



REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS:
além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua “efetivação”?

Eduardo Celestino Cordeiro¹
Juarez Soares Diniz²

RESUMO

O estudo inclina-se na questão metropolitana, especificamente na cadeia de conseqüências que perpassam por espaços não metropolitanos. Tais conseqüências têm influenciado articulações peculiares nos atores políticos, dentre elas, há a eminência de um discurso regionalista, muitas vezes, em confronto com a retórica municipalista pós-1988. O caso da Grande São Luís, onde se observa a tentativa da chamada “efetivação da metropolização”, é um palco emblemático desse quadro. Analisou-se o papel da dimensão espacial da Grande São Luís para a construção política dos arranjos gestor desta região, que legalmente é tida como metropolitana.

Palavras-Chave: Relações intergovernamentais, regiões metropolitanas, Região Metropolitana da Grande São Luís

ABSTRACT

The study tends to the metropolitan subject, specifically in the chain of consequences that pass by non metropolitan spaces. Such consequences have been influencing peculiar articulations in the political actors, among them, there is the prominence of a speech regionalista, a lot of times, in confrontation with the rhetoric municipalista powder-1988. The case of the Larger *São Luís*, where one observes the attempt of what is called "the metropolitan's accomplishment" is an emblematic stage of that case. The role of the spatial dimension of the Greater *São Luís* was analyzed for the political construction of a government of this region that is legally considered as metropolitan.

Keywords: Intergovernmental Relationships, metropolitan areas, metropolitan area of the Larger *São Luís*.

1 INTRODUÇÃO

Como constituição legal, a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) vem sendo debatida no meio político maranhense, instigando em diferentes setores sociais o debate da questão metropolitana. Para a Geografia, as regiões metropolitanas (RMs) são produtos espaciais específicos, sua existência é concreta, desde a materialidade construída, até as relações e processos que a produz e re-produz, portanto, não é produto de um ato legal. Essa espacialidade, devido suas grandes dimensões (irrestritas ao tamanho populacional), apresenta claramente problemas sociais que não se restringem às fronteiras territoriais das cidades que a constitui. Assim, são lugares de notória necessidade do exercício das relações intergovernamentais (RIGs), pautadas, principalmente, no paradigma

¹ UFMA Bacharel em Geografia. Universidade Federal do Maranhão - UFMA(Departamento de Geociências).

² Doutor em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão – UFMA(Departamento Geociências).

da gestão integrada e compartilhada, base das políticas que almejam ser metropolitanas. Esse paradigma se apresenta promissor aos diferentes centros urbanos, entretanto, é nos centros com caráter metropolitano que eminentemente ele se coloca como princípio básico das políticas urbanas. Considerar tal proposição, é adicionar uma importante variável para se entender o porquê da não “efetivação da metropolização da Grande São Luís”.

2. “EFETIVAÇÃO DA GRANDE SÃO LUÍS”: o que isso significa?

Usado por políticos da RM, o termo aparece, na mídia jornalística e em discursos políticos, relacionado à definição dos limites intermunicipais da RM, seria, segundo esses discursos, o ponto chave para tornar a RMGSL reconhecida e passível de receber os recursos federais reservados às RMs brasileiras. Contudo, analisando a Lei estadual Nº 69 de 2003, que dá nova redação à Lei de Nº 38/1998, a qual dispõe sobre RMGSL, nota-se que legalmente a RMGSL já existe, ou seja, juridicamente está efetivada. Porém, nesta mesma Lei, existe um conjunto de disposições que norteiam o arranjo institucional de gestão para a RMGSL. Dentre as disposições, está a definição dos limites municipais como uma das treze categorias consideradas de “interesse metropolitano”. Ainda segundo a Lei, essas categorias, denominadas de “serviços comuns”, representam um conjunto de tópicos a serem tratados pela entidade criada para a gestão metropolitana. Essa entidade é mencionada pela sigla COADEGS, a qual o significado não é mencionado na referida lei. Seria um órgão formado por representantes de cada governo municipal da RM e do governo estadual, ficando a participação popular regulamentada no regimento interno.

Por tudo isso, entende-se, aqui, o termo “efetivação da RMGSL”, como a formação do *arranjo institucional gestor da região*, previsto em lei.

3. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FORMAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA NA RMGSL: conflitos-obstáculos.

Pela própria constituição pluri-municipal de qualquer RM, a formação do arranjo administrativo da RMGSL, requer articulações políticas entre vários governantes. Assim, será primordial concentrar esforços nas relações intergovernamentais (RIGs), tanto horizontais, notadamente entre as municipalidades envolvidas, como também nas relações verticais, travadas em conjunto por essas municipalidades e as esferas superiores de governo.

