

Eduardo Celestino Cordeiro

A “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”
COMO TRUNFO POLÍTICO
UMA INVESTIGAÇÃO A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DE
REGIÕES METROPOLITANAS NO MARANHÃO

2021


Pascal
Editora

Eduardo Celestino Cordeiro

A “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL” COMO TRUNFO POLÍTICO

UMA INVESTIGAÇÃO A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DE
REGIÕES METROPOLITANAS NO MARANHÃO

EDITORA PASCAL
2021

2021 - Copyright© da Editora Pascal

Editor Chefe: Prof. Dr. Patrício Moreira de Araújo Filho

Edição e Diagramação: Eduardo Mendonça Pinheiro

Edição de Arte: Marcos Clyver dos Santos Oliveira

Bibliotecária: Rayssa Crithália Viana da Silva – CRB-13/904

Revisão: Autor

Conselho Editorial

Dr. Diogo Guagliardo Neves

Dr. Gabriel Nava Lima

Dr. José Ribamar Neres Costa

Dr. Glauber Túlio Fonseca Coelho

Dr. Saulo José Figueredo Mendes

Dr. Fabio Antonio da Silva Arruda

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C794

Cordeiro, Eduardo Celestino

A "metropolização de papel" como trunfo político: uma investigação a partir da instituição de regiões metropolitanas no Maranhão / Eduardo Celestino Cordeiro — São Luís: Editora Pascal, 2021.

172 f. ; il.:

Formato: PDF

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-86707-72-4

D.O.I.: 10.29327/545091

1. Regiões Metropolitanas. 2. Metropolização de papel. 3. Política. 4. Problemas públicos. I. Cordeiro, Eduardo Celestino. II. Título.

CDD: 711.51

Qualquer parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros, desde que seja citado o autor.

2021

www.editorapascal.com.br

APRESENTAÇÃO

Fruto da pesquisa de doutoramento, o livro trabalha a temática da instituição de Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil. O estudo se aprofundou no caso do Maranhão, mas a problemática foi construída a partir do contexto nacional, no qual o número dessas regiões cresceu rapidamente sobre espaços sem evidências da metrópole ou de processo que a constitui, a metropolização. Trata-se, pois, da banalização de RMs no país, ou seja, do uso generalizado e arbitrário deste instituto, na medida em que na maioria dos casos inexistente a devida coerência entre o fato legal e a realidade espacial. Denominado de “metropolização de papel”, o fenômeno tem levantado dúvidas acerca dos propósitos envolvidos na instituição daqueles territórios, questionamentos os quais o presente estudo também buscou responder. A análise revelou que, a partir de fundamentos simbólicos e materiais, a instituição de RM é capaz de funcionar como um trunfo estratégico para o alcance de objetivos políticos diversos, ainda que alguns destes fujam do propósito original das formas territoriais em questão – o de servir como solução para problemas públicos associados à metropolização.

Eduardo Celestino Cordeiro

Doutor em Geografia - UFRJ

AUTOR

Eduardo Celestino Cordeiro



Geógrafo pela Universidade Federal do Maranhão (2007) e licenciado pela Universidade Anhanguera (2019), mestre em Desenvolvimento socioespacial e regional pela Universidade Estadual do Maranhão (2014) e Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2020). Atualmente é colaborador em projeto de pesquisa da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro,

colaborador em projeto de pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro, técnico da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, além de professor no curso Licenciatura Interdisciplinar em Estudos Africanos e Afro-brasileiros.

RESUMO

A pesquisa teve como objetivo investigar o que faz da instituição de Regiões Metropolitanas (RMs) instrumento de poder político no Brasil. O estudo se aprofundou no caso do Maranhão, mas a problemática foi construída a partir do contexto nacional, no qual o número dessas regiões cresceu rapidamente sobre espaços sem evidências da metrópole ou de processo que a constitui, a metropolização. Trata-se, pois, da banalização de RMs no país, ou seja, do uso generalizado e arbitrário deste instituto, na medida em que na maioria dos casos inexiste a devida coerência entre o fato legal e a realidade espacial. Denominado de "metropolização de papel", o fenômeno tem levantado dúvidas acerca dos propósitos envolvidos na instituição daqueles territórios, questionamentos os quais o presente estudo também buscou responder. Para tanto, adotou-se uma perspectiva teórica alinhada à Geografia Política, em razão da natureza estatal do tipo de regionalização em questão. Assim, com base em um conjunto de expectativas em torno do assunto, foram identificadas as capacidades que aquelas formas regionais possuem para atender ou ameaçar interesses políticos. A análise revelou que, a partir de fundamentos simbólicos e materiais, a instituição de RM é capaz de funcionar como um trunfo estratégico para o alcance de objetivos políticos diversos, ainda que alguns destes fujam do propósito original das formas territoriais em questão – o de servir como solução para problemas públicos associados à metropolização. Dentre as principais expectativas políticas em torno da criação legal de RMs no Brasil, destaca-se a da crença de que esses espaços estariam, devido à condição institucional-metropolitana, habilitados a acessarem recursos extras para políticas públicas em seus territórios, capacidade que nem sempre ocorre na prática, conforme demonstrado ao longo do estudo.

Palavras-chave: instituição de regiões metropolitanas, poder político, Maranhão.

ABSTRACT

This research aimed to investigate what makes the institution of Metropolitan Regions (MR) instrument of political power in Brazil. The study deepened in the case of Maranhão, but the problem was built from the national context in which the number of these regions grew rapidly about spaces without evidence of metropolis or process that constitutes them, that of metropolization. It is, therefore, the trivialization of MRs in the country, that is, the widespread and arbitrary use of this institute, as in most cases there is no coherence between the legal and the spatial fact. Called of "paper metropolization" the phenomenon has raised doubts about the purposes involved in the institution of those territories, questions which the present study also sought to answer. To this end, a theoretical perspective aligned with Political Geography was adopted, due to the state nature of the type of regionalization in question. Thus, based on a set of expectations around the subject, the capacities that those regional forms have to meet or threaten political interests were identified. The analysis revealed that, based on symbolic and material foundations, the institution of MR is able to function as a strategic asset for the achievement of different political objectives, including some that escape the original purpose of these territorial forms – that of serving as a solution to public problems associated with metropolization. Among the main political expectations regarding the legal creation of MRs in Brazil, the belief that these spaces would be, due to the institutional-metropolitan condition, qualified to access extra resources for public policies in their territories, a capacity that is not always it occurs in practice, as demonstrated throughout the study.

Keywords: institution of metropolitan regions, political power, Maranhão.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	4
AUTOR.....	5
RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1.....	18
DA “MITRÓPOLIS” À INSTITUIÇÃO METROPOLITANA: a região metropolitana como produto e paradigma político	
1.1 AS METRÓPOLES AO LONGO DA HISTÓRIA E A CONSTRUÇÃO DO STATUS METROPOLITANO.....	19
1.2 GRANDE LONDRES: a região metropolitana como paradigma político	25
CAPÍTULO 2.....	29
REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	
2.1 FUNDAMENTOS ESPACIAIS: a metropolização do espaço brasileiro.	30
2.2 FUNDAMENTOS POLÍTICOS: as regiões metropolitanas na agenda política ..	34
2.3 FUNDAMENTOS LEGAIS: regimes constitucionais, leis complementares e uma jurisprudência,	45
2.4 CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E ALGUMAS RESPOSTAS JURÍDICAS	52
CAPÍTULO 3.....	59
BANALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	
3.1 A MANIFESTAÇÃO DA “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”	60
3.2 A VIABILIDADE LEGAL DA “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”	66
3.3 ESTATUTO DA METRÓPOLE E SEUS LIMITES PARA À “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”	67
CAPÍTULO 4.....	80
INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO MARANHÃO	
4.1 PRIMEIRA ETAPA: as disposições da constituição maranhense	81
4.2 SEGUNDA ETAPA: institucionalização por lei complementar	83
4.3 TERCEIRA ETAPA: implantação das estruturas administrativas.....	90
4.4 QUARTA ETAPA: operacionalização da administração metropolitana.....	96
CAPÍTULO 6.....	106
O PODER DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: análise a partir do caso maranhense e expectativas em torno da instituição regional-metropolitana	
5.1 CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS	107
5.2 REDUÇÃO DE TARIFAS TELEFÔNICAS.....	126
5.3 VANTAGENS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS (OU INSTÂNCIAS METROPOLITANAS	

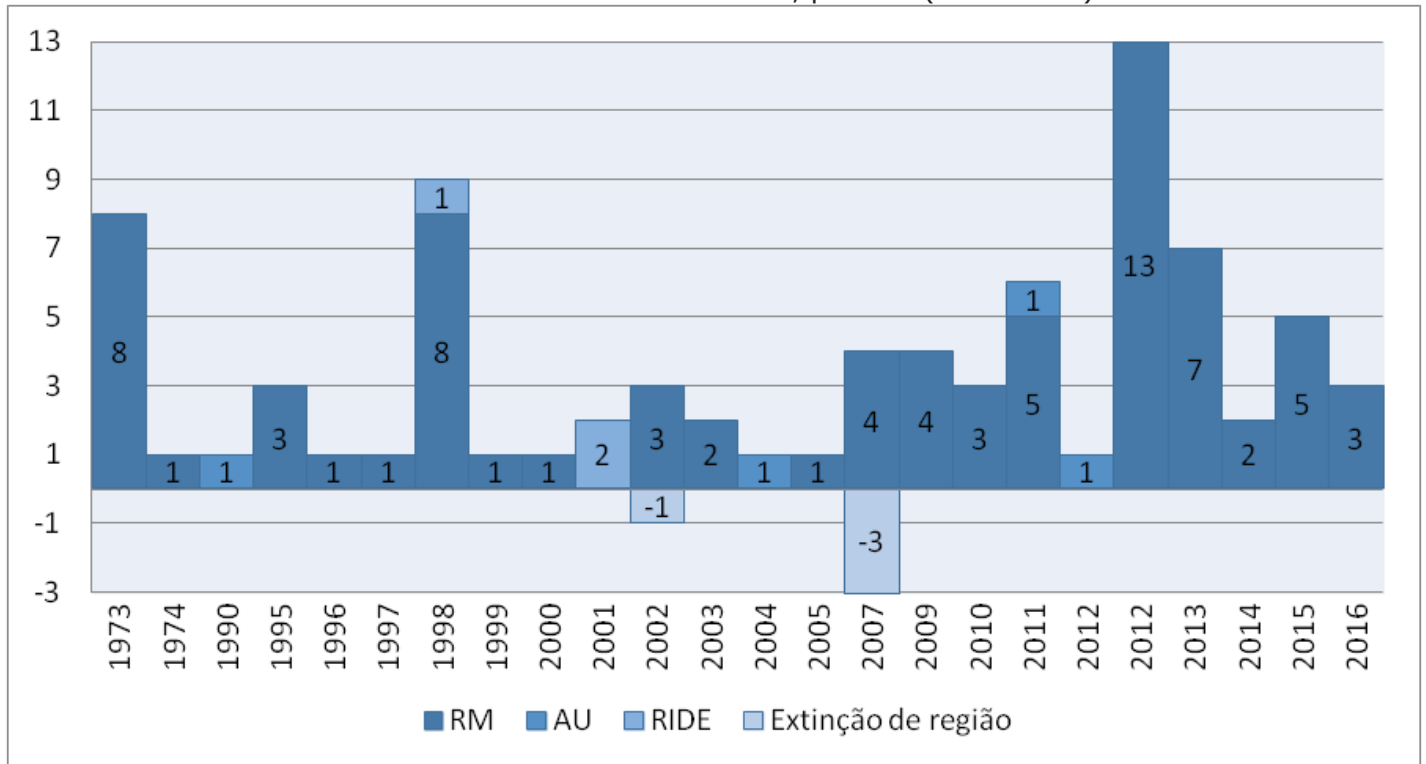
COMO CAPITAIS POLÍTICOS)	131
5.4 MOBILIZAÇÃO SOCIAL: a entrada de novos atores no debate sobre a "metropolização".....	140
CONCLUSÃO	146
REFERÊNCIAS.....	157
ANEXO I	171

INTRODUÇÃO

Esta é uma tese que trata das regiões metropolitanas (RMs) enquanto produto da política institucional, pois tem como objetivo investigar o que faz dessas instituições territoriais verdadeiros instrumentos de poder político – cobiçados por uns, rejeitados ou ignorados por outros. Não por menos, emprega-se o conceito de região em acepção próxima da origem latina do termo, a palavra *regere*, para situar, logo de início, que se está diante de um território estatal, espaço delimitado pelo e para o exercício do poder conferido a um Estado¹. Sendo assim, se há algo dado *a priori* no nosso objeto de estudo, não se refere à condição metropolitana reconhecida por lei, mas sim a utilidade destas formas institucionais enquanto instrumentos políticos. Tal escolha analítica se deve, sobretudo, em face do fenômeno do qual parte a pesquisa: o surto de RMs criadas por lei no Brasil.

Talvez soe exagerado falar em “surto”, mas a velocidade com que novas RMs foram sendo criadas no país está longe de ser pequena. Desde 1988, o número desses territórios se multiplicou quase dez vezes, em comparação ao período anterior. Até aquele ano, nove estados brasileiros tinham municípios oficialmente reconhecidos como metropolitanos, hoje apenas Mato Grosso do Sul e Acre não se encontram nessa condição institucional. E não seria surpresa se agora, no fim de 2019, seis meses depois da última revisão dos dados citados, todos os territórios estaduais do país já contassem com, pelo menos, uma RM formalizada por lei; afinal, entre 1995 e 2016, somente em quatro dos anos abarcados no período não foram criadas nenhuma daquelas regiões. Esse número cai para a metade, se incluídas as regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) e as aglomerações urbanas, arranjos institucionais que, em termos funcionais, são equivalentes aos de cunho metropolitano. O Gráfico 1 sintetiza tais informações.

¹ Gomes (1995) chama atenção para a dimensão política da palavra região em sua acepção original, pois, segundo o autor, “*regione* nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma” (p. 50). Assim instituídas, essas regiões se enquadram no conceito de território proposto por Souza (1995), que o define como sendo “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, “um instrumento de exercício de poder” (p. 78-79). No caso da região aqui estudada, semelhante (mas não igual) a *regione* da antiguidade, ela pressupõe um estado que a institui como forma de reconhecer nela certo tipo de espaço, o metropolitano. E, porque instituídas por meio do exercício do poder político e para lhe servir como meio de atuação sobre o espaço assim delimitado, as RMs institucionais são também territórios e instrumentos territoriais, ainda que apenas referente à administração pública, portanto um instrumento de poder do tipo estatal.

Gráfico 1 - Total de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas criadas ou extintas no Brasil, por ano (1973-2016).

Nota: Algumas regiões foram previstas por iniciativas constitucionais estaduais, em 1989, nove foram criadas durante a década de 1970 e reinstituídas depois de 1988, porém muitas criadas depois deste ano tiveram alteradas suas respectivas leis ou até substituídas por novas regulamentações. Em todo caso, considerou-se apenas o ano no qual cada região foi instituída pela primeira vez via lei complementar.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Então, aos olhos da lei, a metropolização seria um fenômeno hoje difundido pelos quatro cantos do Brasil, o que pressupõe que seu reconhecimento oficial ou se deu tardiamente ou reflete uma rápida proliferação de novas metrópoles sobre o território nacional. Na perspectiva dos estudos sobre a espacialidade da urbanização, em especial os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, a primeira hipótese pode ser descartada, porque, conforme tal órgão federal, até 2007, somente 12 cidades no país reuniam condições suficientes para serem classificadas como metropolitanas (IBGE, 2008). A segunda possibilidade, por sua vez, também não encontra apoio de especialistas que analisam a espacialização do fenômeno urbano brasileiro a partir dos chamados "critérios técnicos" ou das elaborações teóricas sobre o que é a metropolização.

Em todo caso, o rápido crescimento do número de RMs no Brasil tem suscitado, na política e na ciência, questionamentos a respeito dos reais propósitos em torno da criação de tais territórios. Obviamente, por serem produtos políticos, essas regiões respondem a determinados interesses e frustram outros, tanto que muitos se empenham em criá-las ou efetivá-las, enquanto outros vão em sentido contrário, se opondo aberta ou veladamente a tais iniciativas. Na arena política, a escolha por qual lado seguir dependerá da capacidade dessas instituições territoriais em atender ou ameaçar interesses de quem se vê diante do problema. Logo, a identificação de tal qualidade, ou seja, a capacidade de as RMs atenderem ou ameaçarem certos interesses políticos, constituiu em um dos objetivos específicos do presente estudo, pois determina a utilidade desse tipo de instituição territorial enquanto instrumento de poder político. Para tanto, foi necessário encontrar quais eram as principais expectativas políticas em torno da instituição de RMs no Brasil, de modo a não se limitar unicamente ao seu propósito legal, que é o de "integrar a organização, o

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, como determina o art. 25 da Constituição Federal de 1988.

A dúvida sobre quais interesses têm feito da RM institucional um objeto de desejo no campo político brasileiro é recorrente entre aqueles que se dedicam à questão metropolitana no país². Em geral, as respostas oferecidas sustentam que há certa valoração positiva da condição metropolitana ou, o mais recorrente, expectativas de se obter recursos extras para a realização de políticas públicas nos territórios instituídos como RMs. Na maioria dos casos, essas alternativas são apresentadas como hipóteses a serem verificadas ou como fatos previamente conhecidos e aceitos como verdade. Da bibliografia consultada, apenas três trabalhos, o de Cunha (2005), Firkowski (2011) e o de Silva (2003), se esforçaram para verificar as razões de se instituir tantas RMs, notadamente onde a condição metropolitana só ocorre no papel, isto é, na forma da lei.

Na pesquisa de Cunha (2005), o “*status*” metropolitano é identificado como uma das razões para a criação da RM de Londrina, pois conotaria certa importância simbólica e política. Segundo o autor, que concorda com Moura e Firkowski (2001), como símbolo de “progresso” e “modernidade”, a condição metropolitana ou, mais ainda, a metrópole não só está presente no imaginário da sociedade contemporânea, como colabora e justifica o desejo, manifesto por vários municípios, em fazer parte de alguma RM instituída por lei. É o que Cunha demonstra em sua tese, ao analisar a construção de “uma representação social ‘Londrina Metrópole’, descolada da imagem pública que os londrinenses fazem desta cidade” (CUNHA, 2005, p. 17). Quanto à importância política do “*status*” metropolitano, no estudo citado, ela é associada à expectativa de se obter linhas de financiamentos públicos provenientes do governo federal ou de organismos internacionais. A hipótese é confirmada pelas justificativas ao projeto legislativo da RM de Londrina e através de entrevista com o deputado estadual autor da proposta – aprovada em forma de lei em 1998.

Já no artigo de Firkowski (2011), são levantadas as justificativas apresentadas nos projetos de lei que propuseram, entre os anos de 1998 e 2011, criar RMs no estado do Paraná – cujo território atualmente se encontra todo abarcado por essa condição institucional. De pronto, a autora observa que, apesar da maioria dos projetos analisados sugerir “a criação de regiões metropolitanas que absolutamente nada tem de metropolitano [em termos de espaço urbano], pode-se ler em suas justificativas, a necessidade de implementar uma espécie de política regional, que, todavia, não encontra amparo senão na figura das regiões metropolitanas” (p. 6). Ela assim resume:

Dentre as justificativas para a proposição [da criação de RMs no Paraná], são recorrentes expressões que destacam a necessidade de: gestão regional; crescimento ordenado; planejamento integrado; valorização de culturas e tradições; atendimento às necessidades do município. Em muitos casos salienta-se a economia, de base agropecuária, como fator de destaque para a proposição. Poucas justificativas, enfatizam a integração econômico e social já existente e apenas uma menciona a perspectiva de obtenção de recursos ou financiamentos externos e internos para execução de obras e serviços públicos. (FIRKOWSKI, 2011, p. 7)

2 Desde 2006, quando optamos por pesquisar sobre o assunto, nos deparamos diversas vezes com perguntas do tipo “qual é o interesse em criar RMs?”, “quais vantagens acarretam?”, “por que há tantas sendo criadas atualmente?”. Em certa medida, a nossa dissertação de mestrado (CORDEIRO, 2014) ofereceu algumas respostas a tais dúvidas, porém, agora, com a presente tese, esperamos dá uma contribuição mais ampla, pois, além das possibilidades ligadas às políticas públicas, nos preocupamos também com a capacidade da instituição regional-metropolitana atender ou ameaçar interesses políticos de ordem partidária ou eleitoral.

Desse modo, Firkowski, no artigo citado, entende que a dimensão urbana da realidade paranaense não foi colocada como fundamental nas justificativas legislativas para aí se instituir RMs, porém a autora reconhece que há nelas uma perspectiva de se constituir certo recorte regional que permita aos municípios estabelecer dinâmica a qual possam interagir e ganhar em conjunto. A autora entende ser legítima a intenção de se instituir um nível regional para articulação interfederativa, que, em suas palavras, seria um “novo arranjo territorial” (FIRKOWSKI, 2011, p. 13), mas deixa o alerta sobre o uso indevido do qualificativo “metropolitano” na maioria dos casos analisados.

Por fim, entre a bibliografia consultada, o estudo de Silva (2003) destaca-se como o único que, além de identificar expectativas políticas em torno da condição institucional-metropolitana, também verificou se, na prática, elas tinham fundamentos. O estudo, uma dissertação de mestrado, versou sobre o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), objeto de várias propostas legislativas que visaram ampliar sua área territorial, com a inclusão de municípios.

Com base nos pareceres técnicos anexados nos projetos de lei analisados e em objeção escrita, em um jornal local, pelo geógrafo Gervásio Neves³, a autora do referido estudo admite que a pretendida ampliação da RM porto-alegrense compreenderia municípios sem “as características necessárias para [a tal] inclusão” (SILVIA, 2003, p. 17), e, diante da aparente contradição, interroga qual seria, então, o interesse por traz dessas proposições – que, mesmo com parecer técnico contrário, foram aprovadas na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Assim, a partir daquela interrogação, Silva (2003) entrevistou os prefeitos dos novos municípios incluídos na RMPA e o presidente da Associação de Municípios da Grande Porto Alegre, com o objetivo de identificar suas expectativas sobre a participação municipal no arranjo metropolitano em vista. Foram relatados apenas vantagens, porque, na visão dos entrevistados, fazer parte da RMPA possibilitaria os municípios a gozarem de certos benefícios decorrentes do “*status*” metropolitano, a saber: passarem a ser abrangidos por programas regionais de cunho metropolitanos, o que permitiria captar recursos federais ou estaduais alocados por tais políticas públicas; a chance de o Estado criar, por via de órgão de cunho metropolitano, linhas de ônibus integrando os municípios da região e “a perspectiva de haver um avanço [benefícios à população] no que se refere às tarifas do transporte metropolitano” (SILVA, 2003, p. 151).

Em seu estudo, para cada uma daquelas supostas “vantagens” de integrar a RMPA, Silva propôs-se a verificar, ainda que de forma breve, se existiam fundamentos políticos ou legais, e a resposta foi que, para a maioria dos casos, as expectativas eram muito maiores do que as possibilidades práticas. Segundo a autora, à época, havia poucos programas estaduais em escala metropolitana (ela não os lista, apenas informa que se restringiam aos municípios com problemas mais graves), enquanto na esfera estadual sequer existia algo assim; também não encontrou amparo legal para sustentar as expectativas de redução de tarifas cobradas pelo uso de transporte intermunicipal dentro da RM em consideração. Por fim, Silva admite que a existência de um órgão estadual específico para atuar no planejamento e gestão do transporte dentro da RMPA seria uma vantagem concreta obtida pelos

³ Não tivemos acesso ao artigo, mas Silva (2003) relata que o autor se opôs às propostas de incluir municípios na RMPA, quando não mantinham forte integração com a dinâmica metropolitana. O texto foi publicado, em 1998, no Jornal do Comércio, com o título “A banalização do conceito metropolitano”, foi uma crítica à iniciativa da constituinte do Rio Grande do Sul em ter previsto (determinado) a ampliação da referida região. Vinte anos depois, observamos que a banalização não se limitou ao “conceito metropolitano”, se fez também via criação de RMs no país (CORDEIRO, 2018).

municípios abarcados, contudo entende que a ampliação da região mais atrapalha do que ajuda na implantação de projetos com tarifas integradas, dada “à grande distância entre os municípios e à existência de densidades populacionais muito baixas” (p. 153).

Pois bem, abordamos os três estudos acima devido a pontos em comuns com o projeto desta tese, quais sejam, se propuseram a investigar as razões do aumento de RMs no Brasil e concordam que tal fenômeno institucional está em descompasso com a espacialidade da metropolização verificada no país. Diferente da maioria dos estudos consultados, esses não se restringiram a apontar hipóteses, nem simplesmente atribuem o fato a uma suposta indolência da “vontade política” diante dos conceitos teóricos ou de “critérios técnicos”. Também fizemos questão de trazer, logo na Introdução, alguns achados dos autores citados porque julgamos ser a presente pesquisa uma tentativa de avançar em pontos por eles tocados e que são importantes para explicar o que fez das RMs objeto de interesse político tão requisitado nas últimas três décadas no Brasil. Tendo em vista tal contribuição, os capítulos seguintes se prestam a apresentar e desenvolver as condições que podem ajudar a esclarecer o que torna a instituição de RM um instrumento político e territorial.

Antes de descrever os pontos tratados nos capítulos posteriores, cabe esclarecer que todos eles foram concebidos a partir da perspectiva teórica da Geografia Política, na medida em que o objeto de estudo é produto político e, ao mesmo tempo, instrumento territorial. Mas, não se trata de buscar explicar o modo pelo qual a política, mais precisamente a dos Estados, é influenciada pela geografia, identificada com os atributos materiais, notadamente os de ordem natural, tal como outrora se ocupou a Geografia Política (CASTRO, 2005). A proposta aqui é de se alinhar à vertente mais recente desse campo teórico, a que se lança na tarefa de estudar como a geografia é informada pela política, isto é, “como os fenômenos políticos se territorializam e recortam espaços significativos das relações sociais, dos seus interesses, solidariedade, conflitos, controle, dominação e poder” (CASTRO, 2005, p. 53). É nesse sentido que nos propomos a refletir sobre a RM enquanto objeto político, instrumento territorial de interesses nem sempre consonantes.

Portanto, sem ignorar que a instituição denominada de RM se refere a uma determinada realidade espacial, o espaço urbano com configurações metropolitanas, nos preocupamos mais com sua natureza, forma e instrumentalidade política. O primeiro aspecto foi estudado com base em consultas bibliográficas, com as quais fizemos o resgate histórico das origens dessas instituições territoriais e de como as mesmas passaram a ser adotadas no Brasil. Quanto à forma, a análise levou em conta a estabelecida por lei, pois, enquanto expressão de decisão política, a norma jurídica representa “a cristalização de um momento no estado da relação de forças entre os distintos atores que intervêm no processo de definição das ‘regras do jogo’ da regulação estatal” (ROTH 2007, p. 19 apud COUTINHO, 2013, p. 19).

Para mensurar a instrumentalidade política das RMs brasileiras, além das atribuições (competências) definidas por lei, foram considerados também o que se fez delas (ou melhor, dos seus arranjos institucionais) e as expectativas relacionadas à recente proliferação de tais territórios. O resgate histórico por meio do levantamento bibliográfico e documental se mostrou indispensável nessa etapa. Na busca de elementos que ajudem a explicar o fenômeno como um todo, a análise prossegue a partir de um caso, o do Maranhão, onde foram realizadas as entrevistas⁴ e observações diretas. Obteve-se assim uma identificação das expectativas políticas em torno da criação de RMs (as vantagens e as ameaças a elas atribuídas) e das condições (simbólicas, legais e de governo) que as tornam possibilidades factíveis ou não. Ao término desses procedimentos, a etapa final da pesquisa consistiu na elaboração desta exposição textual, que, além da Introdução e da Conclusão, apresenta cinco capítulos, cada um resumidos a seguir, com os principais resultados obtidos.

O Capítulo 1 investiga a origem do prestígio simbólico atribuído à condição metropolitana, a partir da premissa de que o objeto deste estudo, a RM institucional, há tempos está associado à imagem de certo tipo de cidade, a metrópole. A vinculação tem fundamento histórico pois, no século XIX, o termo RM foi cunhado para diferenciar e organizar o espaço conurbado por cidades consideradas metropolitanas. Mas, nem sempre a palavra metrópole se referiu ao espaço urbano, identificava lugares mais amplos e dotados de soberania política, desde a *pólis* antiga até o jovem Estado moderno. E, mesmo quando a escala não era propriamente a da cidade (no sentido de meio urbano, não de cidade-estado), havia uma diferença radical entre o sentido original e o moderno: na antiguidade, a relação que fundava a metrópole não era a de dominação territorial, enquanto esta característica é a que define a metrópole do pacto-colonial moderno⁵. Hoje, a metrópole representa, dentro de uma ampla rede de cidades, aquela responsável pelo controle de fluxos globais, seja de ideias, pessoas e mercadorias, capaz de desempenhar esse papel porque reúne todas as condições econômicas, científicas e sociais para tanto. É, pois, a respeito de todo esse processo que se ocupa o referido capítulo, cuja última seção demonstra como a invenção da RM aparece enquanto solução a problemas identificados com a metropolização, ao mesmo tempo em que também passa a estar no centro de disputas eleitorais ou político-partidárias.

