



XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A RECONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS DO MARANHÃO

Autores:

José Antonio Viana Lopes - Centro Universitário UNDB - joseantonioarq@gmail.com

Yata Anderson Gonzaga Masullo - Universidade de Brasília - UnB - yanderson3@hotmail.com

Tiago Silva Moreira - Instituto Federal do Maranhão - IFMA - t.smoreira@hotmail.com

Resumo:

Esta pesquisa investiga e analisa o processo de reestruturação das regiões metropolitanas maranhenses promovido pelo Estado a partir da aprovação da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole. O presente artigo caracteriza as regiões metropolitanas do Maranhão, analisando as transformações instituídas no modelo de governança e na reconstrução dos territórios metropolitanos. O trabalho parte da hipótese de que os ajustes e adequações na configuração do arranjo institucional das regiões metropolitanas podem fortalecer ou fragilizar seu sistema de gestão compartilhada, demonstrando que as transformações institucionais promovidas pelo Estado representam avanços, mas também retrocessos que não conseguem eliminar o paradoxo da institucionalização, mas não efetivação destas regiões, concluindo que as vicissitudes identificadas neste processo evidenciam as limitações da aplicação do Estatuto da Metrópole frente a contextos sociopolíticos regionais e locais.

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A RECONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS DO MARANHÃO

INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) estabeleceu os critérios e orientações, que o Governo Federal adota para a política de desenvolvimento das regiões metropolitanas. Esse cenário direcionou o Governo do Estado do Maranhão para uma nova forma de gestão do território, agora regulamentada e adotada em escala nacional, em contraponto aos velhos dilemas institucionais de gestão metropolitana que ampliavam a fragmentação e desigualdades socioespaciais.

Deve-se levar em consideração, no entanto, que os ajustes e adequações na configuração do arranjo institucional das regiões metropolitanas podem fortalecer ou fragilizar seu sistema de gestão compartilhada. O desafio que se faz presente nesse processo, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é frequentemente sabotado pelo inesperado, o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2010).

Atualmente o Estado do Maranhão reconhece atualmente quatro regiões metropolitanas. Criada na Constituição Estadual de 1998, a Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) passou por alterações em sua estrutura no decorrer dos anos até ser reestruturada pelo Governo do Estado em 2015 através da Lei Complementar nº 174 de 25 de maio; já a RIDE Teresina (que abrange o município maranhense de Timon), foi criada pela Lei Complementar nº 112/2001 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.367/2002; enquanto a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 089/2005, posteriormente alterada pela Lei Complementar Estadual nº 204/2017. No início de 2016, o Governo do Estado criou a Região Metropolitana da Zona Leste do Estado do Maranhão através da Lei Complementar Estadual nº 180, de 05 de janeiro.

Nesse contexto, o presente estudo pretende analisar e caracterizar as transformações institucionais influenciadas pelo Estatuto da Metrópole ligadas à otimização do planejamento e gestão da governança estadual, identificando as transformações instituídas no modelo de governança e na reconstrução do território metropolitano do estado, pós Estatuto das Metrôpoles. Este trabalho parte da hipótese de que as transformações institucionais influenciadas pelo Estatuto da Metrópole e promovidas pelo Governo do Estado consolidam o paradoxo que vivemos de *institucionalização*, mas não de *efetivação* destas regiões como de fato metropolitanas, que permanecem como RMs de papel, onde mesmo delimitadas e institucionalizadas, não são estruturadas com um sistema de governança capaz de efetivá-las, como exige o art. 8º do Estatuto das Metrôpoles e como necessita a sociedade.

UMA PERSPECTIVA PARA A RECONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS METROPOLITANOS MARANHENSES

No decorrer das últimas décadas do século XX, as cidades brasileiras apresentaram um crescimento demográfico exponencial. Esse fato, somado a um despreparo das cidades quanto a sua estrutura e gestão, agravou os problemas urbanos das médias e grandes cidades, afetando áreas essenciais da sociedade, com a “escassez de habitação, levando à constituição de cortiços e favelas; saturação das vias de circulação, gerando intermináveis congestionamentos e acidentes de trânsito; insuficiência de serviços urbanos essenciais, como transporte público, abastecimento de água, rede de esgoto, ou de equipamentos como hospitais, escola etc.” (GOUVÊA, 2005, p. 30).

Mesmo em um processo de desenvolvimento, à medida que as cidades avançam, seja através da promoção das incorporações aliadas ao capital financeiro e especulativo, seja através das consequências oriundas das mesmas como ocupações em áreas de proteção ambiental e assentamentos precários, estas cidades refazem a lógica do centro-periferia na microescala, onde o centro (da região, da cidade ou do bairro) é composto pelas melhores infraestruturas e a periferia é ocupada pelos indivíduos marginalizados neste processo. Nesse sentido, as centralidades das cidades que oferecem melhores condições de vida também entram em contradição nos seus aspectos estruturais, colocando às claras a fragmentação do tecido urbano.

Mas a fragmentação urbana neste caso não é apenas uma separação territorial, mas uma segregação de setores da sociedade que ocupam um mesmo espaço dentro das cidades. Em outras palavras, a estruturação do espaço urbano acaba por fragmentar as relações sociais vividas nas cidades induzindo a novas configurações socioespaciais através do parcelamento do solo urbano, das ações da especulação imobiliária e ocupações espontâneas que constituem um espaço descontínuo e segregado, entretanto, todos convivendo e conflitando em um mesmo território.

