



Desdobramentos do Estatuto da Metrópole e Análise da Metropolização de São Luís

Wilhelm E. Milward A. Meiners
Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR
INCT/Observatório das Metrópoles – Núcleo Curitiba
Doutorando em Geografia Humana na UFPR
wilhelm.meiners@pucpr.br

Yata Anderson Gonzaga Masullo
Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico - IMESC
Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos –SAAM
Doutorando em Geografia na UnB
yanderson3@hotmail.com

Resumo

A Região Metropolitana da Grande São Luís - RMGSL, foi estabelecida, inicialmente, em 1998, revisada em 2003 e 2012, para inclusão de novos municípios e, finalmente, redefinida com a Lei Complementar 174, de 25 de março de 2015, tornando-se o primeiro arranjo metropolitano reformado após a instituição do Estatuto das Metrópoles. A RMGSL, da mesma forma que muitas regiões metropolitanas estabelecidas legalmente no Brasil, vive o paradoxo político entre sua funcionalidade e sua institucionalidade. O debate que se coloca no Maranhão, procura vencer esta perspectiva e rumar para a gestão plena, com os desafios de estruturar a Agência Executiva Metropolitana e elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Este artigo, parte do alinhamento de algumas questões para pautar sua exposição: Qual a trajetória da institucionalização da RMGSL? A evolução urbana de São Luís convergiu para um processo de metropolização? Qual metropolização? Como a área abrangida pela metropolização funcional se relaciona com a área institucional da região metropolitana? Como concertar políticas públicas para “tirar a região metropolitana do papel” e promover o enfrentamento das tensões metropolitanas de São Luís?¹ Este artigo está dividido em três partes. A primeira aborda sobre a institucionalização da RMGSL; a segunda trata de verificar o processo de metropolização de São Luís, explorando indicadores auxiliam a percepção da metrópole funcional, além da ocorrência de metamorfose metropolitana ludovicense e as contradições desse processo.

Palavras-Chave: Região Metropolitana da Grande São Luís, Processo de Metropolização, Institucionalização e Funcionalidade Metropolitana.

1. A institucionalidade da Região Metropolitana da Grande São Luís

A formalização da Grande São Luís passou por várias tratativas iniciadas há trinta anos, ainda em 1987, com o Fórum de Debates sobre a Grande São Luís, organizado pela

¹ Estas questões foram tratadas em uma série de exposições realizadas pelos autores, em São Luís, sobre Metropolização e Políticas Públicas ao meio político-institucional, no Conselho de Desenvolvimento de São Luís (fev/2017) e para a Agência Executiva Metropolitana e Prefeitos e técnicos municipais da RMGSL (Mar/2017), ao meio empresarial no Conselho Deliberativo do SEBRAE/MA (mar/2017).



Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Urbano, com a propositura da *Carta de Urbanismo da Grande São Luís*, documento que incluiu a “metropolização” como tema das reivindicações da sociedade. Esta demanda seria encampada pela Constituição Estadual dois anos depois.

A Região Metropolitana da Grande São Luís foi “criada” pela Constituição Estadual de 1989², mas só em 1998, foi instituída a Lei Complementar Estadual nº 039/1998 que definiria a abrangência, organização e as funções da RMGSL, composta inicialmente pelos municípios da Ilha de Upaon-Açu³ - São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Este dispositivo também definiu a formação do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís - COADEGS.

Em 2002 a Prefeitura de São Luís cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano - SADEM⁴ e, até o momento, este se configura como o único órgão municipal com atribuições relativas à gestão metropolitana. A Câmara Municipal de São Luís criou, em 2003, a Comissão de Assuntos Metropolitanos⁵ como uma comissão permanente que tem atuado eventualmente ao longo do processo de discussão da região metropolitana. Cinco anos se passaram, desde a LCE 039/98 sem que ocorresse a instalação do COADEGS. Já em 2003, foi aprovada a Lei Complementar nº 69/2003, que reestruturava a região metropolitana acrescentando o município de Alcântara, além de reconfigurar a composição do COADEGS, e propõe a criação de uma autarquia estadual e do Fundo de Desenvolvimento da região, ambos vetados pelo poder executivo estadual.

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

² “Art. 19º Fica criada a Região Metropolitana da Grande São Luís, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar.” (MARANHÃO, 1989)

³ Denominação tupinambá para a Ilha de São Luís (IBGE/Cidades)

⁴ Através da Lei nº 4128, de 23 de dezembro de 2002, sancionada pelo prefeito Tadeu Palácio.

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



Contudo, o Governo do Estado precisava dar respostas a população, assim por sua iniciativa passou a agregar órgãos públicos diretamente relacionados com o tema, como a SADEM representando a prefeitura de São Luís, gestores e representantes dos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. No entanto, mais uma vez a deficiência nas articulações políticas entre as municipalidades (em particular, da cidade polo, São Luís) e o governo do estado limitou os resultados do movimento. Também as muitas demandas em diferentes áreas (saneamento, resíduos sólidos, mobilidade e segurança pública), diluíram os esforços e retiraram o foco das necessárias estruturas de gestão que precisavam ser criadas.

Dessa forma na esteira das expectativas de instalação de grandes projetos de interesse nacional na região, foi proposta uma nova alteração na configuração da RMGSL a partir da formulação da Lei Complementar Estadual nº 153, de 10 de abril de 2013, incorporando os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita. Essa alteração foi implementada tendo em vista a possível instalação da refinaria Premium I da Petrobrás no município de Bacabeira e seus impactos na região.