No Capítulo 2, a análise recai sobre o fenômeno da instituição de RMs no Brasil, a partir dos seus fundamentos espaciais, políticos e legais. O primeiro conjunto de fundamentos corresponde à emergência da metropolização enquanto processo de configuração espacial da metrópole em conurbação com cidades vizinhas. Neste ponto, a metropolização brasileira é vista como um processo recente (em comparação à de países onde o fenô-

4 Inicialmente, foram previstas entrevistas semiestruturadas (ver roteiro no Anexo I), dirigidas a agentes envolvidos em processos de instituição de RMs no Maranhão, tais como deputados estaduais, vereadores, governadores, prefeitos e gestores públicos. Das entrevistas planejadas, apenas uma ínfima parte se concretizou, devido a dificuldades em obter acesso aos ocupantes de cargos eletivos. Destes, por exemplo, apenas o deputado estadual Junior Verde, do Partido Trabalhista Cristão (PTC), se disponibilizou a responder a entrevista solicitada. Além disso, o roteiro propriamente dito foi aplicado, em 2018, com o presidente da Agência Executiva da Grande São Luís, o senhor Lívio Corrêa. Entretanto, durante os trabalhos de campo, tivemos a oportunidade de conversar com vários gestores de órgãos com escopo metropolitano, o que acabou sendo uma fonte alternativa de informações para a pesquisa.

5 É comum encontrar quem defenda, como fizemos em outros momentos (CORDEIRO, 2007, 2014), que a palavra metrópole, em sua origem, isto é, na antiguidade clássica, denotava domínio territorial de um lugar sobre outro. Isso se deve em razão de importantes *poleis* gregas, a exemplo de Atenas e Esparta, terem mantido colônias a partir desse tipo de relação de poder imposta pela força ou ameaça militar. No entanto, conforme especialistas na história e cultura dos gregos antigos, essa não era a característica que fazia da polis uma metrópole, diferente de quando se trata dos estados europeus que receberam o mesmo rótulo durante o início dos tempos modernos. Mais detalhes sobre o sentido original da condição metropolitana e sua diferença com os significados posteriores serão apresentados no Capítulo 1.

meno se fez presente desde o início do século XIX) e marcado por um rápido crescimento populacional do país como um todo, mas concentrado em algumas cidades. Fala-se, portanto, do tempo no qual a metropolização brasileira era sinônimo de macrocefalia urbana, realidade sem precedentes internos e que, gradativamente, se revestiu como questão pública, isto é, um problema inserido na pauta da política.

A incorporação da questão metropolitana na agenda política nacional é o ponto tratado na segunda seção do Capítulo 2, sobre os fundamentos políticos da instituição de RMs no Brasil. O objetivo é apresentar como esse tipo de regionalização advém de múltiplas iniciativas voltadas à construção da escala metropolitana enquanto recurso para a ação governamental. Destaca-se que os primeiros empreendimentos nesse sentido se localizaram em estados onde a metropolização já se fazia presente, e não partiram apenas de um setor da sociedade, haja vista terem sido propostas tanto por entidades governamentais quanto por acadêmicas e da sociedade civil organizada. Fruto desse movimento, a instituição de RM no país passa a receber uma base legal, que disciplina seu objetivo, seu uso e sua constituição; é, pois, o tema tratado na terceira seção do capítulo em questão.

Para a análise dos fundamentos legais das RMs no Brasil, consideramos três conjuntos de normas jurídicas: i) a Constituição Federal de 1967 e a de 1988; ii) o estatuto jurídico disposto nas constituições estaduais de 1989, inclusive com as respectivas alterações; iii) e, por fim, um apanhado de leis estaduais que instituíram esse tipo de território. Para complementar, as principais controvérsias políticas remetidas à justiça também foram pontuadas no Capítulo 2, bem como as respostas judiciais a elas e algumas considerações jurídicas, porque possibilitam visualizar o alcance e implicações do emprego da base legal das RMs no país. Na última seção do referido capítulo, a lei federal batizada de Estatuto da Metrôpole (EM) é vista no que possa ter de respostas às controvérsias políticas a respeito da matéria em questão.

Uma vez reconhecido que a RM traz em si certo *status* simbólico de importância e grandeza, um valor instrumental para a ação política, bem como um conjunto de regras que disciplinam seu uso, o Capítulo 3 aborda o fenômeno da banalização desses territórios no Brasil. O objetivo é retratar a recente proliferação e viabilidade legal de RMs instituídas sobre espaços sem evidências empíricas da presença ou formação de metrópoles ou do processo que as constituem, o de metropolização. Nesses casos, é lícito falar em ficções jurídico-territoriais, pois a realidade espacial a qual a lei pressupõe (ou postula), qual seja, a do espaço metropolitano, não corresponde com a do fato (ambiente) constatado. Para diferenciar da metropolização espacial, tão cara e recorrente nos estudos de geografia urbana, denominamos esse processo de regionalização institucional de “metropolização de papel”, pois, apesar de fictício, acaba por gerar um quadro de RMs que, por força da lei, deve ser considerado para o exercício do poder político das ações governamentais, produções legislativas e decisões judiciárias⁶.

A manifestação do fenômeno analisado no Capítulo 3, o da “metropolização de papel”, é tratada na primeira seção deste. Aí é verificada a hipótese, aventada por alguns autores, de que a instituição de RMs sobre espaços não-metropolitanos no Brasil ocorreu

6 A força dessa representação legal não se restringe ao campo das políticas-institucionais, atinge também o da ciência. Entre pesquisadores, há quem tome a realidade jurídico-metropolitano como medida para, nas palavras de Arrais (2018), definir “*a priori*” a escala do fenômeno metropolitano. O mesmo foi observado, na década de 1990, por Santos (2013), mas, diferente da atualidade, o problema que ele identificou era o de subdimensionamento do fenômeno metropolitano, porque, segundo o autor, o país já contava com mais espaços metropolitanos do que os instituídos nos anos 70.

desde a década de 1970, entre as nove primeiras criadas pela União. Depois, ainda na referida seção, a instituição de RMs é cronológica e espacialmente descrita e contrastada com o quadro da realidade espacial metropolitana identificada por estudos produzidos pelo IBGE. A “metropolização de papel” é, então, constatada pela extrapolação do número de RMs instituídas no país, em comparação ao de metrópoles identificadas no país. Na segunda seção do capítulo em vista, buscamos responder qual é a viabilidade legal para ocorrência dessa incongruência entre a representação legal e a realidade espacial da maior parte das RMs instituídas no Brasil. E, fechando o Capítulo 3, a última seção apresenta um exercício onde se adotou o conceito de RM oferecido pela primeira versão do Estatuto da Metrópole, de modo a identificar quantos espaços brasileiros estariam aptos a serem assim enquadrados na definição desta lei – podemos adiantar que o número é menor do que o total dessas regiões hoje instituídas, apesar de haver certo “alargamento” do conceito de metrópole adotado pela norma, porque, apesar de tomar os critérios do IBGE como base, inclui cidades ainda não classificadas por esse órgão como sendo espaços metropolitanos.

Pressupondo que a banalização de RMs no Brasil se constitui em função de um conjunto de expectativas políticas, o quarto e o quinto capítulos deste trabalho são dedicados ao caso do Maranhão, cujo objetivo é investigar como formas institucionais-metropolitanas se constituem em efetivos instrumentos de poder. O Capítulo 4 inicia-se com um resgate histórico e detalhamento normativo da instituição de RMs maranhenses, a fim de averiguar os condicionantes normativos do processo e seus resultados práticos sobre a implantação de cada região assim criada no estado. Por didática, todo o processo de instituição de RMs no Maranhão foi dividido em quatro etapas, cada uma sendo tratada em seções distintas: a primeira corresponde às disposições constitucionais estabelecidas na esfera estadual; a segunda trata da regulamentação por lei complementar, que, a rigor, deveria ser o único meio com o qual os estados poderiam criar suas RMs, mas a regra foi ignorada pela Constituinte maranhense de 1989, porque esta concebeu as duas primeiras dessas regiões instituídas no estado; a terceira etapa é a da implantação das estruturas administrativas previstas para cada RM considerada; por fim, o foco da quarta seção é a operacionalização daquelas estruturas, ou seja, a efetivação das regiões assim instituídas por lei.

Depois de apresentadas as “regras” das RMs no Maranhão, a análise se volta ao “jogo”, ou melhor, ao estudo de como a instituição dessas regiões constitui um instrumento de poder para fins políticos. Esse é o objetivo do Capítulo 5, o último antes do reservado à conclusão da tese, o qual, com base no caso maranhense, verifica a capacidade da instituição da RM em atender a certas expectativas e interesses políticos. O capítulo é composto por duas seções, onde a primeira analisa as reais capacidades de as RMs atenderem a interesses políticos, e isso com base nas principais expectativas em torno delas, quais sejam: captação de recursos públicos, redução de tarifas e vantagens político-partidárias. A segunda seção, por seu turno, discorre sobre a entrada de novos atores políticos no debate sobre as RMs no Maranhão, no intuito de demonstrar como essas regiões passaram a ganhar centralidade no debate público local em função do capital político que representa.



CAPÍTULO 1

DA “MITRÓPOLIS” À INSTITUIÇÃO METROPOLITANA: a região metropolitana como produto e paradigma político

1.1 AS METRÓPOLES AO LONGO DA HISTÓRIA E A CONSTRUÇÃO DO STATUS METROPOLITANO

Ao longo do tempo, a palavra metrópole serviu para se referir a espaços com formações radicalmente distintas, mas nunca deixou de significar certo *status* de poder. O simbolismo tem seu fundamento material, pois sempre se tratou de lugares de acentuado poderio econômico, social e político. Na modernidade, a condição metropolitana passou a ser vista também como sinônimo de “grandes” problemas urbanos e, para resolvê-los, de necessidade de novas engenharias político-institucionais. Em resposta, surge a criação jurídica de regiões metropolitanas (RMs), espécie de solução para problemas identificados com a metropolização de cidades recortadas por diferentes territórios governamentais. Hoje, parece que fazer parte dessas regiões institucionais confere não só *status*, mas certa condição de poder, mesmo que seja apenas poder político – o que não é pouca coisa.

ANTIGUIDADE CLÁSSICA: A METRÓPOLE (MITRÓPOLIS) COMO ORIGEM, MAIS DO QUE DOMÍNIO TERRITORIAL

Desde a origem, entre os povos que ocupavam a Grécia na Antiguidade Clássica, o étimo da palavra metrópole, *mitrópolis* (μητρόπολις), trazia em si a referência a uma relação de poder. No grego antigo, *mitrópolis* conjuga os termos *mítir* (μήτηρ) e *pólis* (πόλις), enquanto hoje a grafia é *mitrópoli* (μητρόπολη), composição formada pelas palavras *mitéra* (μητέρα) e *póli* (πόλη). Salvas as diferenças gráficas, *mítir* e *mitéra* correspondem a “amante”, “natal” ou “mãe”, enquanto *pólis* e *póli* significaria cidade, precisamente a cidade-estado⁷. Daí porque *mitrópolis* tem recebido a tradução de “cidade-mãe” em dicionários e textos acadêmicos. Apesar de útil, a tradução literal, por si só, não revela o fundamento da distinção operada pelos gregos antigos quando se referiam às metrópoles, ainda mais se for lida a partir das experiências das metrópoles modernas.

Entre os helenos, o termo *mitrópolis* aparece desde, pelo menos, o Período Arcaico, para marcar certa “descendência” de uma *pólis* em relação à outra ou mais⁸. A metrópole era, antes de tudo, a terra natal de onde partiram os guias ou fundadores (*oikistés*) responsáveis por instalar uma nova *pólis* (CARDOSO, 1985). Por tal origem, a *pólis* que nascia de outra era conhecida entre os gregos antigos como *apoikia*, “residência distante” (FERREIRA, 2016), um tipo de colônia de povoamento, mas não no sentido atual do conceito, que pressupõe o domínio territorial da metrópole sobre a colônia e certa relação de dependência econômica e política. Segundo Ferreira, essa diferença se dá porque

Entre a metrópole e a colônia não havia qualquer grau de dependência política e econômica: os membros da expedição colonizadora perdiam geralmente

⁷ Foram utilizados os dicionários eletrônicos da *Greek Language Center* e o *do Google Tradutor*, o primeiro como referência para conhecer a etimologia das palavras tratadas, enquanto a tradução literal ficou a cargo do segundo.

⁸ Segundo Ferreira (2013), em trecho de poema atribuído a Homero e num texto de Estrabão, há referência ao epitáfio inscrito em monumento que homenageia os combatentes da Batalha das Termópilas, onde se ler: “Opunte, cidade-mãe dos Lócrios de leis justas”. Nesse trecho, Ferreira traduziu a palavra “μητρόπολις” (*mitrópolis*) como “cidade-mãe”.

a cidadania anterior no momento da partida e tornavam-se cidadãos de outra pólis – a colônia. Nasciam para um novo sistema de vida que construiriam de acordo com os novos condicionalismos locais que vão encontrar, com os seus gostos e possibilidades, hábitos e normas, com evolução própria. [...] Entre colônia e metrópole apenas existiam laços de ordem moral – pelo que era aberrante uma declarar guerra à outra. (2016, p. 224-225)

Assim, metrópole significava o lugar da origem política e hereditária de uma *pólis* ou um conjunto delas; origem política, pois a decisão em fundar a nova polis parte dela, sendo, inclusive, obrigação dos cidadãos selecionados para empreitada⁹; hereditária, porque da cidade-mãe saíram os futuros cidadãos (ou filhos) da *pólis* assim fundada. Havia, assim, elos genéticos (político e biológico) com os quais se legitimava o compromisso mútuo entre metrópole e suas colônias. Desse modo, as colônias podiam gozar de autonomia política, na qualidade de cidades-estados, sem romper o elo com sua cidade-mãe, tanto que adotava a religião e as leis desta (FLORES, 2006).

Não que, entre aqueles gregos da antiguidade, inexistissem territórios de domínio econômico e político das metrópoles similares ao fenômeno da colonização do período moderno. Segundo Ferreira, durante o século V a.C., começaram a surgir “as *cleruquias* que já correspondiam à nossa colonização: os seus habitantes, os clerucos, continuavam cidadãos da metrópole, ao contrário do *ápoikos* que perdiam a cidadania da pólis de origem” (2016, p. 225, grifo nosso). Além disso, as primeiras metrópoles também chegavam a instalar os *emporia*, que, ainda conforme Ferreira, não eram propriamente colônias, mas sim “feitorias comerciais sem estatuto político” (2016, p. 225), meros entrepostos econômico-comerciais, não território com status de *pólis*.

Então, por mais que a *mitrópolis* fosse o “lócus do poder político, social e econômico, a cidade que dominava as demais” (CUNHA, 2005, p. 92), o termo se referia mais ao seu papel de fundar uma nova *pólis* do que de dominação econômica e política. E se existia grandeza presumida à cidade metropolitana, seria mais simbólica do que material, pois não se tratada do porte populacional ou do tamanho do espaço urbano, e sim da importância genética para com a *apoikia*. Atenas e Esparta, por exemplo, no século IV a.C., tinham portes demográficos discrepantes nas respectivas áreas urbanas, a primeira com cerca de 170 mil habitantes, contra os 40 mil residentes estimados na cidade espartana (HANSEN, 2006), mas ambas se destacavam como metrópoles.

De todo modo, as primeiras metrópoles desempenharam um papel de destaque na difusão espacial dos gregos, fosse por fundação de novas cidades-estados (*apoikia*) ou por extensão dos domínios das já existentes (via *cleruquias* e *emporia*). Diante da amplitude territorial do Império Grego, o metropolitano passou a conotar poder na forma de dominação colonial, em detrimento do sentido original. Essa conotação (de domínio territorial) irá prevalecer (ao menos, até o termo metrópole vir a significar um tipo especial de cidade ou de espaço urbano), quando grandes potências colonialistas do período moderno – que tanto se inspiraram na cultura da Grécia Antiga – passaram a se identificar como metrópoles, em relação às suas colônias.

OS SIGNIFICADOS MODERNOS DA METRÓPOLE: DA REPRESENTAÇÃO DE ESTA-

⁹ As expedições colonizadoras, por mais que fossem financiadas com recursos privados e, portanto, atendessem a interesses de particulares, eram tidas como necessárias ao bom desenvolvimento da *pólis*, sendo instituída não apenas como tradição, mas também como obrigação formal, cuja pena pela desobediência poderia ser a morte (CARDOSO, 1985).

DOS-NAÇÕES À DE CIDADES GLOBAIS.

Quando aplicada ao contexto da chamada era dos descobrimentos (séculos XV a XVIII), o rótulo “metrópole” passa a fazer referência a certa espécie de estado-nação, isto é, os estados modernos europeus em sua fase mercantilista via expansão colonial. Mas, diferente da *apoikia*, as colônias europeias instaladas durante o capitalismo mercantil não eram fundadas como territórios políticos autônomos, em relação a suas metrópoles. Ao contrário, a colônia moderna se define, em última instância, por manter, desde sua fundação, alguma dependência mútua com a metrópole, sendo considerada área de domínio territorial desta.

Enquanto a fundação da *apoikia* grega respondia a certa necessidade pontual da metrópole, qual seja, a de alívio demográfico, as colônias modernas desempenhavam fundamental papel na dinâmica do desenvolvimento econômico dos estados-nações que as instituem. Como defende Novais, no contexto do Antigo Regime, isto é, o do “absolutismo, sociedade de ‘estados’, capitalismo comercial, política mercantilista”, são as colônias aí criadas que permitiram “o funcionamento integrado da política mercantilista, criar-lhe as pré-condições” (1969a, p. 257). Segundo o referido autor, essa política mercantilista recomendava, no plano ideológico, a abertura de novos mercados e sua preservação por monopólio, o que, na prática, se traduziu no estabelecimento de colônias e da imposição do pacto colonial. O objetivo dessa empreitada expansionista, então, era a obtenção de superávits na balança comercial da metrópole, através de uma forma de política a qual

ao mesmo tempo em que se procuram remover os obstáculos institucionais internos (esforço para supressão das aduanas interiores, burocratização da administração, etc.) diligencia-se a criação de complementos externos (*colônias*, que agora vão adquirindo seu verdadeiro sentido), que permitam à economia metropolitana adquirir o máximo possível de autossuficiência, e pois situar-se vantajosamente no comércio internacional para o qual pode assim carrear os seus excedentes (NOVAIS, 1969a, p. 257).

Estaria aí a principal distinção entre o sentido original do termo metrópole (quando *mitrópolis* designava, antes de tudo, a terra natal dos fundadores de uma *pólis*, a *apoikia*) e o atribuído aos estados-nações modernos. Por certo, assim como na antiguidade clássica, a metrópole moderna se define em sua relação com a colônia, porém não por tê-la fundado. A *apoikia* nasce independente da metrópole, e esta sempre será considerada sua cidade-mãe, enquanto a colônia moderna é instalada para manter vínculos de dependência mútua com sua metrópole, e esta perderá tal *status* logo depois de rompido por completo o pacto colonial que impôs sobre aquela.

A colonização do período mercantilista, à semelhança do que ocorria com a *apoikia*, também pressupõe processos de ocupação, povoamento e valorização de novas áreas por parte da metrópole – traços que, segundo Novais (1969a), são contemplados no conceito de colonização oferecido por Maximilien Sorre (1948, 1955 apud NOVAIS, 1969a, p. 245). No entanto, as colônias instaladas durante o expansionismo ultramarino europeu se assemelhavam mais às *cleruquias*, que, ao contrário das *apoikies*, não tinham o estatuto de territórios independentes constituídos por seus próprios cidadãos, consoante a já citada diferenciação oferecida por Ferreira (2016). Tanto no caso das *cleruquias* como nas colônias modernas, os migrantes que vinham da metrópole não perdiam a condição de serem cidadãos destas (quando eram assim considerados), ao contrário do que acontecia com

as *apoikies*.

Em suma, do seu sentido original, restou à palavra metrópole a associação com o processo de difusão espacial dos povos helênicos, não enquanto proliferação de unidades territoriais autônomas das cidades-estados, mas sim como expansão territorial dos domínios gregos. Por isso, na era moderna, a condição metropolitana passou a expressar a relação de domínio colonial estabelecido por potências expansionistas europeias sobre outras nações e respectivos territórios. A metrópole assim configurada passa a representar o centro (ou o topo) de uma estrutura espacial de dominação, o império colonial, cuja periferia (ou base) constitui as colônias (nações subordinadas dentro de uma relação de dependência). Mas, com o advento das cidades industriais que, em grande medida, foram produtos das relações mercantilistas implicadas no pacto colonial moderno (NOVAIS, 1969b), a palavra metrópole receberá seu conteúdo semântico mais próximo às conceituações que a identifica com determinada (historicamente) cidade ou espaço urbano.

Entre os séculos XV e XVII, enquanto navios, portos e rotas marítimas garantiram a expansão dos mercados de trabalho, de consumo e de matéria prima para o crescimento mundial do capitalismo europeu, centros urbanos aí inseridos desempenhavam importantes funções logísticas, comerciais e políticas. Durante os dois séculos seguintes, nos corações das nações imperialistas, as cidades industriais foram sendo produzidas e passaram a representar a conjunção espacial do poder político, econômico e social da pujante sociedade burguesa do século XIX, primeiro na Inglaterra.

Cidade que, seguramente, pode ser tida como o berço da chamada Revolução Industrial, Londres do século XIX já se apresentava maior do que seus limites político-administrativos. Ao acolher a nascente indústria moderna, a capital inglesa, progressivamente, ampliava seus fluxos com as cidades vizinhas, que, por sua vez, convergiam seu crescimento urbano em direção à Londres, processo o qual Geddes (1915) chamou de conurbação – conceito que será retomado mais adiante, ao menos duas vezes, primeiro, na seção seguinte, para explicitar sua origem e sentido inicial, depois, no quarto capítulo, como instrumento para distinguir espaços metropolitanos no Brasil. O aparente amalgama de cidades, no entanto, contrastava com as antigas divisões político-administrativas criadas para cada unidade territorial encontrar soluções próprias às questões internas.

Não por coincidência, esse tipo de crescimento urbano, altamente aglomerado e em processo de conurbação entre cidades vizinhas, também iria aparecer em outros países da Europa a partir de meados do século XIX. Naquele tempo, a cidade de Paris já viria “a crescer além de seus limites político-administrativos, ou a absorver núcleos urbanos já existentes além desses limites” (VILLAÇA, 2001, p. 50). Tratava-se, pois, de capitais de estados-nações imperialistas e que, por isso, recebiam o rótulo de “metrópoles”. Então, parece lógico que Londres e Paris tenham, por metonímia, sido tratadas como metrópoles, mas só depois da Revolução Industrial tal referência passaria a denotar o tipo de configuração urbana presente nessas capitais, fenômeno sem precedentes, qual seja: a conurbação de cidades em torno de uma grande cidade industrial.

A “Era dos Impérios”, delimitada entre 1875 e 1914 (HOBBSAWM, 2015), chegou ao fim em contexto no qual a industrialização já se fazia presente em ex-colônias, como nos Estados Unidos. Uma nova geografia mundial da indústria se procedeu e, com ela, a proliferação de cidades em processo de conurbação. Como lembra Benko (2002, p. 52), com o capitalismo industrial, as economias nacionais passaram a se concentrar nas eco-

nomias urbanas, tanto que “a metropolização da economia é um processo comum a todos os países desenvolvidos” e, mas de forma particular, nos países de “terceiro-mundo”. Para ilustrar, o autor oferece os seguintes exemplos:

Na Grã-Bretanha, a metrópole londrina estende-se por todo o conjunto do sudeste. No Japão, a estrutura urbana, que era multipolar, torna-se cada vez mais monopolar, em torno de Tóquio. Ainda poderíamos evocar o caso dos países do terceiro-mundo cuja “macrocefalia” atinge às vezes proporções extravagantes, ainda que para isso sejam necessárias lógicas muito diferentes. (BENKO, 2002, p. 52)

No artigo citado, Benko refere-se ao papel da metropolização na reorganização do espaço mundial, sem se limitar à fase da urbanização com industrialização, porque sua análise contempla também o período atual, no qual as metrópoles se destacam não mais por concentrar a produção industrial, muito menos a do setor primário, mas sim a do terciário, sobretudo o denominado “terciário avançado”. O autor chama atenção para um traço em comum no processo de mundialização ocorrido desde a revolução industrial, o fato de ter sido implantado “um sistema de produção cada vez mais integrado na escala mundial” (BENKO, 2002, p. 50) e o papel inicial dos centros urbanos industriais na ampliação das trocas nessa economia internacional.

De fato, no século XIX, não há como falar das emergências de metrópoles fora das nações imperialistas sem destacar o peso da economia industrial nesse processo. Nos Estados Unidos, a formação das primeiras metrópoles do continente americano dificilmente será compreendida sem levar em consideração o início da industrialização, a partir da Guerra de Secessão (1861-1865), em cidades do norte do país. Do mesmo modo, o fenômeno da metropolização brasileira, em meados do século XX, não pode ser dissociado à transformação da economia nacional vertendo da agricultura rumo ao setor industrial. Provavelmente, ao menos até o fim do século passado, tal fenômeno (de metropolização via industrialização e vice-versa) deve estar na raiz da urbanização de outros países que não os colonizadores europeus. Estava-se, pois, fora dos estados-nações denominados de metrópoles, mas em meio a uma realidade urbano-industrial até então só observada nestas e, por isso mesmo, identificada como metropolitana.

Fora do quadro de referência do pacto colonial, a metrópole moderna passa a ser vista a partir da escala do fenômeno urbano. Agora, a condição metropolitana se confunde com a urbana, não de qualquer tipo, mas, antes, a da cidade que mantém certa preponderância política, social e econômica na relação com outras dentro de uma rede nacional ou internacional de localidades. Vista como processo, essa condição ficou conhecida como metropolização, uma forma espacial do processo de urbanização (ARRAIS, 2012). Mas, em função do papel que desempenha na “macroorganização do território” (SANTOS, 1979), a metrópole ainda representa um lugar hierarquicamente superior dentro de um conjunto de localidades em relações recíprocas, por mais que a escala de pertinência não seja a dos estados coloniais, e sim a das cidades. Afinal, depois da revolução industrial, e em decorrência dela, “as trocas ocorrem menos entre as nações do que entre esses polos [metropolitanos] que tendem a organizar-se em redes, como uma economia de arquipélago, onde as zonas intermediárias são cada vez mais ignoradas.” (BENKO, 2002, p. 51).

Antes do término do século XX, a cidade metropolitana acentuou ainda mais seu papel de organização do território em macroescala, movimento amparado pelo Estado, mas

direcionado pelas chamadas empresas globais, as multinacionais ou transnacionais. Ao tratar dessa função das metrópoles contemporâneas, ou melhor, de suas “áreas metropolitanas principais” (AMP), Mattos (2004) deu destaque às chamadas “novas tecnologias da informação e da comunicação” (NTIC), pois as considera o principal meio com o qual grandes empresas estabelecem uma estruturação em rede cujo alcance é mundial, enquanto, no *front* político, os Estados instituíram as “profundas reestruturações”, “ajustes estruturais” em prol da mundialização econômica. Nas palavras de Mattos:

O ponto de partida das mutações observadas em grande parte das AMP do mundo inteiro foi fundamentalmente o fato de que o avanço da reestruturação-informacionalização-globalização se traduziu em uma progressiva decomposição e/ou desintegração de numerosos processos que até então tinham se desenvolvido principalmente em e entre economias nacionais, o que deu origem à sua re-integração em um âmbito supranacional, por meio de empresas que, nessa dinâmica, foram impulsionadas a se organizar e funcionar em rede. (MATTOS, 2004, p. 160)

Para Mattos (2004, p. 163), essa estruturação em rede das empresas globais, sob a crescente influência das NITC, deu origem tanto à “dispersão territorial das diferentes células ou nodos das RTF [redes transfronteiriças]” como à “concentração em determinados locais das funções de controle e coordenação e de uma diversidade de nodos, principalmente produtivos, financeiros e comerciais”. E, como atesta o citado autor, esse movimento duplo, de dispersão e concentração das empresas transnacionais, converge para as aglomerações metropolitanas, porque atualmente elas reúnem os seguintes atributos:

Existência ou disponibilidade de sistema de comunicação capazes de permitir contatos instantâneos com o ambiente global em seu conjunto, oferta diversificada e eficiente de serviços avançados especializados, contingentes amplos e capacitados de recursos humanos, condições para uma comunicação direta (“*face to face*”) cotidiana entre as pessoas que desenvolvem as tarefas mais modernas e inovadoras, presença de um tecido produtivo amplo e diversificado e mercado capaz de garantir o acesso a uma demanda solvente ampla, diversificada e em expansão (MATTOS, 2004, p. 164).

Assim, as metrópoles contemporâneas se destacam por seu poder de controle e gestão à distância sobre a produção, circulação e consumo de uma ampla rede de localidades, sobretudo cidades menores (em porte populacional e econômico). Não se trata de domínio político sobre colônias, mas a relação entre a metrópole e demais localidades ainda é hierárquica e de interdependência no plano econômico. A cidade metropolitana, nesses termos, é tida como a cidade polo de uma vasta rede de cidades; está situada no topo da hierarquia, não por prerrogativa política, e sim porque, devido à quantidade e qualidade da oferta de serviços, produtos e empregos, recebe constante fluxos de pessoas e mercadorias advindas de outras cidades; trocas que, em conjunto, tornam-se imprescindíveis à economia metropolitana, o que demarca a interdependência econômica entre as cidades envolvidas.