Assim, a dinâmica entre os vários setores da sociedade é produto das relações socioespaciais, econômicas, culturais e políticas que se configuram na materialização dos interesses individuais e se fragmentam na medida em que os fluxos de capital visualizam interesse por determinado espaço dentro da cidade. Desta maneira, os centros urbanos, que por muito tempo foram a referência locacional para o desenvolvimento e multiplicação do capital, perdem protagonismo para espaços periféricos nas grandes cidades, que também servem aos interesses capitalistas e detêm grandes somas de capital investido, principalmente no setor imobiliário, que atrai outras infraestruturas urbanas como, por exemplo, shoppings centers, comércio e serviços, além das novas tendências como condomínios-clubes ou parques, que no geral se caracterizam como grandes estruturas voltadas para espaços fechados e individuais dentro do território das cidades.

Assim, a especulação imobiliária rompe com a ideia de centro, levando a descontinuidade da cidade aos limites da periferia. A própria produção do espaço faz parte das lutas pela hegemonia e controle do lugar disfarçada nas ações de agentes imateriais como o estado, o mercado e o capital, mas percebida na historicidade do território, nos interesses individuais e coletivos e nos conflitos que emergem das relações socioespaciais nas cidades.

É nesse contexto que as regiões metropolitanas brasileiras assumem uma importante dinâmica dentro das redes de influência urbana e, por se situarem em escala ampla, colocam-se no centro das relações de fluxos de capital, mercadorias e pessoas dando suporte para a reprodução do próprio capital. Contudo, possuem a mais fragmentada e hierarquizada das relações sociais e espaciais do mundo urbano contemporâneo. Maricato (2011, p. 9) faz sua crítica ao modelo de metropolização ressaltando que a reestruturação produtiva do capitalismo afetou a urbanização no mundo inteiro gerando diversas categorias, assim “metropolização expandida, fragmentação, dispersão, cidades regiões, corredores urbanos, urbanização do arquipélago, espaços ‘pós-urbanos’ são conceitos que tentam definir a ampliação da ocupação urbana no território”.

Importante notar que esse processo de expansão da ocupação urbana “não consiste, a rigor, em um fenômeno, trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial e assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia” (IPEA, 2010, p. 642).

O espaço metropolitano, portanto, pode ser entendido como um campo onde a metamorfose espacial configura ao mesmo tempo centralidades e fragmentação que interligam em rede outros espaços em um movimento fluido de relações materiais e imateriais, isto é, um sistema interligado de relações socioespaciais no qual, além da dialética entre a produção e reprodução espacial, há outros fatores, quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa, como indica Langenbuch (1971) apud Santos (2005), que determinam e qualificam a metrópole, como, por exemplo, a organização política local.

Nesse aspecto, evidenciamos a formação institucional da metrópole, pois o agente que efetiva politicamente a metrópole é o Estado. Entretanto, interesses hegemônicos permeiam esse processo, por meio de pressão social ou política. Assim, a transformação espacial que as cidades formadoras de regiões metropolitanas passam é, contudo, um processo carregado de entraves, em função das relações sociais, políticas ou institucionais, pois “o fenômeno de metropolização vai muito além da denominação legal” (SANTOS, 2005, p. 84).

Nesse sentido, Ribeiro (2009) critica a formação indiscriminada de regiões metropolitanas no Brasil, pois as RMs correspondem a uma porção definida institucionalmente como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela Lei nº 14 de 1973 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A adoção legal do termo região metropolitana e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada, esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano.

Esses pressupostos nos condicionam a uma reflexão sobre o que de fato é uma região metropolitana, pois apenas a institucionalização não garante a sua formação concreta ou a sua totalidade que está imbuída de relações socioespaciais, principalmente no que diz respeito à identidade metropolitana, o sentimento de pertencimento dos indivíduos ou dos municípios envolvidos. Entretanto, o reverso também é verdadeiro, pois se apresenta como uma condicionante para a caracterização de uma metrópole no seu aspecto legal (isto é, oferece um caráter jurídico à metropolização).

A metrópole, por ter um conceito polissêmico, permite análises sob vários ângulos, principalmente nas suas formas institucionais, já que as grandes discussões sobre o desenvolvimento urbano da atualidade focam-se na gestão do território; portanto, categorias de análise como gestão metropolitana possibilitam visualizar a dinâmica da metrópole, tanto na sua institucionalização, quanto nos seus aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos permeando toda a sua dinâmica.

Atualmente persiste uma dualidade entre a categoria de região metropolitana e sua configuração espacial (ou seja, o espaço metropolitano), pois a definição mais elementar sobre o tema, caracteriza o espaço metropolitano como territórios densamente povoados, com grandes malhas urbanas, integração de atividades econômicas e fluxos de comunicações e transporte bem desenvolvidos e articulados.

Enquanto do ponto de vista institucional, região metropolitana pode ser agrupamentos de municípios, ou até mesmo a configuração de uma espécie de província, visto que no Brasil as RMs foram criadas na década de 1970 pela esfera federal e com a Constituição Federal de 1988 passou a ser competência dos estados federados criar RMs.