Essa modificação na legislação foi acompanhada por laudo técnico emitido pela Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos - SAAM enviada à Assembleia Legislativa por meio do ofício 377/2013. Logo em seguida houve o encaminhamento de nova solicitação de alteração na configuração na RMGSL através do ofício 214/2013, no entanto, ao contrário do que ocorreu anteriormente a Lei Complementar Estadual nº 161, de 03 de dezembro de 2013, tramitou e foi aprovada sem o acompanhamento ou análise técnica da SAAM, incorporando o município de Icatu à RMGSL.

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

Deste modo a configuração da RMGSL vigente, refletia as fragilidades e lacunas da legislação aprovada no período de 1998 a 2013⁶. Entre estas lacunas, pode-se citar a inconstitucionalidade de dispositivos que exigiam a aprovação das câmaras municipais para a inclusão de municípios na região (como a própria Constituição Estadual e as LCEs nº

⁶ Lei Complementar Estadual nº 038 de 12 de janeiro de 1998; Lei Complementar Estadual nº 069 de 23 de dezembro de 2003; Lei Complementar Estadual nº 153 de 10 de abril de 2013; e Lei Complementar Estadual nº 161 de 03 de dezembro de 2013.



038/1998 e 069/2003)⁷, a falta de critérios técnicos para incluir municípios na RM, a ausência de instrumentos de planejamento para as funções públicas de interesse comum, a criação de um Conselho de Desenvolvimento sem, contudo, prever um órgão executivo, um fundo comum para alocação de recursos, ou mesmo a participação popular no referido Conselho.

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

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. Com a entrada em vigor do Estatuto, houve um inevitável incômodo acerca dos ajustes e adequação das regiões metropolitanas brasileiras, pois somente seriam reconhecidas as unidades territoriais que efetivassem a gestão plena⁸.

Nesse cenário, temos ao mesmo tempo a inauguração de uma nova forma de gestão do território, agora regulamentada e adotada em escala nacional, e do outro, os velhos dilemas institucionais de gestão metropolitana como a fragmentação. Em resposta, instituições do Governo do Estado juntamente com gestores municipais e sociedade civil se reuniram para elaborar a Lei Complementar Estadual nº 174, de 25 de maio de 2015, revogando os estatutos anteriores, tornando-se o primeiro arranjo metropolitano reformado após a instituição do Estatuto da Metrópole. A nova LCE surge com a finalidade de

⁷ Segundo o Supremo Tribunal Federal (STF), este dispositivo contraria o que dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 25, parágrafo 3o, que prevê somente a aprovação da Lei Complementar Estadual para a configuração de Região Metropolitana.

⁸ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...) III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

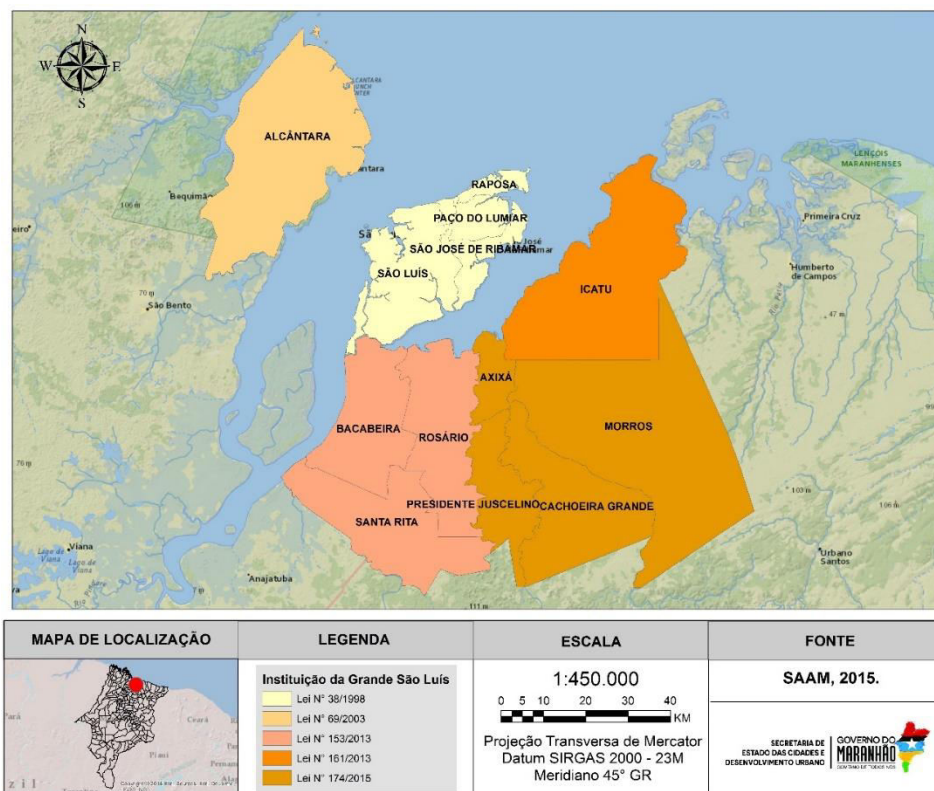
1. a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
2. b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8 desta Lei; e
3. c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;” (BRASIL, 2015).



implementar os instrumentos de gestão e planejamento necessários ao seu efetivo funcionamento, reconfigurando a região, além de adequar a legislação vigente de acordo com às recomendações e diretrizes do Estatuto da Metrópole (Ver Figura 1).