A essa altura, cabe ressaltar que a discussão teórico-conceitual sobre o que é uma metrópole hoje vai além do esboço acima. Todavia, para o objetivo desta pesquisa, faz-se suficiente ir até onde, na história, esse rótulo passou a denominar certo tipo de espaço urbano ou cidade propriamente dita. Do ponto de vista adotado aqui, o da instituição de RMs como produto e paradigma político, importa destacar que a criação desses territórios

é, antes de tudo, uma resposta (política) a problemas públicos identificados com o espaço da metrópole. Se há algum acordo entre as noções vulgares e os conceitos teóricos a respeito das RMs, certamente é o da metrópole como sinônimo de grande cidade e de igual magnitude na ordem de seus problemas (públicos). Aparentemente, as seguintes considerações de Francisconi e Souza (1976, p. 149) dão ênfase nesse ponto:

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

A despeito de tal convergência de noções sobre o que representa a metrópole, não há alinhamento necessário entre o que, por um lado, a política define como RM e, por outro lado, o que dizem as elaborações teórico-conceituais a esse respeito. Por vezes, a política recorre à ciência, quando institui critérios “técnicos” para serem observados na criação legal dessas regiões – os exemplos são oferecidos mais a frente. Em outros casos, na pesquisa acadêmica, “o recorte institucional [é] tomado como um dado *a priori*, o que pode induzir a compreensão sobre uma equivalência entre institucionalidade e metropolização” (ARRAIS, 2012, p. 10). Não raro, há também o completo “divórcio” entre a RM instituída e a metrópole teórico-conceitual (FIRKOWNSKI, 2015).

1.2 GRANDE LONDRES: a região metropolitana como paradigma político

Um dos grandes centros de acumulação capitalista da época, Londres do século XIX viria a ser um paradigma da nova forma de reconhecer e tratar o fenômeno nomeado por metrópole. Como berço da revolução industrial, a cidade de Londres passou por profundas transformações na dimensão perceptível (a materialidade, o ambiente urbano) e das representações sociais (formas de concebê-la). Àquela altura, os ingleses já distinguiam duas Londres: a primeira, fundada no Império Romano, é a Cidade de Londres (*City the London*) ou apenas *City*, sob governo do *Lord Mayor*; a segunda e mais recente, passou a ser denominada de Grande Londres (*Greater London*), um aglomerado urbano recortado por várias circunscrições político-administrativas, incluindo a *City*.

A Grande Londres é a primeira RM instituída por lei, porque, em 1889, foi criado, via norma *Local Government Act 1888* e para fins de administração territorial, o Conselho do Condado de Londres (*London County Council*). Conforme Kösecik e Kapucu (2003), a criação desse conselho se deu em meio a uma disputa (política) entre os que defendiam uma forte autoridade metropolitana e os que advogavam pela concentração de poder nas mãos dos conselhos municipais (*borough councils*). A disputa se desdobraria durante os séculos seguintes, mas, àquela época, em ao menos um ponto os dois polos pareciam concordar: a necessidade de uma nova engenharia política para dar conta do imenso aglomerado urbano que crescia em torno da Cidade de Londres.

A própria noção moderna de metrópole começa a ser forjada para dar conta das dimensões sem precedentes que o espaço urbano de Londres havia se tornado ao longo do século XIX (OWEN, 1981). Os limites medievais da *City* foram sendo superados pela convergência de diferentes cidades ao seu redor; um só espaço urbano era produzido a partir de interligações rodoviárias e trilhos entre cidades ou vilas mais ou menos próximas, que, por sua vez, viram suas respectivas populações crescerem quando mais ligações eram construídas com *City* (MAIS, 2014 [1939]). Londres parecia se expandir para além da sua antiga jurisdição territorial, não sem problemas. Lucchese (2012, p. 67) descreve esse contexto nas seguintes palavras:

O crescimento de Londres no século XIX trouxe consigo um considerável aumento nos problemas urbanos. A extensa área urbanizada não tinha uma administração central e era formada por setenta e oito paróquias ao redor da antiga Londres, isto é, a *City*. Parte dessas paróquias estava sob jurisdição de cidades localizadas longe deste aglomerado urbano, como Middlesex, Kent e Surrey. Desta forma, tanto a *City*, quanto as paróquias, estavam submetidas a diferentes leis e serviços urbanos e de infra-estrutura que tinham sido outorgados a um grande número de pequenos órgãos comunitários, cada um deles cobrando taxas de serviços diferenciadas. Havia também alguns órgãos supra-municipais, que tinham atribuições setoriais e que atendiam à toda região, como era o caso do Comissariado Metropolitano de Esgoto (Metropolitan Commissioners of Sewers)

Foi imerso nessa realidade que, na segunda década do século XX, Patrick Geddes usou o termo “conurbação” para figurar o padrão espacial de crescimento da Grande de Londres (GEDDES, 1915). O inglês trouxe o termo da botânica para se referir à *formação* dos aglomerados urbanos que, como a Grande Londres, se constituíam a partir do crescimento e integração entre cidades vizinhas a uma metrópole. Na proposta original, a conurbação não se restringia ao aspecto fixo do amálgama de cidades, pois abarca, sobretudo, as ações aí implicadas, ou seja, os processos que produzem essa forma urbana. Por isso, Geddes tomou, nas palavras de Firkowski (2013), o “tempo de viagem necessário para que as pessoas se deslocassem cotidianamente, de modo a desenvolver suas atividades” como dado revelador da extensão da conurbação.

Para Geddes (1915), por causa de sua conurbação, a Grande Londres necessitaria de uma nova forma institucional ajustada às escalas das dinâmicas envolvidas nesse processo espacial. Ele reconhecia, inclusive, que o fenômeno já estaria naquela época, “subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e administração bem definidos (FIRKOWSKI, 2013, p. 24). A despeito do pioneirismo conceitual que, com justiça, possa ser remetido a Geddes, àquela época, suas proposições teóricas somavam-se às vozes a favor de um governo metropolitano forte, ele, portanto, subsidiava uma proposição política já em voga.

Na referida obra, a visão de Geddes sobre a questão da Grande Londres, grosso modo, era: a conurbação entre cidades do aglomerado londrino exigiria, em função dos problemas gerados nesse processo, reengenharia política para o arranjo institucional responsável pela região, de modo a centralizar o poder de decisão, em detrimento do até então adotado, que conferia autonomia administrativa às cidades abrangidas; e o arranjo regional proposto seria a resposta “natural” às novas formas espaciais da capital inglesa. O citado livro de Geddes só não revela que, na prática, a evidência desse tipo de espaço metropolitano nem sempre foi o motivo principal subjacente à instituição da referida RM,

havia o peso das territorialidades das disputas político-partidárias.

Com o Conselho do Condado de Londres (CCL), a Inglaterra inaugurava a adoção da escala metropolitana como recurso de regionalização governamental, diante da convergência de cidades que, assim, formavam um extenso espaço urbano, a Grande Londres. Mas, se havia consenso em associar um conjunto de problemas “locais” à dinâmica “metropolitana” e, por isso, a necessidade de reconhecer legalmente a formação de um espaço urbano para além dos antigos limites políticos, o mesmo não pode ser dito em relação a estrutura de poder a ser adotada para tanto. De início, os defensores do formato mais centralizado saíram na frente, já que o conselho londrino recebeu importantes atribuições, como educação, habitação, hospitais e transporte, com o papel de funcionar como uma forte autoridade metropolitana, ainda que auxiliada por 28 *Metropolitan Borough Councils*, espécie de distritos de menor poder de decisão no âmbito do governo metropolitano da região (KÖSECIK; KAPUCU, 2003, p. 72)¹⁰.

Entretanto, de acordo com Gordon e Travers (2010), a vertente em favor da descentralização do poder de decisão sobre a administração do CCL sairia vitoriosa logo no ano seguinte à criação desta instância. Ainda segundo o referido autor, conflitos entre a administração “progressista” [partidário de uma autoridade forte de cunho metropolitano] e os defensores dos interesses locais [dos *borough councils*] levaram o Governo Central conservador a dividir os poderes do CCL entre os distritos que formavam a Grande Londres (GORDON, TRAVERS, 2010. p. 3)¹¹. Em 1965, a instância seria substituída pelo Conselho da Grande Londres (*Greater London Council*), por razões políticas e estratégias eleitorais.

Segundo o artigo *Electoral History of the Greater London Council* (sem indicação de autoria¹²), as formulações, extinções e recriações das estruturas regionais de governos adotadas para a Grande Londres responderam a tensões partidárias e disputas eleitorais. O fim do CCL, por exemplo, se deu em meio à ascensão política do Partido Trabalhista (*Labour*) a partir da instância regional-metropolitana. Segundo o referido artigo, quando, em 1934, Herbert Morrison assumiu a liderança do CCL, rapidamente fez desse governo a bandeira do Partido Trabalhista, pois

Os poderes do CCL eram muito extensos e Morrison conseguiu efetivamente forçar o dinheiro do governo central a pagar pela nova ponte de Waterloo em 1937. O governo do Partido Trabalhista tornou-se popular entre os londrinos e o controle do trabalho foi desafiado apenas uma vez depois (combatido pela eleição de mais vereadores trabalhistas)¹³.

10 “The establishment of the London County Council in 1889 seemed a clear victory for the advocates of a strong metropolitan authority, since it acquired a range of important responsibilities such as education, housing, hospitals and passenger transport, and it represented a genuine metropolitan authority while there were 28 Metropolitan Borough Councils destined to be the junior partners in London local government.”

11 “A city-wide government was established, in the form of a London County Council (LCC), in 1888 to deal particularly with the various challenges of a rapidly expanding but socially polarised metropolis. By the following year, however, conflict between its ‘progressive’ administration and defenders of local interests led the Conservative central government to divide powers between the LCC and a lower tier of ‘boroughs’.” (GORDON, TRAVERS, 2010. p. 3)

12 Disponível em: <http://www.election.demon.co.uk/glc/glccomment.html>

13 “The LCC’s powers were very extensive and Morrison managed to effectively force money out of the central government to pay for the new Waterloo Bridge in 1937. The Labour administration became popular with Londoners, and Labour’s control was challenged only once afterwards (fought off by the election of more Labour alderman).”

Diante da elevação política dos trabalhistas através do CCL, o Partido Conservador inglês propôs a ampliação territorial da Grande Londres, o que seria, segundo o supracitado artigo, uma estratégia para incluir eleitorado supostamente mais favorável à eleição de conservadores para a governo metropolitano. Em 1963, uma ampliação ocorreu, porém, com 32 distritos, menor do que os 52 da proposta inicial, e foi criado o Conselho da Grande Londres (CGL), em substituição ao CCL. Nesse novo formato, os conselhos locais ganharam mais poder, em detrimento do papel do CGL, como queriam os conservadores, mas foram os trabalhistas que saíram vitoriosos na primeira eleição da nova instância regional, ocorrida em 9 de abril de 1964 (KOSECIK, KAPUCU, 2003).

Nas mãos dos trabalhistas, o CGL começa sua atuação sob forte resistência dos conservadores ingleses, que, apesar de serem os “pais da criança”, passariam a defender seu fim. Segundo Kosecic e Kapucu (2003), na Inglaterra, a intenção de extinguir o CGL não se restringiu aos integrantes do Partido Conservador, nem foi unanimidade dentro deste, interessou também a membros do Partido Trabalhista, que, por isso, acabaram não constituindo uma frente unitária para barrar o fim desse nível de governo regional, ocorrido em 1º de abril de 1986, via *Local Government Act 1985*. Nesse estudo, Kapucu demonstra como eram inconsistentes os argumentos (econômicos, administrativos e de governança) utilizados pelo governo de Margaret Thatcher para propor o fim do CGL, e entende que os verdadeiros motivos foram políticos ou “vantagens partidárias”, em uma clara intenção de atingir o “socialismo local” dos trabalhistas que então lideravam o governo metropolitano, em especial o proposto por Ken Livingst, icônico rival político da primeira-ministra inglesa, conhecida como “dama de ferro”.

O caso inglês deixa claro que a instituição de RM não se restringe à busca por respostas adequadas ao espaço metropolitano, mas também a questões político-partidárias. As disputas partidárias subjacentes à criação e a extinção do GGL demonstram como tais decisões foram tomadas não em função dos problemas metropolitanos em si, mas tendo em consideração o quanto a instância regional de governo afetaria o jogo político, em especial, os resultados eleitorais. De todo modo, a ideia inglesa de instituir RM como solução aos problemas metropolitanos inspirou iniciativas similares ao redor do mundo, inclusive no Brasil – sem falar da influência internacional dos planos urbanos concebidos pelo CCL em escala metropolitana (LUCCHESI, 2012).



CAPÍTULO 2

REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

2.1 FUNDAMENTOS ESPACIAIS: a metropolização do espaço brasileiro.

Na qualidade de fenômeno espacial, a metropolização passou a fazer parte da realidade brasileira a partir da segunda metade do século XX. Uma década antes, o país ainda era marcadamente agrário, porém o crescimento da população urbana dava sinais de inversão desse quadro. Enquanto o campo perdia população em favor das cidades, algumas dessas se constituíam em grandes aglomerações urbanas envolvendo mais de um município. Aí estariam as condições espaciais favoráveis para a instituição de RM começar a ser adotada no país como uma forma de a esfera política responder à emergência de problemas “comuns” a distintos municípios conurbados em torno de uma metrópole, ou seja, onde o processo de metropolização já se fazia presente.

EMERGÊNCIA DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS

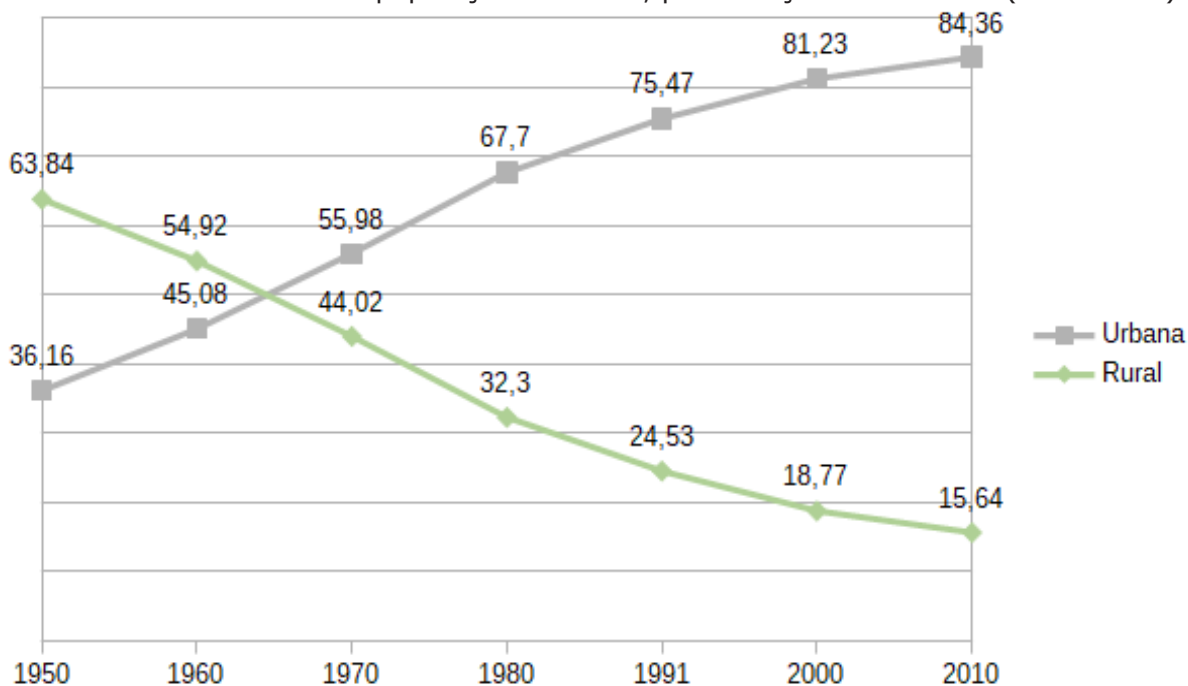
O Brasil chega em 1940 com 41.236.315 habitantes, sendo 68,84% vivendo em área rural, percentual que iria diminuir ao longo dos censos nacionais, até atingir 15,64% no ano de 2010, quando o país ultrapassa a marca de 190 milhões de habitantes. A superação da população urbana sobre a do campo ocorreu durante a década de 1960, ano no qual o país tinha quase 80 milhões de habitantes, 54,92% vivendo em áreas rurais. A tendência que se desenhava desde a década de 1940, a de um Brasil predominantemente urbano, é confirmada no censo de 1970, no qual se registrou que, dos seus 94,5 milhões de habitantes, 55,98% viviam dentro dos limites das cidades brasileiras – percentual que só aumentou nos recenseamentos seguintes, até atingir 84,36% em 2010, quando éramos 90,7 milhões habitantes no país. Os referidos dados estão na Tabela 1 e no Gráfico 2.

Tabela 1 - População brasileira nos censos, por situação do domicílio (1940-2010)

Ano	Total	Situação do domicílio			
		Urbana		Rural	
		Total	(%)	Total	(%)
1950	51.944.397	18.782.891	36,16	33.161.506	63,84
1960	70.992.343	32.004.817	45,08	38.987.526	54,92
1970	94.508.583	52.904.744	55,98	41.603.839	44,02
1980	121.150.573	82.013.375	67,7	39.137.198	32,3
1991	146.917.459	110.875.826	75,47	36.041.633	24,53
2000	169.590.693	137.755.550	81,23	31.835.143	18,77
2010	190.755.799	160.925.792	84,36	29.830.007	15,64

Fonte: IBGE - Censos Demográficos

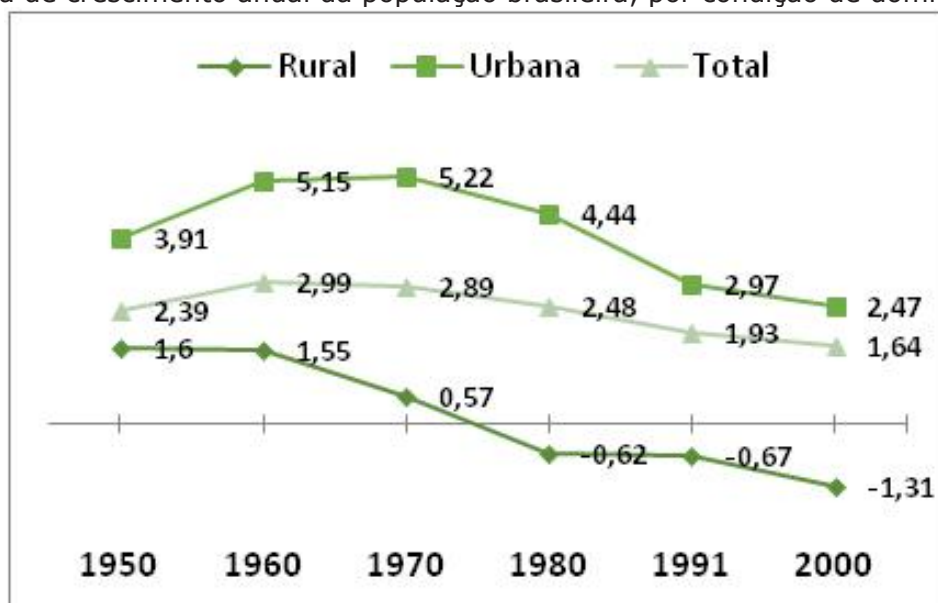
Gráfico 2 - Percentual da população brasileira, por situação do domicílio (1950-2010)



Fonte: IBGE - Censos Demográficos

Também será em meados do século XX que o ritmo da urbanização brasileira mostra seu ápice histórico até agora. Na década de 1940, a população urbana cresceu numa média de 3,91% ao ano, enquanto a rural 1,6% e a nacional 2,39%. Durante as duas décadas seguintes, o ritmo de crescimento da população urbana brasileira atingiu seu ápice, com taxas de anuais de 5,15% e de 5,22% durante os anos 50 e 60, respectivamente. A população total crescia a taxas menores, de 2,99% durante a década de 1950 e 2,89% na subsequente, mas acima dos valores das áreas rurais, de 1,55% na década de 1950 e 0,57% de 1960 até 1970. No período restante, as taxas de crescimento demográfico das áreas urbanas apresentaram quedas, mesmo assim ficaram acima das médias nacional e rural, que também caíram. O Gráfico 3 traz a variação das taxas de crescimento anuais da população brasileira, por condição de domicílio, durante as décadas de 1940 a 2000.

Gráfico 3 - Taxa de crescimento anual da população brasileira, por condição de domicílio (1950-2000)



Fonte: Calculado a partir dos resultados dos Censos do IBGE

Além de acelerada, a urbanização brasileira se mostrou na forma de concentração espacial em poucos municípios, durante as décadas de 1960 e 1970. Em 1950, só 9,85% da população brasileira vivia em municípios com mais de meio milhão de habitantes, enquanto 80% residia em localidades com população municipal de até 100 mil habitantes. Duas décadas depois, em 1970, os municípios com mais de 500 mil habitantes já acolhiam 19% da população brasileira, percentual que continuou a crescer até atingir quase 30%, em 2010, e 65% do total nacional que vivia em municípios com até 100 mil residentes. Os dados são do IBGE e estão na Tabela 2.

Tabela 2 - Total de municípios por classes de tamanho da população (1950-2010)

População nos municípios - percentual do total geral (%)							
Classes de tamanho da população	Ano						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Até 2.000 pessoas	0	0,03	0,1	0,07	0,06	0,1	0,1
De 2.001 a 5.000 pessoas	0,51	1,41	2,34	1,84	1,67	2,55	2,19
De 5.001 a 10.000 pessoas	5,12	6,87	8,22	5,84	5,23	5,53	4,48
De 10.001 a 20.000 pessoas	17,28	17,15	17,36	13,16	12,56	11,59	10,35
De 20.001 a 50.000 pessoas	40,16	33,44	26,45	22,06	19,06	16,92	16,43
De 50.001 a 100.000 pessoas	16,14	13,41	11,05	13,16	13,19	12,33	11,7
Mais de 100.000 pessoas	20,8	27,69	34,49	43,88	48,22	50,98	54,75
De 100.001 a 500.000 pessoas	10,95	12,91	15,46	19,51	21,83	23,34	25,46
Mais de 500.000 pessoas	9,85	14,78	19,03	24,37	26,39	27,64	29,29

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Sidra, tabela 1290.

Portanto, quando, em 1950, o Brasil tinha 1.889 municípios, 98% não ultrapassavam o patamar de 100 mil habitantes, sendo que 87% se situavam na faixa entre mais de 5 mil até 50 mil habitantes (ver Tabela 2), e apenas três com população acima de 500 mil habitantes. Até 2010, o país continuou a ter maior parte de seus municípios com até 100 mil pessoas, mas o número dos considerados de porte médio ou grande cresceu ao longo da série histórica em questão. Em 1960, sete eram os municípios brasileiros com mais de meio milhão de residente, enquanto em 1950 havia apenas São Paulo, Rio de Janeiro e Recife – os primeiros com população acima de 2 milhões de habitantes, e a capital pernambucana com pouco mais que meio milhão de residentes. No início da década de 1970, o país contava com 11 municípios com população acima de meio milhão de moradores, apenas um não era capital estadual ou nacional. Os dados estão na Tabela 3.

Tabela 3 - Número de municípios por classes de tamanho da população (1950-2010)

Número de municípios (Unidades)							
Classes de tamanho da população	Ano						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Total	1.889	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565
Até 2.000 pessoas	3	15	56	56	58	105	118
De 2.001 a 5.000 pessoas	65	263	602	610	682	1.225	1.183
De 5.001 a 10.000 pessoas	349	651	1.058	957	1.055	1.312	1.212
De 10.001 a 20.000 pessoas	615	847	1.159	1.114	1.299	1.382	1.401
De 20.001 a 50.000 pessoas	691	783	826	872	926	958	1.043
De 50.001 a 100.000 pessoas	128	143	157	240	284	301	325
Mais de 100.000 pessoas	38	64	94	142	187	224	283
De 100.001 a 500.000 pessoas	35	57	83	124	162	193	245
Mais de 500.000 pessoas	3	7	11	18	25	31	38

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Sidra, tabela 1290.

As décadas de 60 e 70 também registram o crescimento do número de cidades com grandes portes populacionais, primeiro rumo às regiões Sudeste e Sul, depois Norte e Centro-Oeste (Tabela 4), em paralelo com o aumento das taxas de urbanização (ver Tabela 5). Em 1960, dos sete municípios brasileiros com porte populacional acima dos 500 mil habitantes, apenas um não estava situado no Nordeste ou Sudeste, e sim no Sul do país. A década seguinte, quando o país passou a ter 11 municípios com mais de meio milhão de habitantes, o crescimento do número de cidades desse porte ocorreu no Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, conforme se ver na Tabela 4.

Tabela 4 - Número de municípios com mais de 500 mil habitantes (1950-2010)

Grande Região	Ano						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Norte	-	-	1	2	2	2	2
Nordeste	1	3	3	3	7	9	11
Sudeste	2	3	4	9	11	15	17
Sul	-	1	2	2	2	2	4
Centro-Oeste	-	-	1	2	3	3	4

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Sidra, tabela 1290.

Tabela 5 - Taxa de urbanização no Brasil, por região (1940 - 2010)

Unidade territorial	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: IBGE, Séries Históricas e Estatísticas. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122#P1>

Em resumo, apesar de ainda não ser a maioria, o total da população urbana brasileira vinha demonstrando ritmo de crescimento superior ao da rural desde 1950. De início, esse processo se mostra como uma "urbanização aglomerada", depois "concentrada", dado o aumento de cidades de médio porte, até atingir, em meados do século XX, o estágio da metropolização, em que se viu um acréscimo considerável do número de cidades de médio e de grande porte (SANTOS, 2013). Nos municípios mais populosos, as cidades se constituíam assim nos maiores aglomerados urbanos do país, em termos demográficos. Nesse contexto, a superação do total da população urbana sobre a da rural, que ocorreu na década de 1960, foi marcada também por sua rápida velocidade e volume demográfico. O país se industrializava, as grandes cidades eram produzidas para ampliar as indústrias que as faziam crescer em direção às cidades vizinhas, constituindo as aglomerações urbanas, algumas em torno de metrópoles. Foi em tal panorama que, a exemplo de outros países, a escala metropolitana passou a ser proposta e, depois, adotada como forma de ação governamental.

2.2 FUNDAMENTOS POLÍTICOS: as regiões metropolitanas na agenda política

Milton Santos chegou a dizer que, na época da emergência do processo de metropolização no Brasil, ainda era tímida a utilização do termo “metrópole”, contraditoriamente “quando as novas realidades da mundialização ampliam o processo de sua criação como “o *lócus* por excelência das relações sociais e econômicas (Panizzi, 199, pp. 51-52)” (SANTOS, 2013, p. 83). Ele, então, propõe que o fato metropolitano (a metrópole) deveria ser estudado como “uma *totalidade menor* dentro da *totalidade maior*, constituída pela formação social nacional”, e que “o enfoque de planejamento não pode ser autônomo, mas subordinado ao conhecimento intrínseco da realidade global (p. 88)¹⁴. Na referida obra, a crítica dirigida aos estudos sobre a metropolização brasileira continua e, até certo ponto, acaba sendo dura à vertente do planejamento urbano, quando o cientista lembra de que se trata de um fenômeno “muito mais além da denominação legal” e que a maioria desses trabalhos é “marcada por preocupações adjetivas e visão de detalhe”, pois

1) tais estudos começam, no país com objetivos de um planejamento limitado e restritivo e estiveram mais preocupados em obter uma definição formal que mesmo material, isto é, de conteúdo, do fenômeno metropolitano; 2) esses estudos tiveram prosseguimento para dar resposta a questões tópicas (casa, transporte...) e foram pesadamente influenciados, nessa direção, pelas agências financiadoras, nacionais e estrangeiras, sem que universidades e órgãos de pesquisa quisessem ou pudessem reverter esse rumo. O resultado foi um empobrecimento da pesquisa urbana sobre metrópoles, tornada repetitiva e monocórdia, e, afinal, praticamente esvaziada. A pesquisa vai para um lado, a realidade aponta para o outro. (SANTOS, 2013, p. 88)

Realmente, o panorama traçado acima parece ser fiel em apontar certas condições relativas aos estudos sobre a metropolização brasileira, em especial: 1) as metrópoles precisavam (e ainda precisam) ser compreendidas a partir de um contexto maior, enquanto espaços fundamentais no processo de mundialização – como, aliás, procedeu, entre outros, De Mattos (2005), ao analisar o papel das áreas metropolitanas de países como o Brasil; 2) o aspecto “formal”, ou melhor, a representação legal da metropolização não coincidia com a distribuição espacial das metrópoles brasileiras, fato que parece ter sido ignorado por pesquisas que partiram do quadro institucional das RMs; 3) e, por fim, agências de financiamento tiveram um papel importante para que os primeiros estudos sobre a metropolização no Brasil fossem focados mais em aspectos legais do que os empíricos (ou, como prefere Santos, focados na definição “formal”, mais do que a “material”).

Todavia, as limitações apontadas por Santos na obra citada podem ser explicadas (talvez justificadas) se forem levados em conta alguns aspectos relativos ao contexto e aos objetivos dos primeiros estudos metropolitanos no Brasil. Em primeiro lugar, o fato da maioria desses trabalhos estarem voltados ao planejamento urbano, ou partirem dele, tem a ver com a própria identificação da metropolização como uma questão pública pertinente ao debate político brasileiro. No país daquele século, a realidade metropolitana era relativamente nova, veloz e grandiosa onde surgiu, sem precedentes em território nacional. Trata-se da primeira ou segunda geração de uma população brasileira majoritariamente urbana. Pode-se dizer, valendo-se da terminologia de Santos (2013), que,

¹⁴ Vários estudos que se seguiram tiveram tal abordagem, como, por exemplo, o de Souza (2013), onde o autor trata do “poder das metrópoles na geopolítica mundial e território brasileiro”. Da nossa parte, pretendemos focar no poder político das RMs instituídas por lei, sejam elas de fato espaços em processo de metropolização ou não.

durante as décadas de 1960 e 1970, mal se conhecia a situação da “totalidade menor” das nascentes metrópoles do país, muito menos seu papel na “totalidade maior” da mundialização – que, a partir dos anos 80, receberia os holofotes dos intelectuais acadêmicos.

