



INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA COMO TRUNFO E ESTRATÉGIA POLÍTICA: uma compreensão a partir da Região Metropolitana da Grande São Luís. **Eduardo Celestino Cordeiro¹**

RESUMO

A pesquisa buscou analisar a institucionalização de regiões metropolitanas como estratégia política dada em várias escalas. O caso da Região Metropolitana da Grande São Luís foi observado e correlacionado a processos mútuos dados em nível nacional e local (estadual e municipal). Tendências comuns entre as primeiras institucionalizações metropolitanas e as mais recentes foram encontradas e tratadas, notadamente a de serem tais institucionalizações um recurso estratégico, histórica e geograficamente diferenciado, utilizado, por vezes, de forma incongruente à constituição socioespacial da aglomeração de municípios em questão.

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

ABSTRACT

The research sought to examine the institutionalization of metropolitan regions as a political strategy given in various scales. The case of the Metropolitan Region of *São Luís* was observed and correlated the mutual processes which occur at national and local (state and municipal). Common trends among the first metropolitan institutionalization and the latest were found and treated, especially the institutionalization of being such a strategic resource, historical and geographically differentiated, used sometimes in a manner inconsistent with the formation of the socio-spatial agglomeration of the cities in question.

Keywords: institutionalization metropolitan, Metropolitan Region of Greater *São Luís*.

¹ Estudante. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. celestinocordeiro@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Dentre os problemas urbanos das regiões metropolitanas, os que não conhecem os limites municipais, extrapolando-os *visivelmente*, impuseram a busca por medidas intergovernamentais mais conjuntas, principalmente em nível municipal. A institucionalização de regiões metropolitanas pode ser entendida, em parte, como resultado deste pensar e agir acerca dos problemas metropolitanos intermunicipais. No Brasil essa alternativa também foi adotada, mesmo que os parâmetros destas institucionalizações fossem facilmente questionáveis, controversos e claramente enviesados por questões políticas, digamos, não-metropolitanas. O fato, porém, é que o padrão-forma espacial tomado pela urbanização brasileira, consolidado na segunda metade do século XX, produziu verdadeiros conglomerados citadinos recortados por divisões municipais, mas com problemas unos. E quando estes aglomerados são institucionalizados como metropolitanos, uma série de questões recebem certa complexidade, não apenas a dada pela constituição socioespacial já vivida, mas por uma nova concepção espacial, advinda de uma constituição institucional.

Neste processo, dizer que há intencionalidades envolvidas, defendidas por retóricas específicas e que muitas vezes encerram em contradições, explícitas ou não, acaba sendo colocação óbvia. A tarefa aqui proposta, portanto, é, em atenção ao caso da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), conhecida também como a Grande São Luís, analisar a institucionalização de regiões metropolitana como estratégia política dada em várias escalas. Para tanto, cabe identificar motivações, condições propícias e decisões estas escalas atreladas, e que respondem bem mais a interesses políticos gerais do que aos induzidos pela existência (concreta) e especificidade de uma dada ordem de problema espacial vivido (e concebido), isto é, o metropolitano.

2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL E NO MARANHÃO: MOTIVAÇÕES ESTRATÉGICAS EM DIFERENTES ESCALAS.

Quando se parte da questão metropolitana brasileira, um dos consensos mais comum recai no fato de as institucionalizações metropolitanas no Brasil nem sempre terem incidido sobre arranjos socioespaciais metropolitanos, o que denota uma



incongruência. Isso ocorreu desde as primeiras regiões metropolitanas (RM) institucionalizadas na década de 1970, durante o período do Regime Militar (cf., dentre outros, CUNHA, 2005; MOURA e FIRKOWSKI, 2001; ARAÚJO e CARLEIAL, 2001). É, mesmo assim, prática continuada depois de 1988, após ser constitucionalmente repassada aos Governos Estaduais tal competência. A criação da RMGSL, dada através do Artigo 19 da Constituição Estadual de 1989, não escapou tal incongruência, o que até hoje têm repercutido em torno da questão.