Entre diferentes idas e vindas na pauta política, a RMGSL, recentemente volta à pauta política com acelerado processo de estruturação da sua governança. Em fevereiro de 2017, um mês após a posse dos novos prefeitos municipais, foi instalado, pelo Governo Estadual, o Colegiado Metropolitano, composto pelo governador, 13 secretários estaduais e prefeitos dos 13 municípios membros, com funções executiva e deliberativa, além de encaminhar-se a estruturação do Conselho Participativo, do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, da Agência Executiva Metropolitana – AGEM, implantada em março de 2017, como órgão técnico de assessoramento, além da articulação para elaboração Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), função ainda assumida pela Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano, na Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos. O objetivo é promover ações metropolitanas de interesse comum, resolver conflitos de fronteiras municipais, promover a gestão plena metropolitana para assegurar perante o governo federal a condição de região metropolitana e o acesso a recursos federais para execução de projetos de cunho metropolitano.

Figura 1: Mapa de Institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís, 1998, 2003, 2013 e 2015



2. A metropolização funcional de São Luís

A RMGSL, da mesma forma que muitas regiões metropolitanas estabelecidas legalmente no Brasil, vive o paradoxo político entre sua funcionalidade e sua institucionalidade⁹. O debate que se coloca no Maranhão, nesse momento, alinha algumas questões: Em que medida ocorre um processo de metropolização e integração de caráter metropolitano em São Luís? A evolução urbana de São Luís convergiu para um processo de metropolização? Qual a área abrangida pela metropolização funcional e como ela se relaciona com a área da metrópole institucional? Como concertar políticas públicas para “tirar a região metropolitana do papel” e promover o enfrentamento das tensões metropolitanas de São Luís?

Nesse interim recoloca-se o problema metropolitano, apontado por Lefebvre, como “*a inadaptação, a inadequação entre o território funcional da metrópole e sua organização institucional.*”¹⁰ Esta incapacidade de institucionalizar a região metropolitana, ao longo das três últimas décadas, podem decorrer de sua inapetência funcional. Se somente nos últimos anos foram dadas as condições a uma maior articulação política e conformar os instrumentos

⁹ A este respeito ver FIRKOWSKI, 2012 e 2013.

¹⁰ LEFEBVRE, 2009, p. 304.



de ação metropolitana (Conselho, Agência, Fundo e Plano de Desenvolvimento Integrado), ainda que com certo atraso, está claro que as diferentes tensões urbanas e as funções públicas de interesse comum não demandavam o suporte institucional de caráter metropolitano para seu encaminhamento, ou se demandavam, ela não foi percebida como prioridade na pauta política. Esta é a crítica do Observatório da Metrópole de promover regiões metropolitanas sem funcionalidade, sem a ocorrência de um processo de metropolização:

“a institucionalização dessas aglomerações passa, na maioria dos casos, por aspectos políticos locais e/ou regionais e, além disso, está a perspectiva de aumentar as chances de adquirir recursos junto aos governos estadual e federal - isso porque há uma compreensão amplamente difundida de que a região metropolitana está ligada a intenso processo de urbanização. Sendo assim não há critérios específicos no que se refere a porte populacional, econômico e funcional, nem a condições de mobilidade da população, inserção no mercado de trabalho ou ocupação do território, entre outras dimensões.”¹¹

Para compreender como se conforma este processo é importante resgatar o conceito de metropolização e o processo de urbanização de São Luís. O processo de metropolização e a evolução de uma metrópole pode ser entendido dentro do contexto das revoluções urbanas proposto por Ascher¹²: a 1ª Revolução corresponderia do Paleo-Urbanismo da cidade clássica e urbanização tradicional, a 2ª Revolução corresponde à Urbanização Moderna da Cidade Industrial e a 3ª Revolução do Neo-Urbanismo conduzido pelo capitalismo cognitivo. Para São Luís, a relação espaço-tempo que define este processo é bastante específico, dado seu caráter periférico. Segundo análise de Burnett¹³ as fases e modelos de urbanização de São Luís, são definidos em dois tipos de urbanização. A urbanização tradicional, que abrange as fases marcadas por ciclos econômicos e da ocupação territorial maranhense, indo de 1615 a 1965, em que a ocupação urbana ocorreu a partir do centro histórico e do porto, no limite da margem sul do Rio Anil. E a urbanização modernista, de 1965 até os anos 2000, relacionada à mudança do eixo econômico da cidade, com a instalação de grandes projetos nacionais, como a CVRD, o Porto de Itaqui e a Alumar, que conectaram São Luís à economia nacional e mundial, e acabaram por induzir uma grande onda de crescimento populacional e de ocupação da Ilha, com uma urbanização rápida e segregada, resultando em inúmeras ocupações irregulares. Os marcos desse período foram a Ponte José Sarney, de 1970, que permitiu a ocupação do litoral norte, e a barragem do Bacanga, que liberou áreas a sudoeste da ilha, onde

¹¹ RIBEIRO, 2012, p. 42-43.

¹² ASCHER, 2010.

¹³ BURNETT, 2008, p. 106.



foram construídos grandes projetos habitacionais populares¹⁴, além dos Planos Diretores de 1977 e 1992, que pavimentaram as condições de expansão urbana e metropolitana de São Luís. A evolução urbana também pode ser percebido no ritmo de evolução demográfica de São Luís e da Ilha nos últimos 70 anos, conforme tabela 1.

