

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

**MÔNICA TEIXEIRA CARVALHO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DA GRANDE SÃO  
LUÍS: uma análise a partir dos processos da governança interfederativa**

São Luís

2020

**MÔNICA TEIXEIRA CARVALHO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DA GRANDE SÃO  
LUÍS: uma análise a partir dos processos de implantação da governança interfederativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA/PPDSR) para obtenção de título de mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Diversidade Regional.

Orientador: Prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira

São Luís

2020

**MÔNICA TEIXEIRA CARVALHO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO DA GRANDE SÃO  
LUÍS: uma análise a partir dos processos de implantação da governança interfederativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA/PPDSR) para obtenção de título de mestre.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira** (Orientador)  
Doutor em Geografia Humana  
Universidade Estadual do Maranhão

---

**Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett**  
Doutor em Políticas Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão

---

**Prof. Dr. Cristiano Nunes Alves**  
Doutor em Geografia  
Universidade Estadual do Maranhão

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais Telma e Francisco, pelo incentivo em todos os momentos da minha vida, fundamentais para o meu crescimento profissional, vocês são inspiração, equilíbrio e porto seguro nos momentos de tribulação.

Agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira, pela sua orientação e disponibilidade, pelas suas opiniões e críticas e, pela singela forma de orientar e solucionar as dúvidas decorrentes da realização deste trabalho. Obrigada pela confiança e estímulo!

Ao meu irmão Thércio e sua esposa Mari, pelo carinho e amizade. Ao meu amado afilhado Thomaz, que transborda o meu coração de felicidade e amor. Às queridas primas Juliana e Luanna, sempre presentes na minha vida. Agradecimento especial a Juliana, que sempre me incentivou e acreditou na minha capacidade acadêmica.

Aos amigos Bruno, Rayssa, Pedro, Ingrid e Tedson, os eternos “matutinos” que sempre se fizeram presentes na minha vida. Obrigada pelo companheirismo e amizade incondicional (obrigada por me permitirem extravasar nos momentos de auto cobrança. SURTEI!).

Aos amigos do trabalho Ivson Maniçoba, Célia Borralho e Marcos Lucena, pela amizade que construímos na AGEM, trabalhar com vocês foi motivo permanente de entusiasmo e de muita diversão. A querida Lena, pela bela parceria no trabalho e por sua amizade, sempre muito solícita em ajudar e ensinar.

À equipe da AGEM, em especial ao ex-presidente Pedro Lucas Fernandes, e o atual presidente Lívio Jonas Corrêa, pela compreensão diante de minha rotina dupla de trabalho e estudo, e pela compreensão deste estudo para a dinâmica da gestão da governança interfederativa na RMGSL.

Aos queridos amigos do metrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, uma turma unida e sempre tão empenhada em ajudar.

Aos queridos professores do Programa de Pós-Graduação Em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, seus ensinamentos foram o alicerce da minha busca pelo conhecimento e desenvolvimento desse trabalho. Meu muito obrigada.

A Deus, que me permitiu concluir mais esta etapa na vida.

Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para  
todo propósito debaixo do céu.

Eclesiastes 3:1

## RESUMO

A proposta de investigação dessa dissertação busca realizar uma reflexão sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a partir da análise das legislações pertinentes à gestão interfederativa. Busca identificar os principais agentes sociais e políticos envolvidos no processo de instauração de arranjos institucionais para a viabilidade da governança interfederativa da RMGSL. Analisa o atual cenário redesenhado, a partir do Estatuto da Metrópole e da LCE n  174/2015, para compreender o processo de (re)constru o desta governança interfederativa, correlacionando-a com a realidade político-institucional da RMGSL. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de análise do processo referenciado. Toma-se as categorias “governança”, “espaço social”, “território” e região metropolitana. Quanto ao aspecto teórico-metodológico, utilizou-se o materialismo dial tico e histórico para analisar as rela es concretas e efetivas que norteiam o objeto deste estudo. Conclui-se que, a emblemática figura do Estado, enquanto mantenedor da produ o do espaço e da própria dinâmica capitalista do espaço urbano, produz desigualdades quanto a lugares distintos com a qualidade diferente. Este estudo aponta que o processo de institui o da governança metropolitana da RMGSL, foi caracterizada por fragilidades e, atualmente, verifica-se um grande esforço em de fato consolidar as instâncias da governança, contudo, ainda não se revela suficiente para promover uma gestão compartilhada.

**Palavras-Chave:** Governança interfederativa. Região Metropolitana da Grande São Luís. Dinâmica socioespacial. Arranjo institucional.

## ABSTRACT

The research proposal of this dissertation seeks to reflect on the Metropolitan Region of Greater São Luís (RMGSL), based on the analysis of the pertinent legislation to the inter-federative management. It seeks to identify the main social and political agents involved in the process of establishing institutional arrangements for the viability of RMGSL's inter-federative governance. It analyzes the current redesigned scenario, based on the Metropolis Statute and the LCE No. 174/2015, to understand the process of (re) construction of this inter-federative governance, correlating it with the political and institutional reality of the RMGSL. It is a qualitative research, analyzing the referenced process. The categories “governance”, “social space”, “territory” and metropolitan region are taken. As for the theoretical-methodological aspect, dialectical and historical materialism was used to analyze the concrete and effective relationships that guide the object of this study. It is concluded that the emblematic figure of the State as the maintainer of the production of space and the very capitalist dynamics of urban space, produces inequalities in different places with different quality. This study points out that the process of institution of the metropolitan governance of the RMGSL, was characterized by weaknesses and, currently, there is a great effort in fact to consolidate the instances of governance, however, it still does not prove to be sufficient to promote a shared management.

**Keywords:** Inter-federative governance. Greater São Luís Metropolitan Region. Socio-spatial dynamics. Institutional arrangement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: Diferenças conceituais entre governo e governança .....	21
Tabela 2: Comparativo dos aspectos da instituição de Regiões Metropolitanas na CF de 1967 e CF de 1988. ....	41
Tabela 3: Painel comparativo do marco jurídico-institucional da gestão das RMs brasileiras por UF – legislações complementares estaduais em 31 de janeiro de 2010.....	43
Tabela 4: Conteúdos essenciais da legislação brasileira sobre RM.....	45
Figura 1: Municípios integrantes da RMGSL, segundo a LCE n. 38/1998 .....	49
Tabela 5: Municípios da RMGSL e suas respectivas legislações de inclusão .....	61
Figura 2: Evolução político-administrativa da Região Metropolitana da Grande São Luís ....	62
Tabela 6: Determinantes e características dos Municípios da RMGSL.....	63
Tabela 7: Área territorial (km <sup>2</sup> ), Variação absoluta e Participação (%) – RMGSL, Maranhão e Brasil - 2000, 2010, 2016 e 2017 <sup>1</sup> .....	67
Tabela 8: População residente e Taxa média geométrica de crescimento anual (%) - RMGSL, Maranhão e Brasil - 2000, 2010 e 2017 .....	68
Tabela 9: Plano Diretor na Região Metropolitana da Grande São Luís .....	74
Figura 3: Esquema da efetivação das instâncias da governança da RMGSL.....	79
Tabela 10: Representantes da sociedade civil no Conselho Participativo Metropolitano .....	85
Tabela 11: Representantes do poder público municipal para o Conselho Participativo Metropolitano .....	86
Tabela 12: Valores do Fundo de Participação dos Municípios – RMGSL .....	89

## LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

Aedem - Associação dos Ex-Deputados do Maranhão

AGEM - Agência Executiva Metropolitana

ALEMA - Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa do Maranhão

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros

ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A.

CAEMA – Companhia de Água e Esgoto do Maranhão

COADEGS - Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís

CDMP - Centro de Defesa Padre Marcos Passerini

CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

FPICs - Função Pública de Interesse Comum

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

LCE – Lei Complementar Estadual

MOB - Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos

PD – Planos Diretor

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PAC- Programa de Aceleração e Crescimento

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

RM - Região Metropolitana

RMGSL - Região Metropolitana da Grande São Luís

REGIC - Região de Influência da Cidade

Ride - Região Integrada de Desenvolvimento

STF – Supremo Tribunal Federal

Senge/MA - Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SECID - Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano

SADEM- Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano

SERFHAU - Secretaria Federal da Habitação e do Urbanismo

SAAM - Secretaria Adjunta do Estado de Assuntos Metropolitanos

SINFRA - Secretaria de Estado de Infraestrutura

UF – Unidade da Federação

UEMA - Universidade Estadual do Maranhão

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

VALE - Companhia Vale do Rio Doce

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 O FENÔMENO DA GOVERNANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DO ESPAÇO.....</b>	<b>18</b>
2.1 Considerações teóricas sobre o conceito de governança .....	18
2.2 O Espaço e o território .....	24
2.3 A Governança metropolitana .....	27
<b>3 A FORMAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA .....</b>	<b>35</b>
3.1 A competência estadual para a criação de RMs a partir da Constituição Federal de 1988.....	41
3.2 O processo de institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís ....	48
3.3 A Lei Complementar Estadual 069/2003: arranjos institucionais ou governança?...	50
3.4 Os arranjos institucionais estabelecidos na RMGSL: no período de 2003 a 2015 .....	56
<b>4 DIVISÃO SOCIAL DO ESPAÇO E AS IMPLICÂNCIAS NO MODELO DE GOVERNANÇA DA RMGSL.....</b>	<b>66</b>
4.1 Características socioeconômica da RMGSL: uma percepção da dinâmica socioespacial .....	67
4.2 A (re)produção do espaço desigual: a dinâmica socioespacial na RMGSL .....	70
4.3 A interface da dinâmica socioespacial no processo de (re)configuração da governança metropolitana .....	76
4.4 Análise da LCE 174/2015 e as suas implicações na consolidação da governança da RMGSL .....	79
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A proposta de investigação acerca do tema escolhido para a realização do trabalho acadêmico em nível de mestrado, relaciona-se, essencialmente, à pesquisa realizada “Projeto Governança Metropolitana no Brasil”<sup>1</sup>, no âmbito da Rede IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – na qual tive a oportunidade de participar na condição de socióloga (pesquisadora). A referida pesquisa tem como objetivo mapear a governança metropolitana no Brasil, e estudar a expansão das metrópoles e os seus efeitos políticos institucionais na gestão pública desses espaços metropolitanos.

Com a conclusão da pesquisa, observou-se que o tema não se esgotou, evidenciando novas perspectivas para o entendimento da questão urbana, notadamente acerca da temática da área metropolitana da Grande São Luís e sua interface com as políticas públicas atinentes a este espaço.

Atualmente, na condição de advogada (assessora jurídica), no âmbito do governo do estado do Maranhão, especificamente na Agência Executiva Metropolitana (AGEM), acompanho os trabalhos relativos à implantação dos instrumentos da governança interfederativa da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), além da coordenação da 5ª etapa da pesquisa no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Justifico a escolha da RMGSL para a observação do processo de consolidação da governança interfederativa que traz elementos que a singularizam, em termos de formação e gestão pública. Do fato que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos estados a competência para instituir seus espaços metropolitanos no Maranhão, foi através da Constituição Estadual de 1989 que ocorreu a criação da RMGSL, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar, de acordo com o Art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (MARANHÃO, 1989).

Ainda no Maranhão, esse processo foi desencadeado com uma lei complementar que dispôs sobre a RMGSL, a Lei Complementar Estadual – LCE nº 038 de 1998 que, posteriormente, sofreu nova redação através da LCE nº 069/2003, e por último a LCE nº 174 de maio de 2015, que criou e instituiu a nova composição e os órgãos de gestão das Regiões Metropolitanas (RMs) em tela. A atual legislação em vigor e vigência, foi reformulada

---

<sup>1</sup> O trabalho originou a publicação de três livros<sup>1</sup>. O primeiro lançado em 2013, comemorou os 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil; os demais, lançados em 2014, versaram sobre as funções públicas de interesse comum –FPICs– do *uso do solo* e sobre o *saneamento ambiental* da RMGSL. Além destas publicações, originou-se também, a elaboração de dois relatórios de pesquisa.

atendendo aos elementos instituídos pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015), que estabelece as diretrizes para a gestão da governança interfederativa.

Durante décadas, a RMGSL, legalmente instituída, teve a gestão dos trabalhos pertinentes às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), sendo executados de forma isolada pelos governos estadual e municipal. Essa dinâmica se apresentava insuficiente, principalmente pelo fato das legislações de outrora serem incompletas quanto à formalização da estrutura da gestão interfederativa, o que acarretou certa fragilização não só socioespacial, mas, também, política e jurídica.

Da mesma forma e, durante décadas, considerada a importância que lhes foi atribuída ao longo dos anos 1970, as regiões metropolitanas perderam espaço na agenda da política nacional, dando origem a uma nova abordagem das questões pertinentes ao tema, cujas deficiências foram necessariamente evidenciadas a partir da “eficiência, eficácia e efetividade colocadas em xeque devido ao fortalecimento do poder municipal, e pelas deficiências nas relações intergovernamentais no âmbito do federalismo tridimensional brasileiro” (CASTRO, 2012, p. 11).

Nessa perspectiva e, diante da contextualização dada para o tema através do Estatuto da Metrópole e da legislação estadual, as incongruências identificadas são de relevante interesse para o universo científico, sobretudo no âmbito da análise das políticas públicas de natureza sociais (para além de uma proposta de avaliação), uma vez que dizem respeito às demandas impostas pela sociedade frente aos desafios próprios ao desenvolvimento desigual e articulado do capitalismo.

Dessa maneira, diante do caso concreto da RMGSL, identifica-se que o processo de urbanização foi estabelecido de forma desordenada, com a transformação desse espaço urbano por uma série de investimentos capitalistas, além disso, o espaço urbano ganhou conotação de servir enquanto instrumento político, para promover os interesses do poder municipal e estadual.

Nessa perspectiva, traz-se o entendimento de que a metropolização expressa uma dinâmica socioespacial, assumindo aspectos peculiares próprios do desenvolvimento do capitalismo. Compreender a metropolização no Brasil é, antes de tudo, entender a dinâmica capitalista contemporânea a partir da sua reprodução no espaço social urbano. Vale destacar que, o espaço não deve ser entendido apenas enquanto parte das forças e meios de produção,

mas, como produto dialético dessa equação, no sentido das contribuições de Henri Lefebvre (1968)<sup>2</sup>.

Dentre estas questões, percebe-se o estabelecimento de uma relação do espaço enquanto instrumento político para o Estado, a partir do momento que “a organização do espaço centralizado e concentrado serve, ao mesmo tempo, ao poder político e à produção material, otimizando os benefícios” (LEFEBVRE, 2006, p. 14). Ao interpretar os aspectos do espaço como instrumento político apontados por Lefebvre, Gottdiener (2010, p. 130), por exemplo, “demonstra que tal fenômeno, o *design* espacial, é um instrumento político de controle social que o Estado usa para promover seus interesses”.

Neste sentido, destaca-se, também, a contribuição de Castells (2011, p. 353), para quem o tema “política urbana” está diretamente correlacionado ao poder local, “entendendo-se, ao mesmo tempo, como processo político no âmago de uma comunidade, e como expressão do aparelho de Estado ao nível local”. Ainda segundo a perspectiva deste estudioso, a forma espacial denominada de região metropolitana, se apresenta para além da questão quantitativa, ou seja, “trata-se de qualquer coisa a mais do que um aumento de dimensão e de densidade dos aglomerados urbanos existentes”. (CASTELLS, 2011, p. 353).

Disto, parte-se do entendimento primeiro de governança metropolitana (ou interfederativa), como um mecanismo político-institucional para a gestão do espaço metropolitano e que apresenta, sob determinados aspectos, característica da ordem empresarial ao assumir como prioridade “o aumento da produção e acumulação capitalistas, já que o papel fundamental do Estado, nesse modo de produção, é afiançar a ordem jurídica, resguardando o livre desenvolvimento da atividade econômica privada” (SANTANA; SOUZA, 2012, p. 190).

Observa-se, desta forma, que a dinâmica da política urbana, bem como os mecanismos de governança que se desenvolvem, ganham contornos empresariais notados, principalmente, pelo crescimento do mercado imobiliário e pelas ações do Estado para garantir a consolidação dessa dinâmica.

Nesse âmbito, a relação entre Estado e sociedade passa a se refletir na produção do urbano em termos das disputas pelo território e pela alocação de equipamentos e serviços e se expressa, dentre outros processos, por meio da formação de parcerias público-privadas, da subordinação da política urbana à lógica do mercado imobiliário e da privatização dos serviços públicos. (SANTANA; SOUZA 2012, p. 201).

Tal situação é considerada por Harvey (1996), que retoma as ideias de Henri Lefebvre como um processo de “empresariamento urbano”, em que a concretização dessa dinâmica

---

<sup>2</sup> Trata-se do livro *O direito à cidade*, originalmente publicado em 1968.

administrativa de viés empresarial se legitima, principalmente, por objetivos políticos e econômicos.

Ainda para Harvey (1996), o “empresariamento urbano” contribuiu para as disparidades de riqueza e renda, acarretando, com isso, uma eloquente segregação socioespacial, uma vez que o espaço urbano passa a ser estruturado e organizado com a finalidade de receber investimentos e, assim, propiciar uma urbe mais atrativa do ponto de vista do desenvolvimento capitalista. Socialmente corresponde, ainda, um espaço abstrato que contém “o mundo das mercadorias”. (LEFEBVRE, 2006).

A partir dessa problemática levantou-se o seguinte questionamento: dadas as intervenções da estrutura do estado do Maranhão, sob quais parâmetros estão sendo construído o pacto de governança para a Região Metropolitana da Grande São Luís?

Diante disso, se fez necessária uma caracterização dos principais órgãos e agentes sociais e políticos envolvidos no processo de efetivação da metropolização no referido território. É importante pontuar que, durante os anos 1990 e 2000, através do estado e poucos municípios, com o intento de realizar uma gestão metropolitana, foram idealizados alguns arranjos institucionais que tentassem orientar minimamente a região metropolitana legalmente instituída.

A composição definida pela legislação em questão, vai permitir compreender o processo de governança a partir de dois períodos, antes do Estatuto da Metrópole, e após a sua promulgação, com a análise de como os arranjos institucionais atendem ou não as questões ou interesses de atores políticos.

Portanto, o presente trabalho sobre o espaço urbano da Região Metropolitana da Grande São Luís, analisa as iniciativas do poder estadual e municipal, implicados no processo de consolidação da governança interfederativa, reconfigurado e repactuado a partir do novo arranjo institucional de governança dado com o Estatuto da Metrópole e da Lei Complementar Estadual nº 174/2015.

Para responder a hipótese estratégica do trabalho, foram desenvolvidas as seguintes ideias-forças que se expressam nos capítulos que seguem formulados os seguintes objetivos:

- a) Compreensão do processo de gestão pública das áreas metropolitanas no Brasil e no Maranhão;
- b) Análise do pacto de governança interfederativa para a elaboração e execução da política social urbana da Região Metropolitana da Grande São Luís;

c) Estudo das especificidades das legislações vigentes no âmbito federal e estadual, e o entendimento de como estes mecanismos de gestão compartilhada interferem na produção do espaço metropolitano da RMGSL;

d) Análise das iniciativas do poder estadual e municipal para o fortalecimento da governança interfederativa no pós-Estatuto da Metrópole;

Na busca pela melhor aplicação teórico-metodológico, partiu-se do “materialismo dialético e histórico”, para se buscar compreender as relações concretas e efetivas por trás desse fenômeno singular, encarado como uma totalidade concreta, logo, que pelo processo de abstração, se apresenta neste trabalho como uma “totalidade pensada”, resultado do ato de conceber da análise que pretendeu partir de um determinado aspecto desse problema de estudo.

O grande legado de Marx, para as ciências sociais, foi a sua contribuição quanto ao método, o “materialismo dialético e histórico”. Apesar de haver questionamentos sobre a definição desse método, Marx dispôs de uma importante e rigorosa caracterização teórica ao longo de suas obras, cujo alcance é pertinente hoje. Vale lembrar que, para Marx (1859)<sup>3</sup>, não é a consciência que determina realidade, mas o “concreto imediato”, submetido ao processo de “abstração”, em que o resultado se expressa em termos de um “concreto pensado”.

Seguindo a concepção supracitada, a tese do concreto pensado implica que:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações e, por isso, é a unidade do diverso. Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, e não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, e, portanto, também, o ponto de partida da intuição e da representação. No primeiro caso, a representação plena é volatilizada numa determinação abstrata; no segundo caso, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento. (MARX, 2008, p. 258).

Ao interpretar o marxismo, Michael Löwy, afirma que, para Marx, o “problema não está em interpretar a realidade, mas em transformá-la [...]. A teoria marxista [...] não visa simplesmente descrever ou explicar, mas visa transformar a realidade”. (LÖWY, 1991, p. 18).

Por ser uma atividade sistemática e racional, a pesquisa deve ser precisamente planejada, sendo o método científico a força motriz para a obtenção do conhecimento científico. Para Michel Beaud, deve-se ter claro na pesquisa o entendimento de que:

Não há pesquisa sem questionamento. Não há questionamento rigoroso sem aparelho conceitual, sem “instrumentos ideais”, sem reflexão teórica e, portanto, sem um bom conhecimento das diferentes abordagens, das diferentes interpretações teóricas já produzidas, e reflexão críticas sobre elas. (BEAUD, 2005, p. 12).

---

<sup>3</sup> Ano da publicação de *Contribuição à crítica da economia política*.

Considerando que qualquer escolha metodológica só faz sentido quando articulada a um problema de pesquisa específico, é importante destacar o papel fundamental do investigador, que deve problematizar as questões que norteiam a temática, bem como efetuar a escolha de correntes teóricas que forneçam ferramentas conceituais necessárias para a construção do objeto de investigação.

Desta forma, para este estudo, elenca-se um referencial teórico que aborde categorias como *governança, espaço urbano e território, governança metropolitana, políticas públicas urbanas*, vislumbradas tanto na perspectiva de autores clássicos como contemporâneos. Para a compreensão do espaço urbano e território, mostra-se essencial a teoria de espaço, desenvolvida por Milton Santos (1978; 1996) e Lefebvre (2006).

Quanto à análise da categoria *governança*, utilizou-se importantes considerações sobre a questão com os estudos de André-Jean Arnaud (1997), Villas Bôas (2016a; 2016b) e Ferrão (2013). Estes autores entendem que esse mecanismo se apresenta de forma complexa, pois impõe como premissa, a interação os atores públicos e privados para, a partir disso, se produzir regras de interesse coletivo, o que, teoricamente, permitirá o afastamento da ideia de tomada de decisão unilateral por parte do poder público. Em razão da dinâmica percebida no espaço em estudo, se fez necessário distinguir os mecanismos de governo e governança.

Quanto à reflexão teórica acerca do espaço metropolitano, é preciso entender o que se denomina de “governança metropolitana” e quais as ferramentas se encontram impostas no processo de formalização dessas demandas crescente nas cidades e, para isso, teve-se as contribuições de Sol Garson (2009), Sandra Lencioni (2017) e Eros Grau (1974).

Sobre o atual cenário do espaço urbano pautado na falta de planejamento, organização e participação dos entes federativos quanto à execução de políticas públicas, utilizou-se a contribuição de importantes estudiosos que discutem a questão, a exemplo de Costa (2012), Moura (2013; 2015) e Maricato (2011; 2013).

Por fim, quanto à questão do ordenamento do espaço urbano enquanto produto das relações capitalistas, mostrou-se de essencial relevância para a pesquisa, a contribuição crítica de Lefebvre (2006), Harvey (1996; 2005; 2011) e Castells (2011) que, sumariamente, considera o espaço como força produtiva, diretamente correlacionado à lógica da mercadoria.

Para atingir objetivos tão diversificados e abrangentes, as ferramentas, ou as técnicas de pesquisa, também precisam ser díspares, uma vez que nenhuma metodologia tem validade universal, podendo ser escolhida independentemente do problema específico a ser estudado. Sendo assim, para o desenvolvimento deste estudo, se mostrou primordial o acompanhamento

das produções acadêmicas, legislações pertinentes ao tema e análise das iniciativas dos municípios que integram a RMGSL a partir do ano 2015.

Contou-se, ainda, com a técnica de pesquisa documental, utilizando a documentação indireta (LAKATOS, 2010), mais precisamente os arquivos públicos (leis e projetos de leis na esfera Federal e Estadual, projetos de políticas públicas, contratos e publicações administrativas) e fontes estatísticas (IBGE, IPEA).

Nesse sentido, pode-se dizer que os dados foram duplamente construídos: tanto no sentido mais elementar, produzido durante a elaboração desta pesquisa, como no sentido analisado por Merllié (1996), que afirma que o termo “dados”, ao contrário do que se sugere os elementos de informação, na qual se apoia a análise científica, nunca são dados, mas sim, o produto de uma atividade de construção que deve constituir-los.

Para isso, essa dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No segundo capítulo, buscou-se compreender os conceitos de “governança”, “espaço urbano e território”, “governança metropolitana”, dada a importância destas para uma análise do atual modelo de gestão do território; já no terceiro capítulo, aborda-se a percepção histórica de construção e implantação das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil e, única do Maranhão, identificando os arranjos institucionais estabelecidos ao longo da história da RMGSL, quer seja, a partir de 2003, com a caracterização dos agentes sociais e políticos envolvidos nesse processo que leva a existência de uma região metropolitana no Maranhão; por fim, no quarto capítulo, realiza-se uma análise da dinâmica da divisão social do espaço da RMGSL, com destaque para suas implicações no processo de (re)construção da governança interfederativa da RMGSL instaurado a partir da LCE 174/2015, com as instâncias da gestão compartilhada, em que pese as categorias apresentadas e tomadas como base desse estudo.

## **2 O FENÔMENO DA GOVERNANÇA E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DO ESPAÇO**

Compreender a gestão do espaço, especificamente de uma região metropolitana, é perceber que o Estado, no sentido jurídico-institucional, apresenta um sistema de administração, cujas mutações impactam diretamente no *modus operandi* e na disponibilização dos instrumentos para a viabilização de uma agenda metropolitana.

No entanto, mesmo considerando a relevância do Estado, não se partirá de uma análise dessa estrutura complexa, uma vez considerada a validade teórica de estudos sobre (FARIAS, 1988; 2001; 2015). Todavia, analisa-se o papel do Estado no âmbito dos processos urbanos, destacadamente dos que se referem ao processo de ordenamento do espaço social, em suas articulações diversas, fundamentadas pela Constituição Federal de 1988.

Logo, a partir do fenômeno contemporâneo da globalização, temos a difusão da ideia de “governança” para a boa gestão do Estado e pelo Estado. Importa, aqui, discutir as acepções dessa categoria do qual o entendimento não é unânime, mesmo que consensual, sobre determinados aspectos. O que seria a governança? De onde vem esse conceito?

Eis parte das questões que se pretende responder com esse capítulo. Ademais, para a especificidade do universo “urbano”, será importante resgatar a relação que se estabelece entre as noções de “espaço” e “território”, e como se aborda a ideia de “governança metropolitana” no intuito de fundamentar essa “análise concreta” da situação concreta da RMGSL, desde os processos que levam a sua institucionalização até a sua configuração hodierna.

É nesse sentido que, neste capítulo, me posiciono a analisar, a partir da Região Metropolitana da Grande São Luís, quais as iniciativas do poder estadual e municipal para efetivar uma gestão interfederativa, e quais as implicâncias desse processo para garantir a participação de importantes atores sociais, bem como os impactos desta na dinâmica socioespacial. Para isso, é indispensável compreender as discussões de teóricos quanto as categorias *governança, espaço e território e governança metropolitana*, o que possibilitará pensar cientificamente o universo empírico dessa pesquisa.

### **2.1 Considerações teóricas sobre o conceito de governança**

A discussão em torno do conceito “governança” tem ensejado grande interesse nas análises contemporâneas e nas suas variadas perspectivas, tal como se percebe que passa a

alterar as formas de regulação social, a contar da participação mais ampla de diversos atores sociais na tomada de decisões.

Villas Bôas (2016a) analisa o conceito de “governança” a partir do entendimento do jurista francês André-Jean Arnaud. Villas Bôas (2016a) considera que, com o conceito de governança, tem-se um fenômeno que implicará em expressivas reconfigurações no âmbito da decisão e da regulação jurídica, que acarreta a necessidade de enfrentamento de questões altamente imbricadas, como “o impacto da globalização na regulação jurídica; a corrosão da lógica *top down* de decisão; a emergência de novos atores sociais, especialmente a sociedade civil na tomada de decisões e etc.” (VILLAS BÔAS, 2016a, p. 147).