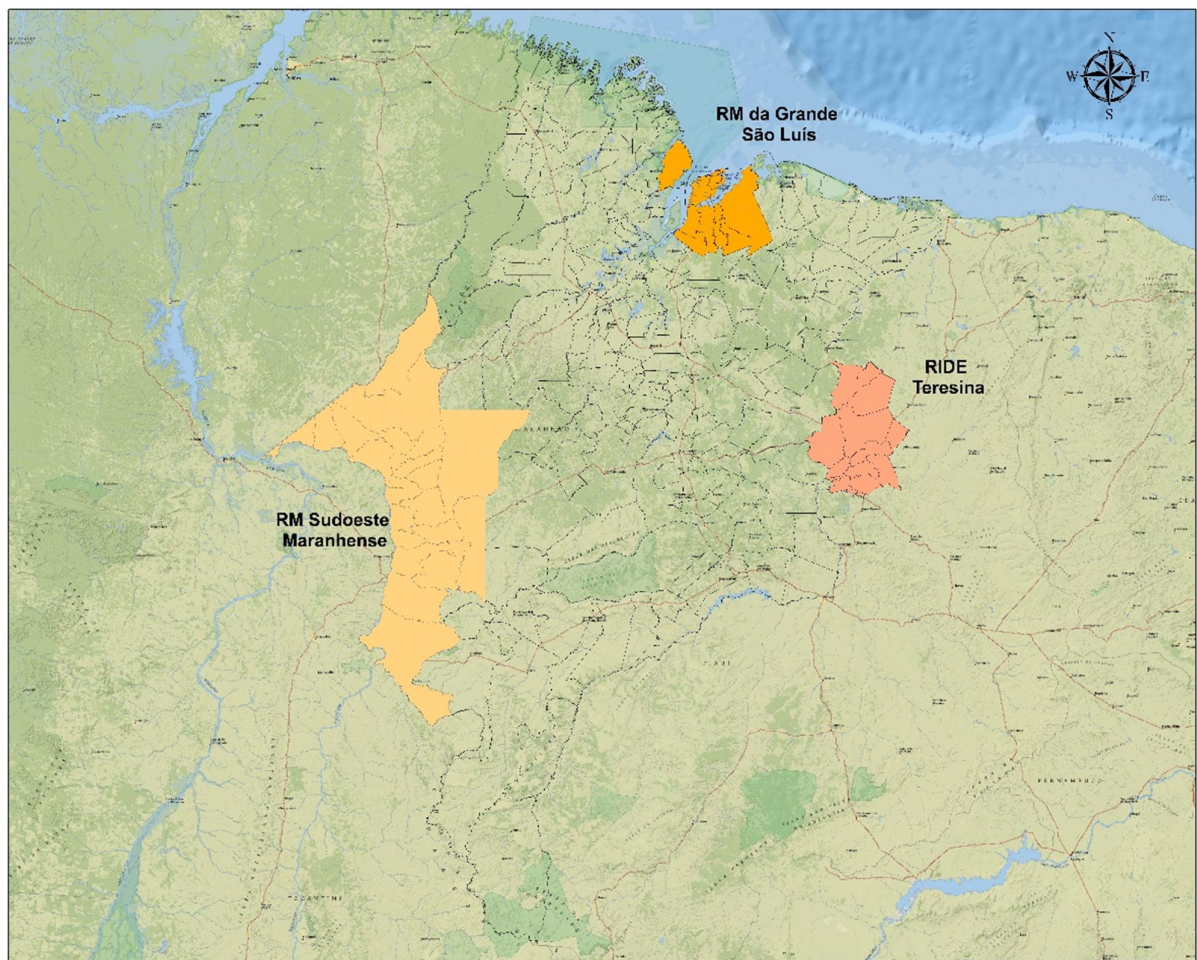


Figura 01: Mapa de Localização das Regiões Metropolitanas do Maranhão. Fonte: SECID/SAAM, 2018.

Ao incluir no programa de governo a reestruturação das RMs (Figura 02), o Estado reconhece que o processo de metropolização constitui um novo patamar da complexidade da urbanização local, principalmente nas relações entre municípios vizinhos ou próximos, com impactos em temas como mobilidade, habitação, localização industrial, resíduos sólidos, regularização fundiária, controle ambiental, segurança, emprego e renda, entre outros.