Tabela 1: População de São Luís e Ilha, 1940-2016

Ano	São Luís	Taxa Crescimento Médias Anuais	Ilha de São Luís	Taxa Crescimento Médias Anuais.
1940	85.583		85.583	
1950	119.785	3,4%	119.785	3,4%
1960	158.292	2,8%	179.320	4,1%
1970	265.486	5,3%	302.609	5,4%
1980	449.433	5,4%	498.858	5,1%
1991	696.372	4,5%	820.139	5,1%
2000	870.028	2,3%	1.070.688	2,7%
2010	1.014.837	1,6%	1.309.330	2,0%
2016	1.082.935	0,7%	1.409.162	0,7%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e Projeções Populacionais de 2016. Elaborado pelos autores.

Entre os anos 1960-2000 o ritmo de expansão demográfico da Ilha esteve entre um dos maiores do país, fazendo a população saltar de 180 mil para quase 1,1 milhão de habitantes. A mancha urbana de ocupação da Ilha estendeu-se para além de São Luís eliminando as fronteiras nas áreas periféricas (ver figura 2).

Em 1998, quando foi instituída¹⁵ a Região Metropolitana da Grande São Luís, compreendendo os 4 municípios da Ilha, o processo de urbanização de São Luís já observava uma mudança de estágio e complexidade, com o transbordamento da ocupação urbana, gerando graves problemas de integração e impactos ambientais e sociais que não poderiam mais ser suportados individualmente pelos municípios atingidos. Ou seja, passaram a sofrer um processo de crescimento urbano, conduzido pela expansão urbana de São Luís, promovendo uma grande demanda de instalação de infraestrutura urbana e serviços sociais diante de municípios com reduzida base econômica e capacidade de investimento. As políticas urbanas passaram a enfrentar o problema estrutural da pobreza urbana. A diminuição da pobreza é um dos principais desafios que se coloca para as políticas metropolitanas, uma

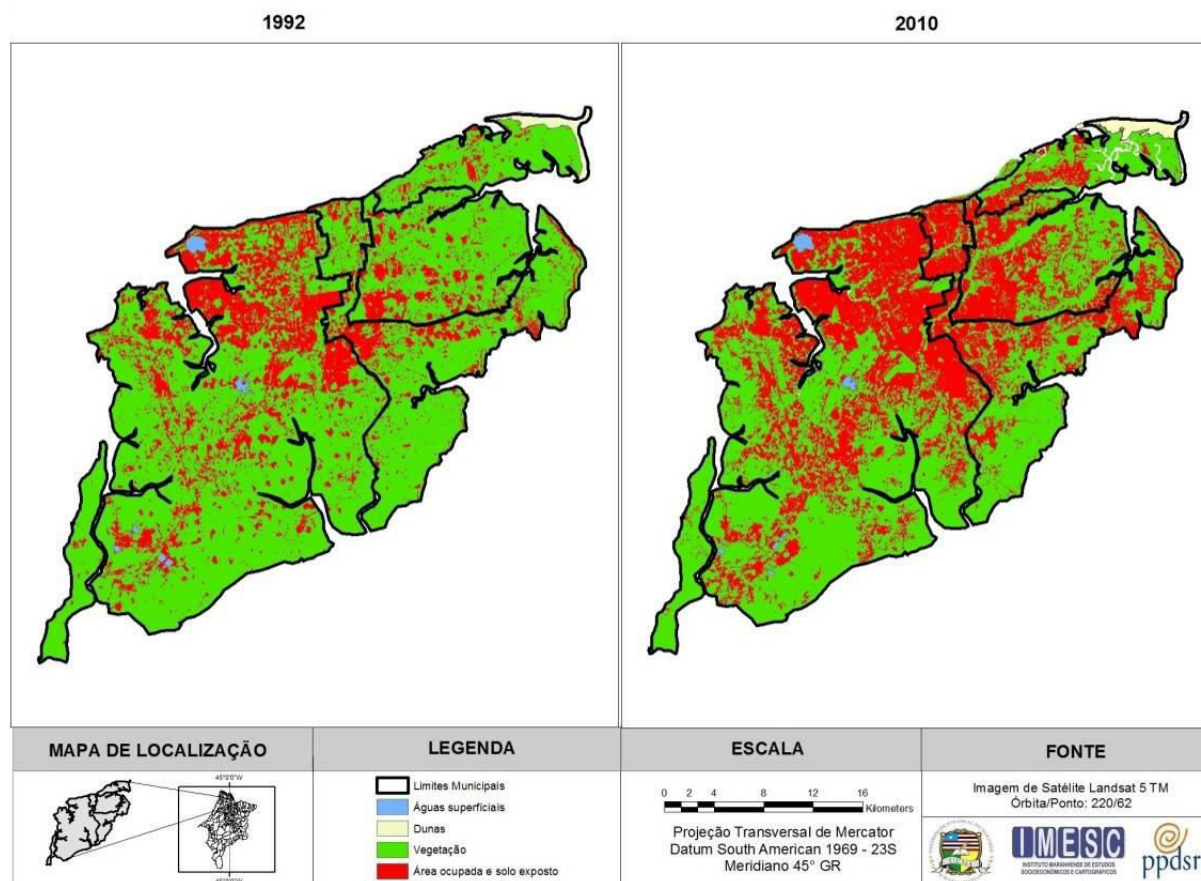
¹⁴ “na segunda metade da década de 1960 (DIAS, 2004), dos empreendimentos de construção civil financiados pelo Governo Federal (SFH/BNH) e pelas Companhias Estaduais de Habitação, ocorreu um significativo período de impactações e degradações dos recursos ambientais da Ilha, visto que esta política habitacional envolveu sobremaneira os municípios de São Luís e Paço do Lumiar, sendo repercutidas as suas sequelas em São José de Ribamar. Entre os anos de 1971 e 1999 surgiram 55 conjuntos habitacionais (FERREIRA, 2002), sendo os principais: Cohab-Anil (I, II, III e IV); IPASE; Angelim; Vinhais; Cohama; Cohajap; Maranhão Novo; Cohatrac e entorno; Cohapam; Maiobão; Cidade Operária; São Raimundo; Jardim América (I e II); Parque Vitória, dentre vários outros. (DIAS e NOGUEIRA JÚNIOR, apud MASULLO e SANTOS, 2014 p. 2-3)