Sobre o delineamento conceitual do fenômeno governança, Villas Bôas (2016, p. 148) enfoca, ainda, na questão do exercício do poder estatal no âmbito das “sociedades pós-modernas”, seguindo o entendimento de Jacques Chevallier, o qual ressalta que, nessas sociedades se instauraria um problema de governabilidade que, na contramão, demandaria novos métodos, distintos dos modelos clássicos de governo. Segundo Chevallier, a “governabilidade constituiria o problema estrutural com o qual as democracias ocidentais passam a ter que lidar. De acordo com ele, é nesse contexto que se coloca o problema da ingovernabilidade”. (CHEVALLIER, apud VILLAS BÔAS, 2016a, p. 148-149).

O conceito de governança, segundo Villas Bôas (2016b), é uma via complexa e inesgotável, sendo que muitos autores compreendem o conceito como paradigmático. Sobre a origem do termo, Defarges resume que a governança teria surgido na França, no século XII, logo após os historiadores ingleses da idade média utilizarem o conceito para definir a organização do poder feudal (DEFARGES, apud VILLAS BÔAS, 2016a). O termo ressurgiu no século XX, na “tradição anglófona, como uma das noções fundamentais no âmbito das empresas e das organizações”. (VILLAS BÔAS, 2016b, p.673).

Delineado sobre essas questões é que surge a ideia de governança que, segundo Villas Bôas (2016a, p. 149) é “um conjunto de mecanismos complexos de interação que se desenvolve entre uma multiplicidade de atores públicos e privados e autônomos, com o intuito de produzir regras elaboradas coletivamente”, transcendendo a ideia de tomada de decisão soberana por parte do poder público.

Analisando os vários conceitos de governança, Villas Bôas (2016a, p. 149-150), apresenta como esta categoria é compreendida por André-Jean Arnaud, o qual:

[...] define a governança, em seu último livro, como a expressão de uma dinâmica complexa de relações e inter-relações transformadoras que articulam os mais diversos âmbitos, tais como: Estados nacionais e as instâncias que lhe são constitutivas; sociedade civil; grupos de interesse; *lobbies*; redes sociais; empresas e atores implicados na gestão de negócios públicos em nível local. Entretanto, como se verá adiante, André-Jean Arnaud sublinha o impacto da governança na erosão do modelo *top down* de decisão e, especialmente, seu potencial como instrumento de participação no exercício da autoridade política, econômica e/ou administrativa na gestão dos negócios comuns nos níveis global, regional, nacional, local/territorial e empresarial, abrangendo, ademais, todos os setores (público e privado), especialmente a sociedade civil.

André-Jean Arnaud (1997) identifica a importância da governança, e chama a atenção para os problemas decorrentes, dentre os quais, aponta os eventuais *déficits* da participação dos cidadãos e a multiplicidade de atores envolvidos no processo de tomada de decisão, o que pode gerar, ainda, mais níveis de complexidade.

Logo, André-Jean Arnaud (1997) afirma que a governança deve ser compreendida como um modelo de gestão pública ou privada, não necessariamente vinculado a uma decisão de um ente soberano, pois se encontraria embasado na ideia de autoridade partilhada. Nesse mesmo sentido, Defarges vai sublinhar que governança é um sistema que se distancia da ordem hierárquica, estabelecendo que nada é fixo e tudo é fluído. Nesse caso, tem-se a compreensão que, o conjunto de entidades envolvidas no modelo de uma governança, precisam manter relações verticais para a garantia das suas atribuições administrativas. (DEFARGES, apud, VILLAS BÔAS, 2016a)

Para uma noção de governo, temos que este se refere ao

[...] conjunto de entidades político-administrativas que, de acordo com a lei, possuem atribuições que devem prosseguir o interesse público e competências que se baseiam na autoridade que emana do poder do estado. Estas entidades mantêm entre si quer relações verticais de natureza hierárquica (níveis nacional, regional e local) quer relações de cooperação institucional baseadas na complementaridade funcional e no respeito pela autonomia política, administrativa e financeira de cada uma delas (associativismo municipal, por exemplo). Em qualquer dos casos, a atuação destas entidades circunscreve-se aos limites da lei e exerce-se pela força da lei. Quanto às formas de governança, correspondem a associações de entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas que estabelecem voluntariamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria. Estas relações podem basear-se em modalidades muito distintas, tanto em termos de natureza jurídica como de duração no tempo. (FERRÃO, 2013, p. 259).

No domínio do espaço urbano metropolitano, sobre a relação entre governança e governo, Ferrão (2013), ao analisar os conceitos, considera que estes são tipos de interações de interdependências, compreendidas a partir das entidades político-administrativas, seja no âmbito local ou regional, nos quais podem ser percebidas a organização em rede das entidades

públicas e privadas, com a finalidade de influenciar ou intervir no processo de gestão interfederativa.

É nesse contexto que se apresenta o “modelo de governança”, podendo ser entendida como um conjunto complexo de interações de atores públicos e privados, para produzir mecanismos de atuação coletiva. Contudo, é importante fazer-se distinção entre governo e governança, isto porque, como assinala Villas Bôas (2016b), esta última abrangeria mecanismos de atuação mais complexos do que a ideia de governo. Assim,

[...] a ideia de governo sugeriria uma autoridade oficial, dotada de poder de polícia que garantiria a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto a de governança diria respeito a atividades apoiadas em objetivos, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas sem que seja indispensável a intervenção do poder de polícia. Assim, a governança consistiria em um fenômeno mais amplo do que o governo, de modo a abranger não apenas instituições governamentais, mas também mecanismos informais, de caráter não governamental, por meio dos quais indivíduos e organizações, no âmbito de uma determinada área de atuação, perseguiriam seus interesses próprios. (VILLAS BÔAS, 2016b, p. 276-277).

Ao contrário dessa distinção, Defarges defende que os dois conceitos são conexos, pois apresentam o mesmo princípio, ou seja, a partir de uma mesma estrutura integrada, pública ou privada, se alcançaria a organização e a gestão.

Para uma melhor compreensão, segue o quadro analítico apresentado pelo autor Defarges (apud VILLAS BÔAS, 2016a), a partir do entendimento quanto às diferenças entre governo e governança, conforme mostrado da tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Diferenças conceituais entre governo e governança

<b>Características</b>	<b>Governo</b>	<b>Governança</b>
Domínio	Assuntos públicos	Assuntos coletivos
Ambiente	Escassez	Abundância
Horizonte	Guerra	Paz
Espírito	Vertical / Hierárquico	Horizontal / Democrático
Modos decisórios	Ordem / Instrução	Negociação / Processos
Finalidade	Manutenção / Unidade	Criatividade / Diversidade
Controle / Supervisão	Estado	Autoridades independentes / Estado, como recurso último

Fonte: Villas Bôas (2016a, p. 678).

Mesmo com alguns questionamentos, como, por exemplo, associar a gestão democrática somente à governança, a tabela analítica nos permite depreender que o conceito de governo está ligado à ideia de uma organização institucional em um formato de ordenação hierarquizado, enquanto, na governança, o sistema é horizontal, sem necessariamente se encontrar vinculado à uma autoridade estatal, abrangendo outros autores e formatos de gestão coletiva.

É importante evidenciar, também, as múltiplas expressões do termo governança, que além da relação entre público e privado, permite pensar processos que se estabelecem em níveis internacional, regional, nacional, local e territorial.

Villas Bôas ressalta que, a “governança global”<sup>4</sup> foi concebida como representante da gestão dos negócios mundiais, atendendo aos interesses das organizações capitalistas e agências internacionais, desta forma, o funcionamento dessas instituições seria o de delimitar a atividade soberana do Estado pelo modelo multilateral de governança, isto é, “disciplina fiscal; abertura comercial; estímulo a investimentos estrangeiros; privatização de empresas públicas; desregulação e respeito ao direito de propriedade” (VILLAS BÔAS, 2016a, p. 155).

A governança, segundo Villas Bôas (2016<sup>a</sup>, p. 156).), expressaria a substituição de um sistema *top down* de tomada de decisão por um sistema *bottom up*, em que, teoricamente, “estar-se-ia, assim, diante de uma passagem da “pirâmide” à “rede”, em meio à qual agências multilaterais, ONGs e a sociedade civil se tornam cada vez mais atuantes e decisivas nos estabelecimentos de pautas de interesse comum [...]”.

Villas Bôas (2016a), seguindo o entendimento de André-Jean Arnaud, enfatiza que a governança implica a redefinição das funções estatais como uma dinâmica complexa de relações nos diferentes níveis do Estado. Nessa perspectiva:

[...] tal como ocorre nos níveis empresarial, global e regional, também no nacional a governança se expressaria (e deveria ser estudada) como uma dinâmica complexa de relações e inter-relações transformadoras que se tecem entre os diversos âmbitos que constituem o Estado nacional. Nesse sentido, sua implementação supõe que se ponha em questão a concepção de Estado legada pela tradição ocidental. (VILLAS BÔAS, 2016a, p. 160).

Já sobre a “governança territorial”, Villas Bôas (2016a) entende que é uma reconfiguração dos poderes dos governantes, sociedade civil e mercado, isto é, a construção de novos quadros institucionais e instrumentos complexos, como, por exemplo, procedimentos administrativos e jurídicos, e finanças públicas, como também, a articulação dessas esferas com a participação social e gestão democrática desses espaços.

---

<sup>4</sup> Para uma crítica da governança global ver “O modo estatal global: crítica da governança planetária”, de Flávio Farias, publicado em 2015 (Xamã Editora).

Nesse ensejo, a governança territorial, de acordo com Arnaud (2014), implica a redefinição das funções públicas, uma reconfiguração da administração pública e privada, rompendo com a ideia *top down*, promulgado no modelo da democracia representativa, e propiciando uma gestão *bottom up*. A seguir, um fragmento das ideias de Villas Bôas (2016a, p. 162) em que apresentam as características que corrobora com essa tese em torno da ideia de “governança territorial”.

Nesse sentido, sustenta que uma governança perfeita deveria compreender as seguintes características: a) uma coordenação de atores, grupos sociais, instituições envolvidos na ação pública/política com a finalidade de definir os objetivos discutidos e definidos coletivamente, bem como a elaboração de programas de ação e de políticas públicas coordenadas suscetíveis de permitir o adimplemento dos objetivos fixados; b) uma intenção de articulação de lógicas de ação divergentes visando a construção de um consenso pela negociação e, se necessário, pelo compromisso ou pela arbitragem. Assim, como decorrência, estar-se-ia diante de uma espécie de reabilitação da sociedade civil por meio de novas formas de produção normativa inscritas, entretanto, no âmbito da democracia representativa, o que remete ao aspecto fundamental que André-Jean Arnaud atribui à governança: afigurar-se como um instrumento de participação na tomada de decisões complexas (públicas e privadas) e em todos os níveis, do global ao local.

O conceito de governança ganha uma nova roupagem a partir da década de 1980 com a ascensão do modelo econômico neoliberal, que tem como principal bandeira, a transferência de um número significativo de poderes e funções do Estado para as empresas e para a sociedade civil no contexto de “menos Estado, melhor Estado”. Os defensores dessa tese utilizam o conceito de governança para o controle na administração pública, Ferrão (2015, p. 214) considera que a governança “baseia-se nos mesmos pressupostos de base: negociação e compromisso entre atores com valores e interesses distintos no âmbito de processos de codecisão vinculativos e publicamente escrutináveis”.

O neoliberalismo, ao fomentar o modelo de governança, também incorpora ao Estado, a lógica das empresas privadas, fator que implicará determinação na agenda pública, “isso quer dizer que as políticas macroeconômicas são amplamente o resultado de codecisão público e privado, embora o Estado mantenha certa autonomia em outros domínios” (DARTOT; LAVAL, 2016, p. 273).

Nesta perspectiva, a governança implicaria em uma resignificação de poder, o Estado assumiria o papel de orientador das atividades definidas por agentes privados, contudo, permanece o financiamento global apropriados dos recursos públicos, utilizando-se do tradicional discurso do interesse nacional, “que os governos em nome de uma concorrência que eles mesmos desejaram e de uma finança global que eles mesmos construíram, conduzem

políticas vantajosas para as empresas, e desvantajosas para os assalariados de seus países”. (DARTOT; LAVAL, 2016, p. 276).

Portanto, o Estado continua detentor do seu papel na gestão pública, porém, agora, obedecendo aos mecanismos do progresso econômico, e sob a estreita relação com a população que passa a perder proteção social, impondo um verdadeiro retrocesso. Essa concorrência vai pressionar o Estado a produzir condições de infraestrutura para garantir a valorização do capital, “esses bens são os frutos dos investimentos em infraestrutura e instituições necessárias para atrair capitais e assalariados qualificados em um regime de concorrência exacerbada”. (DARTOT; LAVAL, 2016, p. 278).

Diante das pontuações apresentadas sobre a categoria “governança”, importa analisar o caráter desse instrumento de gestão territorial: se com caráter de espoliação ou de participação. A compreensão desse processo se dará a partir do caso concreto da governança interfederativa na Região Metropolitana da Grande São Luís, vislumbrado nos próximos capítulos e subcapítulos deste trabalho.

## **2.2 O Espaço e o território**

Tratar sobre as categorias analíticas utilizadas para referendar um estudo é uma das primordiais ferramentas, uma vez que nos permite refletir sobre significados e ressignificar teses e conclusões metodológicas, bem como nos oferece os meios para pensarmos as situações concretas. Nesse esteio, a compreensão das categorias *espaço e território*, tomadas para esse estudo, têm como objetivo esclarecer e diferenciar o processo ocorrido no caso singular do espaço metropolitano da RMGSL.

Contudo, este subcapítulo não tem o propósito de realizar uma análise mais densa e crítica sobre as escolhas, mas, de apenas apresentar as contribuições conceituais de Henri Lefebvre e Milton Santos, como forma de explicitar a escolha das categorias em comento e como se mostrou necessária durante a revisão bibliográfica.

Sendo assim, neste estudo, a categoria *espaço* é abordada a partir das importantes contribuições teóricas do filósofo francês Henri Lefebvre. Baseado no conceito da dialética tridimensional do espaço, o autor tem como principal base teórica o método de Marx, por meio do qual, questiona a construção do espaço urbano e as práticas socioespaciais na sociedade moderna, através das relações conflitantes entre o capital e o trabalho, estudadas a partir do território e das práticas socioespaciais. Assim, tem-se que:

[...] na estrita tradição marxista, o espaço social podia ser considerado como uma superestrutura. Como resultado de forças produtivas e de estruturas, de relações de propriedade entre outras. Ora, o espaço entra nas forças produtivas, na divisão do trabalho; ele tem relações com a propriedade, isso é claro. Com as trocas, com as instituições, a cultura, o saber. Ele se vende, se compra; ele tem valor de troca e valor de uso. Portanto, ele não se situa a tal ou tais “níveis”, “planos” classicamente distinguidos e hierarquizados. O conceito do espaço (social) e o próprio espaço escapam, portanto, à classificação “base estrutura- superestrutura”. (LEFEBVRE, 2006, p. 8).

Nessa perspectiva, Henri Lefebvre define, então, a “produção social do espaço” a partir de três momentos: o espaço concebido; o espaço vivido; e o espaço percebido. No primeiro, a ideia central é o pensamento abstrato do capitalismo, aqui, se insere a dicotomia entre produto e valor de troca. Quanto ao espaço percebido, trata-se das práticas espaciais idealizadas a partir de atos e valores, ou melhor, está associado à percepção da produção e reprodução social. Já o espaço vivido, representa o eixo simbólico do espaço socialmente produzido, ou seja, “os espaços de representação, vividos mais que concebidos, não constroem jamais à coerência, não mais que à coesão”. (LEFEBVRE, 2006, p. 70).

A “produção do espaço”, segundo Lefebvre, ainda se apresenta quanto aos mesmos aspectos da transformação econômica que engloba as seguintes questões: “crescimento da produção e das trocas, ascensão de uma nova classe, importância das cidades e etc.” (2006, p. 11). Esse processo é contraditório, e está “ligado ao conflito entre uma divisão do trabalho à escala planetária, no modo de produção capitalista, e o esforço em direção a uma outra ordem mundial mais racional”. (LEFEBVRE, 2006, p. 14).

Na acepção teórica de Lefebvre, o espaço se expressa, também, nas relações sociais, sendo as categorias *cidade* e *espaço*, contempladas em uma única teoria social, permitindo a compreensão das questões espaciais, a partir de vários aspectos. Isso nos faz refletir que a cidade é, antes de tudo, perceber o espaço que ela ocupa, não apenas quanto aos aspectos históricos, mas servindo-se, também, da compreensão de outras variáveis impostas pela sociedade quanto ao condicionamento das relações da produção do espaço, também conduzido através do mecanismo jurídico e legal, o que tem justificado a utilização desses instrumentos, para induzir ainda mais o crescimento da produção socioespacial.

Não é mais somente apoiando-se sobre o solo que se consolida o capitalismo, nem somente integrando as formações históricas anteriores ao capitalismo. Ele se serve também de todas as abstrações de todas as formas, aí compreendida a ficção jurídica e legal: a propriedade disto que parece irredutível à apropriação privativa ou propriedade privada (a natureza, a terra as energias vitais, os desejos e necessidades). A planificação espacial, que se serve do espaço como instrumento para fins múltiplos, mostra-se de uma extrema eficácia. (LEFEBVRE, 2006, p. 474).

Na geografia, a teoria de Lefebvre foi adaptada para se pensar nos distintos contextos, bem como para orientar as práticas da disciplina para a utilização do conceito de “espaço geográfico”. Nessa discussão teórica, Milton Santos, um dos principais pensadores da geografia brasileira, concebe a ideia de uma teoria do espaço apresentando características propostas por Lefebvre, porém, não se limita a esses elementos.

Para Santos (1978), o conceito de espaço é definido como um conjunto de formas representativas que se concretizam através de processos e funções, entendidos não apenas como um reflexo social, mas, também, como fator social, isto é, a compreensão do espaço deve ser analisada na sua totalidade.

Dessa forma, Santos (1978) define o “espaço social” como sendo o lugar de vida e trabalho do homem, já o espaço geográfico, é o organizado pelo homem, ou melhor, por um sistema indissociável de sistemas de objetos e ações. “Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, que redefinem cada lugar”. (SANTOS, 2006, p. 50).

Acerca do conceito de território, Santos (1978) propõe que, este, significa um dado fixo e delimitado de uma área. “Assim o território pode ser considerado como delimitado, construído por relações de poder que envolvem uma gama grande de autores que territorializam suas ações com o passar do tempo”. (SAQUET; SILVA, 2008, p. 29).

É nesse contexto que se apresenta o espaço enquanto resultado e produto da dinâmica socioespacial, um arranjo que interage de acordo com a dinâmica de cada grupo. Entende-se que o espaço compreende o território modelado. Na visão de Milton Santos, o território deve ser pensado enquanto espaço de um país, significando a presença de um Estado e de uma nação.

O espaço reproduz a totalidade através das transformações determinadas pela sociedade, modos de produção, distribuição da população, entre outras necessidades, desempenham funções evolutivas na formação econômica e social, influencia na sua construção e também é influenciado nas demais estruturas de modo que torna um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos. (SANTOS, 1979, p.10).

Neste seguimento, Milton Santos deixa claro que o território é construído historicamente, que “no começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais à medida que a história vai se fazendo, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens”. (SANTOS, 2006, p. 51).

A configuração territorial é dada pelo conjunto formado pelos sistemas naturais existentes em um dado país ou numa dada área e pelos acréscimos que os homens super impuseram a esses sistemas naturais. A configuração territorial não é o espaço, já que sua realidade vem de sua materialidade, enquanto o espaço reúne a materialidade e a vida que a anima. (SANTOS, 1996, p. 51).

Com a estruturação e processo de metropolização, atrelado ao dinamismo do mundo contemporâneo, as características do espaço ganham novas configurações ao assumir seus aspectos metropolitanos, estes, vão interferir, inclusive, quanto ao modo de gestão territorial, que passa a ser alvo de intensas discussões e interesses promovidos pelos atores envolvidos nessa dinâmica, seja este público, privado ou mesmo da sociedade civil.

A produção do espaço, pensada a partir de uma lógica de metropolização, se materializa em diferentes formas de controle das cidades concretizadas com o planejamento estratégico fomentando, com isso, um processo pautado em uma produção do espaço banalizada e marcada por tensões sociais e políticas, assim, gerando um agravamento da deficitária promoção e execução de políticas públicas que contemple as regiões metropolitanas no Brasil.

### **2.3 A Governança metropolitana**

Sobre a noção de governança metropolitana, objeto deste estudo, utiliza-se a abordagem conceitual do economista Sol Garson (2009), do jurista Eros Grau (1974) e da geógrafa Sandra Lencioni (2017). Como já discorrido, o termo governança abrange níveis quanto à sua dimensão de atuação, sendo que, para este trabalho, será tratado o nível territorial a partir do recorte metropolitano e sua compreensão quanto à sua estrutura organizacional e de gestão.

Inicialmente, convém utilizarmos a definição de Garson (2009), acerca das aglomerações urbanas metropolitanas, as quais são caracterizadas por concentrar uma grande densidade de pessoas e atividades econômicas que, diante da ruptura dos limites das jurisdições políticas, surge a cooperação entre os entes federados, e, com isso, traz a discussão sobre o modelo de governança metropolitana.

O fenômeno metropolitano, como considera Grau (1974), é *orgânico*, o que significa que não se encontra caracterizado em razão de peculiaridades atreladas à divisão político-administrativa do espaço metropolitano que se manifeste.

Sobre região metropolitana, tem-se o conceito que a caracteriza enquanto realidade urbano-regional, se estendendo por um espaço geográfico em que se distinguem várias jurisdições político-territoriais. Em um sentido mais amplo e, em uma perspectiva normativa, o jurista Grau (1974, p. 25-26), conceitua região metropolitana como sendo:

O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentado uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas.

Nessa perspectiva, a governança tem o duplo papel de lidar com a melhora da esfera pública e com a partilha de recursos comuns, pois “um ambiente comum comporta múltiplos valores sobre os quais a sociedade deve deliberar” (GARSON, 2009, p. 74).

É importante observar que o processo de governança deve levar em consideração todas as regras que, de fato, regularão o comportamento dos entes federados e da sociedade civil, embora esta tenha impacto na estrutura do governo, Garson (2009) explica que a sua origem surge com a sociedade civil.

A governança é, ainda, a cooperação intergovernamental local, que orienta como os governos locais se constituem a partir do relacionamento interfederativo e condicionam a construção das instâncias da governança. Para Sol Garson, a cooperação entre governos pode diminuir desigualdades e maximizar os desempenhos econômicos locais. O mesmo autor considera que:

No Brasil, a aceleração do processo de urbanização na década de 1960, coloca na ordem do dia o debate sobre problemas urbanos e, em particular, sobre o processo de metropolização. As iniciativas de gestão partem de estados e mesmo de municípios. A solução institucional encontrada pelo governo central no período autoritário foi a criação de estruturas baseadas nos estados, porém, sob forte tutela federal. (GARSON, 2009, p. 78).

Com o avanço da urbanização, é cada vez mais tênue o processo sobre as políticas públicas de natureza social e urbana voltadas não mais para o território funcional, mas para a nova jurisdição surgida como a ideia de espaço metropolitano, o que ganhou força a partir da política institucional de caráter descentralizador.

As autoridades metropolitanas não se constituíram em atos políticos capazes de responder aos problemas de seus territórios. Mudar este estado de coisas implicava em profunda redefinição de relações intergovernamentais, cujas possibilidades variavam muito de um país a outro, conforme sua organização federativa ou unitária e de acordo com o grau descentralização e de autonomia dos governos locais. (GARSON, 2009, p. 78).

Na percepção de Lefèvre (2009), as metrópoles estão se tornando uma nova forma de regulação a partir do momento que o Estado propicia a articulação para promover o desenvolvimento desses territórios, coaduna esse crescimento metropolitano, ao quadro do crescimento econômico. Como exemplo disto, tem-se o caso vivenciado na Europa que, com o

fim das políticas de redistribuição espacial dos governos centrais, passam a adotar o sistema de metropolização das ações territoriais dos Estados (FRANÇA, 2013; LEFÈVRE, 2009).

Na década de 1960 e 1970, ao longo do processo de formação de região metropolitana nos países europeus, observou-se que o Estado utilizou como modelo de gestão, a centralização administrativa dos serviços comuns nesses espaços metropolitanos. Nesse período, a exemplo da Inglaterra, coordenado pelo governo central, designou-se uma autoridade metropolitana para coordenar a gestão dos serviços urbanos em Londres. Ao contrário da experiência inglesa, na França e na Alemanha, não foram instituídas autoridades metropolitanas, entretanto, instituíram a descentralização da prestação de serviços urbanos, permitindo a realização de ações coordenadas.

A partir da década de 1980, a descentralização da administração pública vivenciadas na Inglaterra, Espanha, França e Alemanha, possibilita a inserção de novos agentes na gestão urbana, averiguou-se que, na complexa relação posta entre a economia em rede e as distintas organizações urbanas, “somadas às experiências de gestão local, em sua maioria, não apresentavam mecanismos de cooperação, desenharam o cenário da gestão urbana fragmentada para a prestação dos serviços urbanos comuns ao território metropolitano”. (FRANÇA, 2013, p. 8).

Nos anos de 1990 a 2000, com as orientações dos programas implementados pela União Europeia, tem-se um período de reformulação político-econômico do Estado, acarretando, com isso, na retomada de ações nos espaços metropolitanos, revelando os “desafios no estabelecimento de propostas que integrem a competitividade econômica na Europa: o papel do Estado, a emergência da coesão territorial, o controle social e a eficiência dos serviços urbanos”. (FRANÇA, 2013, p. 9).

Na França, houve várias tentativas de instauração de políticas metropolitanas. No ano de 1999 foi criada a Lei sobre “a intercomunicabilidade que cria comunidades de aglomeração, e a lei de instalação do território, que instaura os contratos de aglomeração”. (LEFÈVRE, 2009, p. 301). Corroborando com isso, o Estado francês difundiu a ideia de cooperação metropolitana a partir de um projeto de desenvolvimento estratégico.

Já a experiência italiana, da década de 1990, contou com a criação de cidades metropolitanas, contudo, a inércia prevaleceu quanto a iniciativa do Estado para executá-la. Na contramão dessa atuação, em 2012, o governo italiano deliberou que as principais cidades deveriam institucionalizar esses espaços até janeiro de 2014, momento que se “inicia um novo ciclo de programação financeiro comunitário comum aos vários estados-membros da União Europeia, a vigorar entre 2014 e 2020, e que dará particular atenção às cidades como

plataformas de integração de políticas, atores e instrumentos de intervenção. (FERRÃO, 2012, p. 268).

Na Espanha, o modelo de gestão vivenciado, foi o modelo de “convênios metropolitanos”. Já na Alemanha e na Holanda, foram ausentes as tentativas de avançar sobre o tema tanto no aspecto da estrutura quanto dos dispositivos de governo.

Se o Estado não se apressa para dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles, não é porque se desinteressa por estes territórios. É por estar, ao contrário, muito presente e por quase sempre vê-los como contrapoderes potenciais à sua autoridade sobre o território nacional. Essa situação é ainda mais evidente quando se trata de capitais como exemplos de Paris, Londres e Lisboa o mostram para os Estados unitários. (LEFÈVRE, 2009, p. 301).

Atualmente, a agenda metropolitana encontra-se pautada na negociação entre agentes públicos, privados e sociedade civil, no desdobramento de ações político-econômicos para o atendimento de projetos de grande porte em áreas metropolitanas. (LEFÈVRE, 2012; FERRÃO 2012; FRANÇA, 2013). Em suma, percebe-se que, as “experiências de governança europeia, também revelam fragilidades nos aspectos jurídico-institucionais, em virtude das estruturas federativas diferenciadas e da fragmentação política”. (FRANÇA, 2013, p. 42).

Sobre a América Latina, as experiências vivenciadas, demonstram que o processo de estabelecimento de região metropolitana é correlacionado ao crescimento populacional, e o crescimento urbano, sob a estratégia do desenvolvimento industrial, durante o século XX, ocorrendo a transição do rural para os centros urbanos, originando as áreas metropolitanas. Estas áreas são “resultantes de aglomerações sociais e atividades econômicas entre cidades polos e cidades polarizadas, movidas por uma alta capacidade de geração de empregos e renda, desencadeando em um processo de metropolização”. (COSTA, 2020, p. 390).

Mas essas RMs apresentam problemas quanto aos aspectos sociais, econômicos, políticos e institucionais, o que agrava a latente necessidade de estruturação de uma gestão metropolitana para o enfrentamento desses problemas. Costa (2020) analisa que, as regiões metropolitanas na América Latina, apresentam distorções tanto no processo de integração quanto de governança. A autora ainda afirma que, na região, existe uma tendência de uma governança mais centralizada, como, por exemplo, em Bogotá.

Na Colômbia, RM de Bogotá, o Distrito funciona como autoridade administrativa, uma vez que, “o Distrito Capital de Bogotá se torna responsável pela gestão de sua área metropolitana, composta pelo Distrito Capital de Bogotá, funcionando como unidade administrativa de direito público e os seus demais 20 distritos”. (COSTA, 2020, p. 391).