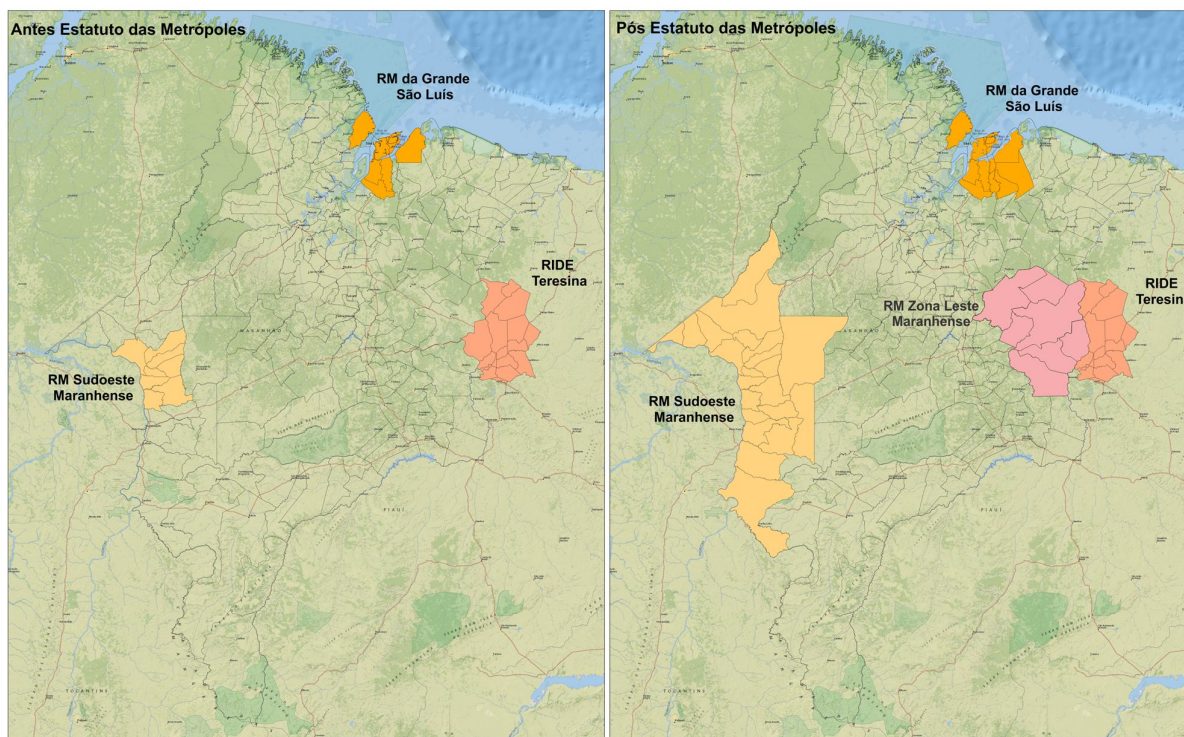


Figura 02: Mapas de Localização das Regiões Metropolitanas do Maranhão antes e depois do Estatuto da Metrôpole.
Fonte: SECID/SAAM, 2018.

Por outro lado, os territórios metropolitanos maranhenses são ainda percebidos como espaços heterogêneos e vastos, de urbanização descontínua, formados por municípios que, à exceção da cidade polo, possuem núcleos urbanos pequenos, antigos e próximos entre si, além de grandes áreas periurbanas e rurais.

Seguindo os princípios do Estatuto das Metrôpoles e as estratégias políticas e econômicas regionais, o Governo do Estado reconfigurou as RMs do Maranhão, com o objetivo de abranger as potencialidades regionais, bem como implementar um sistema de governança capaz de atender as demandas de um território complexo caracterizado pela diversidade em questões sociais, econômicas e ambientais (LOPES; MASULLO, 2018).

Portanto, a delimitação das novas configurações (Figura 02) deveria estar fundamentada não apenas por critérios de homogeneidade urbana, mas por complementaridade e coesão territorial, bem como pela necessidade de integração econômica e diminuição das desigualdades sociais. Este artigo investiga as formas e efeitos deste processo orientado de reorganização das configurações metropolitanas do estado.

A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS PÓS-ESTATUTO DA METRÓPOLE

Em todo o período anterior à aprovação do Estatuto da Metrópole, a configuração da RM da Grande São Luís refletia as fragilidades e as lacunas da legislação aprovada entre 1998 a 2013, tais como: a inconstitucionalidade de dispositivos que exigiam a aprovação das câmaras municipais para a inclusão de municípios na região (como a própria Constituição Estadual e as LCEs n°_038/1998 e n° 069/2003); a falta de critérios técnicos para incluir municípios na RM; a ausência de instrumentos de planejamento para as funções públicas de interesse comum; e a criação, mas não efetivação, de um conselho de desenvolvimento com funções deliberativas (COADEGS), sem, contudo, prever um órgão executivo, um fundo comum para alocação de recursos ou mesmo a participação popular no referido conselho, que não chegou a ser instalado (LOPES; MASULLO; MOREIRA, 2018, p. 397).

Logo no início da nova gestão estadual que assumiu em 2015, o Governo do Estado reorganizou a configuração e estrutura da RMGSL, com o objetivo de implementar os instrumentos de gestão metropolitana e as especificações determinadas pela Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015 que institui o Estatuto da Metrópole. Assim, por iniciativa do Poder Executivo liderado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID e com participação efetiva dos municípios integrados à RMGSL, após um processo de consultas e debates públicos, foi aprovada a Lei Complementar n° 174 de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e gestão do Colegiado e Conselho Metropolitano, criação da Agência Executiva, Fundo de Desenvolvimento e Sistema de Informação Metropolitano, além de incluir na composição da RMGSL os municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino.

O processo de urbanização nesta região se caracteriza, entre outros fatores, pelo crescimento em extensão a partir das áreas centrais dos municípios, localizados nos eixos viários principais, configurando diversos pontos de conurbação na ilha (São Luís/São José de Ribamar/Paço do Lumiar) e no continente (Rosário/Morros/Axixá) e, ao mesmo tempo, pelo aparecimento de novas áreas urbanizadas, a partir de sucessivos loteamentos abertos na periferia dos núcleos consolidados que a compõem, constituindo uma urbanização descontínua, pontuada por condomínios residenciais e industriais fechados, com tendência à regionalização das atividades, gerando grandes fluxos de deslocamentos ao longo das rodovias de acesso.

Por outro lado, os municípios no entorno imediato de São Luís, como São José de Ribamar e Paço do Lumiar, vêm recebendo grandes fluxos migratórios provenientes da própria sede metropolitana, intensificados por políticas públicas e programas de governo (como o Minha Casa, Minha Vida), tornando-se subcentros metropolitanos cuja influência chegaria a municípios localizados no continente, na região do Munim, principalmente a Icatu.