¹⁵ Lei Complementar nº 38/1998.



vez que, segundo Milton Santos, “a pobreza é estrutural e não residual. Ela aumenta à medida que a cidade cresce.”¹⁶

Figura 2: Ocupação urbana da ilha de São Luís, 1992 e 2010



A demanda social cresce acima das ofertas de estrutura pública oferecida pelos municípios incorporados à metrópole, gerando sua insustentabilidade urbana e agravando ainda mais a situação da pobreza. Observa-se a enorme desigualdade econômica e social existente entre o município polo e os municípios incorporados à metrópole, em áreas com menor IDHM (Ver Tabela 2), colocando uma diretriz clara para qualquer processo de planejamento metropolitano. Nesse sentido, é notável a convergência das condições de vida, expressas pelo IDHM observados desde os anos 1990, com uma evolução nos componentes do IDHM, sobretudo de educação, revelando uma maior homogeneidade social, apesar da imposição da hierarquia urbana.

¹⁶ SANTOS, 2009, p. 18.



Tabela 2: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Geral e Educação, nos Municípios da Ilha de São Luís, 1990/2000/2010

Território	IDHM				IDHM - Educação			
	1991	2000	2010	Var 91-10	1991	2000	2010	Var 91-10
Paço do Lumiar	0,526	0,617	0,724	38%	0,421	0,571	0,739	76%
Raposa	0,362	0,440	0,626	73%	0,190	0,280	0,587	209%
São José de Ribamar	0,431	0,572	0,708	64%	0,295	0,486	0,700	137%
São Luís	0,562	0,658	0,768	37%	0,430	0,582	0,752	75%
Grande Ilha	0,540	0,642	0,755	40%	0,403	0,560	0,737	83%
Brasil	0,493	0,612	0,727	47%	0,279	0,456	0,637	128%

Fonte: PNUD/IPEA. Elaborado pelos autores.

Para compreender se o processo de metropolização que se configura em São Luís, nas suas transformações nas últimas décadas, cabe perceber que o próprio processo de metropolização está em metamorfose. Na metropolização moderna o processo motor era concentração e forte atração populacional, conduzidas pela transformação produtiva de base industrial, que acabavam por promover um crescimento urbano inchado e uma série de implicações de ordem social, ambiental e econômica, como a mobilidade, o espraiamento urbano com deficiência de infraestruturas e equipamentos sociais, a poluição ambiental, a falta de água, a falta de espaços, alta percentagem de população marginalizada e sem emprego, maiores custos locacionais e deseconomias externas. O processo de metropolização é o próprio processo de urbanização, que, mais complexo, gera problemas de integração com os municípios vizinhos, configurando a definição de políticas para fazer frente aos problemas de interesse comum: habitação, favelização, mobilidade, redes logísticas, expansão produtiva e emprego, controles ambientais (poluição e epidemia de dengue) e saneamento (abastecimento de água, tratamento, e destino de resíduos) e segurança são os temas mais recorrentes no debate metropolitano de São Luís.

Segundo o conceito proposto por Ascher (2010) a metropolização, na 3ª Revolução do Neo-Urbanismo, é um processo de concentração de pessoas, atividades e riquezas nas aglomerações urbanas de grande porte, multifuncionais e fortemente integradas à economia internacional, que tornam necessárias e mais competitivas as grandes cidades, capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, marcado pela presença de serviços intensivos em conhecimento, um grande número de equipamentos e de infraestrutura e boas conexões internacionais. Constituem espaços urbanizados mais vastos, heterogêneos, descontínuos e com forte poder de atração exercido pelo emprego, comércio e equipamentos



sociais e culturais. As funções metropolitanas não englobam somente os serviços à população, mas também incorporam os serviços às empresas.

Como forma de avaliar o processo de metropolização de São Luís, este trabalho partiu da referência da metodologia adotada na década de 60 pelo IBGE e revisados recentemente pelo IPEA¹⁷, com alguns ajustes metodológicos. São 3 dimensões consideradas (Demográfica, Estrutural e Integração) com 9 critérios. Os critérios originais e os ajustes propostos para este estudo encontram-se no Quadro 1

No primeiro critério, o demográfico, observa-se que a cidade polo, São Luís, observou em 2016 uma escala urbana de 1,08 milhão de habitantes, com uma densidade demográfica de 1.297 hab/km². Os 4 municípios da ilha possuem uma densidade demográfica cerca de 50% menor, atingindo a média de 564 hab km² e uma taxa média de crescimento (entre 2000-2010) de 3,9%aa, superior à média nacional e do município polo (1,6%aa).