Mesmo sendo formada comissões técnicas para ser analisada à constituição da nova instância político-administrativa figurada pela RMGSL, os critérios adotados no caso maranhense responderam bem mais a anseios político-estratégicos do que critérios respaldados em análises técnico-teóricas consistentes. Isso demonstra, mais uma vez, que o presumidamente técnico nunca o é em dissociação com o intencional, o político. Aliás, algo análogo, pois político-estratégico, ocorreu antes e em nível nacional, no momento das *institucionalizações metropolitanas forçadas* (quando um aglomerado de municípios é transformado em RM apenas por força da lei) do Governo Militar. Isso porque ao instituírem como regiões metropolitanas espaços não-metropolitanos, o Governo Militar buscou no início da década de 1970, através da instância político-administrativa metropolitana, uma forma de controle geoestratégico sobre importantes conglomerados urbanos do Brasil.

Celina Souza (2003) entendeu essa geoestratégia como uma maneira destes espaços cumprirem “o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação [sejam eles, de fato, metropolitanos ou não], tanto do ponto de vista político como econômico” (p.153).

Com o fim do Regime Militar e, em especial, com a promulgação da Carta Magna de 1988, a institucionalização metropolitana como recurso estratégico de controle Federal perde seu sentido original. Contudo, após 1988, quando os Estados passaram a instituírem suas próprias RMs, o viés político-estratégico recebe nova configuração, mas ainda se mantêm e agi, na maioria dos casos, em detrimento da constituição socioespacial de dado aglomerados de municípios não-metropolitanos.

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



Na verdade, não demorou mais de uma década para os governos estaduais criassem novas RMs através de sua nova competência legal. O grande número de institucionalizações metropolitanas ocorrido neste período, algumas já no ano seguinte a 1988, poderia ser posta como indício de que a questão metropolitana efetivamente estaria contemplada nas agendas políticas do país.

Todavia, neste período, o desejo por autonomia governamental, transformado em eficiente retórica política, confrontava-se com a idéia de aliança intergovernamental proposta como condição *sine quo non* para a constituição da instância político-administrativa de uma RM institucionalizada. Azevedo e Guia (2004) lembra que mesmo tratada institucionalmente nas Constituições estaduais, a questão metropolitana no Brasil “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (p.106).

Esta alegação defendida por Azevedo e Guia poderia apenas estar se referindo ao fato de muitos estados nem sequer aludirem em suas Constituições a problemática metropolitana. Todavia, eles deixam claro que uma retórica municipalista, a qual Melo (2000) atrelou a devida contextualização através da figura do “neolocalismo” brasileiro, foi, e ainda é, presente nos espaços das RMs criadas após o ano de 1988. Deste modo, o tratamento que cria a não-questão metropolitana em muitas RMs do Brasil, como no caso da RMGSL, passa a ter uma escala politicamente delimitada (mesmo que a ela não limitada, contida de forma fechada), isto é, a municipal.

O fato de ser criada e depois constituída na Esfera Estadual, e mesmo assim nunca ter sido efetivada por decisão dos Governos municipais envolvidos, facultados a aderirem ou não à instância político-administrativa correspondente, coloca a RMGSL como um caso emblemático daquele contexto. Emblemático, ao menos, por três motivos: I) desde sua criação a RMGSL nunca se configurou em um espaço/lugar metropolitano, isto é, com constituição socioespacial metropolitana; II) não houve, durante décadas após sua criação, adesão municipal dos governos locais, o que figura uma contestação à própria institucionalização; III) há, a despeito do caráter não-metropolitano da aglomeração, problemas que aparentemente se mostram supramunicipais, quando não *intermunicipais* (questão fundamental da proposta de gestão e/ou governo metropolitano).

Assim sendo, estas condições instiga algumas indagações. Primeiramente, porque institucionalizar um espaço (instância político-administrativa) a qual desde seu



início os respectivos governos locais não se afiliaram? Porque insistir, como até então se fez, em manter em vigor uma lei incongruente com a constituição socioespacial do lugar onde se insere e pretende representar uma condição a ele atribuída (a de ser metropolitano)? E, finalmente, como se explica as recentes mudanças do quadro político que animam a questão da “efetivação” da RMGSL, quando se observa que a maioria das Câmaras municipais envolvidas já terem aprovadas as respectivas adesão municipal à instância político-administrativa instituída, além de buscarem retomar a empreitada pela efetivação da Grande São Luís? Estas indagações talvez encontrem respostas através de outra mais geral, formulada a seguir.

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GRANDE SÃO LUÍS: PARA QUE E A QUEM SERVE?