Analisando o andamento daquelas articulações voltadas à efetivação da RMGSL, observa-se que o ponto de maior discussão é colocado como pilar para tal efetivação é a definição dos limites municipais.

São Luís e São José de Ribamar são os municípios com maior impasse relativos a seus limites. A zona limítrofe de São Luís com São José de Ribamar, é palco dos mais variados problemas referentes aos limites intermunicipais.

Nas zonas de litígio territorial entre os municípios (existe também litígio na zona limítrofe entre São José de Ribamar e Paço do Lumiar), é comum, moradores não saberem a qual prefeitura pleitear serviços e equipamentos públicos. Além disso, não é raro nessas localidades, moradores pagarem impostos e tarifas relativas a dois municípios, existindo, inclusive, a possibilidade dos moradores “escolherem” a qual município suas obrigações fiscais deverão ser atreladas.

No âmbito das obrigações municipais, o impasse territorial nas zonas limítrofes cria situações agravantes em determinados bairros, onde os serviços e equipamentos públicos deixam de ser oferecidos devido à questão de competência municipal, ou seja, as ações de cada municipalidade são restringidas pelo risco (ou desculpa) de estarem exercendo atividades em território que não lhe compete.

Expor a problemática gerada por tal litígio, tem o intuito de definir sua importância perante a efetivação da RMGSL. Ocorre uma disputa municipalista, em que conflitos de interesses locais predominam nas relações intergovernamentais dos atores envolvidos. Soma-se a esse quadro, a tradição municipalista derivada das primeiras décadas pós-Constituição de 1988. Desta forma, ocorre uma influência negativa para a construção de uma gestão intermunicipal, necessária às RMs. Os governantes, sobre a égide da autonomia municipal, acabaram por criar um ambiente político favorável ao *isolamento* de suas políticas públicas.

Contudo, principalmente com o modelo proposto pelos consórcios intermunicipais, novas relações intergovernamentais são traçadas sobre espacialidades intermunicipais integrantes de um arranjo socioeconômico, que deflagra um caráter regional. Essas espacialidades, no geral, são cunhadas de metropolitanas, pois são as regiões metropolitanas (de fato), locais que expressam mais claramente os problemas intermunicipais. Nesse sentido, o entendimento do que seria uma metrópole, ajuda a compreender a inerente necessidade de se trabalhar as RIGs no conjunto da aglomeração, relações essas que teriam a finalidade de produzirem políticas públicas integradas e compartilhadas a níveis intergovernamentais.

4.FENÔMENO METROPOLITANO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Objetivando entender o metropolitano, Francisconi e Souza (1976, p.149), consideram que

Hoje, metrópole ou metropolitano significa igualmente a grande cidade, com um significado que independe das funções de cidade-mãe sobre uma rede urbana, isto porque o crescimento urbano que se verifica no mundo contemporâneo criou gigantescos complexos urbanos, que não se caracterizam unicamente por serem metrópoles de um sistema de cidades, mas por formarem núcleos com problemas qualitativamente diferente dos centros urbanos menores. O termo metropolitano passa então a englobar aspectos intra-urbanos, criando-se a consciência de que existem problemas metropolitanos. (apud CUNHA, 2005 p.92)

O metropolitano aparece, assim, como algo que se expressa por meio das grandes dimensões de seus problemas. Tal fato irá *forçar* as articulações intergovernamentais, pois muitos problemas no âmbito metropolitano só serão passíveis de solução caso haja ações conjuntas entre gestores públicos das cidades envolvidas e as esferas estadual e federal.

Porém, situações-problemas que extrapolam os limites municipais são comuns em outras espacialidades, notadamente as de grandes centros urbanos que apresentam uma complementaridade, onde todos os municípios têm um papel, em diferentes níveis, na dinâmica da aglomeração. Dentre essas espacialidades, encontra-se a RMGSL.

Por manterem uma complementaridade, os municípios inseridos na RM estudada, passam a ser vistos como um conjunto que se integra gradualmente. Caso essa complementaridade continuar a se reforçar, gradativamente irá dá corpo a uma identidade regional, onde os atores sociais se articularão conforme a apreensão desta realidade.

No caso da RMGSL, RM sem caráter metropolitano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004), foi constatado (CORDEIRO, 2007) o baixo número de entidades com denominação e ação metropolitana.