Na Argentina, com o federalismo dual<sup>5</sup>, a Área Metropolitana de Buenos Aires foi instituída para garantir o processo de desenvolvimento urbano obedecendo à critérios estratégicos e planejamento metropolitano, sendo desta cidade, a responsabilidade pela gestão.

A breve pontuação sobre as condições de realidades e a manutenção do espaço metropolitano de cidades da Europa e da América Latina, revelam que, apesar de realidades dicotômicas, estas, também, enfrentam fragilidades quanto aos aspectos jurídico-institucionais, evidenciados a partir de estruturas federativas diferenciadas e da fragmentação política. (FRANÇA, 2013; COSTA, 2020).

Grau (1974) traz que, para compreender o fenômeno metropolitano, deve-se partir da ideia de “estrutura urbana municipal e metropolitana”. Para este estudioso do direito urbano, o intenso crescimento citadino vivenciado no século XX, propiciou o surgimento dos centros metropolitanos no Brasil.

Esse processo de surgimento de novos núcleos urbanos agregados ressignificou a nova realidade das cidades brasileiras. Assim, Grau (1974, p. 6) vai afirmar que “as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema socioeconômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas”.

A estrutura metropolitana é resultante das proporções e relações existentes, bem como as várias funções que se manifestam sobre o espaço, que devem ser entendidas para além da simples extensão territorial urbanizada, abrangendo, também, as relações e fluxos dependentes quanto aos aspectos da infraestrutura urbano-rural. É nesse contexto e, ratificando com a afirmativa, é que se tem as contribuições de Grau (1974, p. 6):

Na medida em que o processo se desenvolve, desaparecem, tragadas pela urbanização, as faixas que outrora circundavam aquelas unidades e as isolavam em termos espaciais, umas das outras. Em consequência, o próprio conceito de cidade se alastra, estendendo-se para além de territórios confinados por limitações de ordem político-administrativa. Não se deve deixar de ressaltar, no entanto, que ela também abrange, além da extensão territorial urbanizada, a franja urbano-rural que a circunda e que com ela mantém intensa relação polarizada.

Segundo Lencioni (2017, p. 41), a metropolização corresponde a uma “metamorfose” do território, tanto na sua estrutura quanto na sua natureza. Esse processo, na sua perspectiva

---

<sup>5</sup> “A Argentina está classificada sob um modelo de federalismo dual, no qual só o Governo Federal e suas unidades federativas denominadas de províncias são classificados como entes federativos (BARRIENTOS, 2009). A sede do Governo Federal está localizada na cidade de Buenos Aires, sendo uma das vinte e quatro unidades federais da República Argentina (VITTO; COCATO, 2014). Com a Carta Constitucional de 1994, a província de Buenos Aires sofreu uma reformulação, sendo administrada por um novo regime de governo autônomo. Nesse caso, a província de Buenos Aires assume um regime diferente das demais províncias, respeitando o Art. 129 da Constituição Nacional da Argentina” (COSTA, 2020, p. 392).

de análise, é decorrente da globalização “que fez com que o mundo se constituísse, como nunca antes, em um único espaço social regido por uma dinâmica de expansão crescente das relações sociais capitalistas em escala planetária e, ao mesmo tempo, de intensificação dessas relações”.

Ferreira (2015) assinala que os gestores públicos e os empresários unificaram o pensamento sobre a cidade a partir da ótica do negócio, isto é, enquanto uma mercadoria produzindo valor de troca, seja na esfera econômica ou mesmo na política, o que Lefebvre, na perspectiva do “direito à cidade”, já havia problematizado.

A cidade, anteriormente construída para promover a proteção e liberdade de quem nela moravam, atualmente, se transformou no produto de segurança na dimensão individual, a cidade deixou de ser pensada enquanto uma integridade, “as residências passam a se transformar em verdadeiras fortalezas [...] a cada dia surgem mais empresas de serviços de segurança ou de equipamentos de comunicação para controle”. (FERREIRA, 2015, p. 72).

No que se refere a cidade como produto negociável e a articulação dos atores sociais envolvidos nesse processo, Ferreira (2015, p. 72-73) traz:

Prefeitos, governadores e empresários têm estado cada vez mais unidos e engajados em planejamentos estratégicos em que pensam a cidade como negócio; como uma mercadoria a ser vendida. Essa associação tem gerado ações que visam produzir uma cidade que, segundo esses atores sociais, sejam capazes de competir pelo investimento de capital e tecnologia, pela atração de novas indústrias e negócios (em especial as de novas tecnologias de informação e comunicação e pela atração de grandes eventos, que trazem consigo elevado número de turistas. Para isso, a sensação de segurança torna-se um ponto importante na valorização das cidades.

Assim como Harvey (2005), Ferreira (2015) analisa o atual modelo da cidade do ponto de vista de sua “mercadificação”, o que denomina de “*city marketing*”, e a governança se apresentaria enquanto instrumento vital para a implementação do empresariamento e a competição de mercados entre as cidades.

Diante desse cenário, é importante compreender a dinâmica socioespacial contemporânea a partir do entendimento da metropolização do espaço. Sobre este conceito, quem primeiro argumentou o tema foi o geógrafo francês Bernard Kayser, “quando ele, ao discutir as mudanças na relação cidade e campo, tendo como referência o território francês, constrói a distinção entre espaços metropolizados e espaços não metropolizados”. (LENCIONI, 2017, p. 42).

Para Lencioni, o processo de metropolização não se encontra restrito às áreas metropolitanas, ao contrário, esse processo é bem mais profundo, pois afetará o espaço em toda a sua estrutura. A autora sugere que, tanto a metropolização quanto a globalização se desenvolvem nas várias escalas territoriais, o que permitirá a difusão de hábitos socioculturais

e urbanos, transcendendo os limites da metrópole. Seguindo o entendimento de Lencioni quanto ao processo das multifacetadas da metropolização e da globalização, tem-se que:

Em resumo, o processo de metropolização acentua a homogeneização do espaço, intensifica sua fragmentação e altera a hierarquização entre os lugares. Além disso, se faz acompanhar ou induz ao desenvolvimento de infraestruturas, tais como as redes de circulação, a provisão de serviços públicos, as redes informacionais e comunicacionais etc. [...] Se é importante mantermos na análise da metropolização do espaço a tradição da referência à distância e densidade dos lugares, não podemos nos furtar, por contingência do presente, em incorporar a dimensão das redes imateriais, que devem ser analisadas com outros parâmetros, como fluidez dos fluxos, a densidade e o alcance desses. (LENCIONI, 2017, p. 55).

Outro autor de grandes contribuições nesse debate, é Christian Lefèvre (2009), que vai afirmar que a metrópole deve ser entendida enquanto um território e, que este, proporcionará sentido aos inúmeros atores e atividades envolvidas na dinâmica, descaracterizando-a de um possível entendimento da metrópole enquanto entidade política.

Entende-se que a metrópole, diante da ausência ou da inadequação da organização político-institucional, permitirá que o sistema de gestão seja mal elaborado, o que, conseqüentemente, impossibilitará a concretização de arranjos políticos-institucionais conjecturados em uma perspectiva de governança metropolitana. O grande desafio é construir um sistema que vislumbre, no mesmo nível, os interesses dos atores sociais e políticos, do contrário, se permanecerá remediando essa fragmentação. Isso porque:

O processo de metropolização corresponde a um momento mais avançado do processo de urbanização e se constitui numa *determinação histórica* da sociedade contemporânea associada à reestruturação capitalista. Esse processo é uma determinação histórica porque se coloca como condição, meio e produto fundamental para a reprodução social contemporânea. A metrópole contemporânea, a que exprime o momento mais avançado da urbanização, a que revela uma nova época, é condição para a reprodução do capital e, ainda, um produto do próprio capital. Nesse sentido, é precisamente uma condição, meio e produto do momento da reprodução cuja determinação reside no capital imobiliário e financeiro. (LENCIONI, 2017, p. 81).

Na contramão do desenho teórico sobre a governança, um fator se revela primordial: a forma como se relacionam os entes federados, especificamente os municípios e estado, na viabilização da estrutura da governança, principalmente, no aspecto da gestão interfederativa e todos os demais aspectos supervenientes de um modelo de gestão *bottom up*. “No nível local, governança engloba não apenas as instâncias de governo local, mas também as organizações voluntárias, as sem fins lucrativos e os privados, além das relações intergovernamentais”. (GARSON, 2009, p. 73).

Atualmente, após anos em tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada, em janeiro de 2015, a Lei Federal nº 13.089, denominada de Estatuto da Metrópole, que tem, dentre

outros objetivos, estabelecer uma hegemonia quanto aos instrumentos de gestão e maximizar a execução de ações urbano-regionais. O debate trazia como lema, a ideia de que a lei estabeleceria uma “justificativa à inexistência de um arcabouço institucional que ampare a ‘questão metropolitana’” (MOURA; FIRKOWSKI, 2013, p. 1), vivenciada desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que redefiniu a competência de instituir RMs.

Sendo assim, além da compreensão de grandes estudiosos sobre o que seja “governança metropolitana”, tem-se o conceito definido no próprio Estatuto da Metrópole, no Art. 2º, incisos IV, V e VII, que apresenta os conceitos de “governança interfederativa”, “metrópole” e “região metropolitana”:

IV - **Governança interfederativa**: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

V - **Metrópole**: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

VII - **Região metropolitana**: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Além de toda a importância do debate na geografia e disciplinas afins, o estabelecimento das RMs no Brasil é um tema que muito interessa ao ordenamento jurídico nacional pelo fato de ser disciplinado pela própria Constituição Federal de 1988, pelas constituições estaduais e leis complementares, quer seja, entender o processo de formação das RMs no Brasil significa entender, também, o seu arcabouço jurídico normativo e suas implicações no processo de interação socioespacial no seio das cidades.

Dessa forma, após a discussão das categorias analíticas que permeará a análise própria a este estudo, e antes da compreensão desse processo para o caso concreto da instituição da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), é importante uma breve contextualização do modo como foram estabelecidas as RMs no Brasil, com base nos marcos legais-institucionais dispostos, principalmente, nas Constituições Federais de 1967 e 1988, o que será o objeto do próximo capítulo.

### **3 A FORMAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Os anos de 1960 e 1970, foram marcados pela agenda nacional de caráter desenvolvimentista. (OLIVEIRA, 1972<sup>6</sup>; CARDOSO, 1977). Nesse período, é perceptível a postura do Estado, que passou a intervir, inclusive na matéria do desenvolvimento urbano e regional, passando a ser uma pauta prioritária do governo federal nesse período (LENCIONI, 2017).

Durante o regime militar (1964-1985), grosso modo, com a intenção de promover a industrialização e modernização do país para “o grande capital” (IANNI, 1981), as ações estatais se voltam, também, para a implementação das políticas urbanas. Nesse momento são mantidos e criados órgãos na administração pública federal para acompanhar a operacionalização do planejamento, assim, tem-se: a manutenção da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, com o propósito de desenvolver a região mais pobre do país; e a atuação da Secretaria Federal da Habitação e do Urbanismo (SERFHAU), criada em 1964, para o financiamento de habitação. (LENCIONI, 2017).

Seguindo a orientação de uma agenda desenvolvimentista e a lógica de um regime autoritário que planeja as atividades fins do Estado, nos anos de 1970, o governo federal criou “os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND); o primeiro, compreendendo o período de 1972 a 1974 e, o segundo, de 1975 a 1979”. (LENCIONI, 2017, p. 75). Esses planos, além das matérias econômicas e sociais, se apresentaram, na época, como alternativas para solucionar a política urbana voltada para o saneamento, transporte e habitação.

A referência teórica, quer para o desenvolvimento regional, quer para o urbano, se pautou, em grande parte, por duas referências. A primeira, dizendo respeito à discussão de modelos aplicativos, fazendo com que estudos econométricos de crescimento urbano e regional tivessem importância e ocupassem profissionalmente investigadores no planejamento. A segunda referência relaciona-se à Teoria dos Polos de Crescimento, de Perroux (1973), que teve grande influência no discurso dos organismos de planejamento (LENCIONI, 2017, p. 75).

Esse modelo de desenvolvimento regional vivenciado no período militar, vai implicar no surgimento e instituição das primeiras regiões metropolitanas no Brasil. O debate sobre RM, iniciou-se nos anos 1960, sendo que este processo teve como base as noções teóricas sobre

---

<sup>6</sup> Publicado primeiramente como um ensaio, em 1972, com o título “A economia brasileira: crítica à razão dualista”, este clássico da reflexão sobre o Brasil foi transformado em livro em 1973. Para essa dissertação utilizou-se a edição do editorial Boitempo, “Crítica à razão dualista. O ornitorrinco”, publicado em 2003.

urbanização e metropolização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), permitindo que o tema se tornasse pauta na agenda da política nacional.

O tema relacionado às questões urbanas ganhou notória importância a partir do golpe militar de 1964, passando, o governo federal, a incentivar a ampliação da infraestrutura urbana no território nacional como forma de obter legitimidade, além de outros interesses, uma vez que a população passou a se concentrar nas cidades. Nesse caso,

O alcance da influência de cada metrópole estava relacionado diretamente ao seu grau de importância na economia brasileira. Podia-se, assim, hierarquizá-las segundo o seu grau de influência. Essa compreensão tinha, como fundamento, a teoria dos polos de crescimento de Perroux, que grande influência teve no planejamento urbano e regional daquela época. (LENCIONI, 2017, p. 76).

A “teoria dos polos de crescimento” representou a força motriz para a execução dos planos de desenvolvimento urbano e regional e, na lógica da “retórica ditatorial da integração nacional” (IANNI, 1981, p. 10), “as regiões metropolitanas ganharam destaque porque se colocaram como polos estruturadores do ordenamento territorial”. (LENCIONI, 2017, p. 77).

Vale mencionar que, o tema, surge nas discussões acadêmicas desde 1959, a partir de grupos de estudiosos que, reunidos na Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), promoveram o simpósio denominado “O habitat urbano no Brasil: problemas do estudo das metrópoles”. Castello Branco et al. (2013, p. 119) descreve esse encontro da seguinte forma:

Nesse simpósio, duas questões emergiram com grande destaque: as discussões sobre a rede urbana – hierarquia e centralidade – e a respeito das áreas metropolitanas do país – como defini-las e delimitá-las. Entre os trabalhos do simpósio, destacam-se os estudos de Penteadó (1960) e Soares (1960), que apresentaram, respectivamente, algumas das primeiras discussões para a delimitação da área suburbana de São Paulo e dos limites externos da Grande Rio de Janeiro.

O debate iniciado pelos geógrafos revelou-se oportuno, principalmente, pelo fato de alguns anos depois, a Constituição Federal de 1967, ter dado à União, a competência para criar e delimitar as regiões metropolitanas no país. De acordo com a Constituição:

A união, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967).

Nesse primeiro momento de estabelecimento da agenda metropolitana no governo federal, o jurista Eros Grau (1974) concluiu que existia um relacionamento compulsório entre as unidades político-administrativas das RMs, que cabia à Lei Complementar efetivar o

estabelecimento da RM e, além disso, apresenta-se, a partir desse momento, a criação desses espaços com a finalidade de execução dos serviços comuns, respeitada a autonomia municipal.

Segundo Grau (1974), algumas contradições foram conferidas à disposição Constitucional de 1967, como por exemplo, o entendimento de que, a lei complementar, a que se refere o Art. 164, deveria, exclusivamente, compreender a norma geral de disciplina do reconhecimento e instituição das RMs, sem cuidar do seu estabelecimento, em concreto.

No regime militar, utilizou-se do planejamento enquanto um importante instrumento para a economia política desse período, significando o fortalecimento do aparelho estatal, com o argumento de estarem servindo com o desenvolvimento do país. Como forma de reforçar o poder estatal, durante a ditadura militar, a dialética nação-região ganhou novos arranjos com as “relações econômicas, políticas, demográficas, culturais, militares, policiais”. (IANNI, 1981, p. 119).

É nesse período da história brasileira que se modifica as relações entre os interesses estaduais e regionais que, além das desigualdades sociais, difundiu as desigualdades regionais. A partir de 1964, o governo federal amplia as ações destinadas ao planejamento regional em razão do processo de urbanização.

A aceleração da urbanização brasileira desencadeou a formação de aglomerações, evidenciando as carências de políticas públicas destinadas ao transporte e habitação, pois “os problemas se acentuam devido ao fluxo migratório, que requeria a geração de novos empregos, e a que os limites das jurisdições não mais coincidiam com sua área de influência econômica”. (IANNI, p.1981. p. 101).

É evidente que os problemas urbanos revelados nesse período ganharam outras proporções em razão da pouca autonomia que os municípios detinham no período militar; isso refletirá, também, quanto às aglomerações metropolitanas, que não possuíam jurisdição localizada, o que demandou maior participação e controle do Governo Federal.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND – Lei nº 5.727/1971), elaborado no momento do “milagre econômico”, orientou a ação do governo federal para a integração de todo o território nacional, sob o discurso da “segurança nacional”, porém, foi o II PND (estabelecido pela lei nº 6.151/1974), que abordou, de forma mais explícita, dado o contexto mundial de “crise do petróleo”, a questão do desenvolvimento e integração nacional.

Dessa forma, as metrópoles nacionais ganham espaço, tornando-se mais um instrumento da política do governo federal para desenvolver o país e, com isso, os estados envolvidos nesse projeto, angariavam investimentos para colocar em prática as políticas pertinentes ao processo de desenvolvimento.

Em síntese, o estabelecimento das primeiras RMs promovido pela União, foi consequência do interesse de inserir o tema metropolitano na agenda de desenvolvimento nacional, através do Sistema de Regiões Metropolitanas, como pode ser verificado no Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, Art. 1º, *in verbis*: Fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), com a finalidade de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

Nesse contexto de prioridades à ordem urbana para os grandes investimentos do capital estrangeiro (IANNI, 1981), as políticas articuladas em prol do interesse da integração do país (“ordem para o progresso”), ganharam papel de destaque na agenda federal, impondo, aos estados, o cumprimento de regras orientadas à viabilização do desenvolvimento urbano nacional.

Foi nesse contexto que surgiu a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as oito primeiras regiões metropolitanas brasileiras: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, posteriormente, a Lei Complementar n. 20, de 7 de julho de 1974, estabeleceu a RM do Rio de Janeiro.

A nova Lei Complementar se mostrou, à época, uma sólida base para o novo conceito de espaço territorial, tema este, encontrado nas pautas, tanto dos estudiosos quanto dos políticos, sendo objeto às discussões das possibilidades e os principais entraves para construção desses espaços tidos como metropolitanos e, conseqüentemente, realizar a integração nacional.

Contudo, sobre essa Lei Complementar, Grau (1974) afirma que, uma das críticas à sua elaboração, foi a participação inexpressiva dos estados, o que, segundo o jurista, constituía uma incoerência, tendo em vista, a posição dos mesmos como agentes condutores, principalmente quanto aos sistemas de planejamento metropolitano.

Na primeira estrutura de organização dos espaços metropolitanos, vale ressaltar como foi organizada a incorporação de outros municípios às RMs, que deveria atender, pelo menos, um dos seguintes critérios: 1) densidade demográfica – o município deveria possuir a densidade igual ou superior a 60 habitantes/km<sup>2</sup>; 2) crescimento populacional; 3) estrutura econômica: volume da produção industrial maior do que a produção agrícola, e 4) integração por deslocamento pendular: fluxos de deslocamento pendular como forma de medida do nível de integração entre os municípios.

Seguindo a pauta metropolitana dos anos de 1970, tem-se com a promulgação da Lei Complementar nº 14 de 1973, além de criação das RMs e definição da competência

administrativa, a definição do modelo de gestão e dos serviços comuns de interesse metropolitano, como se constata no Art. 5º, incisos de I a VII, da Lei Complementar 14/73:

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:  
 I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;  
 II - Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;  
 III - Uso do solo metropolitano;  
 IV - Transportes e sistema viário,  
 V - Produção e distribuição de gás combustível canalizado;  
 VI - Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;  
 VII - Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal. (BRASIL, 1973).

Sobre a execução e administração dos *serviços comuns de interesse metropolitano*, questão subsequente e imprescindível, recebeu o seguinte tratamento de acordo com a legislação da época, conforme exposto abaixo:

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.  
 § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.  
 § 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.  
 § 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo. (BRASIL, 1973).

A propósito, a referida lei quanto à gestão desses espaços metropolitanos, conferiu ao Conselho Deliberativo, a posição de entidade administradora dos serviços comuns de interesse metropolitano com a principal finalidade de promover o planejamento, a programação e a coordenação da sua execução. Cabe ao Governador do Estado presidir esse Conselho e nomear seus membros.

A LC nº 14/73, Art. 3º, incisos I e II, determina a criação de um Conselho Deliberativo em cada RM, com o objetivo de: “promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da RM, e a programação dos serviços comuns e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana”.

Além do Conselho Deliberativo, outra entidade metropolitana necessária na estrutura administrativa de cada RM, seria o Conselho Consultivo, este sendo composto de representantes dos municípios integrantes da região metropolitana. Mesmo com a competência

restrita, foram atribuídas as seguintes funções: “opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, em questões de interesse metropolitano e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução de serviços comuns”. (Lei Complementar 14/73, Art. 4º, incisos I e II).

O grande projeto de desenvolvimento urbano metropolitano se tornava plausível, apesar das grandes lacunas vislumbradas no próprio arcabouço jurídico normativo, do mínimo necessário para o funcionamento inicial desses espaços pensados a partir de uma visão integradora de execução de serviços comuns.

Assim sendo, certamente, o ponto mais importante trazido pela LC nº. 14/73 diz quanto aos recursos financeiros para gestão das regiões metropolitanas, pois, no Art. 6º, são discriminadas as formas de captação, através da participação dos municípios da RM na execução do planejamento integrado dos serviços comuns, havendo a possibilidade, conforme a situação, da preferência na obtenção de recursos federais e estaduais.

Esse elemento se tornaria um importante incentivo à instituição de RMs, os municípios atuantes na execução de serviços, teriam prioridade na canalização de recursos, sendo esta, na forma de financiamentos ou, ainda, na forma de garantias para empréstimos. (GRAU, 1974).

Sobre a primeira tentativa de legislar um espaço metropolitano, ressaltando que, neste momento, a competência de instituição de RMs era da União, depreendemos que: o estabelecimento de uma região metropolitana decorrerá a instituição de um sistema de planejamento vinculatório, os municípios não são obrigados a ampliar recursos próprios nos serviços comuns, cada região metropolitana deverá ser estabelecida mediante lei complementar específica, e as entidades metropolitanas deverão estar sujeitas à direção estadual. (GRAU, 1974).

Nesta perspectiva, a Lei Complementar nº 14/73, se mostrou um marco para a formalização do processo de metropolização do país, a partir do momento que foram estabelecidos os instrumentos para a gestão das RMs capazes de efetivá-las, ou melhor, como analisado por Costa (2012, p. 9), “foram criados os mecanismos que buscavam possibilitar a gestão das regiões, dentro de um projeto nacional, além de serem destinados recursos para que, as mesmas, cumprissem o papel designado no contexto do desenvolvimento”.

Com a competência de criar região metropolitana atribuída à União, houve uma centralização das políticas de investimento urbano no controle federal, com isso, originando em mais poder sobre as “áreas mais dinâmicas do país”, ao mesmo tempo que elimina os “canais de representação da sociedade civil. Para isto, contava com mecanismos financeiros vigorosos para financiar a infraestrutura e os serviços urbanos”. (GARSON, 2009, p. 103).

### 3.1 A competência estadual para a criação de RMs a partir da Constituição Federal de 1988

A partir de 5 de outubro de 1988, o Brasil passa a ser regido por uma nova Constituição, tendo, entre seus principais propósitos, a reformulação do pacto federativo. Com a Constituição Federal de 1988, um novo cenário é redesenhado na perspectiva de estabelecer novos princípios e bases para a reordenação do Estado brasileiro.

Com a reformulação do pacto federativo, o Art. 25, parágrafo 3º, delegou, aos Estados, a competência para a instituição das Regiões Metropolitanas (RMs), como ainda, a execução das funções de interesse comum. A propósito, a mesma Carta Magna, no Art. 30, inciso VIII, definiu como competência dos municípios a gestão do território municipal através do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Consubstanciada nas definições de competência, trazida pela Carta Magna de 1988, existe uma correlação de definições estritamente complexa entre os três níveis governamentais, expondo relações intergovernamentais deficientes, comprometendo a eficácia das políticas públicas no Brasil, como demonstra Souza (2006).

Com esse novo cenário político-institucional, os municípios passam a ser reconhecidos como membros da Federação. Para Garson (2009), em razão da Constituição Federal 1988 ter garantido expressiva autonomia, ao contrário do que foi estabelecido no período militar, a gestão metropolitana se tornou algo complexo na nova dinâmica em níveis governamentais, conforme mostrado na tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Comparativo dos aspectos da instituição de Regiões Metropolitanas na CF de 1967 e CF de 1988.

<b>Constituição de 1967</b>	<b>Constituição de 1988</b>
Modelo centralizador e autoritário;	Descentralização política e tributária;
União mantinha o controle político das regiões mais importantes do país;	Municípios com o status de entes federativos, 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.

Fonte: Moreira e Diniz (2012, p. 17).

A tabela apresentada traz as diferenças entre os períodos de criação das RMs no Brasil, demonstrando que a principal alteração ocorrida foi a passagem autoritária e centralizadora vivenciada no período militar para a autonomia municipal, conquistada a partir da Constituição Federal de 1988. Além disso, após intensos investimentos nas áreas metropolitanas na década de 1970, a partir dos anos de 1990, tem-se a redução de recurso financeiro da União na manutenção desses espaços.

Garson (2009) utiliza o termo “neolocalismo” para expressar o período vivenciado na década de 1990, o que, segundo esse autor, deslegitimou o planejamento metropolitano, e transformou esse espaço em uma arena, a qual tinha as políticas públicas baseadas em resolução local. Vale ressaltar que, nesse período, prosseguia o processo de urbanização, contudo, não se observou ações pautadas em uma agenda para solucionar os crescentes problemas urbanos. “A implementação de uma agenda de reformas sociais na década de 1990, dando cumprimento às determinações da Constituição Federal, provocou mudanças na gestão municipal, porém focadas nas políticas de saúde, assistência social e programas de transferência de renda” (GARSON, 2009, p. 106).

A tabela 3, a seguir, demonstra como os 26 estados brasileiros articularam suas gestões após duas décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, destaque para os índices maranhenses.

Tabela 3: Painel comparativo do marco jurídico-institucional da gestão das RMs brasileiras por UF – legislações complementares estaduais em 31 de janeiro de 2010.

UF	Criação/ instituição ou composição das RMs	Definição das funções públicas de interesse comum	Instituição de sistema de gestão	Criação de conselho(s) específico(s)	Criação de fundo específico
AC	-	-	-	-	-
AL	SIM	SIM	-	SIM	-
AM	SIM	SIM	SIM	SIM	PREVÊ
AP	SIM	-	-	-	-
BA	SIM	-	-	-	-
CE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
ES	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
GO	SIM	SIM	-	SIM	-
MA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MG	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MS	SIM	-	PREVÊ	PREVÊ	PREVÊ
MT	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PA	SIM	-	-	SIM	SIM
PB	SIM	-	-	SIM	SIM
PE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PI	SIM, o poder de instituir	-	-	-	-
PR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
RJ	SIM	SIM	-	SIM	-
RN	SIM	SIM	-	SIM	-
RO	SIM, o poder de instituir	-	-	-	-
RR	-	-	-	-	-
RS	SIM	REVOGADO	-	SIM	-
RC	SIM	SIM	-	-	-
SE	SIM	SIM	-	-	-
SP	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
TO	-	-	-	-	-

Fonte: IPEA (2010, p. 659-660).

Observa-se que, a tabela jurídico-institucional da gestão das RMs, apresenta uma diversidade expressiva quanto aos instrumentos para uma governança compartilhada. Essa circunstância permite a configuração de territórios institucionalmente distintos a partir da prática de criação e implementação, sem relação com o processo de formação das metrópoles no Brasil, e desarticulada de uma política de desenvolvimento territorial, resultando, com isso, na ínfima gestão das funções públicas de interesse comum.

Sobre o múltiplo entendimento verificado nas várias RMs do país, é válido ressaltar acerca de sua criação. As constituições estaduais, em sua maioria, contemplam essa competência, entretanto, se limitam ao aspecto formal, deixando de apresentar elementos objetivos para a implantação da gestão metropolitana.

Nas constituições estaduais, entre os critérios empregados na instituição e delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência, os indicadores demográficos, a ocorrência o/ou a tendência à conturbação, a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e/ou ampliação das RMs. (COSTA, 2012, p. 13).