Portanto, a incorporação dos municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino à RM responde a dois objetivos principais: consolidar a configuração territorial, fortalecendo a continuidade física, como apregoa o Estatuto da Metrópole, por meio da integração dos municípios da Região de Planejamento do Baixo Munim; e viabilizar o processo de desenvolvimento desses municípios, com foco em projetos específicos nas áreas e serviços de interesse comum entre os entes municipais, com base na visão estratégica do governo do estado, atuando na descentralização de recursos e na diminuição das desigualdades sociais.

De fato, com a reorganização e inclusão dos municípios da bacia do Rio Munim, o território da Grande São Luís ganha uma área territorial de 2.623.949km², mantendo a sua heterogeneidade, mas diminuindo potencialmente a fragmentação e descontinuidade das relações intraregionais. Além disso, considerando os processos em curso de conurbação entre estes municípios, a intensificação das trocas (econômicas, sociais...) equilibra um pouco mais as relações com as grandes áreas periurbanas e rurais. Ou seja, os pequenos núcleos urbanos, quando apoiados por políticas integradas com os municípios próximos e com o Governo do Estado, terão mais a oferecer às populações das áreas periféricas e rurais.

A partir dos avanços significativos no nível de articulação e efetividade do arranjo de gestão metropolitana da Grande São Luís após a aprovação do Estatuto da Metrópole e da LCE n° 174/2015¹, constata-se a existência das primeiras ações efetivamente integradas de intervenção sobre os problemas metropolitanos, principalmente na área de mobilidade, com a criação do Expresso Metropolitano e o ordenamento do transporte clandestino intermunicipal, e de gestão de resíduos sólidos, com a articulação dos municípios que, apoiados pelo Estado, adotam um novo modelo de destinação de resíduos, com o fechamento progressivo dos “lixões”.

Ademais, mesmo sem o investimento direto ou a orientação de políticas formais articuladas, o simples contexto da aproximação entre as municipalidades proporcionada pela estrutura de gestão compartilhada recentemente implantada na Grande São Luís deu espaço para a resolução de questão histórica das divisas entre os municípios da Ilha do Maranhão, por exemplo. O acordo e a consequente definição das linhas de limites municipais se deram no âmbito das primeiras reuniões do Colegiado Metropolitano, com entendimentos informais, principalmente entre os prefeitos de Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

Quanto ao planejamento conjunto dos projetos e programas estratégicos da região, é notório que a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) em curso desde o início de 2018, assim como o desenrolar das ações integradas a cargo da Agência Executiva Metropolitana, sofrem os impactos do contexto político de eleições bianuais, para prefeitos e/ou governador.

¹ Com a criação do colegiado metropolitano e o estabelecimento de relações diretas entre o governo do estado e as municipalidades; o aumento do número e das atribuições dos órgãos que atuam nos temas metropolitanos, nas estruturas do estado; o aprendizado institucional sobre o tema... (LOPES; MASULLO, 2018, p. 407).

A REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE MARANHENSE PÓS-ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 089 de 17 de novembro de 2005 que, a partir da aglomeração urbana do município de Imperatriz, cria uma unidade organizacional geoeconômica, social e cultural. Único dispositivo legal a versar sobre esta RM até o ano de 2017, esta lei não fornecia os instrumentos de gestão metropolitana necessários para o alcance da devida efetivação da RM, dando origem a uma insegurança jurídica que inviabilizou a consolidação e implementação da mesma.

Apesar deste fato, a lei não foi revogada quando da reestruturação proposta pelo Estado no período pós-Estatuto da Metrópole, ao contrário do que sucedeu na Grande São Luís, cuja LCE nº 174/2015 revogou todas as leis anteriores.

Para a reestruturação da RMSM foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 204/2017, tomando ainda por base a sua lei de criação original, em um processo estritamente legal, sem a necessária mobilização ou discussão pública com os entes envolvidos, conduzido diretamente pela Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN.

O novo dispositivo legal, no entanto, pretende sanar as lacunas e falhas do instrumento anterior, cujo conteúdo inviabilizava a efetivação da região metropolitana e a consolidava como uma RM de papel.

A LCE nº 089/2005 instituía um modelo de governança ligado apenas à criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, composto pelos prefeitos dos municípios integrantes a RM e por igual número de representantes do Poder Executivo Estadual, nomeados por ato do Governador do Estado. Ou seja, a lei não se previa a participação popular, não atendendo assim aos anseios da sociedade e impossibilitando a consolidação da identidade metropolitana e ampliação do sentimento metropolitano, como aponta Sosa (2017), seguindo no sentido contrário ao artº 8 do Estatuto das Metrôpoles. Ressalta-se, que não há registros de convocação e oficialização deste Conselho de Desenvolvimento.

Outra questão relevante a se explicitar, estava no artº 9 da LCE nº 089/2005, onde se criava o fundo de desenvolvimento da RM sem, no entanto, indicar a forma de gerenciamento do mesmo ou a instância que possibilite a viabilização e a governança sobre as funções públicas de interesse comum.

Esse aspecto, novamente se contrapõe ao Estatuto da Metrópole, mas também aos modelos de governança metropolitanas bem-sucedidos no Brasil como nas RMs de Belo Horizonte, Campinas e Santos.