Então, as “preocupações adjetivas e visões de detalhe” (SANTOS, 2013, p. 88) das pioneiras pesquisas metropolitanas no Brasil podem ser vistas como momentos de uma etapa exploratória sobre o fenômeno em vista, e não uma deficiência em si¹⁵. Assim, a citada crítica de Milton Santos, escrita durante a década de 1990, parece ser um tanto excessiva, se for considerado um dos principais escopos desses trabalhos, qual seja: dá respostas a demandas políticas acerca dos problemas associados à emergência das metrópoles brasileiras. Como se verá adiante, ao ser incorporado na agenda política nacional, o debate sobre a metropolização no Brasil se voltou a situações concebidas como problemas públicos ligados à produção espacial das metrópoles e, portanto, buscava-se organizar tal produção, mais do que explicá-la. Daí que, conhecida do “outro lado de lá”, isto é, entre as metrópoles europeias e norte-americanas, a instituição de RM foi uma das primeiras alternativas aos problemas públicos identificados com a metropolização.

CONSTRUÇÃO DA ESCALA METROPOLITANA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

A partir da segunda metade do século XX, a emergência do fenômeno da metropolização ganhou gradualmente relevância política no Brasil. Nesse período e diante do rápido crescimento de aglomerações urbanas envolvendo mais de um município, governos e setores da sociedade civil deram início à incorporação da RM à “agenda formal” do país, através da construção de uma “agenda política” voltada à questão metropolitana¹⁶. Com o tempo, variado foi o grau de centralidade que a questão teve na agenda política brasileira, mas, desde então, a regionalização metropolitana não deixou de ser uma solução institucional à disposição do Estado.

Enquanto recurso da administração pública, a escala metropolitana começou a ser adotada no Brasil durante meados do século XX, em estados onde o crescimento urbano se mostrou acelerado e constitutivo de espaços conurbados. São Paulo, por exemplo, criou, por meio da Lei Estadual nº 2.627 de 1954, o Departamento de Água e Esgotos (DAE), autarquia com atuação na capital e nos municípios de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo¹⁷. A iniciativa, inspirada no modelo de distritos sanitários adotados nos Estados Unidos, foi apresentada como inovadora dentro da estrutura administrativa brasileira e teve a metropolização uma das justificativas alegadas para sua abrangência regional (SABESP, 2008; WHITAKER, 1954). Em 1952, para justificar a proposta de ampliar a área de atuação da antiga Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo, de modo a compreender, além da capital paulista, os municípios de Guarulhos,

15 Certamente, os estudos exploratórios, inclusive os extensos relatórios técnicos produzidos por encomenda para entidades e órgãos governamentais, devem ter subsidiado outros com perspectivas mais globalizantes, tal como propôs Santos (2013). Afinal, a importância acadêmica do volume de informações e conhecimento produzido nos tempos áureos do planejamento urbano brasileiro (1970 a 1980) não pode ser negligenciada, por mais que a tecnocracia aí predominante omitisse a discussão sobre a gênese das contradições socioespaciais e, muito menos, as implicadas tensões políticas e ideológicas.

16 Segundo Secchi (2014), por “agenda política” ou “agenda sistemática”, entende-se “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”, enquanto a “agenda formal” ou “institucional” “elencas os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (p. 36).

17 Lei Estadual nº 2.627 de 20 de janeiro de 1954. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1954/lei-2627-20.01.1954.html>

São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, o então engenheiro e diretor do órgão estadual, o engenheiro Whitaker (1952, p. 114-115), assim se pronunciou:

O saneamento da cidade de São Paulo não pode ser encarado isoladamente, dentro dos limites da área urbana da cidade, porém de forma muito mais ampla, do estudo da região onde se situa e do conjunto de fatores que afetam a sua solução, em toda a área metropolitana desta capital

[...]

O conjunto das cinco cidades forma, na verdade, uma única unidade física, que não respeita os limites legais de suas circunscrições municipais, estando elas dotadas dos mesmos fatores de progresso.

Setores da sociedade civil também tiveram papel importante na adoção da escala metropolitana para definição e execução de políticas públicas. Conforme Araújo Filho (1996), a tendência da administração pública brasileira em adotar formas organizacionais de cunho metropolitano andou ao lado de questões colocadas por seguimentos representativos da sociedade civil. Como exemplo, o autor cita o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado, em 1963, em duas etapas, a primeira no Rio de Janeiro e a segunda em São Paulo. Dentre as propostas apresentadas nesses eventos, consta a de formulação de legislação específica para estruturação de órgãos públicos que consorciassem municípios conurbados em grandes aglomerações urbanas (COLE, 1967 apud ARAÚJO FILHO, 1996).

Além de cunho técnico, o SHRU foi pensando para ser um exercício crítico e propositivo sobre a política urbana brasileira, contando, inclusive, com participação de representantes de órgãos públicos e políticos, dentre estes o então presidente João Goulart (AZEVEDO, FREITAS, 2014). Segundo Bonduki e Koury (2010, n.p), uma das propostas apresentadas, ainda que incipiente, seria mais tarde desenvolvida a partir do conceito de RM, tendo como objetivo “enfrentar um novo tipo de desenvolvimento urbano que ultrapassava os limites geográficos de municípios como São Paulo”. Das propostas contidas no documento final do evento e compiladas por esses autores, a que contemplava tal escopo era a seguinte:

[...] alteração da legislação para que nas áreas de concentração urbana, constituídas por municípios diferentes sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades, para a solução de seus problemas comuns tendo em vista particularmente as questões de organização do território e habitacionais. (BONDUKI, KOURY, 2010, n.p)

Anos depois, conforme Araújo Filho (1996), ideias similares passaram a circular no âmbito do Ministério do Planejamento, que, mais tarde, as remeteram à esfera política. O órgão já vinha desenvolvendo estudos sobre a realidade urbana do país, especialmente através do Setor de Planejamento Regional e Municipal, criado em 1965, mas, para Araújo Filho (1996), a partir daquela época, a questão urbana passava a ser pensada a partir de sua inserção nos planos regionalizados de desenvolvimento econômico do Governo Federal. Inclusive, com essa perspectiva, futuros trabalhos promovidos pelo referido ministério serviram como um dos primeiros insumos para a identificação das primeiras RMs instituídas no Brasil, a começar pelos resultados do Seminário sobre Polos de Desenvolvimento.

Coordenado pelo geógrafo Michel Rochefort e realizado em setembro de 1966, o

Seminário sobre Polos de Desenvolvimento tinha como foco “a identificação de polos de desenvolvimento regional e com a caracterização de regiões homogêneas” (COLE, 1967, 13-14 apud ARAÚJO FILHO, 1996, p. 56), mas, segundo Araújo Filho (1996), seus resultados serviram para o Ministério do Planejamento, com suporte do EPEA e do Conselho Regional de Geografia, fazer a seleção dos espaços a serem instituídos como as primeiras RMs do Brasil.

Todo esse processo de inclusão da questão metropolitana na agenda política do país tem seu ápice em 1967, quando a RM passa a ser uma figura territorial prevista na Constituição Federal. Em meio aos trabalhos de formulação de uma nova constituição (exigida pelo então presidente Castelo Branco, empossado mediante o golpe de estado deflagrado em 1964), o senador Eurico Rezende apresentou a Emenda nº 848 que introduziria a RM no futuro ordenamento jurídico brasileiro (ARAÚJO FILHO, 1996; SERRANO, 2009; SOUZA, 1981). Com alterações em relação à proposta inicial, essa incorporação ocorreu através do seguinte dispositivo da Constituição de 1967:

Art. 157 [...] § 10. A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967)

Segundo Araújo Filho (1996), esta foi a versão autoritária da sugestão elaborada por meio do trabalho consultivo coordenado pelo jurista Hely Lopes Meirelles, cuja ideia era “a criação de administrações metropolitanas por iniciativa dos Estados e de Municípios que desejassem estabelecer administrações conjuntas”, bastando, para tanto, a anuência de dois terços das respectivas casas legislativas das partes interessadas em se consorciar. Distante deste formato descentralizado, a solução adotada foi a de conferir exclusivamente à União o poder de decidir quais territórios seriam ou não instituídos como RMs, restando aos Estados e Municípios participarem compulsoriamente desses arranjos e suas regras preestabelecidas.

Por mais que divergisse das propostas até então apresentadas, especialmente as que conferiam protagonismo aos Estados e aos Municípios, a Constituição de 1967 estava sendo a primeira no país a prever a criação de RMs como instâncias colegiadas da administração pública. Portanto, daquelas mobilizações citadas em torno da questão metropolitana, algo foi contemplado e, com isso, a criação de órgãos intergovernamentais voltados aos problemas comuns em áreas de grande concentração urbana passava a ter uma base jurídica específica. A partir daí, governos estaduais e municipais decidiram instituir por conta própria arranjos metropolitanos, antes mesmo da União exercer sua competência sobre a matéria. Dentre essas iniciativas, a bibliografia consultada ofereceu os seguintes casos:

São Paulo:

Criação do “Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo” e do “Grupo Executivo da Grande São Paulo”, por iniciativa do governador paulista, Roberto Costa de Abreu Sodré, através do Decreto nº 47.863, de 29 de março de 1967¹⁸. Concebidos para atua-

¹⁸ Disponível em: <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/223898/decreto-47863-67> Acesso em: 27.02.2020

rem na “Área Metropolitana de São Paulo”, a região compreendia 32 municípios (art. 1º)¹⁹ – cinco a menos que a RM instituída pela União em 1973. O “conselho” consistia em colegiado com função consultiva, composto por representantes do governo, das prefeituras abrangidas, Governo Federal e setores da sociedade civil (art. 1º, §2º). Já o “grupo executivo” foi concebido para funcionar como instância operacional, sendo composto por um “colegiado” (formado por representantes de secretarias estaduais e um da prefeitura de São Paulo), uma “equipe técnica” (composta por servidores do Estado ou dos Municípios), além dos “subgrupos executivos” a serem definidos pelo colegiado da região, conforme art. 2º do referido decreto.

Porto Alegre:

Segundo Koch e Cortes (2015), a metropolização de Porto Alegre passou a ser vista como um problema governamental só a partir da segunda metade da década de 1960, período no qual a capital gaúcha atingira cerca de 600 mil habitantes. Os autores citam quatro iniciativas nesse sentido: a delimitação da região por parte da capital do estado, em 1967, com território abrangendo 12 municípios²⁰; a disponibilização de dados socioeconômicos a partir de recorte metropolitano oferecida pelo IBGE em 1968; a formação, por parte do governo estadual, de uma comissão técnica para uma nova delimitação da área metropolitana de Porto Alegre, produto entregue em 1968 e que incluiu os municípios de Estância Velha e Sapiranga à região; e a criação, por parte dos prefeitos, do Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM), em 1970. Conforme os autores citados,

O CMM reunia os prefeitos dos 14 municípios que integravam a RMPA, um representante do governo estadual e outro do governo federal. Visava à elaboração de estudos, planos e projetos para a Região, através de convênios entre os municípios. Suas decisões tinham caráter deliberativo (KOCH; CORTES, 2015, p. 319-320).

Também em 1970, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM), cuja função era dar “suporte técnico aos debates do CMM sobre conurbação e gestão metropolitana e viabilizar a implementação das decisões emanadas do Conselho” (KOCH, CORTES, 2015, p. 320). Para estes autores, mesmo não realizadas todas as suas ações previstas, o CMM e o GERM contribuíram na construção de mecanismos para a gestão metropolitana no Rio Grande do Sul; o primeiro por inaugurar as práticas de governança na RMPA, o segundo por iniciar a instituição de um organismo estadual voltado especificamente à questão metropolitana de Porto Alegre (KOCH, CORTES, 2015, p. 321).

Belém:

No Pará, segundo Araújo Filho (1996), a primeira iniciativa governamental de adoção da escala metropolitana partiu do Município de Belém, quando “a Prefeitura, em convênio com o SERFHAU, fundou uma sociedade de economia mista com fins de gerir tecnicamente o sistema metropolitano de planejamento” (p. 53). O autor não cita nem o ano e nem

¹⁹ O decreto registrava se tratar de uma delimitação preliminar, que abrangia os municípios de “Barueri, Brás, Caieiras, Carapicuíba, Cajamar, Cotia, Diadema, Embu, Embu Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guarulhos, Itapicirica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Mairiporã, Mauá, Moji das Cruzes, Osasco, Poá, Pirapora do Bom Jesus, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra.” (art. 2º, §1º, SÃO PAULO, 1967).

²⁰ Os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão, segundo os autores citados.

a qual entidade se refere, mas tudo leva a crer que se trata da Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém, a CODEM. De acordo com Lima, Cardoso e Holanda (2005), a CODEM foi criada pela Lei Municipal nº 6.795, de 24 de maio de 1970, “[...] com competências estritamente técnicas, relacionadas aos problemas da capital, que [...] tomavam a dimensão metropolitana como a escala obrigatória para o solucionamento de problemas do município de Belém” (p. 107). A iniciativa, portanto, não se constituía como uma instância com colegiado intergovernamental.

Salvador:

De acordo com Souza et al. (1986), em 1967, por recomendação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, foi criado em Salvador o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder), com a finalidade de formular uma estratégia de desenvolvimento para sua região, constituída por 37 municípios. O Conder seria o embrião de um futuro órgão metropolitano e era constituído por um órgão deliberativo e um grupo executivo, cujos estudos produzidos serviram de base para a “Lei nº 3.064, de 10 de dezembro de 1972, que delimitou a área metropolitana do Recôncavo, e a Lei nº 3.103, de 17 de maio de 1973, que criou o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo”, segundo Souza et al. (1986, p. 100).

Belo Horizonte:

Em 1968, por solicitação do governo estadual mineiro, uma empresa privada, a Hidroservice, produziu “um estudo para a identificação dos municípios que integravam a região metropolitana de Belo Horizonte” (SOUZA et al., 1986, p. 100). Segundo esses autores,

No ano seguinte, decidiu-se dar continuidade a esse estudo pioneiro, utilizando-se, então, uma equipe do próprio estado cuja missão seria elaborar e implantar o Plano da Região Metropolitana. Contudo, somente em 1971 foi firmado convênio entre o Conselho Estadual de Desenvolvimento, os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e a Fundação João Pinheiro para esse fim, tendo sido formado um grupo técnico - o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) - que passaria a funcionar dentro da Fundação João Pinheiro. Esse grupo constituiu o embrião da atual entidade metropolitana. (idem, p. 100)

Rio de Janeiro:

No estado fluminense, Araújo Filho (1996) faz referência ao “Grupo de Estudos da Área Metropolitana (GERMET)”, que, segundo o autor, teria surgido antes de ser instituída a RM do Rio de Janeiro, e por iniciativa do governo federal, pois, na ocasião, “área metropolitana da cidade do Rio de Janeiro abrangia o território de dois Estados, impossibilitando que a iniciativa partisse unilateralmente de um deles” (p. 53).

Curitiba:

No Paraná, provenientes de um processo, iniciado desde a década de 1950, de “institucionalização do planejamento nas escalas urbana (Curitiba) e regional”, em 1965, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), “cuja função



era, entre outras, o planejamento regional e metropolitano, por meio do Setor de Coordenação Regional (SECORE)” (CARMO, 2017).

Fortaleza:

Desde 1971, pelo menos, a capital do Ceará já era vista como metropolitana, no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza, o Plandirf (PAIVA, 2010). Elaborado por um consórcio de empresas privadas, o Plandirf, na verdade, foi uma iniciativa da prefeitura de Fortaleza, mas com uma visão supramunicipal, porque tinha o objetivo de “identificar a Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizando seus problemas básicos de sentido metropolitano”, com a premissa de que os problemas locais da capital “são em grande parte de interesse metropolitano” (FORTALEZA, 1972, p. 2 apud PONTE, 2018, p. 130).

Observa-se, portanto, a formação de estruturas administrativas de cunho metropolitano, iniciadas por governos estaduais ou municipais, antes mesmo da União instituir as RMs, direito que lhe era reservado entre os anos de 1967 e 1988. Também é notável como tais iniciativas se avolumaram após a Constituição de 1967, como se fosse uma reação estratégica à introdução dessa figura regional no regime constitucional brasileiro. No caso paulista, essa intencionalidade fica clara no próprio decreto estadual que criou, em 1967, as duas primeiras instâncias colegiadas responsáveis pela integração de políticas públicas de interesse comum na “área metropolitana de São Paulo”, pois, dentre as justificativas oferecidas, alegou-se a importância nacional da área como “polo de desenvolvimento fundamental ao progresso do país” e que assim o governo estaria atendendo ao “interesse demonstrado neste tipo de programa por parte das agências de financiamento nacionais e internacionais” (art. 6º, Decreto nº 47.863, de 29 de março de 1967).

Entretanto, por mais legítimas que fossem todas aquelas iniciativas de Estados e Municípios, os preceitos constitucionais vigentes não deixavam dúvidas de que a competência para se instituir RMs era exclusiva da União. E tal direito só começou a ser exercido a partir da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No ano seguinte, foi a vez da RM do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que, para tanto, também determinou a fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro²¹.

Através da LC nº 14/1973, a União definiu: i) as respectivas abrangências territoriais das RMs que criava (art. 1, do §1º até §8º); ii) a obrigação de se instituir, para cada região e por lei estadual, um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo (art. 2º), cujas despesas ficaram a cargo dos respectivos Estados (art. 2º, § 3º); iii) as competências desses conselhos (art. 3º e art. 4º, respectivamente); iv) os serviços comuns de interesse metropolitano (art. 5º); v) a prerrogativa de preferência na obtenção de recursos federais e estaduais aos municípios “que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns” (art. 6º); vi) e a possibilidade do governo federal “incluir [...] a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns

21 Art. 8º - Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975. Parágrafo único - A Cidade do Rio de Janeiro será a Capital do Estado. [...] Art. 19 - Fica estabelecida, na forma do art. 164 da Constituição, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

da região metropolitana.” (art. 6º, Parágrafo Único). No caso da LC nº 20/1974, delimitou a abrangência da RMRJ (art. 19), criou um fundo “destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região” (art. 21) e aplicou as disposições gerais encontradas na LC nº 14/1973.

Então, ao estabelecer diretrizes para a formação das estruturas de governo metropolitanas, a regulamentação federal redefiniu o processo similar que vinha sendo conduzidos por iniciativas próprias de municípios e estados. A partir de então, e por força das leis federais de nº 14/1973 e 20/1974, estados e municípios incluídos compulsoriamente nas RM criadas pela União tiveram de cumprir o que lhes cabiam nesses arranjos institucionais. No caso dos Estados, deu-se início à produção legislativa para atender às disposições dessas normas, especialmente a criação dos conselhos metropolitanos (ver Quadro 1).

Quadro 1 - Leis Estaduais que regulamentaram as RMs instituídas pela União

Região Metropolitana	Norma	Data	Ementa
Belo Horizonte	Lei nº 6.303	30.04.1974	Dispõe sobre a região metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.
São Paulo	Lei nº 94	29.05.1974	Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo
Porto Alegre	Lei nº 6.656	12.12.1973	Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e dá outras providências.
Recife	Lei nº 6.708	17.06.1974	Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana do Recife e dá outras providências
Salvador	Lei nº 3.192	22.11.1973	Cria os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador, altera a Lei nº 3.103 de 17 de maio de 1973, e dá outras providências.
Curitiba	Lei n.º 6517	02.01.1974	Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC
Belém	Lei nº 4.496	03.12.1973	Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo de Região Metropolitana de Belém.
Fortaleza	Lei nº 9.800	12.12.1973	Criou a “Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza” (IPEA, 2015)

Fonte: Repositórios de leis localizados em *sites* das respectivas assembleias estaduais, exceto a norma referente à RM de Fortaleza.

Diante desse processo de ajustes do quadro institucional decorrente da regulamentação federal sobre as estruturas metropolitanas governamentais, Souza *et al.* (1986) registram que estados e municípios tiveram de adaptar suas iniciativas precursoras ao modelo institucional fixado pela União – na verdade, algumas foram abandonadas, como, por exemplo, a do CCM de Porto Alegre (KOCH, CORTES, 2015). Souza *et al.* (1986) ain-

da comentam que, até aquele momento, vários foram os problemas identificados pela literatura versada no tema, onde, segundo eles, opiniões se dividiam entre os que defendiam maior centralização e normatização políticas, e os que encontravam nesse modelo a principal causa dos entraves encontrados na gestão das RMs criadas pela União. De todo modo, em relação a esse processo de construção institucional, os autores citados chegaram a uma conclusão:

Decorridos mais de 10 anos da criação das regiões metropolitanas pelas Leis Complementares nºs 14/73 e 20/74, pode-se afirmar que, embora poucas delas tenham conseguido contribuir decisivamente para a solução dos problemas de desenvolvimento integrado, articulação de esforços entre diferentes esferas e agências governamentais e prestação de serviços de interesse comum em seu território, cumpriram relevante papel histórico ao chamarem atenção para o problema e aprofundarem o conhecimento dos fenômenos intra-urbanos em algumas das principais metrópoles brasileiras. Com isso, pode-se considerar cumprido o seu primeiro estágio no processo de institucionalização. (SOUZA, et al., 1986, p. 101)

Realmente, ao longo do processo de institucionalização das RMs no Brasil, as experiências vividas durante o regime jurídico da Constituição de 1967 (e suas emendas) conferiu à questão metropolitana um lugar de destaque na agenda política do país – sem falar das contribuições ao debate teórico sobre o tema, dado os planos, diagnósticos e estatísticas elaborados por autarquias e órgãos públicos criados para atuar em escala metropolitana. Todavia, com o fim do regime que o estabeleceu, o modelo institucional de RMs implantado na década de 1970 carregaria consigo o estigma da centralização política e, por isso, iria na contramão dos anseios políticos que moldaram o pacto federativo instalado em 1988 no país.

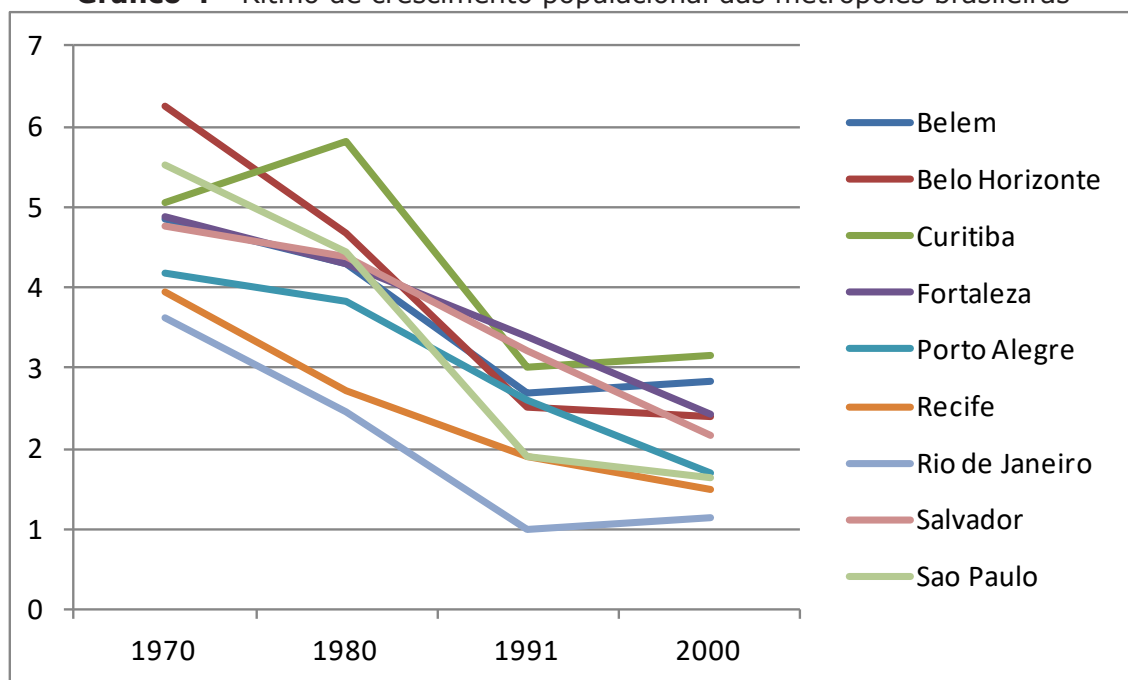
A permanência da figura da RM na Constituição de 1988, certamente, é prova de que a questão metropolitana não saiu da pauta política brasileira no período entre o fim do Regime Militar (1964-1985) até a promulgação do novo ordenamento jurídico. Todavia, em contraposição ao regime anterior, marcado pelo autoritarismo, centralização do poder político e padronização dos formatos institucionais, os constituintes de 1988 buscaram descentralizar o poder de decisão sobre a instituição de RMs e conferiu maior flexibilidade para adoção de soluções institucionais próprias a cada contexto local e regional (AZEVEDO; GUIA, 2004).

De todo modo, em meio a um contexto político de exacerbação da retórica municipalista dos primeiros anos pós-Constituição de 1988, a questão metropolitana foi “identificada, *in limine*, com os desmandos do Governo Militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz” (AZEVEDO; GUIA, 2004, p. 106). Para os autores citados, esse tipo de estigma marcou o tratamento político da questão metropolitana no país até 1990, tanto que o tema “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (idem, p. 106).

Com ou sem estigma, não demorou mais do que duas décadas depois de 1988 para que a instituição de RMs no Brasil voltasse a ganhar destaque na agenda política do país. Ora, a desaceleração do ritmo de crescimento demográfico das metrópoles (ver Gráfico 4), o fenômeno da “desmetropolização” (SANTOS, 2013), não significou a estagnação,

muito menos o retrocesso no crescimento populacional dessas cidades. Houve, isso sim, um crescimento acentuado das cidades vizinhas à metrópole, como um produto do avanço da metropolização e da “dissolução” da metrópole (SANTOS, 2013).

Gráfico 4 - Ritmo de crescimento populacional das metrópoles brasileiras



Fonte: IBGE (2013).

Acentua-se assim o crescimento de cidades médias e grandes, sobretudo nos municípios próximos a essas metrópoles. De 1970 a 1991, a quantidade de cidades com população entre 50 mil a 100 mil, subiu de 49 para 160; as que tinham entre 100 mil e 250 mil, passaram de 34 a 100 cidades; e aquelas que apresentaram população entre 250 mil a 500 mil habitantes, o número cresceu de 6 para 33 cidades (Tabela 6).

Tabela 6 - População e número de cidades no Brasil, por classes de tamanho (1950-1991)

Classe de Tamanho dos Centros (1.000 hab.)	1950			1970			1991			Taxas Anuais de Crescimento Populacional	
	Pop. (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% Total Pop.	Pop. (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% Total Pop.	Pop. (1.000 hab.)	Nº de Centros Urbanos	% Total Pop.	1950/70	1970/91
< 20	5.747	1.745	35,3	13.849	3.574	26,2	21.471	3.736	19,3	4,5	2,1
Entre 20 e 50	1.623	55	10	5.632	177	10,6	13.807	438	12,4	6,4	4,4
Entre 50 e 100	1.215	16	7,5	3.430	49	6,5	11.357	160	10,2	5,3	5,9
Entre 100 e 250	787	4	4,8	4.832	34	9,1	15.896	100	14,3	9,5	5,8
Entre 250 e 500	1.237	3	7,6	1.865	6	3,5	11.218	33	10,1	2,1	8,9
Entre 500 e 2.000	630	1	3,9	8.363	8	15,8	18.262	20	16,5	13,8	3,8
> 2.000	5.038	2	31	14.935	2	28,2	18.980	4	17,1	5,6	1,1
TOTAL BRASIL	16.227	1.826	100%	52.906	3.850	100%	110.991	4.491	100%	6,1	3,6

Fonte: IBGE, Censos Demográficos: 1950, 1970 e 1991 (apud ANDRADE, SERRA, 1998, p. 2).

É relevante notar que, entre 1970 e 1991, o número de cidades com população acima de 500 mil até 2 milhões de habitantes cresceu de 8 para 20 cidades, enquanto dobrou o número daquelas que ultrapassavam esse patamar, de duas para quatro. Houve, então, indicativo de que as metrópoles continuavam a crescer, em termos demográficos, ao lado do aumento das cidades médias e pequenas. Brito e Souza (2005), com base em meto-

dologia de definição dos aglomerados metropolitanos no Brasil elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), IBGE e Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional/Instituto de Economia da Universidade de Campinas (1999 [IPEA, IBGE, UNICAMP, 2001]), demonstram que, nesses espaços, entre 1980 e 2000, houve “uma notável tendência a um maior crescimento dos municípios periféricos em relação às capitais” (ver Tabela 7).