Quando o Governo Militar instituiu as primeiras nove RMs do Brasil – oito em 1973, e mais uma no ano seguinte –, sua intenção geoestratégica já era mais ou menos clara. Tal como Souza (2001), muitos perceberam a intencionalidade política e estratégica contida nas formas institucionais ditas metropolitanas do Regime Militar. Os arranjos institucionais das instâncias político-administrativas metropolitanas foram estruturados para que, em última análise, as decisões aí tomadas fossem sempre tuteladas pelo Governo Central. Compulsoriamente, governo estadual e governos municipais se encontravam assim na tarefa de tratar junto a “execução do planejamento integrado e dos serviços comuns”, conforme a Lei Complementar Federal Nº 14 de 1973.

Porém, com a queda do Regime Militar e a consolidação de mudanças institucionais profundas, a institucionalização metropolitana torna-se uma alternativa, em vez de imposição, às demais Esferas de Governo. A Constituinte de 1988 trata a questão de forma bem flexível, pois faculta aos governos estaduais a criarem suas próprias RMs conforme critérios por eles mesmos estabelecidos, desde que seja sempre assegurada a autonomia dos Municípios, então elevado à categoria de ente federado.

Na prática, o que se viu foi uma onda de institucionalizações metropolitanas, muitas das quais respaldadas em critérios bem mais políticos do que condizentes com a realidade socioespacial da aglomeração em questão, ou melhor, com as



especificidades de seus problemas concretos. Instituíam-se uma RM não porque o lugar em questão se tratava de um espaço metropolitano e, por isso, com problemas característicos destes espaços. Instituíam-se o metropolitano, pois ser uma RM significava algo mais.

Cunha (2005) se propõe a investigar essa questão, localmente expressa na institucionalização da Região Metropolitana de Londrina. O autor, assim como outros, tem como eixo as significações do termo metrópole. A força social da representação “metrópole” é trabalhada, demonstrando como se construiu a representação “Londrina Metrôpole” neste processo de institucionalização. Em síntese, este autor nos mostra indícios de como *ser metrópole* engrena forças simbólicas que podem realizar objetivos concretos e locais, mesmo quando esta condição se trata apenas de uma “metrópole de papel”, termo por ele adotado.

Uma das implicações mais claras e objetivas de como ser metrópole, mesmo que seja apenas no papel, pode repercutir sobre processos já estabelecidos, funcionando como um trunfo, uma condição estratégica, é o fato de recursos federais serem especificamente voltados a tais localidades (ou não-localidades, no caso das não-metrópoles). Esta possibilidade, por exemplo, fica explicitada num manual fornecido pelo Governo Federal, em 2005, através do Ministério das Cidades, dirigido a parlamentares interessados em pleitear a recursos/programas federais conduzido pelo Ministério das Cidades. O referido documento destaca:

Parte dos recursos onerosos e não onerosos dos Programas do MCidades deverão ser destinados aos municípios das Regiões Metropolitanas que foram eleitas como prioridades pelo Governo Federal e estão no centro de ações transversais, que envolvem vários ministérios. (BRASIL, 2005, p.9)

É justamente esta possibilidade, a de captar recursos federais, a mais enaltecida por muitos políticos que publicamente trataram da questão na RMGSL e em relação a ela. Tal possibilidade produz, inclusive, consensos dentro do controverso campo político:

Num ponto, porém, Alberto Franco e Domingos Dutra [então deputados estaduais com divergentes opiniões acerca da efetivação da RMGSL] concordam. A efetivação da Região Metropolitana trará benefícios a toda a população da Ilha. Eles destacam, como exemplo, o recebimento de incentivos federais, especialmente na parte de segurança pública. No ano passado, segundo Franco, São Luís deixou de receber cerca de R\$ 28



milhões de reais por não estar com a sua região metropolitana implantada. “Todas as capitais que optaram pelo processo de metropolização têm apresentado grandes avanços”, assinala Alberto Franco. (Notícia do site da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, <http://www.al.ma.gov.br>, acessado em 10/02/2007).

Porém, apesar deste consenso, que de certa forma figura uma meta comum, os governos municipais da RMGSL ainda não efetivaram a referida RM, ou melhor, ainda não aderiram e constituíram a instância político-administrativa a ela formulada. Em entrevista com gestores públicos destas municipalidades, e em atenção ao que se propala por políticos a respeito da questão, ainda nota-se o receio de tal adesão ferir a autonomia municipal, enfraquecer o poder decisório dos municípios. Porém, apesar deste receio, duas (a de Paço do Lumiar e de São José de Ribamar) das cinco câmaras municipais da RMGSL já aprovaram a adesão de seus municípios à instância instituída. São Luís ainda não aderiu à RMGSL, algo que de certo modo é um contra-senso, haja vista ter este município uma história de mobilização em prol da efetivação desta RM – inclusive, criando uma secretaria específica para tratar o tema: a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM).