Verifica-se, ainda, na tabela apresentada, que até 2010, apenas dez estados brasileiros criaram seus sistemas de gestão metropolitana, isto é, definiram a incorporação de municípios às RMs e seus instrumentos de planejamento e gestão, contudo, tal indicativo, por si só, não permite dizer que estejam implantados.

No novo cenário das RMs, surgido após 1988, IBGE reconhecia apenas 12 metrópoles<sup>7</sup>: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Manaus e Goiânia; nestas, vive um terço da população, e se encontra quase da metade do Produto Interno Bruto (PIB) do país. (COSTA, 2012).

É importante destacar que, no âmbito da Constituição Federal, o tema regional-urbano foi tratado no Art. 25, § 3º, competência dos Estados, mediante Lei Complementar, de criar regiões metropolitanas. No Art. 21, inciso IX, competência exclusiva da União para a

---

<sup>7</sup> “Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) Metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e c) Metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto” (IBGE, 2008, p. 11).

elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e, os Arts. 182 e 183 tratam da política urbana.

Cabe registrar, ainda, que o Estatuto da Cidade<sup>8</sup> – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – foi instituído com o fim de regulamentar os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana que, embora tenha apresentado os instrumentos para o planejamento municipal<sup>9</sup>, através do uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades, omite-se quanto à dimensão metropolitana.

A aprovação do Projeto de Lei n. 3.460/2004, denominado de Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089), aprovado em janeiro de 2015, apesar da longa discussão e tramitação no Congresso Nacional, percebe-se que o legislador buscou regulamentar a gestão das unidades regionais urbanas, dado que se verificava grande dificuldade conceitual e finalística atinentes às categorias apresentadas no Art. 25, § 3, da Constituição Federal de 1988.

Diante a questão da ausência durante décadas de legislação no âmbito federal que regulamentasse as regiões metropolitanas pós Constituição de 1988 e, bem como, a sua gestão, como identificado pelo IPEA (2018), percebeu-se que as legislações estaduais, mesmo após a aprovação do Estatuto da Metrópole, não avançou quanto aos aspectos mais específicos da governança metropolitana e a sua complexidade diante do compartilhamento dos recursos financeiros e do desenvolvimento da RM. A tabela 4 revela a cobertura dos conteúdos constantes nas legislações estaduais.

Tabela 4: Conteúdos essenciais da legislação brasileira sobre RM

<b>Elementos-chave da legislação relativa à instituição de RMs</b>	<b>Quantidade de RMs</b>	<b>%</b>
Criação, instituição ou composição das RMs (justificativa tecnicamente embasada)	21	25,3
Definição das FPICs	48	57,8
Instituição de sistema de gestão	67	80,7
Criação de conselho(s) específico(s)	32	38,6
Criação de fundo específico	23	27,7

Fonte: IPEA (2018, p. 231).

<sup>8</sup> “Instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito a cidade e da gestão democrática das cidades”. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2008, p. 3).

<sup>9</sup> “Dessa forma, foi por meio da Constituição Federal e, primordialmente, do Estatuto da Cidade<sup>9</sup>, que se pronunciava um novo conceito sobre a função do plano diretor municipal, que de acordo com o Art. 41, Lei nº 10.257/2001, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos”. (CARVALHO, 2014, p. 66).

Dessas informações constatadas pela pesquisa do IPEA (2018), sobre o conteúdo das legislações de criação e gestão das RMs no país, nota-se que existe uma frequência quanto ao sistema de gestão, constando em 80,7% da RMs estudadas. Outro tema que apresenta certa homogeneidade é o que se refere às FPICs, verificadas em todas as leis consultadas, entretanto, existe uma ressalva sobre o entendimento mais incisivo acerca do que são estas funções públicas. Na contramão do consenso desses conteúdos, tem-se a instituição de conselhos metropolitanos, mecanismo institucional importante para o processo de participação democrática, identificado como sendo menos comum a previsão desse instrumento. Verificou-se, ainda, “que nas leis existentes, observa-se também uma variedade de arranjos, com diferentes desenhos de estruturas, atribuições, atividades e poder decisório”. (IPEA, 2018, p. 32).

Sobre a criação de um fundo específico para o financiamento do desenvolvimento metropolitano, este ainda se revela muito aquém do que, necessariamente, deveria ser. A realidade demonstrada aponta que apenas 23 RMs dispõem desse conteúdo em suas legislações, essa fragilidade aumenta com a ausência da instituição de um sistema de gestão que atendesse ao financiamento de políticas de interesse urbano-metropolitano (IPEA, 2018). Abaixo, são apresentados os dados atualizados obtidos pelo IPEA sobre as legislações vigentes nos estados.

- a) No estado de Alagoas, as RMs são recentes, pois foram instituídas, em sua maioria, a partir de 2010. O instrumento legal de criação e Regulação da gestão metropolitana descreve os critérios para o arranjo territorial indicado, define uma lista de FPICs com poucas variações entre as regiões, cria o sistema de gestão com conselho consultivo e deliberativo, e prevê, se necessário, a formação de conselhos específicos ou grupos de trabalho. Entretanto, apenas a RM de Maceió (1998) apresenta o quadro institucional completo, com a criação do fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.
- b) No Amazonas, a RM de Manaus, além de não apresentar os critérios para o arranjo territorial, não instituiu o fundo de desenvolvimento.
- c) No estado da Bahia, na RM de Feira de Santana, instituiu-se o conselho de desenvolvimento como órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, e deixou-se a cargo desse órgão a definição das FPICs. A legislação da RM de Salvador avançou com a LC no 14, de 13 de junho de 2014, que criou a Entidade Metropolitana composta por colegiado, comitê técnico e conselho participativo, além de criar três fundos de financiamento, divididos entre transporte (Fundo de Mobilidade Tarifária do Transporte Coletivo da RM de Salvador – FMTC-RMS), saneamento básico (Fundo de Universalização do Saneamento Básico da RM de Salvador – Fusam-RMS) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador (FRMS).
- d) No estado do Ceará, a legislação das RMs descreve as FPICs, cria o sistema de gestão com os conselhos e prevê a criação de conselhos específicos e fundo, exceto na RM de Sobral.
- e) No estado do Espírito Santo, a RM da Grande Vitória avança na gestão a partir da legislação de 2005, que cria o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), as Câmaras Temáticas Especiais (Cates) e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fundevit). Além disso, estabelece que a Secretaria Executiva do Conselho seja exercida pelo IJSN.

- f) Nos estados de Goiás e Maranhão, o quadro institucional deixa de apresentar os critérios para o arranjo territorial das regiões.
- g) No estado do Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresenta os critérios de criação da RM e define as FPICs, mas não institui o sistema de gestão.
- h) O estado de Minas Gerais, a partir de 2006, sanciona uma legislação específica da gestão metropolitana, apresentando avanços no sistema de gestão, tanto para a RM de Belo Horizonte quanto para a RM do Vale do Aço.
- i) No estado do Pará, em que há três RMs instituídas, em nenhuma se encontra estruturado um sistema de gestão, não havendo também fundo para o desenvolvimento dessas regiões. A inexistência de um quadro institucional mostra a fragilidade jurídico-institucional do tema metropolitano no estado.
- j) No estado da Paraíba, para todas as doze RMs instituídas, a legislação prevê a criação de sistema gestor, composto por conselhos consultivo e deliberativo.
- l) No estado do Paraná, a legislação foca na definição das FPICs e estabelece o sistema gestor da RM. Apenas as RMs de Curitiba, Londrina e Maringá possuem fundo.
- m) A LCE no 10/1994 dispõe sobre a RM de Recife e apresenta os requisitos básicos para ampliação do arranjo territorial, os campos de atuação referente às FPICs e o sistema gestor metropolitano (SGM), composto por Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife (Fidem) e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Funderm).
- n) Nos estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, as respectivas LCs de cada RM expõem a definição das FPICs e o sistema gestor.
- o) No Rio Grande do Sul, a RM de Porto Alegre possui a instituição do sistema de gestão metropolitano a partir da LC no 273/2011, diferente da Serra Gaúcha, na qual as duas LCs existentes apenas apresentam o nome dos municípios que compõem o arranjo territorial.
- p) Nos estados de Rondônia e Roraima, observam-se legislações incipientes, que não definem as FPICs e não instituem o sistema de gestão. Apenas a legislação que trata da RM de Porto Velho cria o conselho de desenvolvimento, ainda assim, sem apresentar suas atribuições, funções e objetivos.
- q) No estado de Santa Catarina há um foco maior na criação do sistema de gestão composto por conselho, mas não há previsão para conselhos específicos e não cria fundo de desenvolvimento, apresenta os critérios para distinguir uma região metropolitana, mas define as FPICs quase que semelhantes em todas as RMs.
- r) O estado de São Paulo, ao lado de Minas Gerais, apresenta o quadro institucional mais completo, com definição das FPICs, criação do sistema de gestão – com previsão de conselhos específicos – e instituição de fundo para financiamento do desenvolvimento metropolitano.
- s) No estado de Sergipe, a legislação relativa à RM de Aracaju define tão somente as FPICs, diferente do estado do Tocantins, em que tanto a RM de Palmas quanto a de Gurupi descrevem uma longa lista de FPICs, além de criarem o sistema de gestão metropolitano e o fundo de financiamento. (IPEA, 2018, p. 28-31).

Anteriormente, a falta de critérios, como afirma Moura e Firkowski (2013, p.1), levou “a criação de unidades desconformes com o fato urbano-regional que as configura e distantes de representarem coerência conceitual”.

Porém, mesmo com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, que apresenta entre os seus dispositivos as instâncias da governança e o instrumento de planejamento enquanto prerrogativas para consolidação de uma RM, o que se percebe diante do processo de formação de uma dita gestão compartilhada, é que a legislação federal ainda não se mostrou suficiente para os atores políticos estaduais compreenderem a complexidade do que seja governança, bem como distinguir o que sejam as prerrogativas da atuação do governo para a eficácia desta.

Essa percepção vai desencadear em uma fragilização das leis estaduais, cenário este, vivido desde a década de 1990, que minimiza o processo de formação territorial, acarretando, com isso, a dificuldade de elaborar políticas e estratégias de desenvolvimento urbano-regional percebido mesmo com a vigência do Estatuto da Metrópole. (COSTA, 2012; MOURA; FIRKOWSKI, 2013; IPEA, 2018).

Assim sendo, “apesar de os contextos históricos e políticos serem distintos, se vê um banco de leis com textos legais repetitivos [...] não versam minimamente sobre o processo de participação do poder público, privado e sociedade civil no sistema de gestão [...]”. (IPEA, 2018, p. 28).

A seguir, se analisa o processo singular da região metropolitana do Maranhão, a saber, a Região Metropolitana da Grande São Luís, do ponto de vista dos arranjos legais-institucionais, para a garantia de um pacto de governança no sentido teórico de Villas Bôas (2016a), que compreende a relação dos arranjos institucionais de uma governança territorial a partir da articulação entre a esfera pública (procedimentos jurídico e administrativo) e participação social que apresentam aspectos complexos na dinâmica da gestão democrática.

### **3.2 O processo de institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís**

Com os novos princípios e bases para a reordenação das questões regionais-urbanas abordadas na Constituição Federal de 1988, no âmbito estadual, esse disciplinamento jurídico quanto ao trato da criação de RMs, será observado, no caso do Maranhão, a partir da Constituição Estadual de 1989, na qual fica estabelecido que:

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

Parágrafo único – A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião não implicará perda de autonomia e dependerá de prévia aprovação da respectiva câmara municipal.

Art. 26 – A abrangência geográfica, os objetivos e meios específicos do órgão, seu mecanismo de administração, respeitada a autonomia municipal, serão definidos na lei que o instituir.

[...]

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

[...]

Art. 19 – Fica criada a Região Metropolitana da Grande São Luís, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar. Parágrafo único – Lei Complementar criará Regiões Metropolitanas, nos termos do disposto neste artigo. (MARANHÃO, 1989).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual n. 42, de 2 de dezembro de 2003.

Mesmo com a promulgação dessa Constituição Estadual, que trouxe no bojo de seus dispositivos a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís, foi através da Lei Complementar Estadual nº. 38 de 1998 que se dispôs sobre a estrutura e organização - mostrada na figura 1 a seguir-, bem como, definiu os municípios que a integravam, inicialmente composta por São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, pertencentes à microrregião geográfica da Aglomeração Urbana da Grande São Luís. (VIEIRA et al., 2014).

Apesar do poder constituinte estadual ter incluído a temática na Constituição Estadual, percebe-se que, o tema, foi regulamentado por lei complementar quase dez anos depois, ou seja, foi apenas no ano de 1998, com a promulgação da LCE nº 38, que a RMGSL se tornou, de fato, institucionalizada e obteve a sua primeira composição, como bem assevera Vieira et al. (2014).

Figura 1: Municípios integrantes da RMGSL, segundo a LCE n. 38/1998



Fonte: IPEA (Governança Metropolitana no Brasil Relatório de Pesquisa- RMGSL, 2014a).

No Maranhão, após a Constituição Estadual de 1989, deu-se a criação da RMGSL com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar, de acordo com o Art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT- (MARANHÃO, 1989). Após a sua criação, esse processo foi desencadeado com a lei complementar que dispôs sobre a RMGSL a LCE 038/1998, posteriormente sofrendo nova redação através da LCE nº. 069/2003. (VIEIRA et al., 2013).

Cabe destacar que, a primeira legislação responsável por disciplinar a RMGSL, se mostrou insuficiente para efetivar a governança metropolitana pelo simples fato da ausência do órgão técnico e do fundo financeiro, apesar de citar a criação do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS) (VIEIRA *et al.*, 2013), mas, a ausência dos demais instrumentos da gestão, tornava inviável qualquer articulação no sentido de contemplar ações compartilhadas nos municípios.

Tal cenário vislumbrado na RMGSL só reforça as indicações apontadas por Moura e Firkowski (2013) e pelo IPEA (2010; 2018), segundo, as quais, as legislações estaduais se mostram frágeis diante da necessidade de uma atuação que atendam aos critérios mais complexos da gestão do espaço metropolitano, o que permitiria um planejamento mais adequado e, conseqüentemente, a consolidação da execução de políticas públicas atinentes às funções públicas de interesse comum.

Vale mencionar que, tais impressões serão analisadas com mais detalhes no próximo subcapítulo, que tratará sobre o conteúdo da LCE 069/2003, e os arranjos institucionais articulados para minimizar a ausência dos instrumentos da governança compartilhada da RMGSL.

### **3.3 A Lei Complementar Estadual 069/2003: arranjos institucionais ou governança?**

Antes de apresentar a atual conjuntura institucional da governança da RMGSL, é importante demonstrar como foi estabelecida a gestão desse espaço comum e, também, como as legislações estaduais pertinentes à matéria dispuseram nos seus dispositivos quanto a questões essenciais na efetivação da gestão interfederativa.

O processo de instituição da gestão metropolitana será apreciado a partir do arcabouço jurídico da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 069/2003. Essa observação servirá para analisar como o ideário de governança interfederativa veio sendo abordado pelo estado, no decorrer do processo de metropolização da grande São Luís.

Porém, nesta seção, nos depreendemos a analisar a LCE 069/2003 e o tratamento dado por esse diploma legal a questões como: justificativa para a criação e instituição da RM; definição das FPICs; instituição do sistema de gestão; criação de conselhos específicos, e criação de fundo específico.

A composição da LCE 069/2003 contemplava os municípios de São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Raposa e Alcântara. Para a RMGSL, a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre a governança metropolitana no Brasil

(2013-2014), demonstrou que, na Grande São Luís, os pontos controversos da LCE 069/2003, e um dos maiores entraves para consolidação da RM, diz quanto à sua autonomia administrativa. (VIEIRA et al., 2013).

Para Moreira e Diniz (2012, p. 17), os municípios constitucionalmente possuem autonomia política administrativa, contudo, “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”.

Como demonstrado por Vieira et al. (2013), a maioria dos gestores políticos acreditava que, com a implementação da gestão metropolitana, a autonomia municipal seria minimizada, apesar de se encontrar consagrada na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 2º, a independência administrativa entre os poderes. A questão ganha importância por se entender que a resolução dos problemas de serviços comuns à RMGSL não perpassa a autonomia de resolução das questões oriundas de cada município, como já se encontra apregoadado nos diplomas legais.

O ponto controverso apresentado na LCE em comento, diz quanto à competência legislativa. No art. 2º, parágrafo único, LCE 069/2003, o legislador, de maneira contraditória, disciplinou que, no processo de adesão de novos municípios, a RMGSL deveria ser aprovada pelo voto da maioria absoluta da Câmara Municipal do respectivo município, o que se tornaria um ato inconstitucional.

A falta de esclarecimento da matéria, por parte do legislador estadual, de cunho jurídico e técnico, foi demonstrada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) – Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no 1841-9/RJ – que contraria o Art. 25, parágrafo 3º, da Carta Magna, que prevê apenas a interferência do legislador estadual através da LCE, não sendo possível a participação do legislativo municipal.

Destarte, percebe-se que estes dispositivos que versavam sobre a adesão à RMGSL, eram insuficientes quanto às questões socioespacial e regional, verificando que, aspectos relevantes à matéria, foram “esquecidos” pelo legislador, como, por exemplo, a “articulação funcional; a inserção nas Regiões de Influência da Cidade (REGIC) de São Luís; taxa de crescimento; necessidades de FPICs; turismo; relevância ambiental e cultural; e movimento pendular”. (VIEIRA et al., 2013, p. 277).

Sobre o tratamento dispensado à questão das funções públicas de interesse comum (FPICs), a referida lei listou os serviços públicos comuns da RM, como podemos verificar a seguir (Art. 4º da LCE 069/03):

- a) planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social;
- b) saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgoto sanitário e serviços de limpeza pública;
- c) uso do solo metropolitano;
- d) transporte e sistema viário;
- e) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental;
- f) habitação;
- g) saúde e educação;
- h) definição dos limites municipais;
- i) regularização fundiária;
- j) produção e abastecimento;
- l) proteção do patrimônio cultural;
- m) turismo regional;
- n) distribuição de energia elétrica.

Quanto ao tema, importa resgatar o que Grau (1974) conceitua como “interesse metropolitano” para se referir às necessidades que afetam a totalidade da região metropolitana, ensejando, por parte do poder público, a execução das atividades que se inserem na denominada faixa de interesse metropolitano.

Na contramão de uma razoável e aplicável gestão interfederativa, foi vetado<sup>11</sup> pelo executivo estadual, o dispositivo que criava a autarquia para o planejamento e execução das FPICs, bem como o fundo de desenvolvimento da região metropolitana. A justificativa do veto, foi o entendimento de que feria a autonomia do estado, concluindo que a LCE, nos dispositivos que versavam sobre a autarquia e o fundo de desenvolvimento da RMGSL, revelavam-se contrárias à Constituição Estadual, o que ocasionava em inconstitucionalidade material (MARANHÃO, 2003b), vindo a ser vetada na sua integralidade.

Nessa senda, a LCE n. 69/2003 vislumbrava “uma gestão das FPICs, com o intuito de se obter o desenvolvimento econômico e social da RM em estudo” (IPEA, 2014a, p. 13), entretanto, o maior impasse foi relativo à efetivação desses dispositivos na prática. Constata-se que, desde a sua promulgação, essa lei nunca produziu seus efeitos, ou seja, nunca obteve aplicabilidade.

Sobre esse tema, Moreira e Diniz (2012, p. 18) expõem que:

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.

---

<sup>11</sup> Razões do Veto ao Projeto de Lei Complementar n. 009/2003 (LCE 069/2003), vejamos: “Alguns dos dispositivos do Projeto de Lei Complementar em questão (Arts. 7º, 10 e parágrafos único, 14, 15, 17, 18 e parágrafo único, 19 e 21 não encontram amparo constitucional, haja vista ferirem a autonomia do Estado, seja atribuindo funções a órgãos do Executivo Estadual, seja autorizando a criação de autarquia e fundo em matéria onde o Chefe do Executivo já detém iniciativa para dispor sobre referidas matérias, sendo, portanto, antagônicas com os termos da Constituição Estadual. “Os dispositivos da Constituição Estadual feridos são o Art. 43 que trata sobre a matéria de iniciativa privativa de lei da competência do Governador do Estado e Art. 2º”. (MARANHÃO, 2003b).

No caso da metropolização de São Luís, segundo Moreira e Diniz (2012, p.17), o processo de conurbação convergiu para a institucionalização da Grande São Luís e, com isso, “gerou o primeiro impasse na sua criação, que foram os critérios de gestão de uma região comum aos municípios envolvidos”.

Dentre as poucas instâncias, existia a previsão de um Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS), a sua organização seria composta por 18 membros, disciplinado no Art. 8º da LCE 069/2003, a saber:

[...] prefeitos dos municípios e presidentes das Câmaras de Raposa, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Alcântara e São Luís; governador do estado do Maranhão; gerente de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; representante da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão; secretário municipal indicado pelo prefeito de cada município<sup>12</sup>.

Percebe-se, mais uma vez, que o legislador estadual intitulou de forma desastrosa a competência ao legislador municipal ao incluir a sua participação na composição do COADEGS, da mesma forma, é válido pontuar que a Câmara Municipal não tem capacidade para legislar sobre matéria acerca da região metropolitana.

Sobre a sua competência, o COADEGS tinha a incumbência de: promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI); coordenar a execução de FPICs; disciplinar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL; prestar assistência técnica aos municípios; e contratar empresas para a implementação dos serviços públicos de interesse comum. (MARANHÃO, 2003a).

Contudo, o instrumento de planejamento e gestão metropolitana que atuaria em consonância às execuções, e dando suporte financeiro aos programas do COADEGS, como já mencionado, seria o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL, vetado pelo poder executivo estadual. Dessa forma, mesmo se nesse período existisse na prática a gestão compartilhada da região metropolitana, esta, encontraria dificuldade em realizar suas ações relativas às FPICs por ausência de recurso financeiro.

Quanto à consideração acima, o estudo realizado pelo IPEA, intitulado *Governança Metropolitana no Brasil*, chegou à seguinte conclusão acerca do orçamento e financiamento respectivo a RMGSL:

---

<sup>12</sup> Na época da elaboração da LCE 069/03 foi criada pelo Governo do Estado do Maranhão as gerências estaduais, tendo a Gerência de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, participação na composição do Conselho Administrativo da RMGSL.

A LCE no 69/2003, que dispõe sobre a RMGSL, da forma que foi sancionada, não contemplou a criação do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL. Desta forma, não há recursos orçamentários para o financiamento da gestão metropolitana. Consequentemente, tampouco há execução físico-financeiro. (IPEA, 2014a, p. 15).

De antemão, desse breve detalhamento sobre os principais instrumentos dispostos na LCE 069/2003, vigente até o ano de 2015, visualiza-se, também, outra omissão do legislador; esta, referente à questão da participação popular, instrumento que consolidaria o processo democrático com base no “controle social” e “gestão transparente”, o que, teoricamente, permitiria a interação da sociedade na propositura de ações e políticas voltadas à definição e execução dos serviços públicos de interesse comum.

O controle e a participação social nas aglomerações urbanas (SANTIN; MARANGON, 2008) ganharam considerável importância a partir das diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que prevê gestão democrática das políticas públicas de desenvolvimento urbano e o controle social dos órgãos responsáveis e, atualmente, ganhou destacável importância nos espaços metropolitanos com o Estatuto da Metrópole. (Lei Federal nº 13.089/2015).

A conjuntura apresentada repercutia na fragilidade dos aspectos políticos e dos arranjos institucionais, o que acarretava na inexistência de um efetivo arranjo político e social que promovesse a efetivação desses espaços.

No mesmo ano da promulgação da LCE nº 069/2003, foi criada a Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, através da Lei estadual nº 7.878/2003. Tendo sido indicado pelo governador José Reinaldo Tavares para assumir o comando da pasta, o ex-deputado estadual Ricardo Murad. Este órgão, com base na legislação à época vigente, desempenharia o papel de promover a gestão comum entre os municípios São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara, contudo, todas as obras se concentravam na cidade de São Luís, sendo, as demais municipalidades, excluídas das benfeitorias.

Aliás, longe de atender a um contexto de execução das funções públicas de interesse comum, contempladas na LCE 069/2003, e a articulação interfederativa da gestão, percebeu-se, com essa fatídica Gerência Metropolitana, que foi uma mera tentativa política de promover o então secretário ao posto de prefeito de São Luís. “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”. (MOREIRA e DINIZ, 2012, p. 18).

No cenário visualizado na RMGSL, no período de 2003 a 2014, de acordo com Vieira et al. (2014), o processo de metropolização foi viabilizado como moeda de troca, isto é, a instauração de uma gestão interfederativa estava atrelada aos interesses individuais dos gestores políticos de cada município. Como exemplo, cito o caso da cidade-polo, São Luís, onde, os agentes públicos, por estarem em oposição ao governo do Estado, não conseguiam avançar nas negociações para efetivar a dita governança metropolitana.

Além dessa questão, os percalços da gestão interfederativa, também foram sentidos por décadas, principalmente quanto às questões do uso e ocupação do solo. A polêmica em torno dos limites territoriais nos municípios da ilha do Maranhão<sup>13</sup> (São Luís, Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar), foi objeto de inúmeras discussões, tanto pelos administradores municipais quanto pela sociedade, como um problema pendente de resolução administrativa. A seguir, é apresentado o esclarecimento do estudioso Burnett (2012, p. 23) acerca dessa discussão:

Provocado pela conurbação ocorrida entre São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, o debate aconteceu em função da revolta de moradores de inúmeros bairros, implantados nos limites municipais, que estavam sendo ignorados pelos serviços públicos de infraestrutura, transporte e segurança. A questão, que dificultava a contagem do IBGE, era sistematicamente contestada e recebida com desconfiança pelos municípios, pois o Instituto se baseava em limites contraditórios... Apesar de ser um problema eminentemente técnico, a indefinição dos limites municipais da Ilha do Maranhão ganhou foros de tema central da questão metropolitana.

Nesse período, na década de 2000, os municípios da Ilha do Maranhão dispuseram de grande esforço para a definição do problema dos limites territoriais, porém, a insatisfação era devido a contagem realizada pelo IBGE, pois tal situação implicou nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em razão disso, as prefeituras alegavam que, os cálculos referentes ao repasse, eram prejudicados por conta da ausência de definições nos limites.

Além de esvaziar o conteúdo político do tema, os debates em torno dos limites levaram ao falso entendimento de que a metropolização se expressa através da conurbação dos tecidos urbanos de dois ou mais municípios. Este entendimento reduziu, também, a discussão ao atendimento, pelo poder público, de demandas de bairros localizados nas áreas em estado de indefinição de fronteiras. Ignorando a questão central da gestão metropolitana, pouco se avançou no sentido de uma gestão compartilhada da RMGSL, pois quase nada se atentou para as “funções públicas de interesse comum”, próprias de processos de metropolização [...]. (BURNETT, 2012, p. 23).

---

<sup>13</sup> “Essa microrregião é composta por espaços insulares, como segue: 1 – ilha do Maranhão, em que se localizam as sedes municipais relativas a Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís; 2 – ilhas de Tauá-Mirim, Tauá Redonda, do Medo, Duas Irmãs, Guarapirá e das Pombinhas, que pertencem a São Luís; 3 – Ilha de Curupu e as demais situadas no entorno da baía homônima as quais fazem parte do município de Raposa”. (FERREIRA, 2014, p. 20).

Verifica-se que, entre a pauta de debates na RMGSL, apresentou-se como principal, o tema relacionado aos limites territoriais, deixando em segundo plano da agenda política as discussões em termos da gestão compartilhada e sua aplicabilidade nos contextos do partilhamento de responsabilidades técnicas e administrativas. (BURNETT, 2012; CARVALHO et al., 2014; FERREIRA, 2014).

A situação apresentada foi solucionada apenas no ano de 2017, quando foi realizada a demarcação e atualização dos limites territoriais dos municípios da Ilha do Maranhão, que originou a promulgação das Leis: nº 10.648, de 31 de julho de 2017, trata sobre as divisas de Paço do Lumiar e Raposa; nº 10.649, de 31 de julho de 2017, dispõe sobre a divisa dos municípios de São Luís e São José de Ribamar; e a Lei nº 10.650, de 31 de julho de 2017, estabelece as divisas entre Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

O trabalho foi realizado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como órgãos articuladores neste processo: a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Prefeituras, Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) e a Agência Executiva Metropolitana (AGEM).

Corroborado pela ausência da governança interfederativa, que seria exercida por instâncias deliberativas e consultivas, durante duas décadas de instituição da primeira região metropolitana do estado, outros agentes sociais e políticos ganharam destaque neste cenário.