Quadro 1: Critérios utilizados para avaliação de processo de metropolização de São Luís, adaptação a partir da proposta original de Galvão (1969) revisada por Castelo Branco (2013)

Dimensão	Critério (Galvão 1969)	Critério Adotado e Adaptações
(I) Demográfico	1. População municipal do polo de pelo menos 400 mil habitantes	Alterado para 800 mil habitantes, associado condição de capital regional do polo, (conforme Estatuto da Metrópole)
	2. Densidade de população da cidade central de pelo menos 500 hab./km ²	Mantido
	3. Densidade de população dos municípios vizinhos de pelo menos 60 hab./km ²	Alterado para 200 hab/km ²
	4. Variação da população do decênio anterior deve ser de no mínimo 45%, no município ou em um distrito contíguo	Variação da população no decênio anterior deve ser no mínimo igual à média nacional (12,5% entre 2000-2010), sendo que a variação da população nos municípios membros deve ser superior a do município polo.
(II) Estrutural	1. Pelo menos 10% da população potencialmente ativa do município ocupada em atividades industriais	Valor Adicionado Industrial superior a 10% e Valor Adicionado das Atividades Privadas Urbanas superior a 50% do VA Total
	2. Nos núcleos “dormitórios” a porcentagem é substituída por um índice de movimento pendular diário para a área, igual ou superior a 20% da população,	Mantido
	3. Quando o valor da produção industrial municipal for três vezes maior que o da agrícola	Mantido
(III) Integração	1. Pelo menos 10% da população municipal total deslocando-se diariamente, em viagens intermunicipais, para qualquer município da área	Mantido (para deslocamentos para estudo e trabalho)

¹⁷ Estudo precursor da definição das regiões metropolitanas brasileira por Galvão, Faissol et alli em 1969 e replicado, por critérios revisados por Castelo Branco et alli em 2013.



	2. Quando tiver um índice de ligações telefônicas para a cidade central superior a oitenta, por aparelho, durante um ano	Índice de Acessos de Comunicação Multimídia superior a 20 ¹⁸ .
--	--	---

Elaboração Própria, com base em Galvão (1969) e Castello Branco (2013)

Os critérios demográficos foram ampliados em seus limiares mínimos, dando conta da mudança de escala urbana brasileira. Para a dimensão estrutural, chave para compreender a diversidade funcional e especialização metropolitana, o primeiro critério foi alterado de população ocupada (dado censitário) para valor adicionado (informação obtida anualmente pelas contas regionais do IBGE), e a consideração de outras atividades econômicas, sobretudo de comércio e serviços, que caracterizam a estrutura econômica na transição pós-fordista, quando outras atividades econômicas ganham mais relevo para a dimensão metropolitana. Todas as demais variáveis foram mantidas. Finalmente, para a dimensão integração, considerou-se, por disponibilidade de dados, o número de acessos por comunicação multimídia, como referência ao padrão de conectividade relevante

Os 13 municípios que compõem a RMGSL vivem realidades urbanas (econômicas, sociais, culturais) muito distintas, sobretudo entre os municípios que compõem um Núcleo Urbano Comum - NUC, formado pelos 4 municípios da Ilha¹⁹ e um Colar Metropolitano, formada pelos 9 municípios continentais²⁰. Os municípios do NUC apresentam uma dinâmica que comprova sua intensa integração urbana, observada nos últimos anos, com a conurbação, elevada densidade demográfica, integração funcional cotidiana, vida metropolitana e diversas questões públicas de interesse comum. Já os municípios da Colar há predominância de atividades rurais e extrativistas, vida interiorana, baixa densidade demográfica, baixo crescimento urbano, reduzido fluxo migratório pendular e agenda de questões a serem enfrentadas distintas da pauta metropolitana. Adotando os critérios apresentados no Quadro 1 para conformar os limites da metropolização funcional, pode-se perceber tal distinção entre os compartimentos metropolitanos.

I) Dimensão Demográfica:

1. São Luís possui uma população estimada, para 2016, de 1,08 milhão de habitantes (2016), sendo classificada pelo REGIC/IBGE como capital regional B;

¹⁸ Número de acessos de comunicação multimídia em banda larga mensal (dez/2016) por mil habitantes. Adotou-se como referência de limiar mínimo a média inferior observada nas regiões metropolitanas brasileiras, exceto o município polo.

¹⁹ NUC ou municípios da Ilha de São Luís: Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís

²⁰ Colar metropolitano: Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Rosário e Santa Rita.



2. Densidade demográfica de São Luís é de 1.297 hab/km² (2016);
3. Densidade demográfica dos demais municípios do NUC (2016): 565 hab/km²; e colar metropolitano 25 hab/km²²¹;
4. Crescimento populacional entre 2000-2010: São Luís: 16,6%; média dos demais municípios do NUC: 46,8% e colar metropolitano: 34,4%.

II) Dimensão Estrutural:

1. Participação do valor adicionado (VA) industrial (2014) no VA total: São Luís: 28%, média dos demais municípios do NUC: 15%; colar metropolitano: 22%²²; Participação do VA privado urbano no VA total: São Luís: 87%; média dos demais municípios do NUC: 69%, sendo Paço do Lumiar: 64%, Raposa: 54% e São José do Ribamar: 74%; colar metropolitano: 53%²³;
2. Movimento pendular diário do trabalho: Paço do Lumiar: 43%, Raposa: 21% e São José do Ribamar: 40%; colar metropolitano: 8%;
3. Relação VA indústria e VA agrícola: São Luís: 261 vezes; média dos demais municípios do NUC: 7,3 vezes; colar metropolitano: 1,8 vezes²⁴.