Por fim, observa-se que, com a LCE n° 089/2005 houve a criação de uma estrutura de gestão (ainda que limitada), mas não de um sistema de planejamento. Esse formato amplia os problemas, tendo em vista que segundo Souza (2010), o principal desafio na configuração e efetivação de metrópoles, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível. Tal entendimento é corroborado pelo Estatuto das Metrópoles, indicando no art° 9 a necessidade de se elaborar os planos setoriais para otimizar o planejamento, visando ampliar a capacidade dos gestores em atender as demandas locais de forma compartilhada no curto, médio e longo prazo.

A fim de superar estes problemas e limitações do arcabouço legal e tomando como referencias os avanços da RMGSL e a experiência bem-sucedida da LCE n° 174/2015, o governo do Estado reorganiza a RMSM através de alterações e complementações à LCE n° 089/2005.

A primeira iniciativa ocorre com a aprovação da Medida Provisória n° 255/2017 que cria a Agência Executiva Metropolitana da RMSM, com o intuito de articular os municípios da RM com os órgãos e entidades públicas e privadas, estaduais e federais; consolidar as informações de programas e projetos; disponibilizar assessoria técnica e organizacional; elaborar e manter estudos técnicos de interesse regional e gerir os recursos do Fundo Metropolitano.

Esta medida provisória, aprovada em 27 de outubro, foi confirmada através da Lei n° 10.724, aprovada em 29 de novembro de 2017. Portanto, criava-se o órgão executivo de gestão sem, no entanto, modificar a configuração ou estruturar o sistema de planejamento da RM. A nova equipe tomou posse imediatamente.

As principais alterações na estrutura da RMSM seriam propostas de fato, em dezembro de 2017, com a aprovação da LCE n° 204, que instrumentalizou o planejamento e a gestão metropolitanos, com base no direcionamento do art. 8° da Lei Federal n° 13.089/2015. Esta lei criou o Colegiado e Conselho Participativo metropolitano, determinou as diretrizes para criação do sistema de planejamento e incluiu outros 14 municípios na organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum na RMSM.

A RMSM antes composta pelos municípios de Imperatriz, João Lisboa, Senador La Roque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos e Ribamar Fiquene recebeu, em dezembro de 2017, os municípios de Vila Nova dos Martírios, São Pedro da Água Branca, Cidelândia, São Francisco do Brejão, Açailândia, Itinga, Carolina, Sítio Novo, Amarante, Campestre, Porto Franco, Estreito, São João do Paraíso e Lajeado Novo, conforme art. 5° da LCE n° 204/2017, passando de uma área territorial de 7.234,964 Km² para 44.606,836 Km², aumentando em mais de seis vezes o seu território e se tornando a maior unidade territorial deste tipo no estado.

Para administrar e construir os parâmetros de planejamento desta RM, com vinte e dois municípios em diferentes estágios de desenvolvimento socioeconômico, a Agência Executiva Metropolitana da RMSM vem atuando na organização da Conferência Metropolitana e na contratação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI.

A RIDE TERESINA PÓS-ESTATUTO DA METRÓPOLE E A CRIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA ZONA LESTE

A Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE Teresina) foi criada pelo Governo Federal com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados do Maranhão e Piauí e dos municípios da região para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica e provisão de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento em escala regional.

Criada pela Lei Complementar Federal nº 112/2001 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.367/2002, a RIDE abrange os municípios piauienses de Altos, Beneditinos, Coivaras, Currálinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pau D'Arco, União e Teresina, além do município maranhense de Timon.

O Conselho da RIDE tem como presidente o prefeito de Teresina (PI) e como suplente o prefeito de Timon (MA), com a coordenação instalada na prefeitura de Teresina. Segundo informações da coordenação da RIDE, apesar da perspectiva de captação de novos recursos, as ações e investimentos, com a elaboração do Plano de Ação Integrada Sustentável², ainda estão bastante concentradas no município polo, Teresina, assim como acontece em São Luís, com pouca ou nenhuma participação de Timon na discussão dos projetos e investimentos previstos.

Para reforçar a participação do Maranhão na RIDE, apoiando as municipalidades maranhenses e favorecendo a captação de recursos para estes municípios, o Governo do Estado iniciou conversas com os municípios dos dois estados, defendendo a inclusão do município de Caxias na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

A discussão baseava-se nas potencialidades do município de Caxias, dentre as quais o fator econômico e o fluxo diário de pessoas que atravessam o rio Parnaíba para desenvolverem inúmeras atividades em Teresina. Apesar da distância da capital do Piauí (72km), Caxias poderia fortalecer a região com o aumento do contingente populacional e do PIB per capita, facilitando a captação de recursos para as ações nas áreas de mobilidade, habitação e saneamento básico, por exemplo.

No entanto, a atuação do Governo do Estado limitou-se a este início de negociação e a reestruturação da RIDE não avançou. De fato, o estado acaba conduzindo um processo inverso de esvaziamento e distanciamento da RIDE Teresina ao criar, em janeiro de 2016, a Região Metropolitana da Zona Leste do Estado do Maranhão através da Lei Complementar Estadual nº180, com uma área territorial de 17.134,803 Km² (maior que a área da RIDE), abrangendo os municípios de Timon, Parnarama, Matões, Caxias, São João do Sóter, Aldeias Altas e Codó.