### **3.4 Os arranjos institucionais estabelecidos na RMGSL: no período de 2003 a 2015**

Durante as duas décadas de criação da RMGSL, o que se verificou no dia-a-dia foram trabalhos pertinentes às FPICs sendo executados pela atuação isolada dos governos estadual e municipais. Essa situação demonstrava a necessidade de viabilidade de gestão que atendesse e permitisse a execução de políticas metropolitanas.

Em virtude desse crescimento, a cidade de São Luís, apresenta problemas visíveis de ordem socioeconômica e espacial, constituindo um grande aglomerado urbano com os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e Alcântara, já reconhecido legalmente como RM.

Percebe-se que, a partir da década de 1970, várias mudanças foram sentidas na cidade de São Luís, a exemplo do aumento de contingente populacional, que nesse período, praticamente duplicou na cidade, em apreço e entorno. As mudanças foram decorrentes, dentre outras, da implantação dos empreendimentos industriais no município de São Luís, como

Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A. (ALUMAR) e Companhia Vale do Rio Doce (VALE). (FERREIRA, 2014).

Incluída no padrão desenvolvimentista do Brasil nessa época, exigiu-se um grande aporte de investimentos para garantir a expansão da atividade dos grandes empreendimentos capitalistas, a exemplo da construção da usina hidrelétrica de Itaipu, no Sul do país, quer seja, para garantir a infraestrutura, tivemos então “a melhoria da BR-135, a implantação da Estrada de Ferro Carajás e do Complexo Portuário de São Luís [...], e a construção da barragem do Bacanga”. (IPEA, 2014, p. 6).

Para a implantação desses grandes projetos da natureza industrial, de acordo com Ferreira (2014), o Estado articulou estratégias que tiveram, como consequência, impactos na reprodução do espaço urbano em São Luís. Considerando as estratégias utilizadas pelo Estado, então, aponta-se que:

A primeira relaciona-se à intervenção em termos da indução do uso do solo/organização do espaço, à medida que foi reservada uma área de 199,43 km<sup>2</sup> localizada no setor Oeste e parte do Sul (implicando em 23,89% do município de São Luís), a ser dedicada exclusivamente à implantação do distrito industrial, conforme Decreto Estadual nº 7.632/80; esse distrito, por sua vez, refletiu sobre a (re)valorização e uso das terras próximas, assim como sobre aquelas que poderiam ser ocupadas em função da disponibilidade, que neste caso, ativeram-se aos setores Norte e Leste.

A segunda estratégia se materializa através da CDI-MA em que o governo estadual tornava público vantagens locais de empreendimentos industriais se instalarem em São Luís. Entre tais, ressalta-se: acesso rodoviário asfaltado; energia elétrica; pagamento de terreno e água subsidiado; telefone; telex; isenção total ou parcial de Imposto de Circulação de Mercadoria (ICM); incentivos via FINOR (SUDENE) e FINAM (SUDAM); além, de crédito especializado. Adicione-se a isso a boa localização do distrito industrial em se tratando da zona urbana, bem como as potencialidades quanto à atividade portuária no entorno do Itaqui. (FERREIRA, 2014, p. 81).

Com o projeto desenvolvimentista se viabilizando na ilha do Maranhão, a partir da instalação de equipamentos de infraestrutura e das grandes indústrias minerais, surge o deslocamento compulsório de povoados rurais, impactos ambientais e alterações no modo de vida dos moradores (IPEA, 2014b). A situação vai propiciar a expansão do tecido urbano da cidade em direção norte decorrente das obras de construção impulsionadas no período, como: a ponte José Sarney (em 1970), Bandeira Tribuzi (em 1980), Hilton Rodrigues e Governador Newton Bello (conhecida como ponte do Caratatiua). Essa expansão, atrelada à imposição do novo modelo espacial, vai gerar a ocupação planejada nos bairros do São Francisco, Ponta D’Areia, Renascença I e II, Calhau, São Marcos, Cohama, Olho D’Água, Turu.

A formação social do espaço metropolitano da Grande São Luís é marcada por aspectos como a informalidade, segregação, desigualdades e descontinuidades espaciais; tal cenário é

mais bem visualizado na cidade-polo São Luís, cujo arranjo espacial demanda mudanças significativas na elaboração e execução de serviços públicos.

Contudo, a ausência da governança metropolitana, que seria exercida através dos instrumentos de gestão integrada, não foi empecilho para que outros agentes sociais e políticos se tornassem fundamentais para a construção de uma perspectiva de governança nessa região, seja através de debates, ou mesmo na execução de trabalhos técnicos, servindo de orientação para o poder executivo e legislativo.

Dentre os órgãos, têm-se a Secretaria Adjunta do Estado de Assuntos Metropolitanos (SAAM)<sup>14</sup> e a Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA).

Essa secretaria<sup>15</sup> (ainda em atuação mesmo após a criação da Agência Executiva Metropolitana (AGEM)) realizou ações concernentes ao tema, como a produção de materiais técnicos, além de formular a implementação da gestão e, atualmente, o acompanhamento técnico na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís.

No âmbito do legislativo estadual, o tema era objeto da Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, que tinha caráter permanente, atuando, principalmente, na Política de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões. (MARANHÃO, 2004)<sup>16</sup>. Porém, destaca-se o fato de não ter sido criada uma comissão para tratar a RM de forma específica.

Quanto aos municípios que integram a região metropolitana em questão, apenas São Luís chegou a estabelecer um órgão específico, a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano<sup>17</sup> (Sadem), que atuava de forma isolada.

Na contramão da dita governança metropolitana, ou seja, na tentativa de estabelecer uma gestão isolada de alguns órgãos – seja por ações de execução de políticas ou na proposição

---

<sup>14</sup>A SAAM tem como objetivo formular estratégias de desenvolvimento territorial e regional, e de implementação da gestão e do planejamento da execução das FPICs em áreas metropolitanas, região integrada de desenvolvimento (Ride) e aglomerações urbanas no Maranhão, com prioridade na RMGSL.

<sup>15</sup>De acordo com Vieira et al., (2013, p. 279) citam-se outras atividades: “Entre as atividades realizadas pela SAAM, pode-se citar ainda a inclusão, no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, dos recursos necessários para ações de desenvolvimento e gestão metropolitana, destacando-se: a implantação do sistema de gestão metropolitana da Grande São Luís e do sudoeste maranhense; o mapeamento das estruturas físicas do estado nos municípios integrantes da RMGSL; a emissão de pareceres técnicos nas questões relativas às regiões metropolitanas, à região integrada de desenvolvimento e às aglomerações urbanas; o estabelecimento de parcerias com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitana (FNEM) e com o IPEA; e a representação do estado no Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (Coaride) da Grande Teresina”.

<sup>16</sup>Essa Comissão é formada por 14 deputados, sete titulares e sete suplentes.

<sup>17</sup>A Sadem foi criada por meio da Lei no 4.128, em dezembro de 2002. A sua finalidade era: “II – representar o município de São Luís junto a entidades do governo federal e estadual nas questões afins à região metropolitana e IV – Articular-se com os municípios integrantes da região metropolitana para o desenvolvimento de atuações conjuntas” (SÃO LUÍS, 2002, Art. 1º).

de debates – tem-se a figura da sociedade civil organizada, executando um importante papel nas deliberações acerca do assunto, e contribuindo com os gestores. Entre os principais participantes cita-se, por exemplo, o Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP)<sup>18</sup>, Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão (Senge/MA)<sup>19</sup> e a Associação dos Ex-Deputados do Maranhão (Aedem)<sup>20</sup>.

No intuito de difundir o tema na sociedade, essas organizações realizaram importantes debates, uma vez que, no ano de 2007, foi realizado pelo Centro de Defesa Padre Marcos Passerini, o Seminário intitulado de “Região Metropolitana da Grande São Luís – Impasses e Implicações para as Políticas Públicas”, com o propósito de discutir a implantação da gestão metropolitana.

O Senge/MA promoveu o seminário “Cresce Brasil: Debatendo a Grande São Luís”, e o seminário “Região Metropolitana da Grande São Luís”, ambos em 2012. E, deste último, deu-se origem a “Carta Metropolitana da Grande São Luís”, tendo como um dos itens, a criação do Fórum Metropolitano da Grande São Luís, propondo uma gestão metropolitana compartilhada e democrática. (SENGE-MA, 2012).

Outro importante debate foi o promovido pela Aedem, em 2012, que originou a Carta de Upaon-Açu, resultado do seminário “São Luís + 400 Anos: Discutindo a Região Central e a Metrópole sob a Luz do Estatuto da Cidade”. Dentre os principais temas abordados na carta, encontram-se: planejamento e gestão do solo; habitação; saneamento básico; e mobilidade e acessibilidade (Carta de Upaon-Açu, 2012). Esta Carta também indicou solicitações à Assembleia Legislativa e ao poder Executivo estadual e municipal que, apesar do atual contexto da governança metropolitana da RMGSL já possuir alguns direcionamentos da gestão consolidados, se mostra válido pontuar os principais temas abordados à época:

---

<sup>18</sup> O Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, criada em 1991, fruto da mobilização de militantes maranhenses que defendiam um serviço específico para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. Ele tem como objetivo geral “a proteção da criança e do adolescente, em todas as suas formas, bem como a defesa contra toda espécie de violência, sobretudo a violência institucional” (CDMP, Art. 3º, 2004). (BRITO et al., 2013, p. 281).

<sup>19</sup> O Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão (Senge-MA) foi criado em 1996. Ele congrega engenheiros de todas as modalidades e outras categorias, como arquitetos, agrônomos, meteorologistas, geógrafos e geólogos. Sua missão é “representar a classe e defender os seus direitos e interesses, promovendo a valorização profissional quanto à questão salarial, formação, legislação, condições de trabalho e atuação na sociedade civil” (SENGE-MA, 2012). (BRITO et al., 2013, p. 281).

<sup>20</sup> A Associação dos Ex-deputados do Maranhão (Aedem) é uma instituição criada em 2007 para congregar os ex-deputados estaduais do Maranhão, tendo como objetivos principais: propugnar pela melhoria dos padrões de participação de seus membros na construção de uma comunidade livre, justa e solidária, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana e congregar os ex-deputados estaduais, promovendo a sua união e a formação do espírito de cidadania participativa, visando à superação dos problemas sociais de nossa gente (Aedem, inciso I, [s.d.]). (BRITO et al., 2013, p. 281)

1) Ampliação da área de abrangência da Região Metropolitana da Grande São Luís, em função dos investimentos públicos e privados previstos para os próximos dez anos, que resultarão em impacto socioambientais; 2) Criação dos instrumentos de gestão e controle social da região metropolitana com a participação deliberativa da sociedade civil, atendendo às determinações do Art. 45 da Lei Federal 10.257, Estatuto da Cidade; 4) Oficialização dos limite territoriais definidos por estudos do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), através de convênio entre o governo do estado do Maranhão e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE .

2) Imediata elaboração do Diagnóstico Técnico-Participativo da condição socioeconômica e ambiental da ilha de Upaon-Açu, no âmbito da habitação, saneamento básico, mobilidade/ acessibilidade e planejamento/gestão do solo, funções públicas de interesse comum e bases para o futuro planejamento metropolitano; 3) Que as prefeituras municipais procedam à delimitação legal dos limites dos bairros nos quatro municípios da ilha de Upaon-Açu, indispensável para pesquisa e organização de banco de dados e elaboração de políticas territoriais.

Da breve análise dos arranjos institucionais fica evidente que, o processo originário e de consolidação da metropolização da Grande São Luís, tiveram destacável papel as instituições públicas (poder executivo e legislativo) e a sociedade civil organizada.

Porém, como demonstrado pelo estudo do IPEA (2013), apesar do grande empenho por parte dos agentes políticos e sociais, um dos maiores entraves para a realização de uma gestão interfederativa, era a questão dos interesses políticos do estado e dos próprios municípios, que divergiam quanto à consolidação e manutenção do poder nas matérias pertinentes ao espaço metropolitano.

Por fim, as discussões proporcionadas pela sociedade civil organizada, permitiram ampliar o conhecimento da LCE nº 069/2003, um instrumento legal pouco difundido junto à grande parte da sociedade, que apenas se referia genericamente à “região metropolitana de São Luís”, expressão errônea, pois manifesta um conceito do espaço urbano restrito e incompleto.

Toda essa discussão em torno das RMs, instituídas pelos estados, vai ganhar notória importância a partir da promulgação do Estatuto da MetrÓpole. O referido diploma legal, diante de inúmeras conceituações e definições, apresenta relevante arcabouço conceitual: “aglomeração urbana, metrÓpole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena, governança interfederativa, todos recebem definição legal e passam a ser institutos jurídicos, além de categorias teóricas”. (MOURA, 2015, p. 4).

A partir da vigência da Lei Complementar nº 174/2015, é que o tema passa a ter substantiva alteração na agenda política do governo do estado do Maranhão, instituindo a gestão e todos os seus mecanismos plausíveis de conceber a aplicabilidade da governança metropolitana. A legislação encontra-se em conformidade com as diretrizes do Estatuto da MetrÓpole e é constituída pelos municípios de: São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço

do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu. A tabela 5 a seguir, apresenta a inclusão dos municípios e a sua respectiva legislação e, a figura 2, demonstra a configuração territorial em vigor.

A inclusão dos municípios de Bacabeira, Rosário, Santa Rita e Icatu, estava relacionada à futura implantação da Refinaria Premium em Bacabeira, logo, por interesses econômicos que limita o “direito a cidade”. (LEFEBVRE, 2006). A possível implantação fez alterar a população de Bacabeira, que registrou, entre os anos de 2000 e 2010, um acréscimo em sua participação no contingente populacional da microrregião, passando de 7,9% em 2000 para 9,3% em 2010.

Além desse requisito, outro importante condicionante para a inclusão desses municípios na RMGSL (Santa Rita, Bacabeira, Rosário e Icatu), foram as suas redes de infraestrutura que imprimem, longitudinalmente, a sua marca no território – rodovia federal BR-135, ferrovias (Estrada de Ferro Carajás e Transnordestina), rede adutora da Companhia de Água e Esgoto do Maranhão (CAEMA) e linha transmissora de energia (alta tensão) da Equatorial Maranhão.

Os padrões de ocupação do território dos municípios de Santa Rita, Bacabeira, Rosário e Icatu se assemelham aos municípios da Ilha do Maranhão, a saber, são caracterizados pela informalidade, segregação, desigualdades socioeconômicas e heterogeneidade dos serviços urbanos essenciais disponibilizados e sério e crescente comprometimento dos recursos naturais.

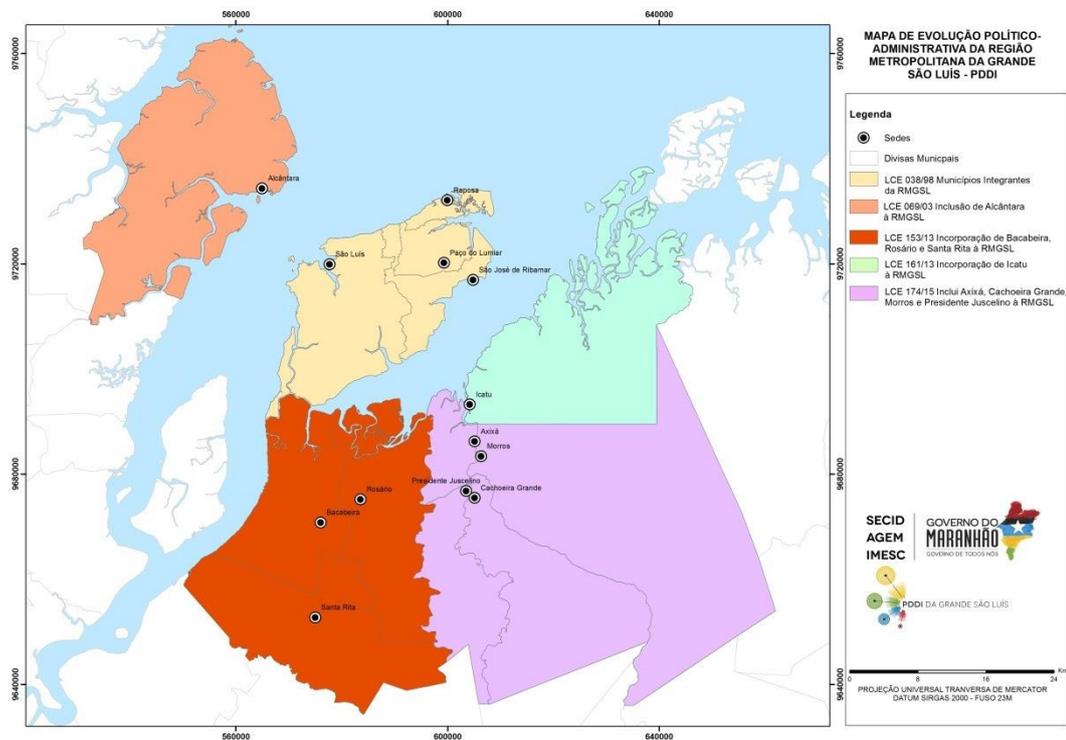
Tabela 5: Municípios da RMGSL e suas respectivas legislações de inclusão

	<b>Municípios</b>	<b>Lei de inclusão na rmgsL</b>
Região Metropolitana da Grande São Luís -13 Municípios	São Luís	Lei Complementar Estadual 039/1998;
	São José de Ribamar	Lei Complementar Estadual 039/1998;
	Raposa	Lei Complementar Estadual 039/1998;
	Paço do Lumiar	Lei Complementar Estadual 039/1998;
	Alcântara	Lei Complementar Estadual 069/2003;
	Bacabeira	Lei complementar estadual 153/13
	Rosário	Lei complementar estadual 153/13
	Santa Rita	Lei complementar estadual 153/13
	Icatu	Lei Complementar Estadual 161/2013;
	Morros	Lei Complementar Estadual 174/2015;
	Axixá	Lei Complementar Estadual 174/2015;
	Presidente Juscelino	Lei Complementar Estadual 174/2015;
	Cachoeira Grande	Lei Complementar Estadual 174/2015;

Fonte: Elaboração da autora (2020).

A nova configuração da RMGSL incluiu, também, os municípios da região do Baixo Munim (Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino), que tem como principal característica o potencial ambiental e turístico, além do movimento pendular crescente, conforme traz a tabela 6. Apesar disso, “ainda se encontram em um processo de urbanização incompleto e com serviços públicos deficientes, revelando a grande descontinuidade espacial e urbana da RMGSL”. (MARANHÃO, 2017, p. 13).

Figura 2: Evolução político-administrativa da Região Metropolitana da Grande São Luís



Fonte: Maranhão (2018).

Tabela 6: Determinantes e características dos Municípios da RMGSL.

<b>Municípios</b>	<b>Característica</b>
1. São Luís; 2. São José de Ribamar; 3. Paço do Lumiar;	Municípios polarizadores com concentração de atividades industriais e de serviços com intenso movimento pendular.
4. Alcântara	Localização geográfica estratégica (Centro de Lançamento de Alcântara – CLA) e relevante movimento pendular.
5. Raposa; 6. Bacabeira; 7. Rosário; 8. 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.
9. Axixá; 10. Icatu; 11. Morros; 12. Cachoeira Grande; 13. 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. Elevado potencial ambiental e turístico, com movimento pendular crescente e previsão de projetos estratégicos federais e estaduais.

Fonte: Maranhão (2017, p. 16).

Como exposto acima, a LCE 161/2013 dispôs apenas sobre a nova composição da RMGSL, permanecendo o legislador em silêncio quanto aos dispositivos pertinentes à implementação da gestão interfederativa.

Atualmente a RMGSL, de acordo com o estudo técnico realizado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (MARANHÃO, 2017), possui uma população de 1.605.305 habitantes e registrou, no período de 2010 a 2016, um acréscimo de 7% em sua participação no contingente populacional. O maior crescimento foi registrado nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

Quanto à dinâmica populacional e à formação do território da RMGSL, de acordo com Burnett (2012, p. 34):

A base da ocupação espacial da Ilha está calcada na dinâmica produtiva do Estado, que gira em torno de recursos públicos e do poder de atração populacional da capital definindo, assim, seu padrão de metropolização. Neste contexto, os dois principais processos de urbanização de São Luís acontecem sob a égide de programas habitacionais do governo federal, o primeiro sob o regime militar dos anos 1970, o segundo na gestão de centro-esquerda da primeira década do século XXI.

Apesar do cenário jurídico-institucional ser “favorável” à consolidação do processo de produção desse espaço urbano, diversos questionamentos são advindos com a atual dinâmica vivenciada desde a Constituição Federal de 1988 e, todos os mecanismos de regulação que o

Estado estabelece em prol de uma produção do espaço pautada na dinâmica das relações mercantis próprias ao sistema capitalista.

O processo institucional e socioespacial de metropolização que ocorreu no país antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, tem como uma de suas marcas o esvaziamento político e institucional da questão metropolitana, expressando imprecisões institucional e de gestão, além do desinteresse dos atores sociais. Observa-se que, na Constituição Federal de 1988, o Sistema de Regiões Metropolitanas, construído nos anos de 1970, perdeu espaço. Os instrumentos nacionais de gestão, surgidos a partir de então, acarretaram a criação de novos e diferentes formatos metropolitanos nos estados.

A partir do entendimento Constitucional, a responsabilidade pela construção e viabilização da gestão metropolitana compartilhada, tornou-se um processo passível de múltiplos entendimentos, a partir das inúmeras legislações estaduais sem, até pouco tempo, direcionamento no plano federal.

Com a nova organização e competência para criação das RMs, bem como a instituição da sua gestão, a partir da década de 1990 se intensificou o número de RMs no país, mantendo-se crescente nas duas primeiras décadas do século XXI. Oriunda desse novo cenário, deu-se uma fragmentação institucional da gestão metropolitana com arranjos institucionais diversos (COSTA, 2012; MOURA; FIRKOWSKI, 2013; IPEA, 2018), o que nos leva a acreditar que, tal problemática se deve em razão da nova competência de legislar, outorgado aos estados, sem existir à época regulamentação federal.

Questão preponderante entre o fato urbano e a realidade empírica, é o referente ao critério político que foi decisivo para a conjuntura percebida durante o período de institucionalização das RMs, observando entraves e interesses diversos na agenda metropolitana nos estados, desafiando o próprio planejamento deste espaço, e deixando em segundo plano a discussão da gestão partilhada. Essa situação pode ser explicada, também, pela importância que a Constituição Federal de 1988 deu a pauta municipalista, o que gerou um temor quanto à perda de autonomia diante da possibilidade de ter uma atuação “disputada” com uma gestão interfederativa.

Ratificando a tese acima, Costa (2012) afirma que a fragmentação era decorrente da ausência de legislação específica no plano federal, que orientasse a gestão metropolitana, o que tinha, como consequência, uma grande fragmentação no modo de gerir desses espaços, enfraquecendo a discussão sobre do tema no contexto nacional. A ausência de orientação jurídico normativo federal propiciou, durante muito tempo, um quadro indesejável de uma gestão pautada nos interesses e motivações dos estados.

Com essa vulnerabilidade decorrente de diversos arranjos e modelos de gestão metropolitana, como identificado pelo IPEA (2014; 2018), o legislador estadual compreendeu, de forma diversa, os aspectos pertinentes: à criação e institucionalização das RMs e à sua composição; à definição das funções públicas de interesse comum; ao modelo institucional de gestão; aos conselhos consultivos e aos recursos financeiros.

O próximo capítulo será dedicado à discussão sobre a divisão social do espaço e as implicações na gestão compartilhada da RMGSL, com destaque para os elementos que o caracterizam do ponto de vista socioeconômico jurídico-institucional, bem como do processo de gestão desse espaço a partir do pacto de governança estabelecido entre os atores dos municípios envolvidos.

#### **4 DIVISÃO SOCIAL DO ESPAÇO E AS IMPLICÂNCIAS NO MODELO DE GOVERNANÇA DA RMGSL**

À luz das categorias analisadas no primeiro momento desse estudo, neste capítulo busca-se compreender a dinâmica socioespacial da RMGSL e como a gestão metropolitana, a partir da efetivação dos instrumentos da governança compartilhada, tem orientado as suas ações nesse espaço.

A caracterização dos aspectos sociais e econômicos da RMGSL se mostra essencial para entender como as diferenças percebidas nesse espaço influenciarão, diretamente, em fenômenos como a segregação espacial, esta que se agrava em razão dos serviços e riquezas se concentrarem na cidade de São Luís, determinando em última instância o fluxo migratório que ocorre na direção desta, que é a capital do estado do Maranhão.

Esse espaço possui municípios que preservam características próprias do urbano e do rural, o que, de certa forma, aumenta ainda mais as deficiências de infraestrutura e as iniciativas de resolução desses problemas, o que, de imediato, demandará da gestão compartilhada maiores esforços no sentido de promover um planejamento metropolitano adequado para mitigar as distorções territoriais.

Percebe-se, no caso específico da RMGSL, que seus problemas transbordam os limites dos municípios que a integram por força da aceleração na dinâmica dos serviços, além das necessidades latentes como, por exemplo, o da materialização de políticas públicas de corte social que tratem de questões referentes ao saneamento básico, habitação, uso do solo e mobilidade urbana, as quais já foram indicadas na Carta de Upaon-Açu, datada de 2012.

Do ponto de vista formal, o processo de criação das regiões metropolitanas no Brasil se encontra disciplinado pela própria Constituição Federal, pelas constituições estaduais e leis complementares, como anteriormente salientados. São normas legais, que de alguma forma, têm contribuído para a consolidação, nos marcos legais-institucionais da metropolização no país. No caso da Grande São Luís, vemos que as alterações normativas dificultaram a propositura de ações destinadas ao atendimento das políticas metropolitanas.

É nessa perspectiva que, se busca analisar também, como o atual modelo de governança metropolitana, instituído pela LCE 174/2015 e vivenciado a partir de 2017 no âmbito da RMGSL, tem ocorrido na prática considerada a coadunação dos problemas de interesse comum e a articulação destas com as instâncias da gestão interfederativa.

#### 4.1 Características socioeconômica da RMGSL: uma percepção da dinâmica socioespacial

Sobre o território da RMGSL, segundo os dados do IBGE (2000, 2010 e 2016) para o ano de 2016, a área compreendida era de 9.304,6 km<sup>2</sup>, destacando-se os municípios de: Morros (18,43%), Alcântara (15,67%) e Icatu (15,57%). Pontua-se que, a capital São Luís, não apresenta uma área significativa neste recorte territorial que é de somente 8,97%. (MARANHÃO, 2017), explica a tabela 7 a seguir.

Tabela 7: Área territorial (km<sup>2</sup>), Variação absoluta e Participação (%) – RMGSL, Maranhão e Brasil - 2000, 2010, 2016 e 2017<sup>1</sup>

Abrangência	Área Territorial (km <sup>2</sup> )				Variação Absoluta		Participação 2016 (%)	
	2000	2010	2016	2017	(2010-2000)	(2017-2016)	No MA	Na RMGSL
Alcântara	1.489,0	1.486,7	1.457,9	1.110,3	-2,30	-347,60	0,4	15,67
Axixá	198,9	203,2	203,2	148,3	4,30	-54,83	0,1	2,18
Bacabeira	647,2	615,6	615,6	522,1	-31,60	-93,52	0,2	6,62
Cachoeira Grande	693,3	705,6	705,6	705,3	12,30	-0,33	0,2	7,58
Icatu	1.539,8	1.448,8	1.448,8	1.040,9	-91,00	-407,86	0,4	15,57
Morros	1.255,3	1.715,1	1.715,2	1.714,6	459,80	-0,57	0,5	18,43
Paço do Lumiar	119,3	124,8	122,8	123,8	5,50	0,95	0,0	1,32
Presidente Juscelino	457,1	354,7	354,7	354,5	-102,40	-0,20	0,1	3,81
Raposa	65,1	64,4	66,3	63,3	-0,70	-3,01	0,0	0,71
Rosário	674,4	685,0	685,0	606,3	10,60	-78,77	0,2	7,36
Santa Rita	766,4	706,4	706,4	751,1	-60,00	44,71	0,2	7,59
São José de Ribamar	434,2	388,4	388,4	175,6	-45,80	-212,82	0,1	4,17
São Luís	828,0	834,8	834,8	553,6	6,80	-281,16	0,3	8,97
<b>RMGSL</b>	<b>9.168,0</b>	<b>9.333,5</b>	<b>9.304,6</b>	<b>7.869,6</b>	<b>165,50</b>	<b>-1.434,99</b>	<b>2,8</b>	<b>100,00</b>
<b>Maranhão</b>	<b>331.918,0</b>	<b>331.935,5</b>	<b>331.936,9</b>	-	<b>17,50</b>	-	<b>100,0</b>	-
<b>Brasil</b>	<b>8.514.215,3</b>	<b>8.502.728,3</b>	<b>8.515.759,1</b>	-	<b>-11.487,00</b>	-	-	-

Fonte: Maranhão (2018, p. 1).