Tabela 7 - Taxas de crescimento anual do núcleo e da periferia dos aglomerados metropolitanos no Brasil (1970 -2000)

Aglomerados	Núcleo			Periferia		
	1970/80	1980/91	1991/2000	1970/80	1980/91	1991/2000
Total dos Aglomerados	3,49	1,50	1,21	5,32	3,28	2,99
Belém	3,95	2,65	0,31	9,26	5,36	14,29
Fortaleza	4,30	2,78	2,15	4,18	5,42	3,31
Recife	1,27	0,69	1,03	5,11	2,96	1,82
Salvador	4,08	2,98	1,84	6,91	4,31	3,62
Belo Horizonte	3,73	1,15	1,11	7,45	5,11	3,97
Rio de Janeiro	1,82	0,67	0,74	3,39	1,49	1,66
São Paulo	3,67	1,16	0,85	6,37	3,22	2,81
Campinas	5,68	2,24	1,50	7,56	4,79	3,33
Curitiba	5,34	2,29	2,13	7,24	4,72	5,15
Porto Alegre	2,43	1,06	0,83	5,30	3,71	2,16
Goiânia	6,54	2,31	1,90	7,48	10,94	7,01
Brasília	8,15	2,84	2,77	7,38	7,00	7,18

Fonte: Brito e Souza (2005)

Desse modo, embora haja uma queda geral do ritmo dos seus incrementos demográficos, as aglomerações metropolitanas continuam a crescer, e ainda mais nos municípios vizinhos às metrópoles, o que denota um avanço espacial das áreas metropolitanas. Andrade e Serra (1998), diante dessa dinâmica demográfica das cidades brasileiras, chegaram a seguinte conclusão:

Embora a desconcentração do crescimento urbano seja fenômeno inquestionável, a elevação da participação populacional das cidades médias no conjunto do país deve-se, em grande parte, ao crescimento dos centros intermediários pertencentes às regiões metropolitanas. Assim, o anúncio de um ritmo mais elevado de crescimento do conjunto de cidades médias, muitas vezes por incluir as cidades metropolitanas, não deve ser diretamente associado ao processo de desconcentração populacional. (ANDRADE; SERRA, 1998, p. 5)

Então, no período o qual Azevedo e Guia (2004) identificaram certo ostracismo da questão metropolitana na agenda política brasileira, ou seja, entre a promulgação da Constituição de 1988 até o fim dos anos de 1990, o fenômeno da metropolização não só era uma realidade factual, mas também um processo em expansão espacial. Entretanto, depois da virada do século XX, essa aparente apatia política logo se esvaiu, tanto que o número de RMs no país cresceu muito acima do total de metrópoles brasileiras, e a maior parte desses territórios ou nem chega a abarcar áreas em processo de metropolização ou as ultrapassa por abranger municípios não conurbados à metrópole da região. Há, assim, a banalização da instituição dessas regiões criadas por decisão política, processo doravante denominado de “metropolização de papel”. Antes de analisar esse fenômeno, para melhor compreensão de sua manifestação e viabilidade institucional, se faz necessário

descrever os fundamentos legais das RMs como um todo.

2.3 FUNDAMENTOS LEGAIS: regimes constitucionais, leis complementares e uma jurisprudência.

O ESTATUTO JURÍDICO DAS RMs NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Na bibliografia especializada são comuns interpretações de que o tratamento constitucional conferido às RMs é vago ou genérico porque não oferece delimitações e critérios claros a serem observados pelos legisladores. Para Fernandes (2006), por exemplo, a Constituinte de 1988 “não enfrentou a questão de frente, tendo-a remetido de maneira **vaga** para as constituições estaduais, **sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional**” (p. 366, grifo nosso). Souza (2015) vai mais longe, ao também identificar algo similar nas constituições estaduais, quando afirma que:

A Constituição de 1988 e a maioria das Constituições estaduais de 1989 deixaram de considerar uma questão tida como crucial na década de 1970, que é o estatuto jurídico-político dos territórios que rompem as fronteiras estritamente municipais para assumirem contornos mais amplos e complexos, exigindo, portanto, formatos de gestão diferentes das tradicionais formas de gestão do território. (p. 69)

Na verdade, a constituinte de 1988 e a maioria das de 1989 desenham sim um estatuto jurídico para as RMs, por mais “vago” ou “genérico” que seja. Além do mais, é típico das disposições constitucionais serem de ordens gerais ou mesmo vagas, salvo em matérias as quais o legislador entende ser necessários maiores detalhamentos ou definições. No caso da instituição de RMs, bem como das AUs e das Microrregiões, a constituinte de 1988 optou por conferir às disposições sobre a matéria um viés não só geral ou vago, mas também lacônico, dada a economia de dispositivo constitucional e de definições conceituais.

Ao longo de toda Constituição Federal, apenas um dispositivo trata especificamente da instituição de unidades regionais para a administração pública de temas relacionados ao fenômeno metropolitano, é o § 3º do art. 25 da lei (transcrito abaixo). De forma sucinta, o parágrafo atribui aos Estados a competência de se instituir RMs, AUs e Microrregiões, além de conferir a elas um mesmo objetivo geral. Porém, salvo a nominativa, a lei não oferece distinção conceitual entre tais unidades regionais, nem prevê regulamentação futura nesse sentido, conforme segue:

Art. 25 [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988)

Portanto, realmente a lei se limita a apresentar disposições gerais e deixa um vazio

conceitual quanto à identificação das regiões previstas no artigo citado, assim como faz com o objeto dessas instituições. Mas, não é verdade que o diploma legal seja omissivo em relação aos critérios a serem observados no processo legislativo de se instituir RMs, AUs e Microrregiões, pois quatro pré-requisitos são traçados no referido dispositivo constitucional, a saber: 1) ser o ato de iniciativa estadual; 2) se dê por meio de lei complementar; 3) abranger municípios limítrofes; 4) e, finalmente, ter como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução das “funções públicas de interesse comum” (FPICs).

O primeiro pré-requisito listado indica a competência exclusiva dos Estados para instituírem, dentro de seus limites territoriais, quaisquer das três unidades regionais previstas no §3º do art. 25 da Constituição Federal. Além do mais, neste dispositivo, o verbo “poderão” caracteriza a referida competência como um direito subjetivo, isto é, a ser exercido conforme os princípios da conveniência e da discricionariedade, seguindo o modal do permitido, não o do obrigatório (SERRANO, 2009). Conforme se verá adiante, esta prerrogativa estadual foi objeto de controvérsias políticas e, em alguns casos, negligenciada por legisladores estaduais.

Em relação à exigência da lei complementar estadual para instituição de RMs, AUs e Microrregiões, cabe trazer algumas considerações conceituais. Segundo Chehab (2012), a lei complementar é uma das sete espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal²² e se diferencia por dois elementos constitutivos: um de ordem formal, outro de ordem material. O primeiro refere-se à exigência do art. 69 da Constituição Federal, o qual prega que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta²³ – logo, um quantitativo superior ao das proposições de leis ordinárias, e abaixo do exigido para a aprovação das emendas constitucionais, que requerem quórum qualificado. No tocante à instituição de RMs no Brasil, tal exigência não tem sido alvo de objeções nem no âmbito político nem no do Direito. O mesmo não ocorre em relação ao segundo elemento característico da lei complementar, o de ordem material.

No que se refere ao elemento material, a lei complementar recebe do legislador constituinte seu campo de atuação, a matéria jurídica que lhe é reservada, em outras palavras, “o espaço (**ou vazio**) legislativo destinado pela Constituição para a atuação suplementar ou integrativa do legislador, eleito por este, segundo um juízo de relevância” (CHEHAB, 2012, p. 194, grifo nosso). Ora, o constituinte de 1988 se esquivou de oferecer definições que identificassem e diferenciasssem as regiões aludidas no §3º do art. 25 da Constituição Federal, e o mesmo ocorre com o termo FPICs – cuja referência só indica se tratar de atribuições remetidas às instâncias regionais previstas no dispositivo citado, sem especificar quais são elas ou os critérios a se adotar em sua definição pelo legislador estadual. Pode-se, então, admitir a existência de um “vazio” conceitual a ser “preenchido” por legislação complementar, e isso se a esfera competente julgar necessário. Eis uma das questões mais controversas sobre o estatuto jurídico das RMs, e, por isso, será retomada adiante.

O terceiro pré-requisito listado, entre aqueles que devem ser observados na instituição das regiões concebidas pelo artigo 25 da Lei Maior, diz respeito à contiguidade da composição municipal daqueles territórios. É certo que o fenômeno metropolitano também se apresenta em formas espaciais descontínuas, quando há conurbação entre

22 “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.” (BRASIL, 1988)

23 “Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.” (BRASIL, 1988).

idades sem haver um amálgama das respectivas manchas urbanas. Porém, conforme a determinação constitucional, somente os agrupamentos de municípios limítrofes são passíveis de constituírem RM, AU ou Microrregião. Tal restrição, porém, não tem sido objeto de controvérsias políticas, não as observadas durante esta pesquisa, apesar das críticas acadêmicas ao fato de a legislação não prevê a instituição de RMs onde a metropolização se dá em formas descontínuas²⁴.

Por fim, o quarto pré-requisito constitucional para a instituição de RMs, AUs e Microrregiões se define pelo objetivo geral a elas determinado, o de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Porém, a lei não traz nenhuma definição expressa do que sejam tais funções públicas, deixando, portanto, outro “vazio” a ser preenchido, caso a caso. Aliás, lida ao pé da letra, a Constituição de 1988 não delimita expressamente as competências federativas relacionadas à realização do objetivo daquelas regiões, ou seja, o que pode ser incluído no rol das FPICs. Eis um ponto crítico nos embates sobre a matéria, indefinição que a literatura jurídica tem reconhecido como o cerne da maior parte das controvérsias remetidas à Justiça em virtude da instituição de RMs.

Em resumo, ao contrário do que afirmam alguns autores, a Constituição Federal apresenta critérios para a instituição de RMs, por mais gerais que sejam. Quanto às alegadas lacunas constitucionais, elas existem e são notórias, porque a lei não oferece conceitos operacionais para a seleção das RMs de modo a garantir o mínimo de coerência entre a condição factual e a legal. O mesmo ocorre em relação ao objetivo constitucional dessas regiões, que, além de igualá-las funcionalmente à AU e Microrregiões, foi apresentado de forma vaga, na medida em que não há, na lei em vista, definição de quais funções públicas podem ficar a cargo das instâncias metropolitanas de gestão.

Vê-se, portanto, que o regime constitucional federal confere ampla margem legislativa aos Estados para instituírem suas RMs, AUs e Microrregiões. É um quadro normativo oposto ao anterior, que, regido pela Constituição de 1967 (com suas emendas de cunho autoritário), atribuía à União maior parte do poder de decisão sobre a matéria. Naquele contexto, a centralização política, generalidade e simetria eram a tônica do estatuto jurídico das RMs (ARAÚJO FILHO, 1996). Hoje, a Constituição confere um viés mais descentralizado e flexível à decisão (política) sobre a instituição dessas regiões, o que possibilita soluções próprias por parte dos entes federados envolvidos. Logo, os “vazios” de definições pertinentes à matéria funcionam como uma espécie de “espaços” a serem preenchidos pelos Estados para produzirem formatos institucionais em acordo com as peculiaridades e interesses regionais.

24 No Rio Grande do Sul, a esfera política adotou uma alternativa ao problema. Em 2001, através da Emenda nº 28, foi introduzido na Constituição desse Estado a figura da “rede de municípios”, uma regionalização funcionalmente equivalente à das RMs, AUs e Microrregiões, mas habilitada a abranger áreas descontínuas. A disposição consta no Art. 16, § 1º, onde se lê: “O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de Municípios, ainda que não limítrofes.” (RIO GRANDE DO SUL, 2019)

OS ESTATUTOS JURÍDICOS DAS RMs NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Se, por um lado, a Constituição Federal dá ampla liberdade legislativa aos Estados para definirem particularidades do estatuto jurídico de suas RMs, por outro lado, a maioria das constituintes estaduais se limitou a reproduzir as disposições do texto federal sobre a matéria. Com efeito, há estados onde complementações legislativas foram ensaiadas com introdução de novos critérios e definições, mas também há casos em que as constituintes estaduais sequer dedicaram alguma linha sobre o assunto.

Das 26 Constituições estaduais, nove fixaram critérios complementares aos da Carta Política do país, quais sejam: Maranhão, Rio de Janeiro, Amazonas, Minas Gerais, Paraíba, Santa Catarina, Espírito Santo, São Paulo e Sergipe. Destas, as do Maranhão, Rio de Janeiro, Paraíba, Espírito Santo e Sergipe exigiram algum tipo de anuência municipal. Paraíba não explicitou como se deve ocorrer tal anuência, enquanto as do Maranhão, Rio de Janeiro e Sergipe cobraram a aprovação das câmaras dos municípios abrangidos, e o Espírito Santo estabeleceu a realização de plebiscito local. Nos casos do Amazonas, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo, critérios de ordem demográfica e econômica foram estabelecidos.

Quanto à definição das unidades regionais, somente as constituições do Espírito Santo e a de São Paulo elaboraram conceitos próprios de RMs, AUs e Microrregiões, portanto, estabelecendo diferenciações ontológicas entre elas. Nos dois casos, as definições tomam como critérios de distinção espacial o porte populacional e características que denotam graus de integração intermunicipal através da conurbação, quais sejam, o amálgama da mancha urbana, a diversificação econômica e a estruturação de redes de centros urbanos de diferentes municípios.

Ainda entre as constituintes de 1989 que abordaram a temática metropolitana, nove trouxeram disposições sobre a composição da estrutura interfederativa, definindo ou exigindo definição futura de, pelo menos, uma das seguintes instâncias: colegiados interfederativo (conselhos, órgãos técnicos); mecanismos de financiamentos para políticas das regiões (fundos públicos, incentivos fiscais, compensações financeiras); e estrutura de participação na gestão pública das regiões (arranjos intergovernamentais ou de governança metropolitana). São os casos dos seguintes estados: Mato Grosso, Rio de Janeiro, Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Sergipe.

Já as constituições do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins, simplesmente, em suas versões originais, não trataram expressamente da questão metropolitana, sequer fizeram alguma referência ao §3º do art. 25 da Constituição Federal. Na verdade, a lei maior de Tocantins chegou a utilizar os termos RM, AU e Microrregião, mas apenas como objeto de discussão de comissões permanentes da Assembleia Legislativa²⁵, e não para disciplinar o tema.

Observa-se, portanto, que, em matéria de RMs, a maioria das constituintes estaduais optou por não preencher os vazios deixados pela Constituição Federal. A escolha é condizente com o princípio de simetria constitucional exigida em sistemas políticos federativos, ou seja, que as constituições dos entes subnacionais tenham correspondência direta

²⁵ “Art. 18. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com atribuições previstas nesta Constituição, no Regimento Interno ou no ato da respectiva criação.[...] e) apreciar e acompanhar planos de desenvolvimento e programas de obras do Estado, de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e de microrregiões.” (TOCANTINS, 1989)

com a Lei Maior do país (cf. ARAÚJO, 2009). Porém, é comum ver nessa opção uma não priorização da questão metropolitana durante o período da redemocratização. Para Souza (2015, p. 69), prova disso seria a “falta de ressonância do estatuto político das RMs” no conjunto de emendas propostas para a Constituinte de 1988 (ver Quadro 2).

Quadro 2 - Emendas sobre regiões metropolitanas propostas pelos constituintes de 1988

CONSTITUINTE	PARTIDO	ESTADO	EMENDA
A. Feitosa	PMDB	BA	Os estados devem instituir RMs
A. Neves	PMDB	MG	Os estados devem instituir RMs
A. Britto	PMDB	RS	Expansão dos poderes e funções das RMs
A. Britto	PMDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões além das metropolitanas
C. Maia	PDT	RJ	Toda RM com mais de 5 milhões de habitantes deve ser transformada em estado.
D. Arneiro	PMDB	RJ	Criação de RMs
H. Rosas	PMDB	SP	Definição de funções metropolitanas
J. Grecco	PMDB	PE	Regulamentação das RMs
L. Freire	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
M. Fruet	PMDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
N. Friedrich	PFL	RJ	Criação de RMs e de regiões urbanas
W. Ornelas	PFL	BA	Criação de RMs como instâncias administrativas

Fonte: Banco de dados do Processamento de Dados do Senado, citado por Souza (2015).

Para Souza (2015), essa baixa ressonância política da questão metropolitana também se mostrou no âmbito das constituições estaduais formuladas em 1989, pois, em geral, elas “[...] não avançaram na incorporação da gestão do território [metropolitano] como variável importante em seus respectivos espaços” (p. 69). Ainda segundo a autora, a não priorização da instituição de RMs pelas constituintes de 1988 e 1989 reflete o estigma da centralização política e do autoritarismo dos formatos institucionais adotados no Brasil durante o Regime Militar (SOUZA, 2003, 2015).

Vários outros autores concordam com esse entendimento, por razões parecidas, quando não as mesmas, apresentadas por Souza em suas obras citadas, a exemplo de Hotz (2000), Davidovich (2004), Garson (2009b), inclusive nós (CORDEIRO, 2014). Afinal, no Brasil de 1988 e 1989, ápice da redemocratização do país, quando a descentralização política era identificada como pressuposto da democracia e, com base nisso, os Municípios elevados à categoria de entes federados, a imposição de modelo único de instituição metropolitana para os estados foi prontamente descartado pela Constituinte de 1988. Em clara oposição ao modelo anterior e alinhado aos anseios por descentralização política, a Lei Maior pulverizou entre os Estados o poder político sobre tal matéria, enquanto a maioria das constituintes estaduais optou, no ano seguinte, por reproduzir as disposições federais sobre a matéria.

Se estas decisões refletem a preocupação em evitar com que a instituição de RM tome um formato centralizador, hierárquico e compulsório como outrora fora, ainda mais sintomático disso parece ser o fato de alguns constituintes estaduais exigirem a prévia anuência local para garantir a participação de municípios nesse tipo regionalização estadual. E mais, em oito estados²⁶ as constituintes ressaltaram a necessidade de se respeitar

²⁶ Quais sejam: Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Amazonas, Pará, Paraíba, Paraná e Sergipe.

a autonomia dos municípios incluídos em RMs, o que indica certo receio do instrumento poder servir para o sequestro de competências municipais, em favor do Estado – algo já vetado pela Constituição Federal, conforme seu art. 18²⁷.

O quadro normativo em vista reforça a ideia de que, entre os constituintes estaduais de 1989, o modelo passado de instituição metropolitana no Brasil foi tido como incompatível com as reivindicações por descentralização política e democrática. Para Souza (2015), o silêncio dos constituintes sobre a questão metropolitana decorre da “demanda por formatos mais democráticos e descentralizados de gestão pública”. Azevedo e Guia (2015) são ainda mais categóricos acerca do peso desse tipo de estigma, quando afirmam que, por ter sido identificada “com o desmando do governo militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz”, o tema metropolitano “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 106).

Porém, mesmo que o estigma da centralização e do autoritarismo tenha influenciado a maioria dos constituintes estaduais a optar por reproduzir sem complementações as disposições do §3º, art. 25 da Constituição Federal, tal escolha política também pode ser justificada pela necessidade de seguir o princípio da simetria constitucional, portanto explicada por um fator jurídico. Para Garson (2009a), a opção foi prudente, pois “evitou um tratamento rígido sobre a matéria em estados onde, ou a questão metropolitana ainda não se colocava como relevante, ou estava cercada de forte incerteza sobre a abordagem adequada” (p. 108) – cuidado que poderia ter evitado vícios identificados em constituições estaduais que ousaram ir além da reprodução do citado dispositivo da Constituição Federal e introduziram novos critérios para a instituição de RMs, ponto que será retomado adiante.

Enfim, seja por prudência técnico-jurídica (para não ferir o princípio de simetria constitucional ou evitar disposições prematuras) ou por estigmatização e receio político (com vista a evitar formatos centralizadores ou mácula à autonomia municipal), o fato é que, na maioria dos casos, os estatutos das RMs nas constituições estaduais repetem a generalidade e as lacunas presentes na Lei Maior do país. Assim os legislativos ordinários possuem maior liberdade para formularem arranjos institucionais metropolitanos condizentes com as peculiaridades e interesses locais (estado e município), por meio de lei complementar.

AS LEIS COMPLEMENTARES DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Definido seu regime constitucional, a segunda etapa do processo formal de instituição de RMs no Brasil consiste na criação e regulamentação por lei complementar estadual. Para o executivo e o legislativo estaduais, o momento vai além do exercício de direitos ou cumprimento de obrigações, constituiu a oportunidade de moldar o estatuto jurídico dessas regiões com vista à realização de seus interesses e objetivos. E, para tanto, há larga margem legislativa, em função dos “vazios” constitucionais sobre a matéria. Nessas condições normativas, os estados brasileiros produziram uma gama variada de arranjos institucionais e de critérios para seleção dos espaços a serem instituídos como RMs.

²⁷ Na íntegra: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Referindo-se ao aumento de RMs criadas depois de 1988, Costa, Matteo e Balbim (2010) destacaram o fato dos Estados terem passado a legislar sobre a matéria a partir de “entendimentos e soluções/arranjos institucionais muitos diversos – expressos nas legislações das diversas unidades federativas (UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana.” (p. 658). Para aqueles autores, essa “fragmentação” ocorreria porque, após 1988, a gestão metropolitana se deu de forma dispersa pelas legislações estaduais e devido à falta de lei federal para orientar e regular a temática em questão (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010).

Nesse sentido, a “fragmentação da gestão metropolitana” nada mais é do que a variedade de arranjos institucionais criados para as RMs brasileiras. Todavia, por mais que predomine no quadro geral do país, essa fragmentação (ou diversidade) não é absoluta, pois há arranjos metropolitanos com disposições legais comuns, como se constata no estudo comparativo de Costa e Tsukumo (2013) sobre as legislações de 12 RMs. Em todo caso, a inexistência de lei federal para servir de base aos estados foi tida, nesses estudos, como um fator importante para explicar a pluralidade de formatos institucionais das RMs criadas até então no Brasil.

Também há quem explique a diversidade de arranjos metropolitanos em função da multiplicidade de interesses particulares em cada estado. Na visão de Costa, Matteo e Balbim (2010), por exemplo, com exceção das RIDEs (instituídas pela União), a omissão federal a respeito da gestão metropolitana fez com que esta obedecesse “exclusivamente aos interesses e às motivações dos estados, enfraquecendo-se o tema enquanto questão nacional.” (2010, p. 658). Firkowski (2012) chegou a uma conclusão parecida, nas seguintes afirmações:

A ausência de uma política metropolitana de âmbito nacional e mesmo a falta de definição clara do que é uma região metropolitana em termos nacionais resultaram numa grande variedade de possibilidades de classificação, não prevalecendo uma visão nacional, tampouco critérios únicos. Disso resulta que as motivações e implementações oscilam de acordo com os interesses estaduais. (p. 26)

Reconhece-se assim a ampla liberdade que os estados gozam para instituírem suas RMs conforme as respectivas realidades e interesses, haja vista não encontram maiores amarras constitucionais nem parâmetros dados por uma política nacional – fosse ela definida por lei específica ou por uma programática de governo. Para Firkowski (2012), uma das consequências mais notáveis dessa “grande variedade de possibilidades de classificação” tem sido a recorrente “dissociação entre o processo de metropolização e o de criação das regiões metropolitanas” (p. 21), ou seja, a instituição dessas regiões sobre espaços não-metropolitanos – fenômeno que aqui será denominado de “metropolização de papel”.

No fim das contas, depois de 1988, diante da liberdade constitucional conferida aos estados sobre a matéria, no processo de instituição de RMs, tanto o formato dos arranjos a serem adotados como a seleção dos espaços abrangidos se deram, por assim dizer, mais ao “gosto do cliente” (os estados) do que a um leque restrito de opções – claro, desde que respeitados os preceitos da Constituição Federal, em particular os pré-requisitos do seu art. 25, §3º (vale repetir, lei complementar, contiguidade da área territorial e visar a gestão interfederativas das FPIC).

Não seria isso um problema a exigir atenção da União, caso o número de arranjos metropolitanos em operação correspondesse ao de RMs criadas. Longe disso, na prática, as RMs no país têm se mostrado operacionalmente inertes na maioria dos casos, como apontam, dentre outros, Costa, Matteo e Balbim (2010), IPEA (2010), Balbim et al. (2012), Costa e Tsukumo (2013). Além disso, o processo tem sido marcado por controvérsias políticas (notadamente, em relação à divisão federativa de competências), algumas das quais a Justiça se viu obrigada a se pronunciar – o que também tem chamado atenção da doutrina jurídica.

2.4 CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E ALGUMAS RESPOSTAS JURÍDICAS

Subjacente ao quadro de fragmentação (ou multiplicidade de soluções) e fragilização (ou inoperância) dos arranjos metropolitanos de gestão no país, há uma miríade de controvérsias políticas. Prova disso são as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas desde a década de 1990 no Supremo Tribunal Federal (STF) e que questionaram disposições legislativas sobre RMs – além das controvérsias não judicializadas, mas expressas em declarações e ações dos atores políticos, como se verá no caso da Grande São Luís. Algumas dessas ações jurídicas se tornaram referências nos debates sobre o processo de instituição metropolitana no Brasil, como as ADIs de número 1841/RJ, 796/ES e 1842/RJ.

A ADI 1841 foi proposta, em 1998, pelo governo do Rio de Janeiro, que questionou o parágrafo único do art. 357 da Constituição Estadual, em que se determinava que a participação de municípios em RMs, AUs e Microrregiões deveria ser aprovada previamente pelas respectivas casas legislativas²⁸. Por unanimidade, o dispositivo impugnado foi considerado inconstitucional. O colegiado do STF entendeu como procedente a alegação de que o artigo inovava em matéria constitucional, ao exigir procedimento legislativo não previsto na Lei Maior do país. Essa também foi a argumentação principal da corte ao julgar procedente a ADI 796, ajuizada, em 1992, pelo então Procurador-Geral da República.

A ADI 796 foi impetrada contra o parágrafo 1º do art. 216 da Constituição do Espírito Santo²⁹, o qual condicionava a criação de RMs e AUs à consulta prévia, por meio de plebiscito, às populações diretamente interessadas. O proponente da ação judicial expõe da seguinte forma a justificativa de sua requisição:

Com efeito, embora tenha adotado alguns institutos de democracia semidireta, nossa Lei Fundamental consagrou o sistema representativo como princípio geral e dessa consagração, como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “decorre uma importante consequência: não tolera a Constituição a participação direta do povo no Governo propriamente dito salvo nos casos em que expressamente o prevê. Veda, portanto, as consultas populares como referendums ou o plebiscito se destinados a integrar o processo decisório político-governamental”. (STF, 2019, p. 2)

28 “Art. 357 [...] Parágrafo único. A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.” (RIO DE JANEIRO, 1989).

29 “Art. 216 [...] §1º - A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.” (ESPÍRITO SANTO, 1989).

O autor da ação solicitou medida cautelar de suspensão da norma impugnada até o fim do julgamento, usando como justificativa a então tramitação de projeto legislativo de criação da Região Metropolitana da Grande Vitória. Portanto, a medida cautelar pleiteada visava, exclusivamente ou não, desembaraçar o processo de instituição metropolitana proposta pelo governador do Espírito Santo. O pedido foi aceito pela corte do STF, que, ao final do julgamento, também declarou inconstitucional o dispositivo questionado pelo requerente. Assim, como no caso da ADI 1841, os ministros viram no plebiscito uma exigência não prevista pela Lei Maior para a instituição de RMs, AUs e Microrregiões.

Em relação à ADI 1842, ajuizada, em 1998, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), ela toca em dois pontos críticos das controvérsias políticas em torno da instituição de RMs no Brasil, quais sejam: a definição das FPIC e, o mais polêmico, a qual ente federado compete a titularidade sobre os serviços públicos assim categorizados. Não por menos, o processo se arrastou por mais de uma década e a ele foram vinculados outros com pleitos iguais ou similares propostos por requerentes diferentes, todos da esfera político-partidária.

A contestação inicial contida na ADI 1842 incide sobre artigos de duas normas estaduais, a Lei Complementar 087 e a Lei Ordinária nº 2804, ambas de 1997. A primeira dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e a Microrregião dos Lagos; a segunda trata do regime de prestação de serviços públicos estaduais de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e do saneamento básico. Os dispositivos impugnados definem como FPICs um rol de serviços e, assim, remetem a titularidade desses serviços à instância metropolitana. O proponente da ação alegou que o Estado, por iniciativa do Governo, havia evocado para si competências municipais, conforme consta na petição inicial do processo:

[...] a presente ação direta busca a declaração de inconstitucionalidade e bem assim a suspensão liminar dos efeitos dos artigos 1º e 2º, parte final; 3º e seus incisos; 4º; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10 e 11 da Lei Complementar nº 87/97, bem como dos artigos 8º; 9º; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20 e 21 da Lei Ordinária nº 2869/97, por usurpagem, em favor do Estado e em detrimento dos municípios que integram a chamada Região Metropolitana do Rio de Janeiro, funções e serviços públicos da estrita competência municipal, eis que como tais assegurados, explícita ou implicitamente, na Constituição da República (STF, 1989, p. 2)

Outros três processos, referentes às ADIs 1843, 1906 e 1826, foram apensados à ADI supracitada, por contestarem trechos da Lei Complementar nº 087/1997, com a mesma alegação de que a norma viola o pacto federativo, por remeter à instância metropolitana (identificadas por eles como eminentemente estadual) a titularidade de serviços os quais os requerentes entendem ser da competência municipal. A ADI 1906 contesta ainda dois artigos do Decreto nº 24631, assinado pelo governo fluminense em 1998, que dispõe sobre a alienação das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na RMRJ.

Um ponto em comum nas contestações apresentadas nas ADIs 1842, 1843 e 1906, é o foco na questão da competência relativa ao saneamento básico, mesmo que as leis em questão e os respectivos dispositivos impugnados não tratem somente desse tema. A observação é de Paula (2013), que associou tal fato a algum receio dos proponentes

das ações quanto ao impacto daquelas leis sobre o então processo de venda da CEDAE. A autora argumenta:

Com efeito, nas petições iniciais, à exceção da ADI 1826, demonstra-se clara preocupação com o andamento acelerado do processo de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Segundo o Partido da Frente Liberal (PFL), proponente da ADI 1843, o estado do Rio de Janeiro teria conhecimento de que muitos dos interessados na CEDAE vinham questionando os poderes do estado para alienar a concessão dos serviços públicos municipais realizados pela Companhia (PAULA, 2013, p. 22).