As mudanças e nuances do processo de reestruturação das RM do estado podem ser observadas no Quadro 01, acima, no qual se percebe que a mudança de abordagem com relação à RIDE, com a consequente criação da RMZL, apesar de se dar no contexto de reestruturação das RMs do estado, não parece estar fundamentada na Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), considerado o marco regulatório que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões

² Em elaboração em 2015, com apoio da COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – CODEVASF. Na ocasião finalizava-se a Etapa I - Diagnóstico Situacional Participativo.

metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

	RMGSL	RMSM	RIDE	RMZL
Antes do Estatuto da Metrópole				
Leis	LCE nº 069/2003, LCE nº 153/2013, LCE nº 161/2013.	LCE nº 089/2005.	LCF nº 112/2001, Dec. nº 4.367/2002.	-
Municípios	09	08	01	-
Área	6.358,799 Km ²	7.234,964 Km ²	11.321 Km ² *	-
Gestão	COADEG	COADEG	Colegiado, Sec. Executiva, Conferência, Conselho e Fundo.	-
Planejamento	-	-	PDDI em elaboração.	-
Ações Integradas	-	-	-	-
Depois do Estatuto da Metrópole				
Leis	LCE nº 174/2015, MP nº 229/2017, Dec. nº 32.874/2017, Dec. nº 33.228/2017, Dec. nº 33.624/2017.	LCE nº 089/2005, MP nº 255/2017, LEI nº 10.724/2017, LCE nº 204/2017.	LCF nº 112/2001, Dec. nº 4.367/2002.	LCE nº 180/2016.
Municípios	13	22	01	07
Área	8.982,748 km ²	44.606,836 Km ²	11.321 Km ² *	17.134,803 Km ²
Gestão	Colegiado, AGEM-SL, Conferência, Conselho e Fundo.	Colegiado, AGEMSUL, Conferência, Conselho e Fundo.	Colegiado, Sec. Executiva, Conferência, Conselho e Fundo.	COADEG
Planejamento	PDDI em elaboração.	-	PDDI em elaboração.	-
Ações Integradas	Definição de limites; Resíduos sólidos; Expresso Metropolitano.	-	-	-

Quadro 01 - Reestruturação das regiões metropolitanas do estado pós-Estatuto da Metrópole.

Fonte: SECID/SAAM, 2018.

Portanto, do ponto de vista institucional, algumas questões inviabilizam a efetividade da RMZL, caracterizando-a como uma RM de papel, sem perspectiva de operacionalização. Nesse sentido, se impõe a necessidade de revisão (ou revogação) da Lei Complementar nº 180, de 05 de janeiro de 2016, para que o Governo do Estado siga as diretrizes federais.

No art. 2º do Estatuto da Metrópole, considera-se *metrópole* como:

“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” (art. 2º da Lei nº 13.089/2015, grifo nosso).

No entanto, entre os municípios que conformam a Região Metropolitana da Zona Leste do Estado do Maranhão não se identifica nenhum com características de uma Capital Regional, como indica o Estatuto. Considerando que os municípios de Caxias e Timon que polarizam a Região Metropolitana da Zona Leste são avaliados pelo IBGE como Centro Sub-Regional A, o que impossibilita o reconhecimento destes como metrópoles. Ressalta-se que somente os municípios maranhenses de São Luís (Capital Regional A) e Imperatriz (Capital Regional C) podem ser considerados, segundo o Estatuto da Metrôpole, como polarizadores de um RM.

Ademais, de acordo com o parágrafo único do art. 2º da LCE nº 180/2016, a adesão dos municípios à Região Metropolitana da Zona Leste maranhense deverá ser aprovada pelo voto da maioria absoluta da Câmara Municipal dos respectivos municípios. Contudo, de acordo com o art. 3º do Estatuto da Metrôpole essa é uma competência do Governo do Estado. Ressalta-se que essa deliberação federal segue o julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão 28 de fevereiro de 2013, que julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Segundo o voto do Ministro Gilmar Mendes no caso, deve haver um consenso na medida em que nem o estado nem o conjunto dos municípios podem ter a última palavra:

“Para a efetivação dos valores constitucionais em jogo, basta que nenhum dos integrantes do ente regional seja excluído dos processos decisórios que nele ocorram ou que possa sozinho definir os rumos da gestão destes. Também não me parece aceitar do ponto de vista constitucional que a vontade do conjunto dos municípios prevaleça sobre a do estado instituidor do ente regional ou vice-versa” (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, nº 1842).

O que foi complementado na ocasião pelo Ministro Lewandowski que acrescentou que, além da gestão compartilhada, a participação das entidades civis é importante. Entretanto, ao contrário do processo de reestruturação da RMGSL e mesmo da RMSM, a criação desta RM não passou por nenhum tipo de discussão técnica com outros órgãos do estado, nem pela construção de consensos com os municípios envolvidos ou com a sociedade civil.

Outro aspecto que compromete a execução da Lei Complementar Estadual nº 180/2016, refere-se ao sistema de gestão compartilhada, exigido pelo Estatuto da Metrôpole como condição para sua efetividade. A LCE nº 180/2016 cria apenas o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Zona Leste – COADEGS, garantindo somente a participação do poder público estadual e municipal. Dessa forma, exclui-se sumariamente a participação social do processo de governança metropolitana, ao contrário do que estabelece o Estatuto da Metrôpole que busca garantir ampla participação dos movimentos sociais em todas as etapas do planejamento e gestão metropolitana, tendo em vista a necessidade de se consolidar o sentimento de pertencimento e a identidade metropolitana.