Quanto aos dados apresentados na tabela acima, compreendidos na perspectiva da escala registrada no Maranhão, a RMGSL ocupa apenas 2,8% do território, contudo, sobressai a taxa de população, isto é, os levantamentos apontam que 23,08% da população maranhense residem na Grande São Luís. (MARANHÃO, 2018).

É notório que a capital São Luís impulsiona essa dinâmica elevando, assim, o resultado “segundo a estimativa populacional<sup>21</sup> de 2016, a 67,43% do total da RMGSL e a 15,57% da população do Estado” (MARANHÃO, 2018, p. 2). No que se refere aos dados do Censo Demográfico de 2010, a RMGSL apresentava uma população de 1.492.370 habitantes, “que corresponde a um crescimento 22,10% em relação ao ano de 2000”. (MARANHÃO, 2018, p.

<sup>21</sup> Divulgadas anualmente pelo IBGE.

2). Abaixo, a tabela 8 apresenta os dados quantitativos referentes à população residente da RMGSL e à taxa média de crescimento de cada município dessa área metropolitana.

Tabela 8: População residente e Taxa média geométrica de crescimento anual (%) - RMGSL, Maranhão e Brasil - 2000, 2010 e 2017

Abrangência	População Residente			Taxa de crescimento	
	2000	2010	2017	(2010/2000)	(2017/2010)
Alcântara	21.224	21.851	21.673	0,29	-0,12
Axixá	10.108	11.407	11.975	1,22	0,62
Bacabeira	10.499	14.925	17.053	3,58	1,72
Cachoeira Grande	7.394	8.446	8.930	1,34	0,72
Icatu	21.522	25.145	26.835	1,57	0,83
Morros	14.005	17.783	19.282	2,42	1,04
Paço do Lumiar	76.161	105.121	122.420	3,28	1,90
Presidente Juscelino	10.416	11.541	12.656	1,03	1,18
Raposa	16.862	26.327	30.863	4,56	2,03
Rosário	33.642	39.576	42.314	1,64	0,86
Santa Rita	24.915	32.366	37.090	2,65	1,75
São José de Ribamar	107.366	163.045	176.418	4,27	1,10
São Luís	868.047	1.014.837	1.091.868	1,57	0,93
<b>RMGSL</b>	<b>1.222.161</b>	<b>1.492.370</b>	<b>1.619.377</b>	<b>2,02</b>	<b>1,05</b>
<b>Maranhão</b>	<b>5.642.960</b>	<b>6.574.789</b>	<b>7.000.229</b>	<b>1,54</b>	<b>0,80</b>
<b>Brasil</b>	<b>169.872.856</b>	<b>190.755.799</b>	<b>207.660.929</b>	<b>1,17</b>	<b>1,11</b>

Fonte: Maranhão (2018, p. 1).

Os dados identificados na tabela acima revelam que a RMGSL, nos anos de 2000, apresentou uma taxa de crescimento de 2,02% ao ano, maior que a média do estado. Raposa (4,56%), São José de Ribamar (4,27%), Bacabeira (3,58%) e Paço do Lumiar (3,28%) foram os municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento nesse período. No ano de 2017, a população residente passa a ser de 1.619.377 habitantes, registrando um crescimento maior do que o verificado no ano de 2010. “Contudo, percebe-se que, no período de 2010 a 2017, houve uma desaceleração das taxas de crescimento populacional para a maioria dos municípios, bem como para a própria RMGSL e para o Maranhão”. (MARANHÃO, 2018, p. 2).

Entre os anos de 1991 a 2017, a RMGSL apresentou uma densidade demográfica entre de 143,20 hab./km<sup>2</sup>, variando de 105,24 hab./km<sup>2</sup> a 174,04 hab./km<sup>2</sup> referência estas consideradas altas. (MARANHÃO, 2018, p. 2).

De acordo com o IBGE (2000 a 2010) a distribuição populacional, segundo a zona habitada, era de 1.166.781 residentes na zona urbana e 325.589 pessoas na zona rural; esse é o

crescimento populacional nos municípios da RMGSL, entre os anos de 1991 e 2010, quando se percebe um processo mais acelerado de urbanização.

É perceptível que a população da RMGSL se encontra distribuída de maneira desigual no seu território, como também é constatado por Burnett (2008, p. 209).

O crescimento urbano, através de polos de atração espalhados pelo território, implantado em 35 anos de urbanização modernista, vem construindo uma cidade dilatada, dispersa e heterogênea, com alta capacidade de consumo do solo urbano e grande extensão da infraestrutura construída. Frente ao uso indiscriminado dos recursos naturais e ao baixo aproveitamento dos serviços urbanos disponíveis – que tornam dispendiosa a manutenção da cidade –, caberia saber em que condições este estoque de áreas urbanizadas, ocupadas e vazias, será transmitido às gerações futuras.

Os principais motivos para a maior densidade populacional estar concentrada na zona urbana referem-se às expectativas de melhores condições de infraestrutura, de maior acesso à bens e serviços, busca de emprego, acesso à educação (principalmente universitário). No que concerne aos aspectos sociais, os municípios enfrentam visíveis problemas cuja natureza são os fenômenos de ordem socioeconômica.

Sobre esses aspectos econômicos, o atual modelo se reproduz a partir de uma dinâmica dicotômica, e que segrega espacialmente. O Produto Interno Bruto (PIB) da RMGSL, “representa 39,4% do PIB do Maranhão contabilizando R\$ 30,2 bilhões, destes, 87% está concentrado na Capital”. (MARANHÃO, 2017, p. 32). O saldo restante do PIB é dividido entre as cidades de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Bacabeira, representando 9% do PIB da RM; 4% são distribuídos entre Alcântara, Axixá, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Raposa, Rosário, Presidente Juscelino e Santa Rita.

É perceptível que a riqueza gerada na RMGSL está concentrada em São Luís, o que atrai um grande fluxo migratório originado pelos municípios limítrofes. Esse fluxo é determinante em razão da cidade-polo (São Luís) possuir o setor de maior destaque na economia, que é o de serviços, com ênfase para o comércio e o turismo.

Além disso, São Luís é um município polarizador em que se concentram as atividades industriais e de serviços, sendo esta, a com maior diversificação e qualidade na escala estadual e metropolitana, o que concorre para o intenso movimento pendular (FERREIRA, 2017), pulverizando “suas atividades setorializadas em outras regiões do estado, colocando em evidência os aspectos de logísticas de escoamento da produção no estado e Região Metropolitana”. (MARANHÃO, 2017, p. 35-36).

Nas últimas décadas, com a política habitacional promovida pelo governo federal, através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV-PAC), observou-se uma exponencial

elevação do setor da construção civil, destacando-se a cidade de São Luís, que concentrou 90% do valor adicionado industrial da RMGSL; seguido por São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Bacabeira. “O município de Rosário também se destaca pelo seu potencial para extração mineral, extraindo, principalmente, substâncias como granito, argila e areia”. (MARANHÃO, 2017, p. 36).

Outro setor de atividade muito determinante na característica econômica da RMGSL é a agropecuária, principalmente nos municípios de Presidente Juscelino, Icatu e Rosário. Apesar de se encontrar instalado nessa RM um ascendente complexo portuário e o principal distrito industrial do estado, ainda se destacam municípios com características rurais, a exemplo de Axixá, Presidente Juscelino e Cachoeira Grande.

Atualmente, a mancha urbana da RMGSL tem se expandido significativamente, resultado dos percentuais de crescimento nas últimas décadas. Vários municípios receberam investimentos do governo federal, no período de 2006 a 2014, impulsionando a construção de imóveis populares, grande parte do Programa Minha Casa, Minha Vida. Verifica-se, também, que essa RM apresenta um quadro de ocupações irregulares (“invasões”) que se intensificaram nessas últimas décadas. (IPEA, 2014b; FERREIRA, 2014).

Apesar do quadro aparente e meramente dicotômico, marcado principalmente pela deficiência de infraestrutura, a área urbana da região metropolitana, avança mesmo que de forma dispersa e desordenada, agravando a problemática das cidades que compõem a RMGSL. Imagina-se que, em razão da institucionalização da gestão compartilhada verificada desde 2017, seja possível a execução de políticas metropolitanas adequadas a mitigar o conflito espacial vivenciado nas últimas décadas.

#### **4.2 A (re)produção do espaço desigual: a dinâmica socioespacial na RMGSL**

A metropolização se tem caracterizado como atributo para o desenvolvimento de uma centralidade trazendo, como consequência, a capacidade de atração de fluxos de pessoas e bens, e de recursos de diferentes naturezas. Torna-se, desse modo, peça fundamental para a dinâmica capitalista, a partir da conjuntura do centro do poder, o centro da produção e de realização do capitalismo. (COSTA, 2012).

As transformações por que passa o capitalismo causam efeitos importantes sobre as RMs: maior velocidade dos fluxos financeiros e de mercadorias, em um mercado cada vez mais internacionalizado; reestruturação produtiva da atividade industrial, que permite a fragmentação de sua produção; e a dinâmica do setor de serviços, que se transforma e contribui, seja para a velocidade dos fluxos financeiros e comerciais, seja para a reestruturação produtiva. Estas transformações geram maiores incertezas quanto à localização das atividades no território e, assim, reforçam a centralidade e o papel atual das metrópoles no mundo. (IPEA, 2010, p.642).

A produção do espaço encontra-se imbricadamente correlacionada à produção da natureza, ou seja, o homem produz a natureza ao intervir nela, para além da produção do próprio espaço. Nessa perspectiva, seguindo a linha de raciocínio de Smith (1988), o espaço se mostra primordial para a concretização do modo de produção do capitalismo, ensejando com isso, a segregação espacial, bem como, o estabelecimento de novos centros produtivos.

Verifica-se que, os problemas desenvolvidos pelo crescimento desordenado das cidades, como afirma Smith (1988), proporcionaram a grande problemática em seus diversos aspectos, demonstrando um processo de produção do espaço caracterizado enquanto desigual na sua dinâmica socioespacial do ambiente urbano.

No entanto, é notório que o processo institucional e socioespacial de metropolização que vem ocorrendo no país tem como uma de suas marcas o esvaziamento político e institucional da questão metropolitana, expressando imprecisões conceituais e jurídicas, fragmentação institucional e “desinteresse” dos atores sociais.

Surge como indagação o porquê que ocorre o desinteresse da maioria da população brasileira, se as áreas urbanas abrigam o maior contingente da população (84% do total nacional, em 2010), concentrando mais de 80 regiões metropolitanas e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), totalizando 83 regiões legalmente instituídas. (IPEA, 2018).

Contemplam esse total de 83 RMs, o número de 1.183 municípios, correspondendo a 21% das cidades, distribuídos por 25 estados brasileiros. Segundo dados do IBGE (2016), a população referente às RMs totaliza 113 milhões de habitantes, representando 55% da população total do país. Esses números servem para reforçar que, o descontentamento dos brasileiros que vivem em RMs, se deve à falta de valorização da esfera regional agravada pela tímida agenda de fortalecimento da democracia. Com isso, surgem os interesses dos grandes investimentos que idealizam, nesses locais, o espaço perfeito para a reprodução ampliada do capital e para a produção e consumo do espaço, gerando consequências quanto ao uso e ocupação do solo, entre outras políticas públicas.

Compreender a metropolização no Brasil é um exercício que exige um olhar para além da dinâmica socioespacial, ou seja, entender a engrenagem da reprodução do espaço é perceber

como a esfera do regional se encontra atrelada e articulada às imposições do capitalismo demandando, com isso, transformações e incertezas no território.

Nessa senda, o espaço se apresenta como o próprio objeto de consumo. Tal situação é facilmente verificada a partir do próprio meio ambiente que é consumido, por exemplo, pela localização de grandes empreendimentos imobiliários.

Na RM da Grande São Luís, é nítido esse cenário, haja vista que, de um lado, apresentam-se as construções imobiliárias da iniciativa privada, como por exemplo, condomínios de luxo, que são implantados nas áreas de metros quadrados mais caros; na contramão da oferta e do consumo desses espaços, têm-se os empreendimentos de interesse social e popular, financiados pelo governo federal, o Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sendo erguidos em locais com deficiente serviço de infraestrutura, em razão, especificamente, do valor a ser ofertado por essas unidades habitacionais. (CARVALHO et al., 2014b).

Apesar desses projetos habitacionais de interesse social, visando à diminuição do *déficit* habitacional e à redução de assentamentos precários, percebe-se que a relação é muito mais onerosa do que benéfica às cidades, pois ocorre o aumento da problemática às demais FPICs, cuja situação é perfeitamente constatada na RMGSL, que tem aprovado a construção de residenciais sem levar em conta os atendimentos essenciais de serviços públicos. Maricato (2013, p. 23) afirma que: “Foram lançados o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, desenhado por empresários da construção e do mercado imobiliário, em parceria com o governo federal”.

Na Grande São Luís, o *boom* imobiliário vai trazer proporções desastrosas como levantado na pesquisa do IPEA (2014b, p. 32):

Os condomínios são construídos, em sua maioria, em locais longínquos, sem infraestrutura de saneamento ambiental (esgotamento, abastecimento de água e manejo de resíduos sólidos), pavimentação asfáltica e transporte público, visto que não existe previsão para expansão de linhas e frota de ônibus, nem para a criação de novos modais de transporte. Além dessa carência de infraestrutura, para atender aos novos moradores, é necessária a ampliação das redes de educação e saúde que já se encontram precarizadas, ou seja, esgarçando as responsabilidades das administrações municipais.

A crise da moradia é identificada como sendo um dos maiores desafios urbanos da atualidade, pois além dos critérios quantitativos, a situação é agravada ainda mais pela ausência de políticas públicas voltadas para a adequada consolidação e implantação desses conjuntos residenciais de interesse social. Na RMGSL, por exemplo, "devido à falta de extensões de terras com valor acessível para a construção das residências nas áreas urbanizadas, sendo estas

encontradas em locais distantes do centro da cidade ou ditas periferias", vai se alinhar com a tese do favorecimento de interesses privados.

É urgente a viabilização de um cenário que possibilite a adequada promoção e diminuição do *déficit* habitacional sem que isso esteja implicado na substituição de um assentamento precário por outra condição de moradia deficitária quanto aos equipamentos públicos necessários para uma relação harmoniosa com o espaço produzido.

Sobre essa distorção em nível do ordenamento do espaço urbano, Maricato (2013, p. 24) considera que:

A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas, diante de urbanistas perplexos. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram expulsos para a periferia da periferia.

Essa dicotomia do consumo do espaço, a partir da construção dos empreendimentos imobiliários, vivenciado pela sociedade da RMGSL, expressa, de forma latente, o processo de segregação espacial. Desta ideia, o espaço enquanto produto dessa relação em princípio dicotômica, Gottdiene (2010, p. 129) considera que:

Assim, o próprio *design* espacial pode ser convertido em mercadoria, juntamente com a terra, algo que arquitetos, planejadores de cidade e turistas conheceram por algum tempo. Desse modo, as relações socioespaciais impregnam o modo de produção ao mesmo tempo como produtor e produto, relação e objeto, mesma maneira dialética que opõe à redução a preocupações de classe ou de território.

É válido destacar que o espaço não deve ser entendido apenas enquanto resultante de parte das forças e meios de produção, mas como produto dialético dessa equação.

Na atual conjuntura do espaço urbano brasileiro, Maricato (2013), diante das manifestações ocorridas em 2013 (#Vemprarua), defende que a melhoria das condições de vida não se encontra atrelada apenas a “melhores salários ou com melhor distribuição de renda”. (MARICATO, 2013, p. 19). Para a autora, a concretização de condições de vida desejáveis, depende, também, de políticas públicas urbanas que assegurem a realização da reprodução social de forma a garantir suas reais melhorias no espaço urbano.

Essas garantias implicariam na consolidação dos direitos fundamentais promovendo a integração e uma justa distribuição dos serviços essenciais à boa qualidade da urbe. Entretanto, várias questões se apresentam enquanto entraves para a concretização de direitos fundamentais alcançadas a partir da efetiva execução de políticas públicas de natureza social.

Assim, o conhecimento e o reconhecimento de que o cenário da dinâmica de crescimento vivenciado nos últimos anos, no caso singular da RMGSL, foi pautado no desencontro entre o planejamento, a organização e a participação dos entes federativos, em especial, na efetivação das funções públicas do uso do solo, saneamento ambiental e mobilidade urbana.

Esse quadro da ausência de planejamento e organização de políticas metropolitanas é corroborado pela desatualização dos planos diretores dos municípios da RMGSL. Percebe-se que os municípios não cumprem as determinações do Estatuto da Cidade, o que origina uma série de deficiências estruturais sentidas na própria organização da cidade. Assim, a tabela 9 abaixo demonstra a existência de planos diretores dos municípios integrantes da RMGSL.

Tabela 9: Plano Diretor na Região Metropolitana da Grande São Luís

PLANO/MUNICÍPIO	PLANO OU LEI MUNICIPAL EXISTENTE	PLANO OU LEI MUNICIPAL EM ELABORAÇÃO / REVISÃO	NÃO POSSUI O PLANO OU LEI MUNICIPAL
Alcântara	sim (2006) Lei nº 310/2006	...	...
Axixá	...	...	não possui
Bacabeira	sim (2007) Lei 205/2007	...	...
Cachoeira Grande	—	...	não possui
Icatu	sim (2006) Lei nº	...	...
Morros	sim (2018) Lei nº 019/2018	...	...
Paço do Lumiar	sim (2006) Lei nº 335/2006	...	...
Presidente Juscelino	...	sim (2018)	...
Raposa	sim (2006) Lei nº 113/2006	...	...
Rosário	sim (2006) Lei nº 012/2006	...	...
Santa Rita	sim (2006)	...	...
São José de Ribamar	...	sim de 2006 (processo de revisão em 2018)	...
São Luís	sim (2006) Lei nº 4669/2006	...	...

Fonte: Maranhão (2018, p. 31).

Dentre as municipalidades integrantes da RMGSL, apenas Axixá (11.407 habitantes) e Cachoeira Grande (8.446 habitantes), não dispõem de plano diretor. A ausência desse

normativo pode ser justificada em razão do próprio Estatuto da Cidade que exime cidades com menos de 20.000 habitantes da sua elaboração.

Com exceção de Morros, que teve seu plano aprovado em 2017, todas as demais municipalidades encontram-se com seu instrumento normativo desatualizado, porém, verifica-se que as cidades de São Luís, São José de Ribamar e Presidente Juscelino, estão em processo de revisão. Portanto, a tabela apresentada aponta o quão frágil se mostra a dinâmica da RM, uma vez que o plano das municipalidades está em descompasso com a legislação e, por isso, não serve enquanto principal ferramenta de condução de planejamento e diretrizes para a articulação e desenvolvimento das políticas públicas da Grande São Luís.

Entretanto, a partir das diretrizes do Estatuto da Metrópole, é necessário que as RMs elaborem o instrumento de planejamento. Nesse caso, na RMGSL, encontra-se em elaboração o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com prazo de finalização estabelecido para 2021. Nessa atual conjuntura, destaca-se que os municípios são obrigados a compatibilizar seu plano diretor com o PDDI. As municipalidades deverão respeitar o prazo estabelecido no Estatuto da Metrópole: o de três anos após a aprovação do instrumento de planejamento da RM.

Sobre a harmonia político-institucional desse espaço, Oliveira Júnior (2009, p. 40) considera que:

Os deveres de proteção aos direitos fundamentais serão levados a sério quando a independência e harmonia entre os Poderes forem capazes de gerar independência e harmonia para as minorias excluídas do acesso aos direitos fundamentais mais básicos, num caminho necessário à conquista da sua própria condição humana.

Nessa esteira, é revelador a postura omissa do poder público quanto à garantia de políticas públicas sociais atinentes às questões metropolitanas. No caso específico da RMGSL, o debate formado em torno das funções públicas de interesse comum ganhou repercussão pelo fato dos governos municipais se eximirem de um controle urbano metropolitano, ocasionando imensos transtornos sentidos e vivenciados pelos que moram nas cidades da RMGSL.

Desta forma, na RMGSL identificou-se que o processo de urbanização foi estabelecido de forma desordenado, transformando o espaço urbano em mero produto de interesses capitalistas, além disso, o espaço urbano ganhou conotação de servir enquanto instrumento político para promover os interesses do poder municipal e estadual.

Sobre a situação apontada acima, compreende-se que a produção do espaço geográfico desigual é uma ferramenta essencial para a manutenção do sistema capitalista. Esse desdobramento pode ser verificado a partir da posição do Estado enquanto instrumento para impor a organização do espaço urbano, atendendo aos interesses do capital.

A produção do espaço desigual é apontada por Harvey (2005) como produto da sociedade capitalista, na qual a cidade dos dias atuais reproduz, no espaço geográfico, a desigualdade inerente a esse modo de produção. Dessa forma, podemos afirmar que é no espaço urbano onde ocorrem as relações capitalistas de produção e das relações de trabalho, e nessa justaposição que o papel do Estado se destaca enquanto garantidor dessas relações.

Ainda sobre a figura do Estado no processo de regulação das relações capitalistas e das relações de trabalho, Harvey (2005, p. 85) vai salientar que:

A produção e troca capitalista são inerentemente “anárquicas”. Os indivíduos, todos em busca dos seus interesses privados, não podem levar em consideração “o interesse comum”, mesmo o da classe capitalista, em suas ações. Portanto, o Estado capitalista também tem de funcionar como veículo pelo qual os interesses de classe dos capitalistas se expressam em todos os campos da produção, da circulação e da troca. Ele desempenha um papel importante na regulação de competição, na regulação da exploração do trabalho [...] e, geralmente, estabelecendo um piso sob os processos de exploração e acumulação capitalista. O Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestrutura sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível com lucro.

Nessa perspectiva, as diferenças geográficas são criadas para estabelecer um dualismo que, segundo Harvey (2011, p. 137) revela que “a produção do espaço em geral e da urbanização em particular, tornou-se um importante negócio no sistema capitalista”, e isso vai resultar em uma forma de absorver excedentes.

#### **4.3 A interface da dinâmica socioespacial no processo de (re)configuração da governança metropolitana**

O atual cenário da gestão compartilhada entre os municípios integrantes da RM, reconfigurado a partir da hodierna legislação, Lei Complementar Estadual nº 174/2015, apresenta como instâncias de gestão: Colegiado Metropolitano, Conselho Participativo, Conferência, Agência Executiva Metropolitana, Fundo Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Na realidade e, apesar do dinamismo da RMGSL desde 1998, os estudos das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 1993 e 2008 classificam essa forma espacial como uma aglomeração urbana, porém, é legalmente reconhecida como região metropolitana. Convém ressaltar que, esse processo de crescimento demográfico materializou-se de forma contínua, culminando em sérios problemas como degradação do solo urbano, saneamento básico insatisfatório, constante agressão e degradação do meio ambiente, e um atendimento

inadequado da mobilidade urbana, afetando diretamente a população regional umbilicalmente dependente desses serviços. (BRITO et al., 2013).

Sobre tal cenário, Harvey (2011, p. 121) afirma que a “expansão para zonas urbanas tem exercido enormes pressões no uso dos solos, desempenhando, assim, um papel fundamental no aumento do valor das terras e das rendas nas mãos de capitalistas fundiários e de promotores imobiliários”.

Para Harvey (2011, p. 123) a produção desses espaços pode ser compreendida na seguinte perspectiva:

[...] criam-se paisagens humanas de diferença geográfica em que as relações sociais e os sistemas de produção, os estilos de vida quotidiana, as tecnologias e as formas organizacionais, e as relações com a natureza se associam a disposições institucionais para produzir lugares distintos com qualidade diferentes. Por seu lado, esses lugares são marcados por políticas distintas e por maneiras de viver contestadas.

Em síntese, a garantia da correta distribuição de serviços, bens e espaços, são as prerrogativas para o acesso às melhores condições de vida, proporcionando aos cidadãos a garantia e efetiva concretização de políticas públicas. Contudo, o que se verifica no espaço da RMGSL é o desencontro dessas garantias essenciais para o bem-estar da sociedade, acarretando em um deficitário espaço metropolitano.

Diante desse quadro caótico de estabelecimento de uma governança compartilhada, surge o Estatuto da Metrópole, no plano federal, com o fundamento de regulamentação das unidades territoriais urbanas e sua institucionalização como RMs para a realização das FPIC.

Além do pressuposto constitucional dos mecanismos de controle e de participação popular, foi somente com as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), a partir da necessidade de propagação da gestão democrática das políticas públicas urbano específicos de uma região metropolitana, que o controle e a participação social nas aglomerações urbanas ganharam considerável importância. Sabe-se que a participação popular é um importante instrumento no processo democrático com base no controle social, o que efetivará a gestão transparente, permitindo assim, a interação da sociedade e a propositura de ações e políticas voltadas a questão metropolitana.

Contudo, diante de grandes avanços, tanto nos aspectos legais, conceituais e de governança, alguns autores, como a Rosa Moura (2015) defendem que controvérsias poderão ser suscitadas em razão da prestação de determinados serviços públicos essenciais, sendo que essa questão da redistribuição das competências para a execução das FPIC pode se tornar (ou continuar) um entrave para a consolidação das políticas públicas em regiões metropolitanas, ocasionando, com isso, um provável empecilho para a instauração da governança plena.

O jurista brasileiro Grau (1974, p. 40), muito antes da atual conjuntura do pacto federativo, já se pronunciava acerca dos principais problemas institucionais das regiões metropolitanas no Brasil, ao citar, por exemplo, “a inexistência de um sistema de coordenação e comunicação entre as unidades administrativas dos governos atuantes na região, quer entre as do mesmo, quer entre as dos diferentes níveis político-administrativos”.

O cenário é corroborado pelas limitações dos municípios quanto à estrutura administrativa e aos instrumentos de política urbana, contribuindo para ausência de planejamento, o que causa preocupação. Essa discussão também foi enfatizada por Lubambo *et al.* (2014, p. 138) que afirmam que “o papel político e institucional dos municípios que compõem a metrópole não tem sido considerado adequadamente quando se precisa fazer a gestão das funções públicas de interesse comum entre outras políticas municipais”.

No entanto, para Costa (2012, p. 22) “o esvaziamento da questão metropolitana no campo das políticas públicas e [...] a fragilização da gestão desses espaços”, ocorreu com a Constituição Federal de 1988, ao transferir, aos estados, a responsabilidade para legislar. Estes, tornaram-se os únicos responsáveis pelo sucesso das políticas pertinentes às aglomerações urbanas. Foi assim, transferida para essas unidades federativas, também, a responsabilidade pela construção e viabilização da gestão metropolitana compartilhada, processo que se tornou passível de múltiplos entendimentos.

Sobre esse entendimento Moura (2015, p. 3) afirma que houve um desinteresse por parte dos governos estaduais e municipais em concretizar a governança interfederativa, e

Ademais, entre as RMs institucionalizadas, poucas tiveram como motivação o efetivo exercício das FPIC, e um número menor ainda concretizou a composição de estruturas de governança democrática. Ou seja, criar RMs tornou-se uma ação meramente política nos estados, porém completamente ineficaz para assumir os desafios mais típicos das aglomerações – como o transporte público, o abastecimento de água, a coleta e o destino de resíduos, entre outros – que exigem a atuação coordenada entre municípios e entre instâncias de governo, com participação da sociedade.

Hodiernamente, sobre o assunto, o esvaziamento institucional das RMs verificado, tanto na política financeira quanto nos próprios órgãos de gestão, se constitui um problema que ganha contornos mais acirrados pela questão imperativa dos interesses entre municípios e o estado. A partir da Constituição Federal de 1988, o processo de instituição das RMs é marcado “pela descentralização política e pela autonomia municipal, críticas aos modelos centrais e autoritários de política e planejamento urbano; pela transferência das incumbências da política metropolitana aos estados”. (IPEA, 2010, p. 653).