No caso da ADI 1842, a associação entre a iniciativa em instituir RMs e a eventual venda da CEDAE é ainda mais clara na petição inicial formulada pelo PDT. Neste documento, o requerente, após relatar uma disputa judicial entre a prefeitura de Niterói e o governo do Rio de Janeiro, mais especificamente um litígio em torno da titularidade do saneamento básico naquele município fluminense, fez as seguintes declarações:

Resta indubitável, pois, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por não lograr êxito nas indecorosas investidas de usurpação e apossamento administrativo de serviço municipal, através da desautorizada concorrência pública *a non domino*, ou seja, destinada a licitar serviços que pela Constituição da República não pertencem à órbita do Estado federado, intentou novo e não menos indecoroso expediente. Fê-lo, desta vez, com ousadia extremada, na sede legislativa, a pretexto de criar e organizar região metropolitana, tudo com o inescandível propósito de incluir nos chamados *serviços comuns metropolitanos* a distribuição da água de Niterói e de outros municípios circunvizinhos. E tal se perpetrou sem que o Executivo estadual promovesse, previamente, a devida consulta aos entes municipais virtualmente interessados [...] (STF, 1998, p. 6)

Assim, a instituição da RMRJ e da Microrregião dos Lagos é identificada como uma estratégia para contornar dada situação litigiosa em favor do agente que a executa – nesse caso, o impasse foi entre o poder executivo municipal e o estadual, partindo deste estratégia referida, mas com o aval do legislativo fluminense. O autor da ação entende ainda que a instituição desses tipos de regiões dependeria de prévia consulta aos Municípios abarcados, por se tratar de entes federados, do contrário incorreria em vício de inconstitucionalidade.

Então, nas alegações do requerente da ADI 1842, duas questões acerca da instituição de RMs se sobressaem: uma é a identificação desse instrumento legal como forma de centralização do poder político; a outra corresponde ao receio dos municípios abarcados perderem parte de suas autonomias em favor do Estado. Para tais questões, o STF deu algumas respostas através do julgamento daquelas ADIs. Primeiro, a corte entendeu não haver transferência de competência quando determinados serviços são incluídos no rol das FPICs de dada RM, desde que seja garantida a participação dos entes municipais nas decisões atinentes a tais funções ou o compartilhamento da titularidade desses serviços (PAULA, 2013).

Quanto à centralização política, a corte reconheceu que a decisão de instituir RMs é exclusiva de cada Estado, sendo dispensada e considerada inconstitucional a exigência de prévia anuência municipal. A Constituição Federal é clara nesse ponto, mas, conforme as

alegações formuladas pelos requerentes das citadas ADIs, parece ter deixado margens a interpretações de que a criação de RMs seria uma forma dos Estados intervirem em assuntos municipais, algo que, no atual pacto federativo, só ocorre sob condições excepcionais.

Por fim, convém destacar o peso da jurisprudência estabelecida pelo julgamento da ADI 1842 – inclusive, sobre as reformulações da norma referente à instituição da RMGSL, a ser comentada mais adiante. Depois de analisar outras ADIs que contestam disposições normativas referentes à instituição de RMs no Brasil, Paula (2013) afirma que:

Em razão de sua abrangência, a ADI 1842 tornou-se o paradigma do STF sobre a titularidade dos serviços públicos nas RMs, notadamente o saneamento básico. Tanto que, interessados na discussão do tema, diversos estados postularam sua admissão como *amicuscuriae*, o que não foi permitido pelo Tribunal. Ademais, a decisão sobre a titularidade era aguardada não só pelos Legislativos e Executivos dos três níveis de governo, mas também pelo mercado de saneamento básico. (p. 23).

No estudo citado, a autora observou a recorrência de divergências por parte dos entes federativos no tocante aos respectivos papéis no processo de criação e operacionalização dos arranjos instituídos para as RMs. Ficou patente que grande parte das divergências não encontra respostas claras no texto da Constituição Federal, dada uma série de indefinições nesta esfera normativa, exigindo maior esforço interpretativo daquele tribunal. É o caso dos critérios de distinção legal entre RM, AU e Microrregião, do entendimento sobre o conceito e a titularidade das FPICs e da configuração dos arranjos previstos para tais unidades territoriais.

Nessas condições, o poder discricionário conferido aos estados para criarem e regularem por lei suas RMs tem se traduzido como um direito carente de definições constitucionais importantes para sua realização. Diante dos impasses aí gerados e do entendimento de que é necessária alguma padronização nacional do processo de instituição de RMs no país, foi proposto e aprovado um marco federal voltado a essa matéria, denominado de Estatuto da MetrÓpole.

O ESTATUTO DA METRÓPOLE: solução para controvérsias em torno da instituição de regiões metropolitanas.

Diante dos impasses em torno da instituição de RMs e do entendimento de que parte disso resultava da não padronização normativa federal do processo, em 2004, o então deputado federal Walter Feldman deu entrada no Projeto de Lei (PL) nº 3.460, para instituir o Estatuto da MetrÓpole (EM). Em 2013, a proposta recebeu um substitutivo, que, por sua vez, foi convertido no PL nº 5 de 2014, depois aprovado pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Recentemente, o EM teve uma nova redação, através da Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, mas ainda se presta a um dos intuitos da proposta original, o de oferecer definições jurídicas aos termos de maior controvérsia contidos no §3º do artigo 25 da Constituição Federal.

No art. 2º do EM, ao longo de nove incisos, encontram-se importantes definições jurídicas a serem observadas na formalização legal da gestão metropolitana. São oferecidos os conceitos tanto das “unidades territoriais urbanas”, isto é, RM e AU, como o de “metrópole” e, mais recentemente, o de “área metropolitana”. A expressão FPIC também recebeu definição própria, assim como seu modelo organizacional (a “gestão plena”) e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), concebido para ser um instrumento guia desse tipo de gestão pública.

Em relação às AUs, o EM as definiu como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (art. 2º, I). Antes de a lei receber nova redação, o conceito apresentado de RM a definia como sendo a AU que configura uma metrópole (cf. versão original do art. 2º, VII), e esta é conceituada da seguinte forma:

Art. 2º [...] V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

A nova redação da lei não alterou os conceitos de AU e de metrópole originalmente apresentados, porém reformulou o de RM, que passou a ser definida tal como se encontra no §3º, art. 25 da Constituição Federal. A reformulação consta no seguinte dispositivo:

Art. 2º [...] VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (BRASIL, 2018).

Nota-se que essa “nova” definição oferecida pelo EM reproduz a generalidade constitucional dispensada à matéria (e criticada por vários especialistas), pondo em risco, ou mesmo anulando, a intenção inicial de estabelecer um novo marco federal sobre o tema e com um conceito jurídico de RM ancorado em critérios definidos por órgão técnico – o que era uma das intenções iniciais da proposta do EM apresentada ao Congresso, qual seja, restringir a margem de arbitrariedade política sobre a classificação e seleção dos espaços a serem legalmente reconhecidos como RMs ou AUs.

A nova redação do EM introduziu também o conceito de “área metropolitana”³⁰, para se referir a uma das expressões espaciais do processo de conurbação metropolitana, a malha urbana da metrópole. Então, uma vez que a definição de RM contida nessa lei não mais exige a presença de cidades classificadas pelo IBGE como metrópole ou capital regional, o conceito de área metropolitana acaba por assumir o papel de ser a representação jurídica dos espaços em metropolização, mas sua identificação não ficou a cargo desse órgão federal.

Outro conceito incluído no EM pela Lei nº 13.683/2018 é o de “governança interfe-

30 VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

derivativa das funções públicas de interesse comum” (GIFPIC). Encontrado no inciso IX do art. 2º, esse conceito se complementa com o de “governança interfederativa”, definida, no mesmo artigo, como sendo o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV). E, segundo a lei, quando tal governança se dá “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”, ela é denominada de GIFPICs (art. 2º, IX).

Em relação às FPICs, o EM as define como sendo toda “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município isoladamente seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II). Logo, estabelece o princípio da subsidiariedade como critério de identificação das funções metropolitanas de gestão pública. O princípio foi adotado pelo ministro Ricardo Lewandowski do STF, nos julgamentos da ADI 2340/SC, para diferenciar “interesse local” (municipal) e “interesse comum” (estadual ou metropolitano). Para o magistrado, a operacionalização desse princípio implica que “a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz” (LEWANDOWSKI, 2004, p. 266 apud PAULA, 2013, 40-41). A lei não especifica quais são as funções passíveis de serem atribuídas à gestão das RMs ou AUs, mas exige que os estados as definam através das leis que instituem essas regiões (art. 5º, II).

Quanto à organização das FPICs, o EM traz o conceito de “gestão plena”, definida como sendo a condição de certa RM ou AU cuja instituição formal atende a três pré-requisitos: “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (art. 2º, II). E, conforme o art. 8º da norma, a estrutura da “governança interfederativa” deve conter:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Quanto ao “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado” (PDUI), a lei o institui como o principal norteador das FPICs, instrumento que “estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (art. 2º, VI). O PDUI deve ser instituído por lei estadual (art. 10), além de elaborado e aprovado de forma conjunta pelos representantes que compõem a estrutura de governança interfederativa prevista no art. 8º, antes de ser remetido à apreciação da Assembleia Legislativa (art. 10, § 4º). No mais, a vigência desse instrumento regional não desobriga os municípios por ele abrangidos de elaborarem seus respectivos planos diretores (art. 10, § 2º), e sim exige que tais planos locais devam ser compatibilizados ao PDUI da respectiva RM ou AU na qual o município se encontra (art. 10, § 3º).

De início, o EM exigia que o PDUI fosse aprovado em até 3 anos; ou a partir da cria-

ção de novas RMs e AU ou, para as já existentes, da data de entrada em vigor da lei. O mesmo valia para a compatibilização dos planos diretores dos municípios inseridos nessas regiões. Caso deixassem de tomar as devidas providências para o cumprimento desses prazos, governadores, prefeitos ou “agente público que atue na estrutura de governança interfederativa”, incorreriam em ato de improbidade administrativa, conforme art. 21 do EM. Para as RMs existentes em 2015, a data limite era até 13 de janeiro de 2018, porém, por meio da Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, o prazo seria estendido até para 31 de dezembro de 2021. Hoje, não há mais tais prazos nem previsão de sanção, pois a Lei nº 13.683/2018 revogou o artigo 21 do EM.



CAPÍTULO 3

BANALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

3.1 A MANIFESTAÇÃO DA “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”

Há uma interpretação corrente segundo a qual a União, por iniciativa governamental, ao criar as primeiras nove RMs do Brasil, não objetivou apenas dá um formato institucional ao fenômeno metropolitano, mas também constituir um novo meio de exercer controle sobre políticas estaduais e municipais em espaços estratégicos aos planos da esfera federal (cf., dentre outros, SOUZA, 2003, 2004; HAMESTER, VOLPI, JOBIM, 2001; MOURA, FIRKOWSK, 2001; NOGUEIRA, 2011). E, segundo tal entendimento, isso teria feito com que os territórios instituídos como RMs não coincidisse exatamente com os espaços onde a metropolização se fazia presente no país.

Em acordo com essa interpretação, Cunha (2005, p. 201) afirmou que, durante a década de 1970, “nem todas as nove regiões institucionalizadas apresentavam efetivamente o caráter metropolitano, como era o caso de Curitiba e Belém”. Já para Araújo Filho (1996), houve também o preterimento de cidades que, em seu entender, apresentariam plenas condições de serem incluídas no rol das RMs criadas na década de 1970, mas não foram. Nas palavras desse autor,

É importante que se compreenda que a escolha das nove áreas metropolitanas obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas. A prova disso é que ficaram de fora cidades como Santos, Goiânia, Campinas, que poderiam perfeitamente se enquadrar em alguns dos critérios mais importantes de uma área metropolitana (ARAÚJO FILHO, 1996, p. 57).

Por sua vez, Francisconi e Souza (1976 apud CUNHA, 2005, p. 103), em texto publicado quase dois anos após o fato ocorrido, afirmaram que a seleção das primeiras RMs no Brasil pode “ter sido motivada, principalmente, por razões de ordem política, de prestígio regional, e menos por dificuldades metodológicas”, e acabando por gerar “consequências paradoxais e contraditórias”, tais como: a exclusão da região Campinas-Valinhos, que, para os autores, apresentaria problemática metropolitana mais complexa do que Belém ou Fortaleza; ou a escolha de Curitiba, em detrimento de Londrina e Maringá, cidades que, segundo os autores, apresentavam relacionamentos mais intensos que a capital paranaense com algumas de sua região (FRANCISCONI; SOUZA, 1976 CUNHA, 2005, p. 103).

Defendendo que a instituição das RMs na década de 1970 se deu “no bojo de uma política nacional de desenvolvimento urbano, intimamente relacionada à expansão das multinacionais como forma de produção industrial e à consolidação da metrópole como *locus* de tal processo”, Moura e Firkowski (2001, p. 105) também questionaram os critérios adotados para selecionar as cidades abarcadas. Para as autoras, “a inclusão de certas cidades no conjunto das regiões metropolitanas criadas naquele momento demonstrou sinais de fragilidade na concepção dos critérios que orientaram a seleção” (*idem*), e, como exemplo, citam os casos de Belém e de Curitiba.

As opiniões acima demonstram a recorrência do entendimento de que a seleção territorial das RMs durante o Regime Militar não se limitou aos espaços da metropolização brasileira. Segundo essa linha interpretativa, defendida por muitos especialistas, algumas cidades teriam sido selecionadas em detrimento de outras que apresentariam maiores

evidências de dinâmicas metropolitanas. Seria como se essas cidades não merecessem o “título” de metropolitanas, dada a incipiência ou inexistência do processo de metropolização nos municípios em questão.

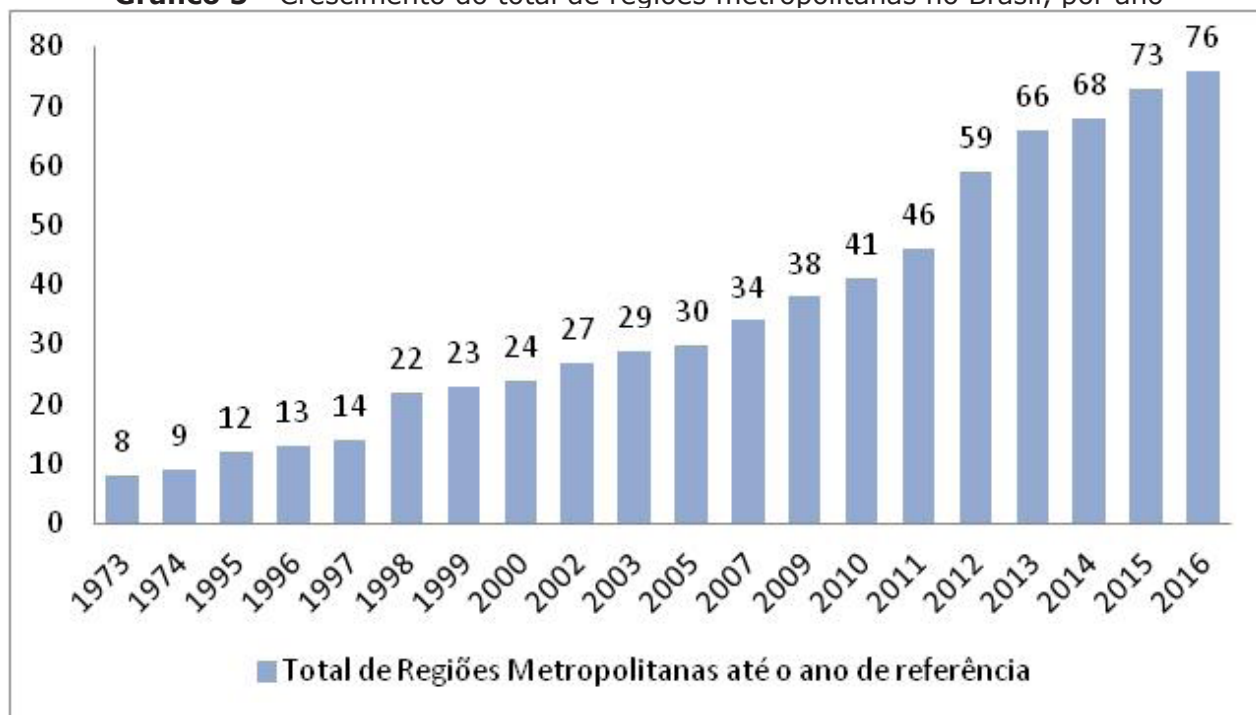
Porém, nos termos da ordem constitucional vigente na época, a presença da metropolização não era condição necessária para que dado conjunto de municípios fosse instituído como RM. Como visto, a Constituição de 1967 em nada restringia a aplicação de tal instituto às áreas conurbadas por metrópoles, pois se referia, como contexto fático dessa regionalização, a municípios que integrassem “a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Art. 157, § 10).

E mais, a União teve o aval técnico, uma vez que a seleção daquelas nove RMs estaria baseada em estudos colaborativos entre o Ministério do Planejamento (via Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, atual IPEA) e o IBGE (ARAÚJO FILHO, 1996). Assim como Araújo Filho faz na obra citada, Davidovich (2015) destacou a importância do seminário sobre “polos de desenvolvimento” promovido pelo EPEA no Recife, em 1966. Segundo a autora, a seleção federal das RMs teve como referência os nove “polos de desenvolvimento” identificados nos trabalhos apresentados naquele seminário. Além do mais, antes de serem instituídas como tais, as cidades-sede de cada RM já haviam sido nomeadas de “metrópoles” pelo IBGE em estudos preliminares da década de 1960 (1967a, 1967b), cuja versão final foi publicada em 1970 (IBGE, 1970).

Polêmicas à parte, a tese de que a instituição de RMs no Brasil ultrapassa os espaços metropolitanos se confirma (e salta aos olhos) no contexto pós-1988, quando os Estados puderam e começaram a estabelecer em seus territórios tais formas regionais. Com o fim do Regime Militar, a busca pela descentralização do poder político deu a tônica da retórica política nacional, que, em um primeiro momento, foi marcada por um municipalismo quase isolacionista, mas, progressivamente, começou a cortejar formas de cooperação interfederativa, como, por exemplo, consórcios públicos, comitês de gestão e, mais recentemente, a instituição de RMs (AZEVEDO; GUIA, 2004).

Inseparável dos aspectos políticos do processo, o regime constitucional estabelece condicionantes favoráveis à ampliação do número de RMs no Brasil. Diferente do regime anterior, hoje o poder de se instituir tais regiões encontra-se pulverizado entre os Estados da federação, bem como ocorre com as figuras da AU e da Microrregião. Desde que receberam tal competência, os Estados criaram 76 RMs até o final de 2018 – além de três RIDEs e quatro AUs. A cronologia do processo revela o acentuado crescimento de RMs criadas depois de 1988, como se vê no Gráfico 5.

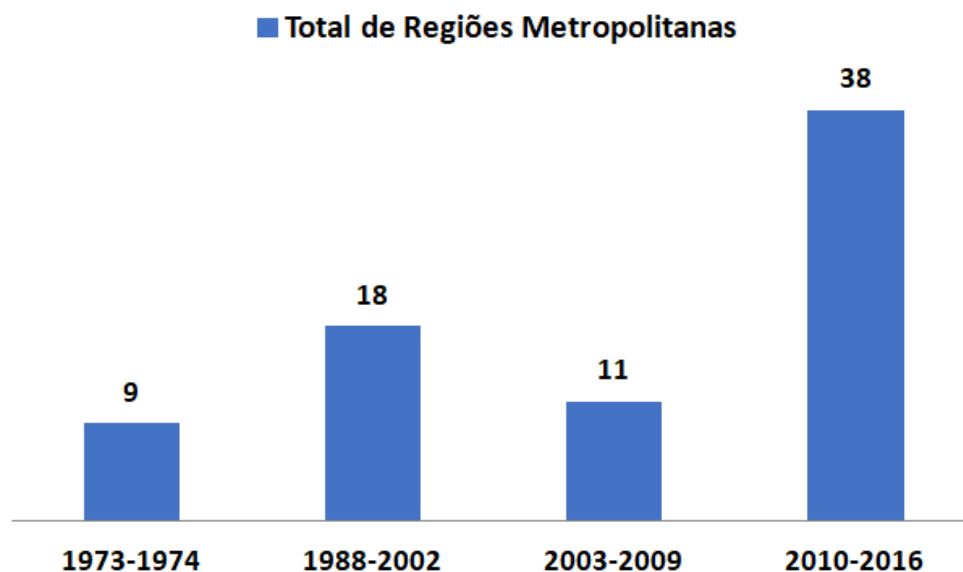
Gráfico 5 - Crescimento do total de regiões metropolitanas no Brasil, por ano



Fonte: Elaborado a partir das leis de criação das respectivas RM.

No Gráfico 6, são identificados quatro períodos nos quais a criação de RM se deu em ritmos distintos. O primeiro corresponde às nove instituídas pela União nos anos de 1973 e 1974. Depois, entre 1988 e 2002, criaram-se mais 18 RMs, excetuando-se as refundações legais necessárias. No terceiro intervalo, que tem o ano de criação do Ministério das Cidades, 2003, como marco inicial e se estende até 2009, formalizam-se mais 11 regiões. Já o maior ritmo é registrado no quarto período, pois, em seis anos (de 2010 até 2016), foram criadas 38 RMs – isso simultaneamente aos trabalhos da Comissão Especial do Estatuto da Metrôpole (2011-2014) e de sua promulgação em forma de lei em 2015.

Gráfico 6 - Crescimento de regiões metropolitanas no Brasil, por período

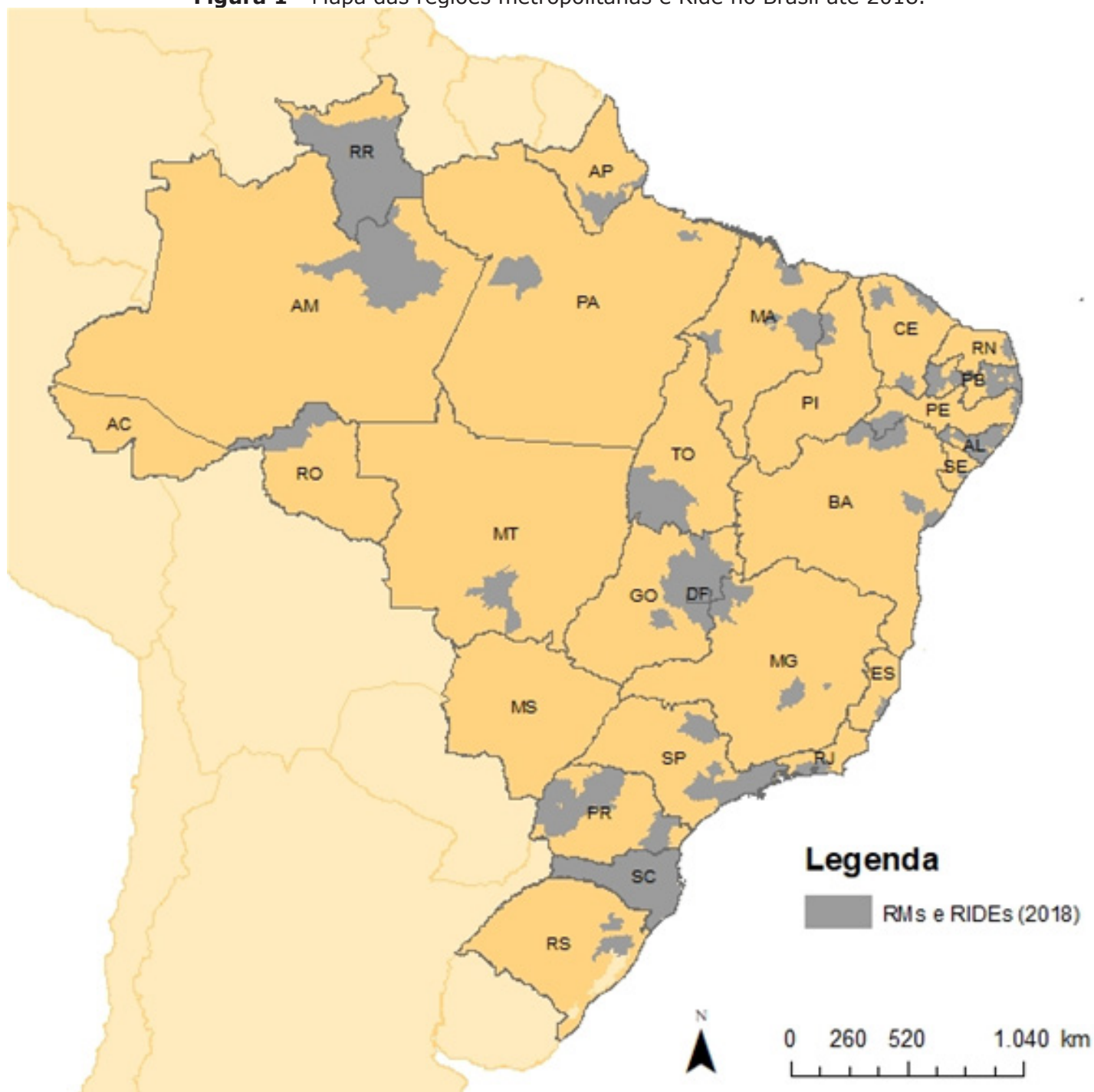


Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Vendo apenas pelo prisma da lei, estaríamos, então, diante de uma realidade nacional marcada por espaços metropolitanos. Nessa perspectiva, quase todos os estados

brasileiros apresentariam pelo menos uma metrópole ou região em processo de metropolização (Figura 1), com exceção do Mato Grosso do Sul e do Acre.

Figura 1 - Mapa das regiões metropolitanas e Ride no Brasil até 2018.



No mapa da expansão do número de RMs criadas no Brasil, os estados de Roraima, Alagoas e Santa Catarina despontam como os que mais difundiram sobre seus territórios esse tipo de regionalização administrativa. O estado catarinense, aliás, institucionalizou 100% de seu território como sendo metropolitano.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

No entanto, o rápido aumento do número de RMs formais não corresponde à realidade espacial desse fenômeno metropolitano no país. Isso quando consideradas análises da urbanização do espaço brasileiro como as da série "regiões de influência das cidades" (Regic), produzidas pelo IBGE nos anos de 1987, 1993 e 2007 (IBGE, 1987, 2000, 2008). Segundo a última Regic (IBGE, 2008), até 2007, existia no país 12 metrópoles, quais sejam: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo

Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

As doze cidades classificadas pelo IBGE como metrópoles também são sede de RMs ou, no caso de Brasília, de Ride. Então, se a presença da metrópole é o pressuposto da área metropolitana, nesses casos existiria concordância entre a representação espacial da lei e as respectivas condições empíricas das regiões instituídas como metropolitanas. Nas demais situações, sem conter cidade cujas configurações espaciais a caracterizem como metrópoles, a condição metropolitana se dá apenas enquanto ficção jurídica e produto de uma regionalização política.

Isso não significa que, além das metrópoles identificadas pelo IBGE, em outras cidades brasileiras os processos urbanos não estivessem (nem estejam) formando espaços metropolitanos. Inclusive, em 2015, o órgão federal identificou 26 espaços cuja dinâmica e configuração evidenciam processos e formas típicos da metropolização (IBGE, 2015). Apesar de nem todos abarcarem cidades com perfil metropolitano, esses espaços apresentaram indicadores próximos aos lineares da categoria “metrópole” utilizada pelo IBGE. São as áreas classificadas como grande concentração urbana (GCU), um tipo de arranjo populacional (AP) de maior porte.

Para o IBGE (2015), os APs são recortes espaciais nos quais municípios foram agrupados segundo critérios de integração “medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo ou a contiguidade urbana” (p. 4). Já o conceito de GCU refere-se aos APs “acima de 750.000 habitantes e os municípios isolados (que não formam arranjos) de mesma faixa populacional”, considerados também segundo “a magnitude de sua forma e dos seus aspectos econômicos” (IBGE, 2015, p. 49).

Vistas a partir da hierarquia dos centros urbanos (IBGE, 2008), as GCUs revelam três situações. A mais óbvia é o fato de doze delas incluírem as metrópoles identificadas pelo IBGE³¹ – afinal, as condições distintivas das GCUs estão implícitas na categorização dos espaços metropolitanos. O mesmo acontece com as 11 cidades de nível imediatamente inferior ao das metrópoles, isto é, as capitais regionais A (que é a primeira das três classes desse nível, diferenciadas pelas letras A, B e C)³². Por fim, das 39 capitais regionais C³³, três³⁴ são abrangidas por GCU (Figura 2).

