatores “internos”.

Por sua vez, a permanência ou o agravamento de problemas de caráter regional alimentam as pressões sociais pela organização da gestão metropolitana, como: os impactos da execução da política nacional de habitação, centrada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),¹⁴ ou a ausência de uma política tarifária comum para o transporte público ou para os serviços de telefonia, ou ainda os problemas da permanência dos lixões, com a falta de uma estratégia conjunta para a gestão dos resíduos sólidos na região.

Dessa forma, mesmo superados os entraves iniciais ao processo, não se pode perder de vista que as articulações interinstitucionais e intersetoriais representam um grande desafio para as metrÓpoles. Em virtude da diversidade de Órgãos aí envolvidos, essa multiescalaridade dos espaços de gestão e decisão, assim como a multiplicidade de políticas e programas setoriais (mobilidade, saneamento, habitação etc.) que precisam ser concebidos e trabalhados, necessita de maior integração e transversalidade (Sancho e Deus, 2015).

Portanto, aproximar-se da complexidade e das singularidades do território e, sobretudo, promover diálogos e firmar acordos que levem à transversalidade na gestão e no planejamento territorial foi e continua sendo o principal desafio metropolitano nas esferas federal, estadual e municipal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

BRENNER, N.; SCHMID, C. Towards a new epistemology of the urban? *City*, v. 19, n. 2-3, p. 151-182, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010** – Aglomerados subnormais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/Z73aaZ>>.

IMESC – INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Resultado do IDH-M das unidades de desenvolvimento humano da Região Metropolitana de São Luís. São Luís: Imesc, [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/yDTQ9j>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil – Arranjos

14. É o caso, por exemplo, dos empreendimentos do PMCMV em São José de Ribamar, que, por um lado, são resultado do processo de valorização da terra na cidade de São Luís, que expulsa para longe a habitação popular, e, por outro lado, carecem de serviços e infraestrutura que os integrem à dinâmica metropolitana.

institucionais de gestão metropolitana (componente 1): Região Metropolitana da Grande São Luís. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/kP17WE>>. (Relatório de Pesquisa).

MARANHÃO. Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038, de 12 de janeiro de 1998, nº 069, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013, nº 161, de 3 de dezembro de 2013, e as demais disposições em contrário. São Luís: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/bBUibA>>.

_____. **Estudo técnico:** a Grande São Luís. São Luís: Secid, 2016.

MASULLO, Y. A. G.; LOPES, J. A. V. Os desafios da gestão interfederativa frente aos indicadores sociais da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Revista Tamoios**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 62-83, jan.-jun. 2016.

_____. Indicadores econômicos da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Revista Geografia, Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 1, p. 30-40, 2017.

MOREIRA, T. S. **Gestão metropolitana:** a Região Metropolitana da Grande São Luís e os desafios das políticas urbanas. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2013.

MOURA, R. A realidade da gestão metropolitana no Brasil. *In*: SENGE – SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Retrospectiva e agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Raiz Comunicação Sustentável, 2012.

ONU-HABITAT. **Documentos temáticos da Habitat III:** desenho e planejamento urbano e espacial. Nova Iorque: ONU-Habitat, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/mpKLZa>>.

SANCHO, A.; DEUS, J. A. S. Áreas protegidas e ambientes urbanos: novos significados e transformações associados ao fenômeno da urbanização extensiva. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 27, n. 2, p. 223-238, maio-ago. 2015.

SAQUET, M. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LOPES, J. A. V. A grande São Luís e o Estatuto da Metrópole. **O Imparcial**, São Luís, p. 4, 21 jul. 2015.

SENGE – SINDICATO DOS ENGENHEIROS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Retrospectiva e agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Raiz Comunicação Sustentável, 2012.