III) Integração

1. Deslocamento pendular diário intermunicipal (estudo e trabalho): Paço do Lumiar: 38%, Raposa: 14% e São José do Ribamar: 38%; colar metropolitano: 7%;
2. Índice de Acessos de Comunicação Multimídia: São Luís: 113,4; média dos demais municípios do NUC: 30,7; colar metropolitano: 35,8²⁵.

Pode-se concluir que, por critérios semelhantes aos aplicados pelo IBGE na definição das regiões metropolitanas na década de 1960/70, os municípios da Ilha observam um intenso processo de integração metropolitana conformando uma metrópole funcional. Já os municípios do colar metropolitano, mesmo com conformidade em alguns critérios, nos casos de Rosário, Santa Rita e Bacabeira, eles não se inserem na metrópole, estando ainda muito aquém de compartilhar as questões cotidianas e de interesse comum, sobretudo pelas ausências de acessibilidade e contiguidade²⁶.

²¹ sendo que Rosário, com 61 hab/km², supera o limiar mínimo de densidade.

²² Sendo que para Bacabeira a participação é 58% (terraplanagem do terreno da refinaria) e para Rosário, 12%.

²³ No caso de Bacabeira, a participação atingiu 82%, Rosário 59% e Santa Rita 51%.

²⁴ Para Bacabeira a relação atingiu 11 vezes e para Rosário 6 vezes.

²⁵ O resultado do colar metropolitano é distorcida pelos índices de Santa Rita com 187,3 e de Rosário com 25,7.

²⁶ Os municípios continentais, ainda que façam parte da área de influência e colar metropolitano de São Luís, terem uma relação histórica, econômica e de atendimento de serviços da capital, não estabelecem um processo



Outra perspectiva de análise, que auxilia na definição da extensão da metropolização de São Luís, é compreender como a metamorfose metropolitana ocorre na região, adotando como referência os elementos deste processo identificados por Lencione (2011). (i) O núcleo é a urbanização: na Grande São Luís (Ilha), o processo de metropolização é conduzido pela expansão e produção do espaço urbano e suas funções econômicas e sociais. No continente isso não ocorre. (ii) Limites extremamente dinâmicos e difusos: na ilha as plantas urbanas, as vilas e novos conjuntos habitacionais sobrepõem as fronteiras municipais, enquanto no continente os limites permanecem, assim a integração funcional faz com que os limites socioeconômicos não mais coincidam com os limites institucionais. (iii) Fragmentação territorial e segregação social, ao lado de espaços homogêneos: na ilha há várias frentes de ocupação urbana desordenada, com irregularidade no espaço ludovicense não restrita aos habitantes de baixa renda. As periferias urbanas estão conectadas na pobreza (expansão a oeste-sudoeste) e na riqueza (expansão do litoral norte, com os edifícios de alto padrão arquitetônico e condomínios costeiros de luxo). Há diferenças econômicas e sociais críticas associadas ao território, conforme os dados da tabela 3²⁷. (iv) Redefinição das antigas hierarquias entre as cidades da região e da rede de relações entre elas: além da fragmentação promover uma nova hierarquização entre os espaços na capital e na metrópole, convém destacar que há uma redefinição das hierarquias urbanas do Maranhão, com a expansão do agronegócio no sul do estado e ao longo do corredor de exportação de Carajás/São Luís, com importantes rebatimentos sobre a metrópole, seja na demanda por novas áreas de retro-porto e instalações industriais dependendo de investimentos logísticos, como nas ferrovias Transnordestina e Norte-Sul, seja induzindo a produção e especulação imobiliária da ilha, com os excedentes financeiros e populacionais destas regiões. (v) Expressivo número de cidades conurbadas com incrível polinucleação e intensa e múltipla rede de fluxos: o município de São Luís possui, pelas restrições do relevo, uma morfologia polinuclear: com

de integração urbana e metropolitana: baixo crescimento demográfico, baixa densidade populacional, baixa diversidade econômica e predomínio rural, reduzida interdependência no mercado de trabalho e baixa integração com o núcleo metropolitano. Pode-se perceber, mesmo assim, que trata-se de um espaço estratégico para a expansão metropolitana - novas áreas industriais e logísticas e integração ambiental.

²⁷ Enquanto a renda per capita de São Luís é o dobro ou quase o triplo dos outros municípios da Ilha, os níveis de concentração de renda são também mais elevados na capital, ultrapassando inclusive a média nacional, revelando que as diferenças econômicas e sociais são críticas dentro do município e entre seus vizinhos da Ilha. Nos indicadores de pobreza, mesmo que na média São Luís apresente um menor vulnerabilidade à pobreza, a maior parte dos pobres da Ilha estão na periferia urbana da capital, justamente margeando e se estendendo sobre os territórios vizinhos.