4. CONCLUSÃO

A institucionalização da RMGSL está posta desde 1989, e seguiu tendências comuns a outros estados brasileiros. Primeiramente, porque se valeu da possibilidade aberta pela Constituinte Federal de 1988, quando repassa aos estados a incumbência de criarem suas próprias RMs, sem que nesta determinação seja expressa a necessidade de seguir critérios claros e legítimos de classificação metropolitana. Neste caso, a flexibilidade, a qual outrora não havia em relação à questão, se dá em um nível que abre demasiada margem para institucionalizações metropolitanas sobre espaços não-metropolitanos; e aqui segue outra tendência comum, a nível nacional, em relação às regiões metropolitanas institucionalizadas.

Bem como a maioria das RMs legalmente criadas, a RMGSL não condiz com sua constituição socioespacial. Isso significa que a proposta de gestão metropolitana, criada a partir e para os espaços metropolitanos e sua ordem de problema, seja uma “idéia fora do lugar”, algo já notado no planejamento urbano em geral (cf. MARICATO, 2000). Significa também ter havido, no mínimo, um descuido ou desconsideração ao



que na análise teórica, principalmente as embasadas por estudos comparativos, se concebia como metrópole e região metropolitana. Na verdade, a institucionalização metropolitana como uma estratégia política formulada em detrimento da constituição socioespacial do aglomerado de municípios, parece ser a regra que imperou na constituição (institucional) da RMGSL, bem como em outras RMs brasileiras.

Não que a realidade socioespacial da RMGSL nada tenha haver com tal decisão estratégica. As condições historicamente localizadas nesta aglomeração constituem o lugar mais imediato e concreto dos processos que derivaram a própria institucionalização. Porém, a decisão de institucionalizar a RMGSL partiu não de situações-problemas sociais cujas características os enquadrassem como metropolitanos, ou seja, resultantes de uma estruturação extralocal muito acentuada e atrelada ao que se entende como dinâmica da aglomeração (de cidades em torno de uma metrópole, no caso). De forma muito simplificada, isto quer dizer que não foi por força de um problema metropolitano localmente dado – o que requeria uma solução à sua atura, ao modo paradigmático da gestão metropolitana –, vem de anseios políticos atentos a processos e condições dadas em escala local e nacional, pelo menos. É neste sentido que a institucionalização metropolitana se inscreve também como uma estratégia de captação de recursos, sobretudo os da União. Há, então, uma confluência entre articulações locais (estadual e municipal) com processos dados em escala nacional.

Mas a prioridade dada às RMs brasileiras condiz com as noções sobre o que se entende como metropolitano, tanto para o campo da análise como o da prática, pois este figura um espaço com problemas quantitativa e qualitativamente maiores que outros espaços urbanos, algo que requer um certo aporte de recursos e atenção. Estas noções, isto é, este pensar a partir da realidade metropolitana, ou, em termos geograficamente mais precisos, do local da metrópole e sua região metropolitana, propriamente dita, repercute no como agir em tal realidade/condições, o que direciona, inclusive, agendas públicas.

Acontece que essa priorização atrelada à alocação de recursos federais serviu como estímulo para a prática da “metropolização forçada”. Aproveita-se, portanto, das possibilidades (*brechas?*) que a Constituição apresenta (ou pelo desconhecimento do que seria uma região metropolitana de fato?), para se articular politicamente ações que findam em institucionalizações de RMs sem caráter metropolitano, com vista a



realização de interesses locais não-metropolitanos. Assim, ocorreu com a região Metropolitana da Grande São Luís, e provavelmente se deu em outras tantas pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CARLEIAL, Adelita Neto. **O Processo de Metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração.** Migración y Cambio Social. Número extraordinário dedicado al III Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio). Scripta Nova, 2001.

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.

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

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

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

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

BRASIL. **Manual de apoio aos parlamentares sobre os programas do Ministério das Cidades Brasil.** Ministério das Cidades - 2005 - Ministério das Cidades