A referida LCE não cria a Agência Executiva Metropolitana, para apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitanano; não prevê um sistema de planejamento metropolitano e nem o Fundo de Desenvolvimento Metropolitanano.

Importante ressaltar que a LCE n° 180/2016, em sua redação, reproduz os equívocos da Lei Complementar Estadual n° 069/2003 que instituiu a Região Metropolitana da Grande São Luís e foi revogada por meio da Lei Complementar Estadual n° 174/2015, por não seguir as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Metrópole. A título de registro, destaca-se que a LCE n° 180/2016 replica a criação do COADEGS, o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís e agora o mesmo COADEGS passa a ser reconhecido como Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Zona Leste maranhense. Ou seja, a LCE n° 180/2016 caracteriza um retrocesso no processo de reestruturação das RMs maranhenses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstra que com a entrada em vigor do Estatuto das Metrôpoles, houve a necessidade de ajustes e adequação das regiões metropolitanas brasileiras. No Maranhão, esse novo cenário apresentou desafios para as diferentes esferas de governo, exigindo atuação conjunta para a otimização do planejamento regional e promoção das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas.

Ao propor a reestruturação das RMs do Estado, o governo estadual assume o fato de que a cada dia ampliam-se os fluxos e a interdependência entre as cidades onde coexistem diferentes realidades sociais e econômicas, e neste sentido organiza estratégias territoriais destinadas ao fortalecimento dos municípios enquanto entes federativos, bem como renova a sua atuação com o planejamento, articulação e gestão destes em torno de políticas e ações em escala regional e local.

No entanto, verifica-se que essas estratégias que deveriam estar atreladas a investimentos associados à provisão de infraestruturas, serviços públicos, geração de ocupações e capacitação profissional, desenvolvimento turístico, uso, parcelamento e ocupação do solo, proteção ao meio ambiente, aproveitamento de recursos hídricos e minerais, produção agropecuária e abastecimento alimentar, habitação popular e combate às causas de pobreza e fatores de marginalização, passaram pelo filtro de diferentes influências políticas locais.

Esses interesses locais por vezes caminham na contramão da otimização do planejamento regional, contrariando inclusive indicações nacionais estabelecidas pelo Estatuto das Metrôpoles. Isso pode ser visualizado através das novas configurações territoriais da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, que traz consigo municípios em diferentes estágios de desenvolvimento socioeconômico sem contar com mecanismos para resolver ou minimizar a fragmentação e hierarquização do espaço metropolitano, como também na Região Metropolitana da Zona Leste Maranhense que não apresenta área que se possa considerar como metropolitana ou mesmo influência e conexão regional para ser considerada como tal.

Desse modo, analisando os dados apresentados no Quadro 01 e relacionando-os com o contexto local, identificamos dois momentos “sobrepostos” nas transformações territoriais pós Estatuto da Metrópole nas RMs do Maranhão. O primeiro caracteriza-se pela aprovação do

Estatuto da Metrópole e o início do atual governo (2015-2017), com a consolidação da RM da Grande São Luís que originou e forneceu as bases para o planejamento das funções públicas do estado. Já o segundo momento caracterizou-se pela influência da crise político-econômica nacional, além das eleições municipais e estaduais (2016-2018), contexto no qual o Governo do Estado tenta ampliar os ganhos advindos da organização da RM da Grande São Luís, mas sem a mesma articulação e embasamento técnico, o que resultou nas alterações na RM do Sudoeste Maranhense e criação da RM da Zona Leste do Estado do Maranhão.

Esse cenário apresentado consolida, com seus avanços e retrocessos, a agenda de planejamento e gestão territorial que se seguirá para os próximos governos no Maranhão. Para tanto, em um contexto de curto e médio prazo, o desenvolvimento das políticas públicas deve seguir e compreender as diferenciadas perspectivas ligadas ao planejamento e gestão regional, a partir da setorização das regiões metropolitanas e suas singularidades territoriais.

De todo modo, as vicissitudes identificadas neste processo evidenciam as limitações da aplicação do Estatuto da Metrópole frente a contextos sociopolíticos regionais e mesmo locais. Se o Estatuto da Metrópole organizou a abordagem da União, não evitou necessariamente a variedade de abordagens decorrentes da atuação dos diferentes órgãos e interesses nas esferas governamentais. Ou seja, o Estatuto da Metrópole forneceu os elementos essenciais para a reestruturação das RMs maranhenses, em sua gestão e na reconstrução dos seus territórios mas, por si só, não deu conta de eliminar todas as distorções resultantes de configurações políticas locais.

REFERÊNCIAS

- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- IPEA. *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010.
- LOPES, José Antonio Viana; MASULLO, Yata Anderson Gonzaga. Adequações, avanços e desafios dos arranjos de governança metropolitana da Grande São Luís. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (Orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 391 – 412.
- LOPES, José Antonio Viana; MASULLO, Yata Anderson G.; MOREIRA, Tiago Silva. *Governança Interfederativa no Estatuto da Metrópole: Estudo para a nova configuração da Região Metropolitana da Grande São Luís (MA)*. Beau-Bassin (Maurícius): Novas Edições Acadêmicas, 2018.
- MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. *Revista Estudos Avançados*, USP, nº25, v.75, p. 7-22, 2011.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2005.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.