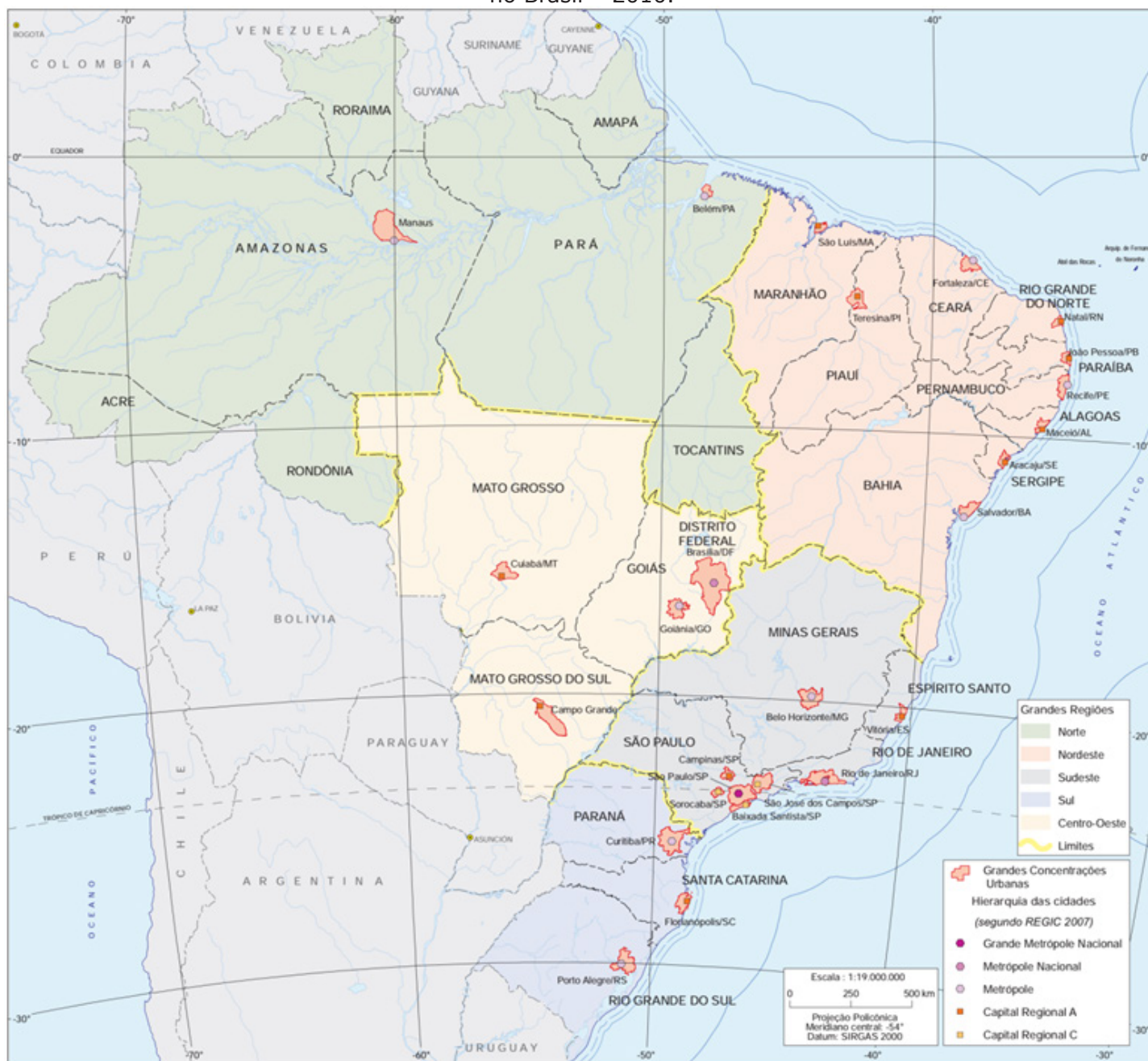
31 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Salvador, Brasília, Fortaleza e Curitiba.

32 Teresina, Aracaju, Florianópolis, Cuiabá, Campo Grande, Campinas, Vitória, São Luís, Natal, Maceió e João Pessoa.

33 Criciúma, Boa Vista, Uberaba, Marabá, Mossoró, Pouso Alegre, Sobral, Arapiraca, Ipatinga, Araguaína, Teófilo Otoni, Pelotas, Caruaru, Araraquara, Piracicaba, Macapá, Cachoeiro de Itapemirim, Presidente Prudente, Sorocaba, Governador Valadares, Santarém, Marília, Rio Branco, Campos dos Goytacazes, Novo Hamburgo, Juazeiro do Norte, Ponta Grossa, Petrolina, Araçatuba, Divinópolis, São José dos Campos, Bauru, Volta Redonda, Dourados, Varginha, Ijuí, Imperatriz, Santos e Barreiras.

34 Sorocaba, São José dos Campos e Santos.

Figura 2 - Mapa da distribuição das grandes concentrações urbanas e a hierarquia das maiores cidades no Brasil – 2010.



Fonte: IBGE (2015, p. 50).

Assim, as GCU reúnem cidades situadas nos dois primeiros níveis da hierarquia dos centros urbanos, isto é, o das metrópoles e o das capitais regionais. Por apresentarem alta integração intermunicipal (IBGE, 2015) e ampla área de influência (IBGE, 2008), tais espaços são fortes candidatos à regionalização metropolitana, mesmo sem metrópole consolidada. Tenha sido ou não essa a razão, o fato é que quase todas as APs classificadas como GCUs atualmente fazem parte de alguma RM ou RIDE, com exceção da de Campo Grande, no estado do Mato Grosso do Sul. Mesmo assim, o número de RMs nessa condição ainda é pequeno, em relação ao total.

Diante dos dados apresentados, constata-se a banalização da criação legal de RMs no Brasil, isto é, o uso generalizado desse instituto sobre espaços sem evidências da metropolização. Nestes casos, ocorre uma metropolização institucional, em vez de espacial, porque, enquanto esta constitui de fato a metrópole, aquela faz surgir, aos olhos da Lei

e do Estado, uma metrópole formal – título que recai, em regra, sobre a cidade de maior porte populacional da RM. Por se tratar de representação legal sem a devida correspondência empírico-espacial, estas cidades têm sido denominadas de “metrópole de papel”, como fez Cunha (2005) ao tratar do caso de Londrina. Mas, à semelhança da espacial, a metropolização institucional pressupõe integração entre cidades, e não só a da conurbação, implica também algum tipo de integração política ou administrativa entre representantes de cada cidade da região. Então, valendo-se do ensejo metafórico da “metrópole de papel”, doravante a instituição de RM sobre espaços sem indícios de conurbação metropolitana será denominada de “metropolização de papel”, no intuito de fazer alusão ao imperativo e pressuposto de integração institucional entre cidades compreendidas por esse tipo de regionalização política.

3.2 A VIABILIDADE LEGAL DA “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”

Como produto de decisões legislativas, a metropolização de papel no Brasil deve ter sua viabilidade legal garantida, caso contrário os fundamentos formais do fenômeno incorreriam em vício de nulidade processual. E, dentre as condicionalidades legais impostas, as das disposições constitucionais são a de maior importância, por se situarem no topo hierárquico do ordenamento jurídico do país. Por isso, cabe analisar a viabilidade legal do fenômeno a partir da Constituição Federal e dos diplomas constitucionais próprios de cada Estado.

No caso da Carta Magna, além da generalidade do tratamento conferido à matéria, o vazio de definições conceituais e a equivalência funcional das regiões previstas são tidos como fatores do alto grau de arbitrariedade na seleção dos espaços instituídos como RM, AU ou Microrregiões. Foi visto, em capítulo precedente, que tais condições realmente constam na Lei Maior do país e, dada a liberdade legislativa que confere aos Estados, têm sido alvo de críticas. Cabe agora demonstrar como tais características podem revestir de legalidade a criação de RM onde inexistente a metropolização espacial, quando se parte de uma interpretação não sistemática da norma.

A respeito do vazio conceitual, ele se refere especificamente à ausência de definições que permitam identificar e diferenciar cada tipo regional designado no art. 25, §3º da Constituição Federal. Aliado ao fato da lei não prever posterior regulamentação federal nesse sentido, o texto constitucional dá assim margem aos estados para adotarem classificações regionais próprias. Além disso, para o exercício da competência legislativa sobre a matéria, os Estados não são obrigados a apresentarem definições formais de RM, AU e Microrregiões, bem como nada os impede de assim fazer segundo os próprios critérios de classificação, sempre dentro dos limites constitucionais.

Na esfera estadual, apenas a constituição do Espírito Santo e a de São Paulo estabeleceram, em suas versões originais, algum tipo de diferenciação conceitual das unidades regionais aqui em questão. Em ambas as normas, as categorizações adotadas levam em consideração fatores que refletem graus diferenciados de urbanização e de integração funcional entre os municipais, colocando no topo da hierarquia as RMs, em seguida as AU e, na base, as Microrregiões. Cada uma a seu modo, as definições de RMs utilizadas pressupõem a existência de centros com características metropolitanas.

Quanto à equivalência funcional entre as regiões previstas no art. 25, §3º, da Constituição Federal, ela é reproduzida também nas constituições estaduais, o que não poderia ser diferente. Afinal, o dispositivo constitucional é expresso e claro, ao estabelecer igual objetivo para a instituição de RMs, AUs e Microrregiões, qual seja, o de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Então, onde não há legislação estadual impondo diferenciação conceitual entre tais regiões, o critério adotado pode ser apenas o funcional, quando atendidos os outros pré-requisitos constitucionais, o da lei complementar e o da contiguidade do agrupamento de municípios.

Em relação à generalidade do tratamento conferido pela Constituição Federal aos institutos da RM, AU e Microrregião, tal característica, a princípio, não deveria causar maiores dificuldades no exercício desse direito, pois é uma forma de garantir aos estados que legislem sobre essa matéria em conformidade com as respectivas particularidades, tanto políticas como espaciais. Em outras palavras, o cunho genérico conferido à questão metropolitana no texto constitucional permitiria, em teoria, “o surgimento de formatos institucionais flexíveis, mais condizentes com as diferentes realidades regionais” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 101). É, portanto, um formato antagônico ao modelo padronizado e centralizador adotado durante a década de 1970 no país.

Porém, em se tratando de instituição de RMs, a maioria das constituições estaduais também são vagas e gerais, assim como a Carta Maior do país. Quando optaram por tal solução, os constituintes de 1989 repassaram aos legisladores ordinários dos respectivos estados o poder de decidirem sobre os critérios complementares para a seleção dos territórios a serem instituídos como RMs, AUs ou Microrregiões, sempre de acordo com ditames constitucionais. O resultado, em geral, foi um conjunto de leis mais ou menos díspares e a banalização da criação institucional de RMs.

Com isso, conclui-se que, tanto no diploma federal como na grande maioria dos estaduais, não houve a preocupação de condicionar a criação de RMs à necessidade de seguir critérios pautados na espacialidade metropolitana. Em contraste com o modelo anterior, a atual Constituição Federal deu ampla margem legislativa para cada Estado definir seus parâmetros de seleção dos espaços instituídos como metropolitanos. Essa maior capacidade discricionária permite adoção de soluções institucionais com tempestividade, isto é, adequadas aos respectivos contextos e projetos políticos, porém também viabiliza o fenômeno da “metropolização de papel”.

3.3 ESTATUTO DA METRÓPOLE E SEUS LIMITES PARA À “METROPOLIZAÇÃO DE PAPEL”

No ano em que o EM foi proposto, em 2004, o Brasil contava com 28 RMs oficialmente criadas, e outras 44 foram instituídas até a sua aprovação em forma de lei. Desde o início, um dos escopos da proposta era o de estabelecer um conjunto de critérios que servissem como referência nacional a tal processo, bem como para as demais regiões administrativas previstas no art. 25 da Constituição Federal, inclusive as definindo de modo a dar coerência entre a representação legal e a real condição espacial. Havia, portanto, intenção em estabelecer limites jurídicos à banalização das RMs no país, a partir de conceitos lastreados por critérios de aplicação nacional e empiricamente mensuráveis.

Entre as justificativas para a instituição do EM, alegou-se haver uma “ausência do regional urbano” no então ordenamento jurídico do país, pois a Carta Maior teria dado, via os art. 182 e 183, a devida atenção à “normatização do desenvolvimento municipal”, sem fazer o mesmo “quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência” (BRASIL, 2004, p. 17). O texto do projeto, aliás, reproduz o entendimento (equivocado) de que existia, até então, uma “absoluta falta de critérios na formalização jurídico-institucional das unidades regionais como hoje concebidas” (BRASIL, 2004, p. 18), e complementa:

A ausência de qualquer critério mais diretamente ligado aos diferentes tipos e escalas do fenômeno da urbanização incontrolada dificulta que a União, Estados e Municípios, por não terem referências uniformizadas, tomem medidas adequadas ao enfrentamento dos problemas das diferentes escalas de aglomerações regionais urbanas. (BRASIL, 2004, p. 18)

Desta forma, insistia-se na importância de conceituar as “diferentes escalas e tipos de Unidades Regionais Urbanas”, denominação genérica para RM, AU, Microrregião e RIDE. O projeto original exigia da União a produção de “um conjunto de critérios técnicos de referência nacional” para “a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas” (art. 3º, III)³⁵, isso por meio de uma futura pesquisa, batizada de “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”³⁶ e que seria realizada em até três anos após a publicação da lei sugerida (art. 5º)³⁷. Até que se produzisse tal tipologia espacial, foram oferecidas definições para cada unidade regional tratada, conforme o art. 6º do projeto de lei, nos seguintes incisos:

I – região metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional;

b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região;

c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;

d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região.

II – aglomeração urbana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

35 Na íntegra: “Art. 3º – A Política Nacional de Planejamento Regional Urbano reger-se-á pelas disposições desta Lei e pelas demais normas a ela pertinentes e tem, por objetivos gerais: [...] III – promover, por meio da União, a elaboração de um conjunto de critérios técnicos de referência nacional, que contemple, entre outros, aspectos estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais de centros urbanos na rede brasileira de cidades, visando a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas;” (BRASIL, 2004, p. 2)

36 Certamente, a proposta visava uma nova versão do estudo homônimo produzido pelo IPEA durante os anos de 1997 a 1999 e publicado em série de seis volumes (IPEA, 2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2001d, 2002).

37 Na íntegra: “Art. 5º – Para o atendimento do disposto no inciso III, do artigo 3º desta Lei, a União realizará, a cada 10 (dez) anos, pesquisa de âmbito nacional, denominada Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, com o objetivo de proceder, regionalmente, a análise de configuração e tendências da rede brasileira de cidades, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais, a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas.” (BRASIL, 2004, p. 3)

- a) um núcleo central com, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 2% (dois por cento) da população nacional;
- b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região;
- c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região;
- d) urbanização contínua em, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos Municípios componentes da região.

III – microrregião: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:

- a) um núcleo central com, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população do País;
- b) taxa de urbanização acima de 40% (quarenta por cento) no Município central;
- c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário do município central de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento).

IV – região integrada de desenvolvimento econômico (Ride) é o agrupamento de Municípios limítrofes, localizado em mais de um Estado ou entre Estados e o Distrito Federal, que, de acordo com as características estabelecidas nos incisos I e II deste artigo, será denominada, respectivamente, região metropolitana – RIDERM, aglomeração urbana – RIDE-AU ou microrregião – RIDE-MR. (BRASIL, 2004, p. 3-4)

Como se vê, os critérios propostos se baseavam em indicadores relativos ao porte populacional, ao grau de urbanização e ao percentual de ocupação das populações municipais nos setores secundário e terciário, além da abrangência da “urbanização contínua” entre municípios. Adota-se, portanto, uma escala de grandeza quantitativa do fenômeno urbano, em que a RM está no primeiro nível, a AU no intermediário e a Microrregião no último, pois quanto maiores fossem os valores dos indicadores encontrados para dado conjunto de municípios, mais próximo do nível metropolitano ele estaria. Em relação às RIDEs, estas representariam RMs ou AUs situadas em mais de um estado ou entre estados e o Distrito Federal, conforme o art. 6º, parágrafo IV, do PL.

Não faltaram objeções à escolha daqueles parâmetros, como as de Moura e Firkowski (2008, p. 3), que os consideraram “completamente superados por se pautarem exclusivamente em critérios demográficos e de ocupação, como se apenas a ordem de grandeza fosse o diferenciador”. Para exemplificar as possíveis limitações da conceituação proposta, as autoras citam a exigência de haver mancha urbana contínua entre, pelo menos, 50% dos municípios de uma região para que ela fosse enquadrada na categoria metropolitana, concepção que destoaria de “todas as evidências [que] apontam para a menor importância da continuidade física” (idem).

Em sua tramitação, a primeira versão do PL do EM também recebeu críticas e sugestões de mudanças na esfera política, em especial quanto aos critérios das conceituações regionais adotadas. Sobre isso, o então relator do projeto, o deputado Zezéu Ribeiro, pontuou ser questionável o detalhamento dos critérios de caracterização das regiões consideradas, e, para sustentar sua alegação, fez a seguinte ponderação:

Se a definição dos padrões uniformes já seria, por si, problemática, em face da diversidade regional que marca o País, mais grave ainda é o fato de os critérios previstos no projeto de lei serem inaplicáveis (BRASIL, 2013, p. 10).

Na verdade, os critérios do PL 3.460/2004 não eram “inaplicáveis”, como alegado na citação acima, porém, caso os Estados os adotassem, haveria redução drástica do número de RMs criadas no país. Aliás, o próprio relator do projeto chegou a afirmar que, se aplicados os pré-requisitos quantitativos da proposta, restaria somente as RMs de São Paulo e a do Rio de Janeiro, “esta última apenas se considerarmos as cidades do Rio de Janeiro e de Niterói como polos” (BRASIL, 2013, p. 10). Mas, segundo as estimativas do IBGE, no ano em que o projeto foi protocolado, em 2004, a capital paulista concentrava 5,97% da população nacional, enquanto a do Rio de Janeiro e a do município de Niterói respondiam por 3,33% e 0,26%, respectivamente. Logo, apenas a RM paulista se enquadrava na categoria metropolitana da proposta legislativa, por possuir “um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País” (art. 6º, I, alínea a). No caso fluminense, com 3,59% do total nacional, a soma da população da capital com a de Niterói não atingia o patamar mínimo do nível metropolitano, isto é, ter dois polos com, pelo menos, 4% da população nacional (idem).

Apesar de apontar inconstitucionalidades e falhas jurídicas no PL 3.460/2004, o relator da matéria afirmou, em seu parecer, que não se poderia rejeitar por completo a proposta, tendo em vista a relevância da questão metropolitana no Brasil. O deputado, então, entendeu ser “inevitável” a proposição de um marco legal que trouxesse “o tema para o âmbito da legislação de aplicação nacional, sem incorrer nos equívocos apontados, nem colidir com a autonomia dos Estados e Municípios” (BRASIL, 2013, p. 11). De fato, durante os debates nas comissões encarregadas da análise do projeto legislativo em questão, o viés quantitativo das definições regionais do texto original não foi mantido na sugestão do substitutivo apresentado no parecer do então relator, publicado em 2013, que, por sua vez, resultou no PL nº 5/2014.

Com um novo texto, o PL do EM apresentado em 2014 não fixou patamares quantitativos para o enquadramento de territórios estaduais dentro das três categoriais regionais previstas no art. 25, §3º da Constituição Federal. Em seu lugar, optou-se por definições que, além de atender os pré-requisitos constitucionais, estivessem condizentes com conceituações adotadas pelo IBGE e o IPEA – este em especial, por ter produzido estudo (IPEA, 2010), que, segundo Costa, et al. (2018), foi uma das referências utilizadas pelo relator da primeira proposição legislativa do EM para a redação do substitutivo do projeto original, além do órgão ter tido participação ativa em audiências públicas promovidas para discussão e elaboração do projeto de lei.

Aliás, na nova proposta, optou-se por não incluir a RIDE como uma das unidades regionais urbanas, por entendê-la se tratar de “um instrumento de desenvolvimento regional, sem foco específico no caráter urbano” (BRASIL, 2013, p. 11). Segundo consta no parecer analisado, o dispositivo constitucional que baseou a criação das RIDEs, o art. 43,

refere-se tão somente a regionalizações voltadas às ações da União, “e não à governança de funções públicas que são de interesse comum de Municípios limítrofes”. Como exemplo, o relator cita a regionalização atrelada à criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que, segundo ele, seria uma forma de RIDE sem estar restrita ao espaço urbano. E, como alternativa, foi proposta a figura das RMs instituídas sobre territórios de mais de um estado, desde que legalmente aprovadas pelas respectivas assembleias dos entes envolvidos.

Também não foi incluído um conceito de Microrregião, por ser considerada uma forma regional não restrita à realidade urbana, como no caso das RIDES³⁸. Além disso, o relator julgou ser equivocada a definição sugerida de Microrregião, pois, em seu entender, o critério utilizado enfocava “apenas o aspecto urbano, enquanto o IBGE, por exemplo, trabalha o conceito de microrregiões a partir da homogeneidade geográfica em sentido amplo, abarcando aspectos físicos, sociais e econômicos, entre outros” (BRASIL, 2013, p. 10-11). Em contrapartida, a nova redação do PL passou a prevê que, nos casos em que coubessem, as disposições do EM seriam aplicadas “às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas” (art. 1º, §1º, I).

O substitutivo do PL 3.460/2004 se limitou a definir RM e AU, mas, para diferenciá-las, introduziu um conceito de metrópole. Na proposta, a RM nada mais seria do que a AU que configurasse uma metrópole. A ideia era fazer da cidade metropolitana mais do que pressuposto da instituição de uma RM, deveria ser pré-requisito necessário, ou, se valendo de um jargão do Direito, uma condição *sine qua non* para uma dada região ser reconhecida, pelo prisma da lei proposta, como metropolitano. Aprovado pela comissão especial encarregada de seu parecer, o projeto legislativo seguiu sua tramitação e foi transformado em lei com essa mesma articulação conceitual entre as definições de AU, RM e metrópole.

Sancionado o EM, a iniciativa de conceber a RM como território que necessariamente apresente, ao menos, uma metrópole foi vista, entre especialistas no assunto, como um avanço para barrar a banalização da criação desses territórios no país. Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), por exemplo, viram como positivo o fato da norma adotar essa diretriz, além de comentarem sobre a possível redução do número de RMs instituídas no Brasil, caso os estados a sigam:

Sem dúvida, a busca da definição da metrópole com base em um conceito elaborado e mensurado empiricamente representa um avanço louvável. A sua aplicação implicaria em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 78 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), e estas provavelmente não contariam com os 1308 municípios que atualmente as compõem, mas haveria uma reconfiguração desse quadro, levando a diminuição das regiões metropolitanas e dos municípios que as integram. (on-line, n.p)

38 Essa justificativa foi referida oralmente pelo relator no dia 26 novembro de 2013, durante sua leitura do parecer, na reunião da Comissão Especial encarregada da análise do PL nº 3460/2004. O áudio dessa reunião está disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/34715>.

Na ocasião, os autores se referiam à versão original da Lei 13.089/2015, que postulava ser a presença da metrópole uma condição necessária à RM alinhada as suas definições e diretrizes. Eles, portanto, tinham base legal para conjecturar a possibilidade de redução do número de RM criadas no Brasil e do total de municípios abarcados por elas. Para dimensionar o quanto seria tal redução, os autores recorreram ao Regic-2007, no qual o IBGE havia identificado apenas 12 metrópoles na rede urbana brasileira, abrangendo aproximadamente 172 municípios, “um quadro bastante distinto daquele desenhado pela definição das leis estaduais” (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR; RODRIGUES, 2015, n.p).

Porém, o conceito de metrópole empregada na pesquisa do IBGE não é o mesmo do EM, nem a norma exige tal identidade. O que a lei estabelece é a exigência de se fundamentar a identificação empírica da metrópole por ela definida a partir dos critérios adotados pelo IBGE. Essa é uma das razões para se tomar o Regic-2007 como referência válida à decisão de se instituir RMs constituída por espaços que se enquadram na definição de metrópole apresentada no art. 2º, inciso V, da lei comentada.

Para a jurista Santos (2018), o EM não indica claramente quais seriam os critérios do IBGE a serem ponderados na identificação legislativa da metrópole, nem como passarão a orientar os entes federados, apenas se limita “a mencionar o que deverá ser considerado na fixação dos critérios para delimitação da região de influência de uma capital regional” (SANTOS, 2018, p. 463-464). Nesse caso, a autora se refere aos indicadores estabelecidos no Parágrafo Único do art. 2º da lei, quais sejam: os “bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes” (BRASIL, 2015).

Segundo Santos (2018), existiriam duas interpretações possíveis para solucionar aquela lacuna na lei: 1) uma é a de que o EM teria delegado ao IBGE a “competência legislativa para definir quais são os critérios a serem observados pelos estados (entes autônomos) para a criação das unidades regionais”; 2) a segunda alternativa seria “entender que a matéria deverá ser objeto de ato legislativo regulamentar, para fins de previsibilidade e de maior tecnicidade da definição do ‘metropolitano’” (SANTOS, 2018, p. 464).

Diante do impasse, Santos (2018) alega que estudiosos do assunto haviam indicado, em fóruns de debates, o uso dos critérios adotados no Regic-2007 como para a identificação da metrópole definida na Lei 13.089/2015. A solução se justificaria, segundo a autora, principalmente devido o fato de o EM ter utilizado “tipologias e conceitos que foram criados pelo Regic, tais como influência nacional e área de influência de uma capital regional” (SANTOS, 2018, p. 464). O estudo, aliás, é referência recorrente em trabalhos com comparativos entre o quadro metropolitano instituído pela política e o identificado por estudos com base teórico-metodológica.

Dados os motivos apresentados, os critérios do Regic e das suas eventuais atualizações, podem fundamentar a aplicação da Lei 13.089/2015. A utilidade é patente quando se trata de mensurar se a área de influência de certa cidade corresponde à área da “metrópole” que a lei concebe. Porém, o conceito do Regic-2007 é mais restritivo do que o conceito da definição legal, pois não inclui nessa categoria as capitais regionais, apenas as reconhece como centros urbanos cujas áreas de influência são de um nível imediatamente inferior aos das metrópoles, e estas como sendo cidades que encabeçam as 12 redes de primeiro nível no Brasil (IBGE, 2008). Por isso, o número de centros urbanos que atende ao parâmetro alcance da “área de influência” não se limita ao de metrópoles listadas no

Regic-2007, porque o EM inclui as 70 capitais regionais aí identificadas.

Ainda de acordo com a Lei 13.089/2015, resta encontrar critérios para identificar a metrópole a partir do seu “espaço com continuidade territorial”. Diferente do que faz em relação à “área de influência”, a norma não traz nenhuma informação complementar sobre indicadores a serem considerados. Entretanto, a expressão “espaço urbano com continuidade territorial” pode ser lida como uma referência à mancha urbanizada formada por conurbação envolvendo dois ou mais municípios. A interpretação se baseia especialmente no fato desse tipo de fenômeno ser, tanto na teoria como na prática, uma das principais justificativas empíricas da instituição de RMs.

Há de se considerar ainda que, na comissão parlamentar incumbida em emitir parecer do PL 3.460/2004, a proposta do EM foi modificada de modo a estabelecer a instituição de RM e de AU como instrumentos voltados especificamente aos espaços urbanos – diferentes, portanto, das regionalizações que abrangem localidades com outras configurações espaciais, tais como cidades não conurbadas. E, legal e politicamente, nem poderia ser outro o tipo de espaço urbano senão o que abrange dois ou mais municípios limítrofes³⁹, pois, além de assim requerer a Constituição Federal, tais instrumentos territoriais são concebidos para cidades nessa condição, uma vez que a conurbação gera situações identificadas como problemas comuns aos municípios envolvidos no processo.

Na lei, a noção de AU traduz bem a preocupação em especificar o tipo de espaço objeto desta regionalização (o de configuração urbana), a forma de sua composição territorial (contínua e abarcando mais de um município) e o processo a ser considerado (a conurbação). O espaço da AU é denominado de “unidade territorial urbana”, composto por municípios limítrofes e caracterizado “por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (art. 2º, I). Ora, é uma clara referência ao fenômeno da conurbação, haja vista a “unidade territorial urbana” ser concebida como resultado de complementaridades funcionais e integração de dinâmicas entre municípios.

Mesmo que a conurbação possa ser identificada como um pressuposto empírico das regionalizações objeto do EM, a lei só veio a se referir ao fenômeno depois de alterada, em 2018, quando passou a incorporar a definição de “área metropolitana” (art. 2º, VIII). Nesse caso, o parâmetro adotado se baseia em uma identificação do espaço urbano a partir de características morfológicas, pois concebe a “área metropolitana” como sendo a

[...] representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território. (idem)

Aqui a conurbação é o processo que materializa a “expansão contínua da malha ur-

³⁹ No caso do Distrito Federal, a mesma lógica poderia ser aplicada, só que envolvendo, ao menos, uma cidade abarcada por esse território federado e outra situada em município vizinho. Apesar de ter sido considerada pela Comissão Especial encarregada de emitir o parecer do PL 3.460/2004, tal interpretação não ficou expressamente formulada na primeira versão legal do EM. A Medida Provisória nº 862 de 2018 trouxe alterações no EM de modo que a lei contemplasse expressamente a instituição de RM, AU ou, se for o caso, de Microrregiões envolvendo o Distrito Federal, porém a medida perdeu sua vigência.

bana da metrópole” identificada com a “integração dos sistemas viários” e “presença de deslocamentos pendulares no território”. Fazendo assim, o EM passou a oferecer explicitamente um parâmetro morfológico para a delimitação espacial da metrópole, a partir de características específicas da sua mancha urbanizada. Antes, o termo “espaço urbano com continuidade territorial” cumpria sozinho esse papel, porém de forma vaga, porque apresentado sem apontamentos de critérios ou indicadores a serem seguidos. Na versão original da lei, não ficou claro, por exemplo, se a requerida “continuidade territorial” da metrópole realmente corresponde à de sua mancha urbana.

Se esse for o caso, o EM desconsidera que a mancha urbana produzida pela conurbação metropolitana também pode ser materializada em forma descontínua sobre diferentes municípios – como ocorre, por exemplo, no caso da macrometrópole de São Paulo (cf. LENCIONI, 2004). Para Moura e Hoshino (2015, p. 12), a lei assim “talvez não contemple a diversidade de configurações espaciais que permeiam o processo de metropolização brasileiro”, tais como “grandes arranjos espaciais descontínuos, que reúnem conjuntos de aglomerações e centros, por vezes mais de uma metrópole”.

Em outro texto (CORDEIRO, 2019), chegamos a sugerir que, no EM, a expressão “continuidade territorial” do espaço urbano da metrópole se referia apenas às áreas jurisdicionais dos municípios abarcados, a fim de atender a determinação constitucional de contiguidade das RMs, AUs e Microrregiões. No entanto, a interpretação só se sustenta diante da primeira redação legal do EM, a qual concebia a RM como sendo a AU que passou a configurar uma metrópole, ou seja, formar um espaço urbano com área de influência nacional ou, pelo menos, de uma capital regional. Nesse caso, a “continuidade territorial” do espaço urbano da metrópole não seria propriamente a de sua mancha urbanizada, e sim a da área composta pelo agrupamento de municípios que a constitui via processo de conurbação.