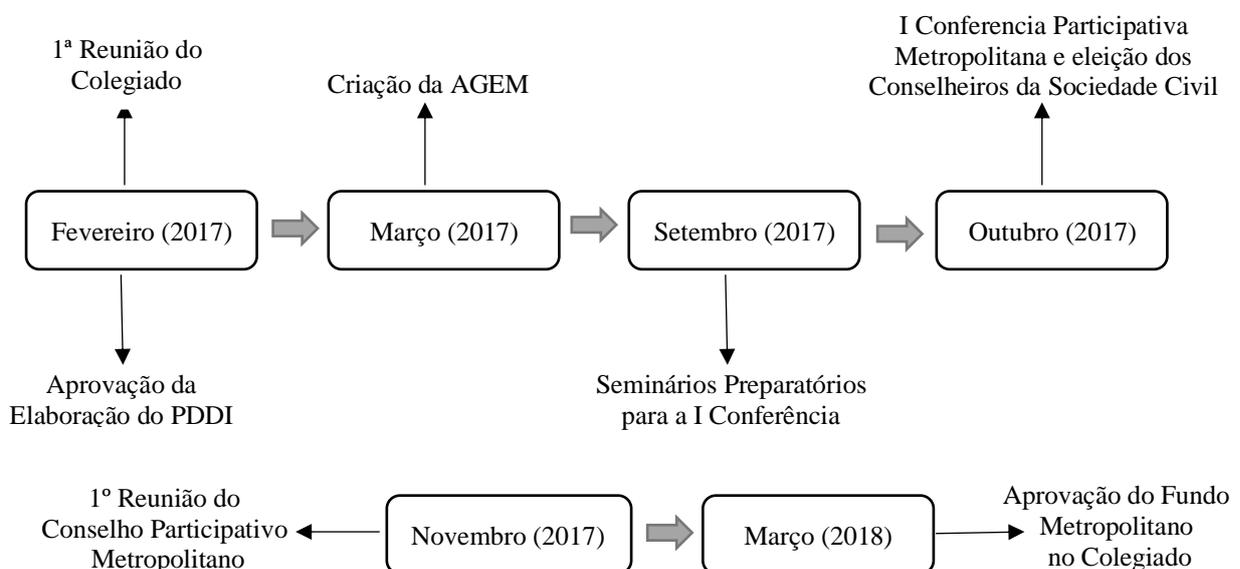
#### 4.4 Análise da LCE 174/2015 e as suas implicações na consolidação da governança da RMGSL

Constituída de 13 municípios, a Região Metropolitana da Grande São Luís, tem, na capital maranhense, seu núcleo, tendo destaque esse espaço metropolitano por causa do tamanho populacional e porte econômico. Da mesma forma, por se concentrar na cidade de São Luís, as atividades do setor industrial e de serviços, este representado por: redes de supermercados regionais; hospitais de maior complexidade (rede pública e privada); dos shoppings centers; aeroporto internacional; além de se concentrar as principais universidades públicas e privadas.

Diferente da LCE 069/2003, a legislação em vigência, LCE 174/2015, trouxe no bojo dos seus dispositivos a justificativa mínima para a criação e instituição da RM da Grande São Luís; definição das FPICs; instituição do sistema de gestão; criação de conselhos deliberativo e consultivo, e; criação de fundo específico.

Como já mencionado no terceiro capítulo, a promulgação da LCE 174/2015, desenhou um novo cenário jurídico-institucional da gestão compartilhada da RMGSL e, em uma perspectiva de avanço do debate quanto à sua aplicabilidade, a atual legislação saiu do plano normativo passando a ter eficácia objetiva quanto a sua aplicabilidade social. Dessa forma, segundo a cronologia das atividades, a figura 3, apresenta uma linha do tempo sobre a efetivação das instâncias da governança na Grande São Luís.

Figura 3: Esquema da efetivação das instâncias da governança da RMGSL



Sobre a gestão compartilhada, a LCE 174/2015 apresentou no seu Art. 6º a estrutura da governança metropolitana, trazendo as seguintes instâncias: Colegiado Metropolitano; Conferência e Conselho Participativo Metropolitano; Agência Executiva Metropolitana; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Ao contrário do que contido nas legislações anteriores, a adesão de um município à RMGSL precisa obedecer a critérios, como a articulação funcional entre os municípios, inserção na Região de Influência da Cidade de São Luís (REGIC), existência ou necessidade de funções públicas de interesse comum, relevante movimento pendular da população para trabalho e/ou estudo.

Quanto às funções públicas de interesse comum, estas deverão ser executadas a partir do exposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Sobre esse plano, segundo informações obtidas na Agência Executiva Metropolitana e na Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), a elaboração já se encontra avançada, já tendo sido realizadas nos municípios da Grande São Luís, as audiências públicas referentes ao diagnóstico dos eixos territorial, sociodemográfico, economia, mobilidade e institucional.

A LCE 174/2015, Art. 4º, apresenta como principais campos funcionais:

1. Saneamento básico;
2. Planejamento e Uso do Solo;
3. Meio ambiente e recursos hídricos
4. Transporte e sistema hidroviário;
5. Política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola;
6. Segurança pública.

O processo de elaboração do PDDI teve início com o levantamento de informações sistematizadas pela SAAM, intitulado de “Estudo Técnico da RMGSL”. (MARANHÃO, 2017). Após este trabalho, o passo seguinte foi a formulação do Termo de Referência para os trâmites administrativos para contratação da empresa responsável para realizar os estudos e diagnóstico dessa RM.

Ainda, foi firmado o Convênio de Cooperação Técnica para a elaboração de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais com o IMESC, e a aprovação do Plano de Trabalho, em 17 de março de 2017. Sobre a fiscalização do contrato nº 012/2017, a elaboração do PDDI está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), e o valor do contrato foi de R\$ 854.112,37.

Venceu a licitação a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FAPEAD), cujo trabalho priorizou a composição da equipe com profissionais da Universidade Estadual do

Maranhão (UEMA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

O trabalho tem sido desenvolvido através da parceria institucional da SECID, IMESC e AGEM. A SECID, sendo a responsável pelo contrato, o IMESC, pela realização da coordenação técnica, e a AGEM, por promover a validação das etapas da elaboração do instrumento de planejamento nas instâncias representativas da governança interfederativa, como o Conselho Participativo Metropolitano e o Colegiado Metropolitano. A própria legislação estadual estipula, como requisito, a validação das etapas do PDDI nas instâncias deliberativas e consultivas da gestão. Vale pontuar que os eixos temáticos do PDDI foram discutidos durante a I Conferência Metropolitana da Grande São Luís.

Consta no Plano de Trabalho do PDDI as seguintes etapas: a) Etapa 01 – Instalação, Plano de trabalho, Comunicação e Mobilização Social; b) Etapa 02 – Diagnóstico Participativo da Grande São Luís; c) Etapa 03 – Macrodiretrizes de desenvolvimento metropolitano; d) Etapa 04 – Macrozoneamento da Grande São Luís; e) Etapa 05 – Anteprojeto de Lei do PDDI.

Contudo, apesar do cenário institucional ser propício para a viabilização desse instrumento de planejamento, o cronograma de trabalho encontra-se em atraso, o que acarretará a postergação do prazo de entrega do PDDI. Segundo informações da SAAM, o prazo previsto para a conclusão será em dezembro de 2021<sup>22</sup>. É importante ressaltar que, após a finalização do PDDI, os municípios da RMGSL deverão compatibilizar seus planos diretores com o instrumento de planejamento metropolitano, quer seja, o da região metropolitana em questão.

Ademais, encontra-se em efetivo funcionamento o Colegiado Metropolitano, que já se reuniu para deliberações em três ocasiões: em 2 de fevereiro de 2017, 1º de agosto de 2017, e, 26 de março de 2018. Com poder deliberativo e consultivo, tem na sua formação, o governador do estado do Maranhão como presidente dessa instância, secretários de estado<sup>23</sup> e os prefeitos

---

<sup>22</sup> O prazo inicialmente estabelecido para o término era dezembro de 2020. Porém, em razão da pandemia em decorrência da doença Covid-19 (causada pelo vulgarmente conhecido como “coronavírus”), as atividades até junho de 2020, encontravam-se suspensas.

<sup>23</sup> LCE 174/2015, Art. 7º O Colegiado Metropolitano é composto por:

- I - Governador do Estado;
- II - Secretário de Estado da Casa Civil;
- III - Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano;
- IV - Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V - Secretário de Estado de Assuntos Políticos e Federativos;
- VI - Secretário de Estado da Infraestrutura;
- VII - Secretário de Estado da Saúde;
- VIII - Secretário de Estado do Desenvolvimento Social;
- IX - Secretário de Estado do Meio Ambiente e de Recursos Naturais;
- X - Secretário de Estado do Turismo;
- XI - Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária;
- XII - Secretário de Estado de Indústria e Comércio;

dos municípios que compõem a RMGSL. O Colegiado já tratou de temas relevantes para o domínio metropolitano da Grande São Luís, como, a aprovação da elaboração do PDDI, do Plano de Resíduo Sólido Metropolitano, aprovação do Fundo Metropolitano e a convocação da I Conferência.

Em razão do instrumento de planejamento ainda estar em elaboração, dispõe a LCE 174/2015, art. 8º, que o Colegiado Metropolitano expedirá instruções provisórias de definições de programas e projetos de funções públicas de interesse comum enquanto não for aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Sobre o planejamento e a execução das FPICs, a estrutura da governança trouxe, como instância, a Agência Executiva Metropolitana<sup>24</sup> (AGEM), autarquia estadual vinculada à

- 
- XIII - Secretário de Estado da Educação;
  - XIV - Prefeito do Município de Alcântara;
  - XV - Prefeito do Município de Axixá;
  - XVI - Prefeito do Município de Bacabeira;
  - XVII - Prefeito do Município de Cachoeira Grande;
  - XVIII - Prefeito do Município de Icatu;
  - XIX - Prefeito do Município de Morros;
  - XX - Prefeito do Município de Paço do Lumiar;
  - XXI - Prefeito do Município de Presidente Juscelino;
  - XXII - Prefeito do Município de Raposa;
  - XXIII - Prefeito do Município de Rosário;
  - XXIV - Prefeito do Município de Santa Rita;
  - XXV - Prefeito do Município de São José de Ribamar;
  - XXVI - Prefeito do Município de São Luís.

<sup>24</sup> LCE 174/2015, Art. 15. A Agência Executiva Metropolitana, autarquia estadual a ser criada em lei, possui as seguintes competências:

- I - Articular-se com os Municípios integrantes da RMGSL, com órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais, federais e internacionais, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum, na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI);
- II - Consolidar as informações dos programas e projetos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para inclusão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado e dos Municípios da RMGSL;
- III - Disponibilizar assessoria técnica e organizacional aos municípios da região metropolitana, acompanhando a elaboração e revisão dos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, para compatibilização de seus conteúdos com o interesse metropolitano expresso no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI);
- IV - Promover diagnósticos da realidade socioeconômica municipal e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais afins e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado;
- V - Elaborar e manter estudos técnicos de interesse regional e constituir banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;
- VI - Promover a implementação de programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), bem como fiscalizar e avaliar sua execução, propondo ao Colegiado Metropolitano ajustes necessários;
- VII - Articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMGSL;
- VIII - Fornecer suporte técnico e administrativo ao Colegiado Metropolitano, bem como articular e coordenar a atuação das Câmaras Setoriais instituídas por ele;
- IX - Gerir os recursos do Fundo Metropolitano, submetendo os instrumentos de controle financeiros à apreciação e deliberação do Comitê de Orientação e Fiscalização constituído por membros do Colegiado Metropolitano, do Conselho Participativo e Agência Executiva Metropolitana;

Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), e que foi criada pela Medida Provisória nº 229, de 2 de fevereiro de 2017, convertida na Lei 10.567, em 15 de março de 2017<sup>25</sup>.

A Agência Executiva Metropolitana tem como principal competência, de acordo com a LCE 174/2015, Art. 15: articular-se com os municípios integrantes da RMGSL, visando o planejamento integrado e o cumprimento das FPICs; assessoria técnica e organizacional aos municípios da RMGSL; realizar os diagnósticos da realidade socioeconômica municipal e no âmbito metropolitano; gerir os recursos do Fundo Metropolitano e; arrecadar as receitas próprias.

Outras importantes atribuições da AGEM dizem respeito ao assessoramento técnico e administrativo ao Colegiado Metropolitano e ao Conselho Participativo, além de ser responsável pela realização da Conferência e do pleito eleitoral para a escolha dos representantes da sociedade civil organizada, que, de acordo com o Estatuto da Metrópole, deverá, também, compor este conselho participativo.

De antemão, referente à questão da participação popular, instrumento que teoricamente consolida o processo democrático com base no controle social e gestão transparente, alinhado à ideia de governança, como apresentado no primeiro capítulo, a atual referência normativa atende aos requisitos garantindo um importante instrumento na gestão interfederativa, que é o Conselho Participativo Metropolitano.

O Conselho supracitado é composto por 13 representantes dos municípios da RMGSL e 17 representantes de segmentos da sociedade civil organizada, sendo presidido pelo presidente da Agência Executiva Metropolitana, conforme a disposição a seguir:

- II - 1 (um) representante do Município de Alcântara;
- III - 1 (um) representante do Município de Axixá;
- IV - 1 (um) representante do Município de Bacabeira;
- V - 1 (um) representante do Município de Cachoeira Grande;
- VI - 1 (um) representante do Município de Icatu;
- VII - 1 (um) representante do Município de Morros;
- VIII - 1 (um) representante do Município de Paço do Lumiar;
- IX - 1 (um) representante do Município de Presidente Juscelino;
- X - 1 (um) representante do Município de Raposa;
- XI - 1 (um) representante do Município de Rosário;
- XII - 1 (um) representante do Município de Santa Rita;

---

X - Arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;

Parágrafo único. A direção executiva da autarquia será exercida por 1 (um) Presidente e 2(dois) Diretores, aos quais serão atribuídas funções técnicas e administrativas.

<sup>25</sup> A AGEM teve como primeiro presidente Pedro Lucas Fernandes, à época vereador da Câmara Municipal de São Luís, que ficou à frente do cargo até 2018. Atualmente, encontra-se à frente da pasta o Lívio Jonas Mendonça Corrêa, que anteriormente, era o responsável pela Diretoria de Programas e Projetos da AGEM.

XIII - 1 (um) representante do Município de São José de Ribamar;  
 XIV - 1 (um) representante do Município de São Luís;  
 XV - 2 (dois) representantes dos movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte;  
 XVI - 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores;  
 XVII - 2 (dois) representantes de entidades empresariais;  
 XVIII - 2 (dois) representantes de conselhos profissionais;  
 XIX - 2 (dois) representantes de instituições universitárias;  
 XX - 3 (três) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte, etc.);  
 XXI - 4 (quatro) representantes dos Conselhos das Cidades dos municípios integrantes da RMGSL (LCE 174/2015, Art. 11).

Seguindo a agenda propositiva de efetivação das instâncias da governança, foi realizada a I Conferência Metropolitana da RMGSL, em outubro de 2017, que visava à expansão do olhar para a recém-implantada gestão interfederativa, alinhado ao discurso da consolidação dos instrumentos de planejamento vitais ao sucesso e manutenção dessa política.

Como dispõe a LCE 174/15 no seu Art. 13, que trata sobre a composição do Conselho Participativo, é no momento da Conferência que, também, é realizada a eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil organizada, obedecendo ao mandato de dois anos.

Com base no Decreto de Convocação da I Conferência, aprovado pelo Colegiado Metropolitano em 1º de agosto de 2017, os objetivos elencados foram:

Art. 2º - A I Conferência Metropolitana da RMGSL tem por objetivos:  
 I – Apresentar a atual conjuntura da governança interfederativa, reestruturada a partir da LCE 174/15;  
 II – Mobilizar representantes do poder público estadual, dos municípios da RMGSL e dos diversos segmentos da sociedade civil em torno de funções públicas de interesse comum;  
 III - Valorização do planejamento e da gestão organizada e articulada das funções de interesse comum para o enfrentamento dos problemas metropolitanos;  
 IV – Eleger os membros do Conselho Deliberativo da RMGSL, representantes da sociedade civil, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015.

A eleição dos representantes da sociedade civil organizada para o Conselho Participativo Metropolitano ocorreu no segundo dia da Conferência, e teve 130 candidatos inscritos. O processo de escolha dos representantes aconteceu sem contratemplos, sendo eleitos os seguintes membros, conforme segue na tabela 10:

Tabela 10: Representantes da sociedade civil no Conselho Participativo Metropolitano

<b>Seguimento da Sociedade Civil</b>	<b>Conselheiro Eleito</b>	<b>Entidade</b>	<b>Município</b>
Movimento Popular	Ricardo Marques Neves	Associação Novo Araçagy	São José de Ribamar
Movimento Popular	Wellington Silva Batalha	Associação dos Moradores do Residencial José Reinaldo Tavares	São Luís
Entidade Sindical de Trabalhadores	Aure Meire Veras Carvalho	Associação de Pescadores do Município de São José de Ribamar	São José de Ribamar
Entidade Sindical de Trabalhadores	Natanael Silva Rodrigues	Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais de morros	Morros
Instituição Universitária	Claudia Gomes Madeira	Universidade Federal do Maranhão	São Luís
Instituição Universitária	Fernando Glauco Costa	Instituto Federal do Maranhão	São José de Ribamar
Entidades Empresarial	Letícia Aragão Duarte Nunes	Sindicato das Indústrias e Construção Civil MA	São Luís
Entidade Empresarial	José Ribamar Pires Rocha	Cooperativa de Transporte Alternativa de Passageiro	Paço do Lumiar
Conselho Profissional	Anna Caroline Marques Pinheiro Salgado	Ordem dos Advogados do Brasil- OAB-MA	São José de Ribamar
Conselho das Cidades	Bismarck Antônio R. Pires	Conselho das Cidades	Rosário

Fonte: Elaboração da autora. (2020).

Dados: Agência Executiva Metropolitana.

No processo de implementação e consolidação e da governança no sentido do que discutido no segundo capítulo, o grande entrave é a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão (VILLAS BÔAS, 2016a; ANDRÉ-JEAN ARNAUD, 1997), é fundamental que seja garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento para diminuir os níveis de complexidade e eventuais *déficits* participativos.

Conforme a tabela apresentada, a distribuição dos representantes no Conselho Participativo Metropolitano está longe de ser o ideal, pois revela uma atuação da sociedade civil concentrada nas cidades de São José de Ribamar e São Luís, com quatro e três representantes, respectivamente. Essa distribuição pode significar aos municípios menores, grande dificuldade em compreender a dinâmica metropolitana e, até mesmo, de disseminar o sentimento de pertencimento e identidade da RM.

A eleição para o Conselho Participativo só indica que as cidades com mais estrutura e organização, além do conhecimento sobre o debate metropolitano, teriam mais vantagens em um processo eleitoral, uma vez que a dinâmica impulsionaria a efetivarem esses espaços de

gestão e tomada de decisão para garantir melhor atuação junto as suas cidades, isto é, afetas às funções públicas.

Além dos representantes da sociedade civil, o Conselho Participativo Metropolitano é composto, também, por membros do poder público municipal, conforme traz a tabela 11. A indicação do município precisa respeitar o prazo e critérios indicados no Decreto de Convocação da Conferência.

Tabela 11: Representantes do poder público municipal para o Conselho Participativo Metropolitano

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Conselheiro</b>	<b>Entidade</b>
1	São Luís	Júlio César Marques	Secretário Municipal – SADEM
2	Paço do Lumiar	Paulo Roberto Barroso Soares	Secretário Municipal de Educação
3	Raposa	Suene Rodrigues De Carvalho	Secretária Adjunta de Obras – Secretaria Municipal de Infraestrutura
4	São José de Ribamar	Sérgio Mota	Secretário de Educação
5	Alcântara	Marcelina Das Graças Serrão	Secretária Municipal – Cultura
6	Santa Rita	Teresa Cristina Ribeiro Gonçalves	Secretária de Relações Institucionais
7	Bacabeira	Antônio Félix Costa	Secretário Municipal de Administração
8	Morros	Cleuberth Nunes Lima	Chefe de Gabinete da Prefeitura
9	Icatu	João De Souza	Tesoureiro Municipal
10	Cachoeira Grande	Acácio Abreu Pinho Filho	Secretário Municipal de Administração
11	Presidente Juscelino	Carlos Fernando Vieira Alves	Coordenador de Recursos Humanos – Secretaria Municipal de Administração
12	Axixá	Nelma Celeste Marques De Pinho	Secretária Municipal de Educação
13	Rosário	Neuza Oliveira Maciel	Secretária Adjunta – Secretaria de Assistência Social

Fonte: Agência Executiva Metropolitana (2017).

Mesmo observando todos os critérios norteadores para garantir um processo de instituição segundo os parâmetros exigidos pela legislação, a eleição dos representantes da sociedade civil registrou a vacância de sete lugares, sendo: três vagas para representantes dos Conselhos das Cidades dos municípios; três vagas para representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; e uma vaga para representantes de conselhos profissionais.

Na Conferência foram amplamente discutidos os temas: desenvolvimento econômico e social, saneamento ambiental, turismo, educação e mobilidade urbana; que culminou no produto final denominado de “Carta Metropolitana”, a título de recomendações, a fim de que as ações abordadas fossem viabilizadas pela AGEM e demais órgãos do estado envolvidos nas temáticas. Ressalta-se que, o documento contabilizou mais de 325 proposições, o que serviu, também, de orientação para o trabalho de elaboração do PDDI.

Para a primeira Conferência a AGEM realizou 13 “Seminários preparatórios”, em cada município da RM, e tinha como objetivo eleger os delegados/representantes eleitos na sociedade civil para participar da eleição do Conselho Participativo durante a Conferência. Esses Seminários aconteceram no período de 05 a 22 de setembro de 2017.

Contudo, vale ressaltar e, nesse momento, se reverência à velha e boa etnografia, as discussões temáticas percebidas, tanto nos seminários preparatórios, momento que cada município elegeu cinco proposições de cada eixo, quanto na Conferência, momento de consolidação das propostas, percebeu-se que, dentre o público participante, mesmo com palestrantes explicando as abordagens, houve uma dificuldade em diferenciar ações de cunho metropolitano e local. Durante a análise das proposições, observou-se que um elevado número de propostas não atendia a jurisdição metropolitana, sendo de responsabilidade municipal.

Dessa forma, apontamos que, para além da eleição e formação do Conselho Participativo Metropolitano, a 1ª Conferência Metropolitana serviu para demonstrar que ainda existe uma fragilidade da sociedade em compreender o que é ser metropolitano, para que serve uma gestão metropolitana e, sobretudo, a importância da participação da sociedade nesse processo de gestão. O que chama mais atenção é o fato da ampla participação de especialistas sobre os temas abordados e a participação de importantes órgãos estaduais no debate, como o IMESC e a SAAM. Dessa situação, podemos indicar que, velhos hábitos da percepção do local, vão perdurar por algum tempo sobre as funções públicas de interesse comum.

A impossibilidade de preenchimento de todas as vagas da sociedade civil revela que o tema metropolitano ainda não se encontra difundido entre os cidadãos dos municípios da RMGSL, apesar do processo de escolha dos representantes ter contado com a importante articulação institucional entre a AGEM/SECID/IMESC. Contudo, os esforços não foram suficientes para garantir a efetiva participação da sociedade civil dentre os segmentos apontados na legislação estadual.

Tal cenário, atualmente, aponta que a gestão metropolitana corre sérios riscos de ter esvaziado o debate participativo e democrático caso a participação da sociedade civil não se revelar mais efetiva e estabilizada diante do processo de consolidação da governança

metropolitana. Essa afirmação é corroborada, principalmente, pela condução do próprio Conselho Participativo Metropolitano, que das oito reuniões ordinárias realizadas de novembro de 2017 a dezembro de 2019, contou com a pouca participação dos representantes da sociedade civil.

Enquanto se observava, neste mandato, um distanciamento do segmento civil na atuação definida na LCE 174/2015, o mesmo não pode ser considerado pelos representantes do poder público municipal que participavam das reuniões em números expressivos e, ainda, questionavam a atuação e participação nos procedimentos vinculados a AGEM<sup>26</sup>. Vale mencionar que, o prazo para a realização da 2º edição da Conferência, seria dezembro de 2019, contudo, ainda não se tem previsão da data do evento, o que coloca em alerta a situação do Conselho Participativo Metropolitano, uma vez que ficará sem efetividade dessa instância na estrutura da governança metropolitana, o que pode agravar e até dificultar a validação do próprio PDDI, dentre outras formalidades legais.

Com a revisão das legislações pertinentes à RMGSL, o legislador estadual finalmente priorizou a criação do “fundo metropolitano”, com o objetivo de “financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da Grande São Luís, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”<sup>27</sup>.

Como determinação da própria LCE 174/2015, é necessário que a aprovação do Fundo<sup>28</sup> seja validada pelo Colegiado Metropolitano. Atendendo a esse requisito legal, no dia 26 de março de 2018, ocorreu a reunião dos membros do Colegiado para deliberação e aprovação do documento. Esse recurso, tem como agente financeiro oficial, o Governo do Estado do

---

<sup>26</sup> Pontuo que estas informações foram levantadas através de documentos oficiais, como atas de reuniões e listas de presença, disponibilizados pela AGEM.

<sup>27</sup> Informação extraída da Minuta do Decreto do Fundo Metropolitano.

<sup>28</sup> LCE 174/2015, Art. 18. Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL:

I - Recursos orçamentários do Estado e Municípios integrantes da RMGSL, a ele destinados por disposição legal (PPA, LDO e LOA), mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado.

II - As dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de programas e projetos sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

III - Empréstimos nacionais, internacionais e outros recursos provenientes da ajuda e cooperação e de acordos intergovernamentais;

IV - Recursos provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano;

V - Produto das operações de crédito contraídas pelo Estado ou pelos municípios, para financiar obras e serviços de interesse comum, e rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado financeiro, entre outros;

VI - As dotações a fundo perdido, consignadas ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL por organismos nacionais ou internacionais, inclusive, por organizações não governamentais;

VII - Doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais. RMGSL ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL será definido pelo Colegiado Metropolitano.

Maranhão e a Agência Executiva Metropolitana enquanto órgão administrativo da gestão, responsável por gerir o fundo.

Apesar dos avanços quanto às tratativas envolvendo a questão do aporte financeiro a ser partilhado por cada município, tema este, delicado diante dos recursos orçamentários disponíveis pelas prefeituras da RMGSL serem considerado quase insuficientes pelos seus gestores, ocorre que, ainda no primeiro ano de funcionamento da AGEM, finalizou a discussão com os municípios que estabeleceram a destinação obrigatória de 0,5% das quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a ser transferida na forma da legislação pertinente, e a contribuição obrigatória do estado na parcela mínima equivalente às contribuições totais obrigatórias dos municípios da RMGSL.

Sobre o Fundo de Participação dos Municípios, esta é uma transferência constitucional (Constituição Federal de 1988, Art. 159, I, b), e a sua realização obedece ao critério do número de habitantes. A arrecadação do FPM responde por 24,5% da arrecadação líquida proveniente do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Sobre os valores do FPM, repassados aos municípios da RMGSL, a tabela 12, a seguir, destaca os referentes ao ano de 2019.

Tabela 12: Valores do Fundo de Participação dos Municípios – RMGSL

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Fundo de Participação dos Municípios (Valor Nominal - 2019)</b>
1	São Luís	R\$ 483.163.137
2	Paço do Lumiar	R\$ 86.677.319
3	Raposa	R\$ 17.854.903
4	São José de Ribamar	R\$ 86.677.319
5	Alcântara	R\$ 13.391.178
6	Santa Rita	R\$ 20.086.766
7	Bacabeira	R\$ 13.391.178
8	Morros	R\$ 13.391.178
9	Icatu	R\$ 15.623.040
10	Cachoeira Grande	R\$ 6.695.589
11	Presidente Juscelino	R\$ 8.927.452
12	Axixá	R\$ 8.927.452
13	Rosário	R\$ 20.086.766

Fonte: Elaboração da autora (2020).

Dados: Tesouro Nacional Transparente. Ano de referência 2019.

A fonte de recurso metropolitano, como já mencionado, ainda não foi promulgada por meio de Decreto, apesar das diretrizes estabelecidas quanto às orientações para a sua

composição. Até o momento, não existiu aporte de recursos no Fundo Metropolitano, nem referente à quota dos municípios e nem de outra natureza. É notório que a efetividade do repasse anual de 0,5%, por parte dos municípios, tornaria o desenvolvimento das ações mais integradora no contexto territorial e administrativo, em uma suposição de que os municípios se empenhariam em uma maior e melhor participação quanto aos projetos destinados a essas cidades, e na assiduidade no compromisso de participação do processo de gestão.

Mesmo com a inoperância do Fundo, as ações executadas no âmbito da RMGSL têm ocorrido com o financiamento do próprio do Governo do Estado através da destinação do orçamento para a AGEM. Com isso, o órgão tem atuado em algumas frentes de trabalho, como por exemplo, na elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da RM e o Plano Metropolitano de Acessibilidade, trabalhos já finalizados e, segundo informações obtidas na AGEM, aguardando a aprovação do Colegiado para encaminhamento à Assembleia Legislativa do Maranhão.

Uma importante ação foi promovida através da gestão compartilhada e, finalmente, após anos de muitos impasses, foi solucionado o problema referente à destinação do lixo dos municípios da Ilha do Maranhão. Com o intento de solucionar a questão, os gestores da AGEM se mostraram interessados na temática e buscaram dialogar com os municípios afetados pelo problema. Em 2017, encontrou-se a alternativa para o descarte do lixo, que foi de utilização do aterro da Titara<sup>29</sup>, localizado em Rosário.