Conseqüentemente, observa-se a dificuldade dos atores interessados em encontrarem apoio para concentrar esforços voltados à efetivação da Grande São Luís, ou mais especificamente, no seu arranjo de gestão institucional. Tal dificuldade foi mensurada nas entrevistas realizadas. A maioria dos entrevistados desconhecia o que eram uma região metropolitana e as implicações em atividades por eles realizadas. Esse desconhecimento, também foi notado nas falas proferidas em plenárias realizadas no Seminário “Região Metropolitana da Grande São Luís: impasses e implicações para as políticas públicas locais”.

No presente evento, realizado nos dias 13 e 14 de março de 2007, foi notória nos discursos dos gestores municipais da RMGSL, o pouco entrosamento na questão metropolitana. Além daqueles, os participantes, em sua maioria, pronunciaram questões de aspecto estritamente municipal.

Conforme o exposto, o debate da questão metropolitana na Grande São Luís, mostra-se com pouca participação popular e, até certo ponto, política. Esta situação dificulta o avanço da “efetivação da Grande São Luís”, por não incrementar articulações sociais voltadas a tal objetivo.

Uma explicação, para essa dificuldade, pode ser encontrada na instância espacial, pois, considerando que o espaço é produto, processo e manifestação da sociedade (SILVA apud DANTAS, 2003), a espacialidade não-metropolitana, como a da RMGSL, denota uma constituição social, também, não-metropolitana. Lomar (2001) ressalta que antes da instância jurídica contemplada pela institucionalização, o fenômeno metropolitano se consubstancia numa realidade cultural, econômica, geográfica, urbana e ambiental própria. Essa realidade instiga uma articulação social ampla (principalmente, intermunicipal) nos diferentes setores sociais envolvidos, o que ajudaria a formar o arranjo institucional de gestão para a região.

5.CONCLUSÃO

Como espacialidade não-metropolitana, a Grande São Luís não apresenta os ditos problemas metropolitanos, os quais, por suas grandes dimensões (transfronteiriça), instigariam articulações intermunicipais voltadas às soluções dos mesmos. Devido à configuração não-metropolitana da RM, a “efetivação da Grande São Luís” não representa uma questão realmente metropolitana; em última análise, seria uma questão de gestão intermunicipal, típica das regiões metropolitanas, e que, com seu paradigma de gestão compartilhada e integrada, traz perspectivas benéficas às grandes aglomerações urbanas, como a da Grande São Luís.

Porém, o arranjo institucional de gestão regional para RMGSL, que seria o objetivo maior da “efetivação”, está sendo debatido sobre um enfoque municipalista, o qual coloca a questão da definição dos limites intermunicipais como o grande impasse e entrave da efetivação. Essa postura mostra-se contraditória aos princípios de gestão compartilhada e integrada a nível intergovernamental, colocados como a base e característica típica das políticas que almejam ser metropolitana.

A presença do discurso municipalista no debate da formação institucional da Grande São Luís, reflete também a configuração espacial da RM, pois a maioria dos

problemas intra-urbanos podem, mesmo que insatisfatoriamente, ser tratados no âmbito local (municipal). Porém, a proximidade espacial e a complementaridade que apresentam as cidades da RM são fatores facilitadores da manifestação de situações-problemas intermunicipal. Dois casos foram indicados por Cordeiro (2007), a saber: a gestão da bacia do rio Paciência e o transporte intermunicipal da ilha. Com isso, justifica-se a necessidade de pensar em políticas públicas pautadas nos paradigmas da gestão metropolitana.

Os arranjos institucionais metropolitanos têm suas bases nas políticas integradas e compartilhadas entre os governos e gestores das municipalidades envolvidas (relações horizontais), bem como estas com as esferas superiores de governo (relações verticais), como preconizou Rezende (1999). Portanto, no caso da chamada “efetivação da Grande São Luís”, construí-la através de discursos municipalistas, é desvirtuar a problemática, restringindo, assim, as possibilidades de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” para a região, oferecida no Artigo 25, parágrafo 3, da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

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

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

<http://www.biblioteca.unesp.br/bibliotecadigital/document/?did=2910>

Acessado em: 06 de fevereiro de 2007.

DANTAS, Shirley, Carvalho. **Turismo, produção e apropriação do espaço e percepção ambiental: o caso de Canoa Quebrada Aracati, Ceará.** PRODEMA/UFC, 2003 (Dissertação de Mestrado).

IPEA. **Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil.** Brasília: IPEA, 2002. (Série caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA, 2002.

LOMAR, Paulo J. Vilela. **A Constituição Brasileira e a Gestão Metropolitana.** In: Políticas Urbanas Metropolitanas (Pesquisa). Meyer. R.M.P. e Grostein, M. D. (Coords.) SEDU/LUME/FAUUSP/FUPAM. SP, 2001.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologia.** Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2004.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios.** In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, 1999. p. 87-96.