uma antiga ocupação no Centro Histórico e uma nova centralidade no eixo Renascença-Calhau. O mesmo ocorre com os demais municípios da ilha, em que há uma distinção do centro tradicional, e nas centralidades constituídas nas áreas de ocupação recente. (vi) Diminuição relativa do crescimento demográfico da cidade central, acompanhada de expansão demográfica e desenvolvimento do ambiente construído de outros municípios da região, fato comprovado pelos dados apresentados na análise dos critérios de metropolização. (vii) Novo tipo de integração das pequenas cidades com os espaços polinucleados: Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar passam a ter sua dinâmica de crescimento associado ao transbordamento urbano de São Luís (busca por terra a preços acessíveis, novos loteamentos populares), ao mesmo tempo que *“a cidade de São Luís concentra os principais serviços urbanos na Ilha do Maranhão, por conseguinte, exercendo uma força centrípeta de hierarquia urbana, ligando seu tecido urbano aos outros municípios que compõe a ilha.”* (MOREIRA, 2013, pp. 61). E (viii) Intensos movimentos pendulares e estrutura regional em rede: integração do transporte coletivo urbano, com fluxos de trabalhadores, estudantes, usuários de serviços de saúde e de centros comerciais da periferia para São Luís (movimento centrípeta) e expansão imobiliária residencial para os municípios da Ilha (movimento centrífuga).

Tabela 3: Renda per capita, Distribuição de Renda e Pobreza na Ilha de São Luís, 2010

Território	Renda per capita	Renda per capita 10% + ricos	Razão 10%+/40%-	Índice de Gini	Condições de Pobreza (% População)		
					Linha da Miséria	Linha da Pobreza	Vulneráveis à Pobreza
Paço do Lumiar	444,5	1662,08	12,2	0,49	7,77	19,04	44,76
Raposa	274	991,71	11,36	0,48	15,47	33,44	64,38
São José de Ribamar	435,4	1720,92	13,3	0,51	7,41	20,24	48,11
São Luís	805,36	4093,69	24,07	0,61	4,53	13,81	35,27
Grande Ilha	710,73	3566,98	23,08	0,6	5,91	16,08	38,83
Brasil	793,87	3884,61	22,78	0,6	6,62	15,2	32,56

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD-IPEA. Elaboração Própria

3. Conclusão

Para as metrópoles, quando há uma dissonância entre sua funcionalidade e institucionalidade, que no caso brasileiro tem sido mais regra geral do que exceção, empreende-se um duplo desafio para a institucionalidade dos instrumentos de gestão metropolitana, à luz do Estatuto da Metrópole. No caso em análise, de um lado há o desafio de promover uma governança que estabeleça equilíbrio e conjunção de poder compatível com a importância do município de São Luís, social e economicamente primaz, núcleo e polo do processo de metropolização, bem como com os municípios do NUC em relação ao Estado e



aos demais municípios do colar, onde a realidade metropolitana é distante no tempo e no espaço. Há diferentes conflitos de gestão estabelecidos, seja na integração de recursos para buscar soluções conjuntas (transporte urbano, habitação, etc.), disputas de divisas, gerando bitributação nas áreas limítrofes e, até recentemente, reduzido diálogo para promover a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum.

Por outro lado, há a necessidade de desenhar políticas que considere as particularidades do processo de integração metropolitana nos diferentes compartimentos. Enquanto São Luís tem uma dinâmica urbana que ultrapassa suas fronteiras, demandando soluções compartilhadas com os municípios da Ilha, os municípios do colar metropolitano demandam soluções logísticas para sua integração regional. A gestão metropolitana e a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado devem considerar as diferenças estruturais entre os dois compartimentos.

Referências

- ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**, Estatuto da Metrópole, 2015.
- BRITO, Cilícia. **O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no plano diretor de São Luís – MA**. Porto Velho: UNIR Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009. Dissertação de Mestrado.
- BURNETT, Frederico. **Urbanização e Desenvolvimento Sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: Editora UEMA, 2008.
- CASTELLO BRANCO, Maria et alli. Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil. **Texto para Discussão nº 1860**. Brasília: IPEA, 2013.
- FIRKOWSKI, Olga L.C.F. Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012
- FIRKOWSKI, Olga L.C.F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B.A., KRAUSE, C., FRANÇA, K.C.B. (ed.) **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013.
- GALVÃO, Marília, FAISSOL, Spiridião et. alli. Áreas de pesquisa para delimitação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, vol 1, nº 4, pp. 53-128, 1969.
- LEFÈVRE, 2009. Governar as metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-317, jul/dez 2009.
- LENCIONE, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R. e PEREIRA, P. C. X. (Org.) **Transformações sócio-territoriais nas metrôpoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, pp. 51-60, 2011.



-
- MACROPLAN. **São Luís 2033**. São Luís: Prefeitura Municipal de São Luís, 2013.
- MARANHÃO. **Constituição Estadual do Maranhão**. São Luís: Assembleia Legislativa do Maranhão, 1989.
- MARANHÃO. **Estudo Técnico: A Grande São Luís**. São Luís: Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano SECID, 2016.
- MASULLO, Yata e SANTOS, José de Ribamar C. Geoprocessamento aplicado a análise do avanço do processo de urbanização e seus impactos ambientais na Ilha do Maranhão. Belo Horizonte. **V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental**, 2014.
- MOREIRA, TIAGO S. **Gestão metropolitana: a região metropolitana da grande São Luís e os desafios das políticas urbanas**. São Luís: UEMA Mestrado em Desenvolvimento Sócio Espacial e Regional, 2013. Dissertação de Mestrado.
- RIBEIRO, Luiz. et. alli. (coord.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012.
- SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2009
- SAQUET, Marcos. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.