A partir disso, foi viabilizada, por meio de um Termo de Cooperação celebrado entre o estado do Maranhão e os municípios de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Santa Rita, e São José de Ribamar, sob a responsabilidade da Agência Executiva Metropolitana, “a gestão dos serviços de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos”<sup>30</sup>.

Todavia, o que chamou a atenção durante a pesquisa, foi o relato de que existem cidades que não estão transportando o seu lixo para esse aterro. Essa consideração pode apontar que os gestores das municipalidades ainda não entenderam a razão de ser de uma região metropolitana e tampouco, o que significa “partilhamento de responsabilidades”, o que, nesse caso específico, surge como um grande estranhamento que, uma política pública tão essencial, tenha sido minimizada pelo executivo municipal da Grande São Luís.

---

<sup>29</sup> Este aterro possui uma área total de 190 hectares, tem capacidade total de recebimento de 25.788.635,00 m<sup>3</sup> e vida útil estimada em 60 anos.

<sup>30</sup> Informação extraída do Termo de Cooperação.

Além desses planos setoriais e de gestão dos resíduos sólidos da RMGSL, a AGEM executa atualmente a obra de alargamento da Avenida Jerônimo de Albuquerque, no município de São Luís. Por ser um importante trecho de conexão da cidade com modais de transporte, a proposta é que este trabalho melhorará a mobilidade para milhares de pessoas que utilizam esse trajeto. O projeto contempla duas etapas: a primeira, na altura do bairro Angelim, e em segundo momento, serão realizadas obras até o elevado da Cohama.

A questão da mobilidade também ganhou destaque entre as ações na RMGSL, hoje, quem vai de São Luís para Alcântara ou vice-versa, enfrenta as dificuldades com os horários das embarcações, o que restringe muito o fluxo de pessoas e serviços situados nesses municípios. Porém, com a elaboração do projeto “Cais Flutuante São Luís-Alcântara”, licitado pela AGEM, vislumbra-se que a população terá mais flexibilidade quando desejar viajar de uma cidade para outra.

Segundo informações coletadas na AGEM, esse terminal funcionará 24 horas com a capacidade de transportar 3.312 passageiros diariamente. Os cais flutuantes poderão receber embarcações independentemente da maré, representando mais uma alternativa para a travessia. A AGEM, por seu turno, realizou audiências públicas e reuniões para apresentação do projeto nas cidades de São Luís e Alcântara.

Dentre os aspectos positivos apontados no Relatório de Estudos Preliminares<sup>31</sup>, o Cais proporcionaria para a população de Alcântara, a regularização de horários das embarcações beneficiando, principalmente, aqueles que vêm à cidade-polo para assuntos de trabalho e estudo. Entretanto, o estudo chama atenção para as consequências do aumento do fluxo turístico, dentre as quais, o aumento na concorrência de empresas de serviços e logística diante do “tradicional negócio de subsistência familiar”, muito característico da cidade.

Quanto à possível instalação do terminal da Ponta d’Areia, este será um terminal de passagem e não de parada final. O estudo indica que os seus usuários não estarão à procura de atrativos turísticos e serviços na Península da Ponta d’Areia. Contudo, chama a atenção para o fato de que, se tornando um terminal a atender os municípios costeiros do Golfão Maranhense, comece a movimentar pequenas cargas, o que desvirtuaria parte do que está posto no plano diretor municipal de São Luís.

Sobre a audiência pública realizada no bairro da Ponta d’Areia para apresentação e validação do projeto básico, parte dos moradores se mostrou incomodado ao saber que esse cais será construído no local. Para essas pessoas, em razão da localização privilegiada do bairro e,

---

<sup>31</sup> Projeto Básico e Executivo para Construção de Instalação Portuárias Públicas de Pequeno Porte dos Municípios de São Luís e Alcântara. Material disponibilizado pela AGEM.

por ser hoje o metro quadrado mais caro de São Luís, é inviável a construção de um terminal, pois o transformará em uma “feira livre”, uma vez que, segundo a fala de um participante-morador, pode haver “o aumento do fluxo de pessoas trazendo riscos à segurança dos moradores”, evidência de que o “direito à cidade” é também condição de uma democracia renovada. (LEFEBVRE, 2006).

No artigo publicado<sup>32</sup> no jornal O Imparcial, o pesquisador Frederico Burnett, analisa o atual contexto a partir do debate em torno da construção do Terminal Portuário, no bairro da Ponta d’Areia, chamando a atenção sobre em qual viés esse projeto do governo do estado do Maranhão se apresenta, se ora enquanto servindo a democratização da área mais cara e espaço privilegiado da cidade, ou, se ao contrário, estaria acentuando as disparidades e elitizando ainda mais o bairro litorâneo.

O grande questionamento levantado diz quanto aos possíveis interesses por trás desse grande projeto. Contudo, para além de paixões e emoções, o fato é evidente quanto aos que estudam e trabalham precisando se deslocar até a cidade polo da Grande São Luís, continuariam estes enfrentando as dificuldades quanto à mobilidade? Essa resposta, até o momento, não foi elucidada, porém, o debate entre os vários atores sociais envolvidos será plural e controverso, revelando de certo, as nuances da segregação socioespacial, como visto neste capítulo, tão nitidamente reproduzida na RMGSL.

Outra atuação da AGEM é no domínio da “regularização fundiária de interesse social”. Ainda na primeira etapa do projeto, procede-se a titularização dos moradores do bairro Cohabiano X, situado no município de Paço do Lumiar. Outras ações da AGEM têm sido realizadas, como o programa de requalificação de praças e quadras esportivas na cidade de São Luís, todavia, a atuação localizada em um único município da RMGSL tem gerado questionamentos por parte de atores políticos e dos Conselheiros Metropolitanos.

Dentre essas ações, destaca-se o Protocolo de Intenções nº 03/2019, celebrado entre o IPEA e a AGEM, em maio de 2019, que tem por objeto a implementação de ações conjuntas que assegurem a realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo, principalmente a respeito de temas concernentes ao Projeto de Governança Metropolitana no Brasil.

O projeto Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvido desde 2011/2012, por meio da Rede IPEA, agrega um amplo e diversificado conjunto de pesquisadores e instituições de pesquisa que se dedicam ao estudo. De acordo com o Plano de Trabalho<sup>33</sup> do projeto, a quinta

---

<sup>32</sup> <https://oimparcial.com.br/colunas/frederico-lago-burnett/o-atracadouro-da-ponta-dareia-o-social-como-tatica-o-privado-como-estrategia/>

<sup>33</sup> Projeto Governança Metropolitana no Brasil

etapa (2019/2020) almeja à caracterização, ao monitoramento e à avaliação do quadro político-institucional das regiões metropolitanas brasileiras, vislumbradas a partir da governança e gestão metropolitanas nas principais RMs do país.

Sobre a pesquisa, em dezembro de 2019, aconteceu o Seminário Internacional da Governança Metropolitana na América Latina e Oficina de Trabalho Governança Metropolitana no Brasil, na sede do IPEA em Brasília. O evento contou com a participação de representantes das principais RMs do país e da América Latina, e tinha como objetivo discutir como é feita a gestão das regiões metropolitanas nos países da América Latina e, também, qual influência o Estado e as instituições têm na governança dessas regiões. Essas e outras questões foram temas abordados durante o seminário “Governança Metropolitana na América Latina: Estudo Comparativo entre Países Federativos e Unitários”.

Esse trabalho se mostra de fundamental importância para a manutenção e criação de senso crítico sobre o processo de institucionalização vivenciado no país após o Estatuto da Metrópole, tanto por parte dos gestores e técnicos quanto da sociedade civil. No caso específico da RMGSL, irá permitir a compreensão das ações destinadas à consolidação da governança plena e, através das trocas de experiências com outras RMs, avaliar e reformular as diretrizes e planos de ação que visem a garantia da execução das políticas metropolitanas.

Outros investimentos na RMGSL podem ser verificados a partir da atuação de outros órgãos da administração estadual, como, por exemplo, a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SINFRA) e a Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB).

No ano de 2019, foi assinado um termo de cooperação entre o Governo do Estado e a empresa Vale, para viabilização de investimentos no valor de R\$ 52,2 milhões para construção e reformas de escolas, laboratórios técnicos e requalificação do Centro Histórico. Este último denominado de Projeto Nosso Centro, que foi amplamente divulgado como sendo uma das principais ações do estado na cidade de São Luís.

No tocante ao campo funcional “mobilidade”, outros arranjos institucionais são verificados quanto à execução de importantes obras na RMGSL, destacando-se a de

---

Plano de trabalho 2019-2020: (1) avançar no reconhecimento das relações interfederativas existentes ou em construção, necessárias para a gestão e para a governança metropolitanas; (2) dar continuidade ao acompanhamento do processo de elaboração e aprovação dos PDUIs, seja nas RMs parceiras que recém iniciaram essa tarefa, seja junto às RMs que tem seu PDUI elaborado e passam agora à sua implementação e compatibilização dos Planos Diretores (PDs) municipais ao PDUI e ao macrozoneamento (MZ) metropolitanos. Esta nova etapa inaugura ainda a (3) investigação pormenorizada do financiamento urbano metropolitano, com um olhar para investimentos em desenvolvimento urbano que não se realizam necessariamente por dentro da estrutura de governança metropolitana.

infraestrutura viária como a duplicação da BR-135, sendo o principal acesso dos oito municípios do continente aos municípios da Ilha, o Ministério da Infraestrutura disponibilizou R\$ 2 bilhões para a sua conclusão. Outra importante obra é o Expresso Metropolitano, elaborado pela Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB), que consiste na implantação do transporte público rápido (BRT) e sistema de tráfego binário. Além disso, o projeto indica a implantação de faixas exclusivas para ônibus e de ciclovias segregadas.

A obra do Expresso Metropolitano terá grande impacto no sistema de transporte da região Noroeste da Ilha, que inclui os municípios de São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar, dada a possibilidade de diminuição dos grandes gargalos que a deficitária e mal concebida infraestrutura viária tem causado na dinâmica da locomoção pelas cidades.

Outro projeto também atrelado aos campos funcionais elencados na LCE 174/2015, é o programa de Regularização Fundiária de Interesse Social, realizado pela Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano. O projeto objetiva legitimar a posse de propriedade, garantindo o direito social à moradia e a função social da propriedade e da cidade atendendo as seguintes localizações no município de São Luís: Santa Cruz/Vera Cruz; Vila Palmeira, Cantinho do Céu, Sete de Setembro, Cidade Olímpica, José Reinaldo, Sarney Costa, Nice Lobão, Cajueiro, Nova Esperança, Edinho Lobão, Residencial Silvana e Parque Horizonte.

É nessa perspectiva que entende-se que, para além de um financiamento urbano metropolitano, os investimentos e empreendimentos na RMGSL devem ser compreendidos não apenas por meio da estrutura de governança metropolitana, ao contrário, a percepção do cenário de investimentos em desenvolvimento urbano deve ser realizado a partir de uma ótica que perpassa todas as instituições envolvidas seja no âmbito federal, estadual e municipal.

Como pode ser observado, apesar da existência e efetividade das instâncias da governança metropolitana, outros atores são reconhecidos nesse espaço enquanto mantenedores de um arranjo institucional que vá possibilitar a reformulação e o planejamento das funções públicas de interesse comum da RMGSL.

É importante frisar que, desde a criação da RMGSL, nenhuma legislação dispôs sobre a operacionalidade do fundo, o que contribuiu para a precária gestão dessa região metropolitana, pois não existindo recursos orçamentários para a execução da gestão metropolitana, não existirá a execução físico-financeiro.

A ausência desse instrumento da governança se tornou um dos grandes entraves para a aplicabilidade da LCE 069/2003, e, na conjuntura atual, percebe-se que as instâncias para a viabilização de uma gestão interfederativa encontram-se, ainda que minimamente articulada, em uma projeção satisfatória para o planejamento e execução dos serviços comuns à RMGSL.

Muito antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, o jurista Eros Grau (1974) apontava que, para que a implantação se torne viável, é necessário que as diretrizes emanadas se tornem vinculatórias em todos os municípios integrantes do espaço metropolitano. Na mesma esteira, o jurista ressalta que não se deve confundir a atividade de planejamento compartilhado da RM com a de execução metropolitana.

Nessa perspectiva, Moreira e Diniz (2012, p. 1) vão afirmar que “discutir a formação de uma Região Metropolitana é um esforço que devemos atentar não apenas para a sua constituição histórica e institucional (jurídica), mas, também, ressaltar os aspectos geográficos, sociológicos e econômicos”.

É importante destacar que, com o esvaziamento institucional das RMs, verificado tanto na política financeira quanto nos próprios órgãos de gestão, o problema ganhou contornos mais acirrados pela questão imperativa dos interesses entre municípios e estado. A partir da Constituição Federal de 1988, o processo de instituição das RMs foi marcado “pela descentralização política e pela autonomia municipal, críticas aos modelos centrais e autoritários de política e planejamento urbano; pela transferência das incumbências da política metropolitana aos estados”. (IPEA, 2010, p. 653).

Seguindo esse entendimento, tem-se a contribuição de Moura (2012, p. 26), que conclui que “tais arranjos mostram um evento que não é novo, que faz parte de uma fase mais recente do processo de metropolização, moldado por elementos históricos e naturais, sob processos políticos repletos de ideologias”.

Portanto, sobre o esvaziamento institucional e interesses de atores políticos, no caso específico da RMGSL, pode-se concluir, partilhando o entendimento de Moreira e Diniz (2012, p. 20) que:

O pressuposto que poderá favorecer também o desenvolvimento, principalmente na Região Metropolitana da Grande São Luís em escala regional é 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, integrado e reconhecendo as dinâmicas e demandas da regionalização.

A partir da promulgação do Estatuto da Metrópole e da LCE 174/2015, o cenário metropolitano da RMGSL vem ganhando, *a priori*, nova (re)configuração. Apesar da sistematização das definições e conceitos trazidos pelo Estatuto da Metrópole, é imperioso destacar que o formato contemporâneo da metropolização que vem ocorrendo no Brasil, ainda pode ser vislumbrado por uma ótica diversa. Sobre isso, Rosa Moura (2012, p. 6) vai afirmar

que, desse processo, “emergem arranjos espaciais em contínua expansão, e inúmeros conceitos são atribuídos ao que consideram novas formas ou novos conteúdos da cidade e da aglomeração, nos processos de reconfiguração territorial”.

Diante do novo contexto e significâncias dados às RMs, “não resta dúvida de que a implementação do Estatuto da Metrópole será conflituosa e acordará antigas animosidades, tirando os atores políticos de suas posições de conforto” (MOURA, 2015, p. 6), isso ancorado no sistema embasado em um federalismo tridimensional brasileiro.

O final do século XX e o início do XXI se constitui num período em que novos processos emergem há profundas alterações nas relações sociais. Muitos desses processos estão diretamente relacionados à dinâmica metropolitana e regional contemporânea. Uma nova realidade se impõe e se faz urgente a necessidade de revisão de teorias, bem como, a audácia de se criar novas referências de análise que permitam compreender as dinâmicas atuais. (LENCIONI, 2017, p. 80).

A grande questão que se suscita é se a nova conjuntura de gestão compartilhada vai atender, de fato, as questões de planejamento urbano no caso metropolitano, ou se permanecerá como moeda de troca a partir dos entraves à tentativa de se formalizar uma gestão compartilhada decorrentes dos interesses individuais dos gestores políticos de cada município e do próprio estado.

Como efeito da descentralização, observa-se, então, a falta de cooperação e coordenação intergovernamentais, o que é agravado por questões político-partidárias, desencadeando em grandes desafios para um planejamento territorial, isto é, as rivalidades interterritoriais, principalmente no âmbito regional e local “torna ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial e, em particular, a gestão metropolitana submetidos à lógica político-eleitoral”. (IPEA, 2010, p. 653).

Contudo, diante de grandes avanços, tanto nos aspectos legais, conceituais e de governança vislumbrados com a promulgação do Estatuto da Metrópole, alguns autores, como a Rosa Moura (2015), defende que controvérsias poderão ser suscitadas em razão da prestação de determinados serviços públicos essenciais, sendo que essa questão da redistribuição das competências para a execução das FPIC, pode se tornar (ou continuar) um entrave para a consolidação das políticas públicas em regiões metropolitanas, acarretando com isso, em um provável empecilho para a instauração da governança plena.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida para a pesquisa teve como hipótese estratégica analisar o pacto da governança interfederativa na RMGSL a partir da relação das iniciativas do poder estadual e municipal no processo de consolidação da gestão compartilhada após o Estatuto da Metrópole e da LCE 174/2015.

Viu-se, no terceiro capítulo, que o processo de criação das Regiões Metropolitanas no Brasil, ao longo das décadas, vem sendo construído paulatinamente como premissa essencial para as políticas urbanas, principalmente as compreendidas nos ditos espaços metropolitanos. Apesar de ter ganhado notória importância pelo poder executivo e pelo legislativo federal na década de 1970, quando instituiu as nove primeiras RMs no Brasil, o tema esvaziou-se com a promulgação da Carta Magna de 1988, que se subtraiu da competência sobre a matéria embora a população nacional continuasse a concentrar nas cidades.

Como visto no terceiro capítulo, o agravamento dos problemas comuns aos municípios da RMGSL tem causa, não exclusivamente nos percalços burocráticos que envolvem a elaboração de leis, mas, certamente, também, tanto na deficiente compreensão técnica dos atores políticos do processo, quanto na implementação inadequada dos arranjos institucionais condicionadores da efetividade da gestão metropolitana da Grande São Luís. Evidente que a efetivação da gestão da RM afetará positivamente, da melhor forma, a execução das políticas públicas, principalmente quanto às destinadas aos serviços de uso do solo, saneamento e mobilidade urbana, funções tão precárias na realidade do espaço metropolitano.

Como observado no quarto capítulo, o espaço segundo Lefebvre (2006), é produto da sociedade capitalista, desempenhando, o Estado, o papel de protagonista, seja para garantir normas efetivas e eficazes para o estabelecimento da urbanização, ou seja, para consolidar ainda mais a produção do capitalismo que ganha contornos mais emblemáticos a partir do consumo das relações espaciais.

Nesse contexto, no caso específico da Região Metropolitana da Grande São Luís, muitas questões ainda devem ser analisadas, principalmente quanto às iniciativas dos municípios implicados no processo de consolidação da governança interfederativa, reconfigurado e repactuado a partir do novo arranjo institucional de governança estabelecido com o Estatuto da Metrópole e da Lei Complementar Estadual 174/2015. O grande questionamento diz quanto ao novo arranjo institucional, se atenderá ao seu objetivo de consolidar a governança interfederativa ou apenas acordará antigas animosidades na esfera política.

Com o novo arranjo federativo originado com a Constituição Federal de 1988, valorizou-se a esfera municipal, permitindo também a superposição de atribuições entre os entes federados. Especificamente, quanto ao planejamento e à gestão territorial, a Carta Magna valorizou o poder local concorrendo para descentralização das questões urbanas territoriais. Contudo, esse novo cenário enfraqueceu a política metropolitana. Ao contrário do que foi estabelecido com a instituição das primeiras RMs pela União, a partir de 1988, com o novo arranjo federativo, esses espaços metropolitanos passaram a enfrentar um processo de desarticulação.

Dessa forma, com a atribuição aos estados da competência para a implantação da governança metropolitana, a Constituição Federal dotou-os de total autonomia para criar os instrumentos de ação que engloba tantos recursos financeiros quanto políticos.

A realidade observada na Região Metropolitana da Grande São Luís é completamente diversa, isso porque os 13 municípios que a compõem apresentam aspectos distintos, haja vista que, de um lado, tem-se a cidade-polo com o moderno Porto do Itaqui e empresas instaladas como a VALE e a ALUMAR, enquanto na outra ponta, tem-se município como Cachoeira Grande cuja principal atividade econômica é a agricultura familiar e a pesca.

Essas distorções, como analisadas no quarto capítulo, foram percebidas durante este trabalho como um grande empecilho para a concretização da experiência de partilhamento de responsabilidades, vislumbrados através da falta de compreensão dos munícipes, seja gestor ou sociedade civil, de entender, ou melhor, de se identificarem enquanto cidadãos metropolitanos da Grande São Luís. Percebe-se que a compreensão dos que vivem nesse espaço é que apenas os municípios da Ilha do Maranhão são, de fato, da Região Metropolitana. Essa situação é clara quando acontecem audiências públicas ou reuniões para tratar de questões atinentes à RM.

O problema trazido nesse estudo tem correspondência, também, quanto à experiência atual, em que após duas décadas de longo processo de tentativas de institucionalizar a gestão interfederativa, vivencia-se um momento de concretização daquilo que se encontra na legislação estadual, respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da MetrÓpole como a instauração do Colegiado, Conselho, Agência Executiva Metropolitana, Fundo Metropolitano e o PDDI.

Consideramos, finalmente, mesmo que de forma preliminar, já que o estudo ainda pode ser desenvolvido futuramente, que ainda falta muito para que o desenho institucional ideal seja praticado na forma real, isto é, o processo de concretização da governança metropolitana tem aspectos que demonstram ser um processo frágil e de várias compreensões por parte dos gestores, técnicos, sociedade civil, implicando, com isso, nas múltiplas compreensões e

distorções sobre a engrenagem institucional preconizada pelo Estatuto da Metrópole e da própria LCE 174/2015.

Na perspectiva desse trabalho, entendeu-se que a governança, conforme discutido no segundo capítulo, deve ser compreendida como modelo de gestão embasado na ideia de autoridade partilhada, pois o próprio conceito sugere que a governança é um sistema que se distancia da ordem hierárquica, estabelecendo uma relação vertical entre os atores envolvidos, permitindo a atuação e atribuições administrativas adequadas para cada instância envolvida na gestão interfederativa.

Por fim, com esse estudo compreendemos que para uma verdadeira governança territorial, no caso da RMGSL, os municípios precisariam estabelecer as diretrizes do seu planejamento metropolitano rompendo com a ideia *top down* (verticalização), alcançando assim um modelo participativo e democrático que una o poder público, privado e a sociedade civil, para uma gestão *bottom up* (horizontal).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNAUD, André-Jean. **De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques.** Droit et Société, v. 35, 1, 1997.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Presidência da República, 1937.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal.** Brasília: Presidência da República, 1967.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal.** Brasília: Presidência da República, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 03 de nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **LEI n. 13.089/2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DOU.

BEAUD, Michel. **A arte da tese:** como preparar e redigir uma tese de mestrado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário. Trad. Glória de Carvalho Lins. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

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. O caráter predatório da metropolização da Ilha do Maranhão. In: SENGE-MA. **Retrospectiva e Agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.** São Luís: Senge-MA, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. In: BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 2003.p. 693-713.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **A ideologia desenvolvimentista – Brasil: JQ – JK.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARTA Metropolitana de São Luís, 2008. In: SENGE-MA. **Retrospectiva e Agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.** São Luís: Setagraf, 2012.

CARVALHO, Mônica Teixeira; VIEIRA, Andressa Brito; OLIVEIRA, Mayara Silva. Condições e contradições da governança do uso do solo na região metropolitana da grande são Luís. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). Brasília: IPEA, 2014. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 61-81

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

COSTA, Marco Aurélio. **A questão metropolitana no Brasil:** de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações. Brasília: IPEA, 2012.

COSTA, Esdras da Silva. **Processos de metropolização latino americanos: o caso de São Paulo vis a vis o de outras experiências.** DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 10, p. 387-403, 08/05/2020. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2544>.

FARIAS, Flávio B. de. **L'État et le processus de socialisation capitaliste au Brésil.** 707 f. Tese (Doutorado de Estado em Ciências Econômicas – Université Paris Nord, Villetaneuse, 1988).

\_\_\_\_\_. **O Estado capitalista contemporâneo: crítica das visões regulacionistas.** São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **O modo estatal global: crítica da governança planetária.** São Paulo: Xamã Editora, 2015.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MARAFON, G. J.; SILVA, A. C. P. (Org.). **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano rurais.** Rio de Janeiro: Consequência, 2012. p. 255-282.

FERREIRA, Alvaro. **Metropolização do espaço, cotidiano e ação: uma contribuição teórico-metodológica.** In: FERREIRA, A.; RUA, J.; Mattos, R. C. de. (Org.). **Desafios da Metropolização do Espaço.** 1 Ed. Rio de Janeiro. Consequência, 2015.

FERREIRA, Antonio J. de A. **A estrutura espacial urbana maranhense: dinâmica e perspectivas.** São Luís: Edufma, 2017.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014.

FRANÇA, Karla. **Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha.** 1985 Textos para Discussões. IPEA, Brasília, 2013.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas Por que não cooperam?** Rio de Janeiro, Letra Capital; 2009.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico.** São Paulo: Ed. Bushatsky, 1974.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, **Espaço e Debates**, nº 39, 1996, p. 48-64.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo.** Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

IANNI, Otávio. **A Ditadura do grande capital.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

\_\_\_\_\_. Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA. **Censo demográfico**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: IPEA, 2010. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Relatório de pesquisa - Componente 1. Rio de Janeiro: IPEA, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Análise Comparativa Das Funções Públicas de Interesse Comum**. Relatório de pesquisa - Componente 1.2; Rio de Janeiro: IPEA, 2014b.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**: Técnicas de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul./dez. 2009.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: 2006.

LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LÖWY, Michael. **Ideologias e Ciência Social, elementos para uma análise marxista**. Ed. 7- São Paulo, 1991.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MACIEL, Suely Jucá; BALTAR, Marieta. Região metropolitana do Recife: o desafio da gestão compartilhada e a integração territorial. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (Org.). Brasília: IPEA, 2014. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 137-157.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**, de 5 de outubro de 1989. São Luís: 5 de out. 1989.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 38 de 12 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. **Diário oficial do estado do Maranhão**, São Luís, jan. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 69 de 23 de dezembro de 2003. Dá nova redação à Lei Complementar nº 038, de 12 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. **Diário oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, dez. 2003a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 174 de 25 de maio de 2015. Que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. **Diário oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, maio. 2015.

\_\_\_\_\_. **A Grande São Luís** - Estudo Técnico. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID. São Luís, 2017a.

\_\_\_\_\_. Elaboração de Estudos Sociodemográficos, Econômicos e Territoriais da Região metropolitana da Grande São Luís – RMGSL. São Luís: SECID, 2018 (versão preliminar).

MARICATO, Ermínia *et al.* **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo / Carta Maior, 2013.

MARX, K. **Contribuição à crítica da Economia Política**. Tradução Florestan Fernandes. São Paulo. Expressão Popular, 2008.

MERLLIÉ, Dominique. **A construção estatística**. CHAMPAGNE, Patrick. Iniciação à prática sociológica, Rio de Janeiro: Vozes. 1996. p.109-167.

MOURA, Rosa. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **Revista Latino americana de Estudios Urbano Regionales**. Vol. 38. Nº 115; setembro 2012. pp. 5-31.

\_\_\_\_\_. *et al.* **Estatuto da MetrÓpole**: Enfim, Aprovado! Mas O Que Oferece À Metropolização Brasileira?. Observatório das MetrÓpoles. 2015. Disponível: [www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf).

MOREIRA, Tiago Silva; DINIZ, Juarez Soares. **A Região Metropolitana da Grande São Luís**: gestão metropolitana e seus conflitos políticos. II Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento – CEURCA. ISSN 2316-3089. Universidade Regional do Cariri- URCA, Crato- Ceará- Brasil. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA JUNIOR, Valdir Ferreira de. **Políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais**: controle judicial do dever de progresso e da proibição de retrocesso. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas. Vitória da Conquista-BA, n. 7, p. 33- 49, 2009.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento; SOUZA, Salviana de Maria Pastor Santos. **Gestão pública e racionalidade administrativa**: sobre gestão ambiental urbana no Brasil. Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.2, p. 189-207, jul./dez. 2012.

SANTIN, Janaina Rigo. MARANGON, Elizete Gonçalves. **O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico**: outorga onerosa e transferência do direito de construir. História. 2008, vol.27, n.2, pp.89-109. ISSN 1980-4369.

SAQUET, Marcos Aurelio. SILVA, Sueli Santos da. **Milton Santos**: concepções de geografia, espaço e território. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18, 2º semestre de 2008. P. 24-42. ISSN 1981-9021.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

\_\_\_\_\_. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço – Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Tatiana Ribeiro de. O papel do município no federalismo brasileiro. In: MAGALHAES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos A. Vasconcelhos. **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

VIEIRA, Andressa Brito; OLIVEIRA, Mayara Silva; CARVALHO, Mônica Teixeira. Duas décadas de Região Metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. p. 271-286.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. O impacto da governança sobre a regulação jurídica contemporânea: uma abordagem a partir de André-Jean Arnaud. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade – REDES**, Vol. 4, 1, 2016.

\_\_\_\_\_. A Governança em suas Múltiplas Formas de Expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 2 (2016); **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, 2, 2016.