Hoje, o EM deixou de definir a RM como sendo um tipo de AU, diferenciada pela presença de uma “metrópole”, e, em vez disso, limitou-se a reproduzir, quase na íntegra, as disposições do art.25, § 3º, da Constituição Federal. A medida acabou por esvaziar de sentido a interpretação de que a “metrópole” deve atender os mesmos pré-requisitos exigidos pela lei ao espaço que distingue a AU, ou seja, ter configuração urbana e ser composto por conurbação entre municípios limítrofes. A lei, então, passa a admitir a instituição de metrópoles como a de Manaus, cidade não conurbada (IBGE, 2016), mas que possui, dentro do limite municipal, mancha urbanizada contínua e área de influência nacional (IBGE, 2008), atributos necessários para acatar o parâmetro da “continuidade territorial” e o da “área de influência”, respectivamente.

Com exceção dos casos em que os espaços urbanos não apresentam evidências da ocorrência de conurbação entre municípios vizinhos mas que possuem áreas de influência e configuração territorial correspondente a da “metrópole” concebida no EM, o alcance da mancha urbanizada formada por conurbação envolvendo dois ou mais municípios pode servir de critério para definir a composição intermunicipal da RM. O conceito de “área metropolitana” também é útil para esse fim, sendo ainda mais específico, por se pautar em dois atributos comuns da mancha urbana conurbada, a integração dos sistemas viários e a presença de deslocamentos pendulares.

A delimitação da metrópole através da extensão de sua mancha urbana pode servir para sanar um dos limites do EM apontados por Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015,

n.p): a falta de parâmetro para definir a composição municipal das RMs. Para os autores, apesar de a lei ter avançado na busca de se “criar as bases da legitimação funcional da condição de aglomerado urbano metropolitano”, a norma não apontava critérios de identificação do “território funcional de cada metrópole, compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva” (idem).

Hoje, com a incorporação do conceito de “área metropolitana”, a Lei 13.089/2015 deixa explícito que sua “metrópole” pressupõe um espaço urbano com extensão contínua e produzido por municípios em conurbação, além de indicar parâmetros a serem observados na delimitação desse espaço metropolitano. No Regic-2007, o conceito mais representativo desse tipo de configuração espacial é o de “Área de Concentração de População” (ACP). Segundo o IBGE (2008, p. 11):

As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população.

A identificação dessas unidades de observação foi creditada ao trabalho de Castello Branco (2006 apud IBGE, 2008, p. 11), que delimitou 40 ACPs, duas decompostas por apresentarem mais de uma cidade como núcleo de rede, totalizando 6 subdivisões. Vistas a partir da tipologia urbana do Regic-2007, as 40 ACPs e suas subdivisões abarcam as doze metrópoles, 19 capitais regionais e um centro de zona A. Já em relação aos critérios posteriormente adotados pelo IBGE (2016), dois núcleos de ACPs não apresentam mancha urbanizada intermunicipal nem forte integração com municípios vizinhos, sem deixar de se constituírem em “espaços urbanos com continuidade territorial”⁴⁰. Desse modo, dos 46 centros urbanos núcleos de ACPs ou de subdivisões destas, apenas um não atende aos dois parâmetros fixados na definição de metrópole concebida pela Lei 13.089/2015, conforme consta na Tabela 8.

Tabela 8 - As “metrópoles” do REGIC-2007, segundo os parâmetros da Lei 13.089/2015

Pesquisa	Unidades de observação	Espaço urbano com continuidade territorial		Alcance da área de influência		Atendem aos dois parâmetros	
		Área de Concentração de População (ACP)	Subdivisões de ACP	Metrópoles	Capitais regionais	ACP com metrópole	Capital regional em ACP e subdivisões de ACP
Regic-2007	Centros urbanos	40	6	12	70	12	33
Atende pelo menos um parâmetro	82	46		82		45	

Fonte: Autor

Há outro estudo produzido pelo IBGE (2015, 2016) no qual o órgão identifica com mais detalhes aglomerados de cidades conurbadas, intitulado de “Arranjos populacionais

40 São os casos de Manaus (AM) e de Campo Grande (MS), conforme critérios adotados pelo IBGE (2016) em estudo posterior.

e concentrações urbanas no Brasil”, publicado em 2015 e 2016. A pesquisa, então, pode servir de referência mais recente para mensurar se dado espaço urbano reúne os atributos da cidade metropolitana tal como definida no EM. Seu conceito de arranjo populacional (AP), inclusive, possui similaridades com a definição de AU contida na Lei 13.089/2015 e dos indicadores que a norma elege como meio de constatar e delimitar a área metropolitana. Senão vejamos:

Um arranjo populacional é o agrupamento de dois ou mais municípios onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais (IBGE, 2016, p. 22).

À semelhança da AU concebida no EM, o conceito de AP só se aplica nos casos onde há “forte integração” entre dois ou mais municípios. Segundo o IBGE (2016), a formação de um AP pressupõe a existência de relacionamentos cotidianos entre municípios e realizados por grande parte das populações aí residente. E, assim como o EM preconiza serem múltiplas as facetas da complementaridade funcional e a integração de dinâmicas entre os municípios da AU, o conceito de AP foi elaborado sem perder de vista a pluralidade de fatores que podem explicar a forte integração entre municípios, a exemplo do

[...] crescimento de uma cidade (os casos mais comuns são os metropolitanos, onde a capital costuma atrair população do entorno); emancipação de um município; processos históricos de formação; localização de indústrias (onde uma fábrica em um pequeno município demanda população dos municípios vizinhos); entre outros (IBGE, 2016, p. 22)

Diante de tal pluralidade, o IBGE (2016 p. 22) considerou ser o termo “integração” “o mais apropriado para sintetizar esses diversos contextos”, elegendo três critérios para mensurá-lo e, a partir dele, realizar a identificação dos APs, quais sejam:

1 Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – tal intensidade deve ser igual ou superior a 0,17 do índice de integração, medido conforme a seguinte fórmula:

$$II_A = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_A} \text{ e } II_B = \frac{X_{AB} + X_{BA}}{X_B}$$

Onde:

II_A = Índice de integração do Município A;

II_B = Índice de integração do Município B;

X_{AB} = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e estudam no Município B;

X_{BA} = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e estudam no Município A;

X_A = Total de pessoas que moram no Município A e trabalham e/ou estudam; e

X_B = Total de pessoas que moram no Município B e trabalham e/ou estudam;

ou

2 Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e es-

tudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10 000 pessoas [...];

ou

3 Contiguidade das manchas urbanizadas - quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km (IBGE, 2016, p. 22)

Vê-se, portanto, que os indicadores adotados para identificar os APs e mensurar a intensidade da integração entre seus respectivos municípios, também são úteis à aplicação do conceito de “área metropolitana” definida nos termos do EM. Isso porque os dois primeiros critérios listados acima permitem verificar a “presença de deslocamentos pendulares no território”, enquanto o terceiro serve para indicar se há “integração dos sistemas viários” resultado da conurbação entre municípios vizinhos (cf. art. 2º, VIII).

O citado estudo do IBGE ainda se vale de outros critérios para dividir os APs em seis grupos, quais sejam: “Arranjos Populacionais Fronteiriços, Arranjos Populacionais Turísticos e de Veraneio no Litoral, Arranjos Populacionais até 100 000 habitantes, Médias Concentrações Urbanas e Grandes Concentrações Urbanas” (IBGE, 2016, p. 31). Dentre esses APs, o da Grande Concentração Urbana (GCU) é o que reúne os atributos mais próximos da metrópole definida na Lei 13.089/2015, por representar os maiores aglomerados urbanos em termos demográficos e econômicos, conforme a definição abaixo:

São consideradas grandes concentrações urbanas os arranjos populacionais acima de 750 000 habitantes e os municípios isolados (que não formam arranjos) de mesma faixa populacional. Dessa forma, para completar a estrutura do escalão mais alto da urbanização brasileira, fez-se necessário acrescentar as capitais estaduais de Manaus e Campo Grande (1 802 014 e 786 797 habitantes em 2010, respectivamente), que não formam arranjos populacionais. (IBGE, 2016, p. 48)

Tal como a “metrópole” da Lei 13.089/2015, o conceito de GCU não se restringe aos centros metropolitanos do Regic-2007, pois inclui as capitais regionais cujos indicadores considerados as colocam em um limiar dos APs com características metropolitanas. Para compor o alto escalão da urbanização brasileira, o IBGE levou em consideração não apenas os indicadores de forte integração entre municípios e o porte populacional, ponderou também a magnitude da “forma e dos aspectos econômicos” assumidos pelas concentrações urbanas do país. Conforme o órgão, essas informações dizem respeito a:

- Dimensão e forma urbana das concentrações, considerando o número de municípios e o tamanho populacional;
- Intensidade dos fluxos de deslocamento;
- PIB a preços correntes; e
- Quantitativo de sede de empresas. (IBGE, 2016, p. 48)

Partindo desses indicadores, duas cidades brasileiras que não formam APs apareceram entre os grandes centros urbanos – são os casos da metrópole de Manaus (AM) e da capital regional A de Campo Grande (MS). Em função das suas magnitudes, esses centros foram incluídos entre as ACPs, mas constituem “municípios isolados”, segundo denominação adotada na pesquisa citada, referindo-se às cidades sem forte integração

com municípios vizinhos. Nessa condição de “isolamento”, os municípios em questão não formariam “áreas metropolitanas” tal como definida pelo EM, porque, na definição da lei, suas respectivas malhas urbanas não são conurbadas.

Foram então classificados 26 GCU, entre as 294 APs identificadas pelo estudo citado, incluindo as 12 metrópoles e os 70 centros urbanos definidos como capitais regionais pelo Regic-2007. Das GCU delimitadas, 12 constituem metrópoles e as outras 14 contam, cada qual, com uma capital regional; sendo 11 capitais regionais do tipo A e 3 do tipo C, como ilustra o mapa (Figura 3) a baixo:

Figura 3 - Mapa das grandes concentrações urbanas no Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2016, p. 49)

Não custa destacar que, por apresentarem intensos fluxos de deslocamentos pendulares entre seus municípios ou conterem manchas urbanizadas contínuas sobre mais de um município, todos os 294 APs identificados pelo IBGE atendem ao parâmetro relativo ao

“espaço urbano com continuidade territorial”. Quanto ao parâmetro “área de influência”, entre todos esses APs, um total de 11 constituem metrópoles e 44 capitais regionais, além dos dois municípios isolados que formam ACP, totalizando 57 unidades que possuem áreas de influência suficientemente amplas para se enquadrar na definição legal de “metrópole”. Considerando-se que os espaços urbanos situados em “municípios isolados” não atendem ao parâmetro “continuidade territorial”, porque não são produzidos por conurbação entre municípios distintos, o número de espaços urbanos passíveis de serem enquadrados na definição jurídica de “metrópole” se limitaria a 54, entres todos aqueles observados no estudo do IBGE (2016). A Tabela 9 sintetiza o exercício proposto.

Tabela 9 - Os espaços metropolitanos, segundo parâmetros do Estatuto da Metrópole (2015)

Pesquisa	Unidades de observação	Parâmetros						Atendem aos dois parâmetros
		Espaço urbano com continuidade territorial	Alcance da área de influência					
IBGE (2016)	Arranjos Populacionais (AP) + 2 Municípios Isolados ¹	AP	AP com metrópole	AP com capital regional	Município isolado com metrópole ou capital regional	GCU com metrópole	GCU com capital regional	AP com menos de 750 habitantes e com capital regional
	296	294	11	44	2	11	13	30
Atende pelo menos um parâmetro		296	294	57			54	

Notas: 1. A classe “município isolado” representa as cidades que, apesar de comporem “a estrutura do escalão mais alto da urbanização brasileira” (IBGE, 2016, p. 48), não formam AP, pois se situam em municípios sem “forte integração” com algum outro vizinho. São os casos da metrópole de Manaus (AM) e o da capital regional Campo Grande (MS), segundo o citado estudo.

Fonte: Autor



CAPÍTULO 4

INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS NO MARANHÃO

Atualmente, o Maranhão conta com quatro RMs, duas delas concebidas pela Constituinte Estadual de 1989, enquanto as demais foram criadas e regulamentadas por lei complementares. Podemos pensar esse processo em quatro etapas: a primeira corresponde às disposições da Constituição Maranhense; a segunda, definida pela regulamentação por lei complementar; a terceira tratará da implantação de estruturas administrativas das regiões assim criadas; e, por fim, a quarta etapa diz respeito à operacionalização da administração metropolitana propriamente dita. Também será descrita a RIDE de Teresina, por se tratar de uma figura regional similar à da RM, criada por lei federal, em função de abranger municípios de dois estados, e englobar a cidade maranhense de Timon.

4.1 PRIMEIRA ETAPA: as disposições da constituição maranhense

Na Constituição do Maranhão, dois são os artigos que versam sobre instituição de RMs: o primeiro é o de número 25, localizado no Capítulo III, relativo à administração pública, Seção IV, que se refere às regiões; o segundo é o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Como se verá a seguir, ambos os dispositivos da lei maranhense possuem simetrias e divergências em relação às disposições encontradas na Constituição Federal, condições que afetaram os rumos da institucionalização metropolitana no estado.

Basicamente, o art. 25 da Carta Política maranhense reproduz as diretrizes encontradas na Constituição Federal, pois, além de reafirmar a competência estadual para legislar sobre a matéria, exige, para o exercício deste direito, o expediente da lei complementar, a abrangência de municípios limítrofes e o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas comuns. Na lei, essas condições são expressas da seguinte forma:

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

Parágrafo Único: A participação de qualquer Município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião não implicará perda de autonomia e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal. (MARANHÃO, 1989)

Malgrado o esforço em seguir o princípio da simetria constitucional, o artigo citado prevê também a figura da “Região Geoeconômica”⁴¹. Mas, em nenhum outro lugar da lei são estabelecidas ou previstas definições que diferenciem cada região apontada no dispositivo. Deste modo, a norma dá equivalência funcional entre as regiões referidas e não exige a observação de critérios de enquadramento dos espaços dentro dos tipos territoriais assim concebidos. O termo “função pública de interesse comum” também não recebeu definição, apesar de ser apresentado como objeto central da administração atribuída

⁴¹ O termo “unidade organizacional geoeconômica” é utilizado para se referir à Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, na lei que a institui. Ao que parece, o legislador tomou a região como tendo uma natureza “geoeconômica” que a distingue, porém, optou por enquadrá-la como metropolitana, sem apontar os critérios adotados para tanto.

às regiões listadas em seu art. 25.

Quanto ao parágrafo único do artigo em questão, o dispositivo, logo após reiterar a inviolabilidade da autonomia municipal, condiciona a participação de municípios em RM, AU e Microrregiões à prévia aprovação das respectivas casas legislativas. Tal exigência estaria incorrendo em vício de inconstitucionalidade, segundo a lógica adotada pelo STF na jurisprudência analisada no Capítulo 2. Ao julgar dois casos semelhantes – o do Rio de Janeiro e o do Espírito Santo, o STF entendeu serem inconstitucionais tais tipos de exigências, pois se trataria, segundo a corte, de inovações constitucionais, devido, basicamente, a duas razões: 1) entre os pré-requisitos que a Constituição Federal estabeleceu para instituição de RM, AU e Microrregiões, não consta o da prévia anuência municipal; 2) e trata-se de uma competência exclusiva dos Estados, ou seja, atribuição indelegável a outro ente político.

Quanto ao segundo artigo da constituição maranhense que se refere ao instituto da RM, o art. 19 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dá como criada a RMGSL e, na primeira versão do seu parágrafo único, determinava a futura instituição da Região Metropolitana da Grande Pedreiras (RMGP). Nele, ainda se fez a exigência de se definir por lei complementar três atributos institucionais da RM criada, a saber: a *abrangência*, a *organização* e suas *funções*. Antes de ser alterado, em 2003, pela Emenda Constitucional nº 42, o artigo trazia a seguinte redação:

Art. 19. Fica criada a Região Metropolitana da Grande São Luís, com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar.

Parágrafo Único: Lei complementar criará a Região Metropolitana de Pedreiras, nos termos do disposto neste artigo. (MARANHÃO, 1989)

Aí, novamente, a constituinte do Maranhão extrapolou sua competência sobre a matéria em questão, pois, nos termos da Constituição Federal, a criação de RM deve se dar via legislação complementar, bem como nos casos de AU e Microrregião – determinação que também consta no art. 25 da constituição do Estado. Por isso, seria passível de anulação os dispositivos da constituição maranhense que impuseram a criação das duas RMs previstas na primeira versão dessa lei. De todo modo, até hoje não houve contestação jurídica do fato da RMGSL ter sido criada por iniciativa constitucional, enquanto a determinação de se criar a de Pedreiras foi suprimida por edição de emenda.

Foi a Emenda nº 42, publicada em 02 de dezembro de 2002, que suprimiu a determinação constitucional para ser criada a RMGP, pela qual o parágrafo único do art. 19, localizado nos ADCT, passou a ter a seguinte redação: “Lei Complementar criará Regiões Metropolitanas, nos termos do disposto neste artigo”. Logo, com a supressão realizada, o dispositivo deixou de incorrer em vício de inconstitucionalidade, apesar de não ter sido este o objetivo da mudança, do contrário o mesmo teria sido feito em relação à criação da RMGSL.

Em resumo, em matéria de instituição de RMs, AUs e Microrregiões, a Constituição do Maranhão não se limitou a reproduzir as disposições federais, pois: i) exigiu a prévia anuência da Câmara Municipal para que dado município participasse dessas instâncias regionais; ii) concebeu duas RMs a serem instituídas por lei complementar; iii) e, por fim, determinou que constem nessas leis, ao menos, a abrangência, a organização e as fun-

ções das respectivas RMs. Somente a última condição não fere princípios da Constituição Federal, mas as outras ainda constam na norma e, durante o processo de instituição das RMs, foram seguidas pelos legisladores do Maranhão.

4.2 SEGUNDA ETAPA: institucionalização por lei complementar

Estabelecidas as disposições constitucionais (federais e estaduais) sobre a matéria, a etapa seguinte do processo de instituição de RMs se dará por legislação complementar. O produto deste processo, isto é, a norma reguladora de cada região, expressa não apenas a preocupação em atender às condicionalidades constitucionais, mas também aos objetivos políticos pretendidos com o uso do instrumento territorial em questão. Então, para a análise das leis complementares que instituem as RMs no Maranhão, foram considerados dois aspectos: o da conformidade legal e o da política. No primeiro quesito, a referência é o conjunto de critérios estabelecido pela Constituição Federal como também pela do Estado do Maranhão relativo especificamente à instituição de RMs, cuja lista é sintetizada no Quadro 3.

Quadro 3 - Pré-requisitos da constituição maranhense e federal para instituição de regiões metropolitanas

Pré-requisitos	Constituição Federal	Constituição do Maranhão
Lei Complementar	Exige	Exige
Agrupamento de municípios limítrofes	Exige	Exige
Objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.	Exige	Exige
Prévia aprovação legislativa por parte dos municípios inseridos na região.	Não exige	Exige

Fonte: Autor (2020)

Já em relação à conformidade política, a seleção dos parâmetros levou em conta a instrumentalidade da lei enquanto ferramenta para a implantação de políticas públicas e a identificação das ações estabelecidas como necessárias à efetivação da gestão metropolitana. Nesse sentido, optou-se por fazer a leitura das leis de modo a responder os seguintes questionamentos: Quais estruturas administrativas são previstas? Qual a composição e atribuições de cada estrutura? A formatação destas reflete uma centralização política ou, ao contrário, difunde o poder de decisão aos entes federados envolvidos? Há previsão de participação social? E se há, como? Por fim, quais são as ações determinadas para se efetivar a gestão metropolitana de cada região considerada?

REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

A RMGSL teve sua primeira regulamentação dada por meio da LC nº 038 de 12 de janeiro de 1998 e, além da capital, abrangia os municípios de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Em conformidade com a Constituição do Maranhão, a lei ressaltou a inviolabilidade da autonomia dos municípios abarcados e condicionou a participação deles à prévia aprovação de suas respectivas casas legislativas (art. 2º)⁴². Fora isso, a norma atendia ao regime constitucional federal das RMs, pois definia uma composição territorial com contiguidade intermunicipal (art. 1º) e definia uma estrutura interfederativa para integrar a organização, o planejamento e a execução de FPICs.

Em relação à instrumentalidade da instância metropolitana, a LC nº 038/1998 estabelecia: treze “serviços de interesse comum” (art. 4º); o Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís (art. 5º, I); um órgão colegiado deliberativo (art. 5º), o Conselho Deliberativo da Grande São Luís (CODEGS), composto por representantes dos poderes legislativos e dos executivos, tanto para esfera municipal como estadual (art. 8º); Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (art. 9º); e a obrigatoriedade dos órgãos ou entidades da administração estadual submeterem à apreciação do CODEGS “qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou ainda de prestação de serviços por entidade pública ou privada nacional ou internacional, relacionados com investimentos na Região da Grande São Luís” (art. 7º). A lei não previa participação popular na estrutura interfederativa criada.

A LC nº 069, de 23 de dezembro de 2003, deu nova redação à regulamentação da RMGSL. De maneira geral, a norma não deixou de atender aos critérios constitucionais, bem como manteve a exigência (inconstitucional) de condicionar a participação dos municípios à anuência das respectivas casas legislativas (art. 2º). As principais modificações incidiram sobre as disposições que fazem da instituição metropolitana um instrumento de gestão pública, a começar por sua abrangência territorial, ampliada com a inclusão do município de Alcântara (art. 1º). A instância decisória da região passou a se chamar de Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS), que, via mudanças realizadas no art. 5º, teve suas atribuições complementadas (III, IV e V) e expandidas (IX, X, XI e XIII), além de novas regras de funcionamento do órgão (§3º, §4º e §5º, XII). A composição do COADEGS também foi modificada, com destaque para a inclusão do governador como membro do colegiado (art. 8º, XI), além de previsão da participação popular, que deveria ser disciplinada pelo órgão (art. 8º, § 10).

Quase dez anos depois, a RMGSL recebeu mais uma alteração legislativa, por meio da LC nº 153, de 10 de abril de 2013. Da forma como consta em sua publicação, a nova redação apenas alterou o art. 1º da lei e vetou o art. 8º. A primeira mudança incluiu os municípios de Rosário, Bacabeira e Santa Rita na região, enquanto o veto incidiu sobre o artigo que tratava da composição do COADEGS. Então, sem ter apresentado alternativas às disposições do art. 8º, a mudança legislativa acabou por extinguir o órgão colegiado da instância metropolitana.

Em 2013, a LC nº 161, de 3 de dezembro daquele ano, modificou pela quarta vez a

⁴² “Art. 2º - A participação dos municípios componentes da Região da Grande São Luís, não implicará a perda de autonomia dos mesmos, conforme preceitua o artigo 25 da Constituição Estadual. Parágrafo único - A adesão dos municípios à Região da Grande São Luís deverá ser aprovada pelo voto da maioria absoluta da Câmara Municipal do respectivo município.” (MARANHÃO, 1998)

composição da RMGSL, por incluir o município de Icatu. Esta foi a última alteração legislativa sobre a primeira regulamentação da região, porque, em 2015, uma nova lei revogou todas as anteriores que versavam sobre a matéria. É a LC nº 174, de 25 de maio de 2015, ainda vigente, e já alterada pela LC nº 189 de 5 de junho de 2017.

Na atual regulamentação da Grande São Luís, não há mais a exigência de prévia anuência dos municípios compreendidos para poderem participar da instância metropolitana de gestão. Assim, a montagem de uma base administrativa para a região passou a ser a primeira etapa de sua efetivação. Denominada de “estrutura de governança metropolitana”, conforme o art. 6º da LC nº 174, de 25 de maio de 2015, essa base recebeu o seguinte arranjo: Colegiado Metropolitano; Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos; Agência Metropolitana; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Colegiado Metropolitano tem caráter executivo e deliberativo (art. 6º, I) e, diferentemente da composição do COADGSL, é composto apenas por integrantes das prefeituras envolvidas e do governo do Estado – ou seja, não conta mais com a participação de representantes dos poderes legislativos municipais nem estadual. De acordo com o art. 7º, o colegiado possui 26 assentos, metade reservado ao Poder Executivo estadual (o governador e mais 12 secretários) e o restante distribuído para cada um dos prefeitos dos municípios da região. A norma ainda determina que a instância deva contar com o assessoramento técnico da Agência Metropolitana (art. 9), autarquia estadual a ser criada (art. 15), além de ser concebida com “caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano” (art. 6º, III).

Na estrutura de governança da RGMSL, a participação da sociedade civil deve se dar via Conselho Metropolitano, formado por eleição de seus titulares durante Conferência Metropolitana, conforme o art. 13 da citada lei. A regulamentação da conferência cabe ao Colegiado Metropolitano, enquanto sua organização e coordenação ficaram a cargo da Agência Metropolitana (art. 13). No art. 11 é listada a seguinte composição do conselho: um representante do Governo do Maranhão (a Agência Metropolitana), um de cada município da região (sem especificação da esfera de poder), treze de seis setores da sociedade civil⁴³ e quatro representantes dos conselhos das cidades situados na região.

O Estado e os municípios da RMGSL deverão compartilhar as responsabilidades e as ações referentes à FPICs (art. 5º), as quais a lei define como sendo “aquelas para cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento interfederativa dos agentes públicos, posto que transcendem a competência dos municípios por incidirem em um espaço aglomerado” (art. 4º, § 1º). Ficou a cargo do Colegiado Metropolitano a especificação dessas funções, que deve considerar os dez “campos funcionais” listados no art. 4º do diploma legal em vista, sempre com base no “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI da RMGSL” (art. 2º).

A execução das FPICs deve contar com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, criado no art. 16 da norma em questão. Para compor o fundo comum, os entes federados da região deverão contribuir com recursos destinados por disposição legal própria, “[...] mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado” (Art. 18, I), além de eventuais contribuições por parte da União

⁴³ Dois de movimentos populares, dois de entidades sindicais de trabalhadores, dois de entidades empresariais, dois de conselhos profissionais, dois de instituições universitárias e três de empresas concessionárias de serviços públicos.

e outras organizações públicas ou privadas (cf. Art. 18, do inciso II até VII).

Quanto às mais recentes alterações da lei que regulamenta a RMGSL, incidiram sobre quatro dispositivos, todas ampliando o grau de instrumentalidade da instituição metropolitana. A primeira mexe na redação do inciso VI do art. 4º que define os campos funcionais a servirem como referência para especificação das FPICs pelo Colegiado Metropolitano. Aí o termo “fomento agrícola” foi substituído por “fomento agropecuário”, estendendo para o ramo da pecuária a possibilidade do Colegiado Metropolitano especificar novas FPICs.

Também foram ampliados os poderes da Agência Executiva Metropolitana, via duas alterações do art. 15, que define as competências do órgão. Primeiro, o inciso VI passou a constar com o seguinte texto: “execução de programas e projetos de interesse da RMGSL”. Antes, o dispositivo falava em “promover a implementação de programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI”; agora, com a nova redação, além do que estiver definido no PDDI, tudo que for tido como de “interesse da RMGSL” poderá ser objeto da agência. Em sintonia com a mudança no inciso VI do art. 4º da lei, a segunda modificação é a do inciso XI, que traz nova atribuição à agência, a de “fomentar a cadeia produtiva e econômica de produtos de origem animal e vegetal”.

REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE PEDREIRAS

A Região Metropolitana da Grande Pedreiras (RMGP) foi a primeira regulamentada por lei no Maranhão, apesar de ter ficado no ostracismo político. Instituída pela LC nº026/1995, a região abrange os municípios de Pedreiras, Joselândia, Lima Campos, Trizidela do Vale, Bernardo do Mearim, Igarapé Grande, Lago dos Rodrigues e Poção de Pedras (art. 1º), conformando um território com área contínua, como exige os preceitos constitucionais. Em seu art. 2º, a lei reitera que a participação dos municípios na região não fere suas respectivas autonomias e, para fundamentar tal afirmação, cita a Constituição Maranhense. Ao fazer citação, a norma também condiciona a participação de cada município na região à prévia aprovação das respectivas casas legislativas. Quanto ao objetivo, a instituição da RMGP atende a tal pré-requisito constitucional, por apresentar estrutura interfederativa voltada à gestão compartilhada, conforme as disposições que tratam da instrumentalidade do arranjo institucional previsto para o território assim criado.

A RMGP conta com conselho deliberativo, “[...] com poderes de deliberar sobre atos e providências de interesse das áreas dos respectivos municípios abrangidos [...]” (art. 5º). Conforme a lei, o órgão deve ser composto por um representante do executivo estadual, um de cada prefeitura e câmaras municipais, além de quatro indicados pelos conselhos das cidades dos municípios envolvidos (art. 7º). Em relação aos representantes do poder público, apenas o da esfera estadual foi especificado, devendo ser “da Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação, Ciência e Tecnologia e demais órgãos vinculados à Região Metropolitana” (art. 7º, I). Ainda segundo a norma, a região contaria com Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande Pedreiras, cuja elaboração e revisões ficaram a cargo do conselho a ser instituído para a região (Art. 5º, I).

Basicamente, o “Conselho Deliberativo da Região Metropolitana”, colegiado da RMGP, tem o papel de gerir o chamado “interesse metropolitano de serviços” (art. 3º), divididos

em cinco áreas: 1) planejamento integrado; 2) saneamento básico, rede de esgoto e serviço de limpeza; 3) uso racional do solo metropolitano; 4) transporte e sistema viário; 5) e aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (art. 3º). Quanto à competência para estabelecer, planejar e normatizar tais funções públicas, a lei define como sendo do Estado (art. 4º), ente encarregado de implantar a estrutura interfederativa prevista e lhe dá apoio econômico e suporte administrativo, integrando-a a então Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação, Ciência e Tecnologia.

Por suscitar uma das controvérsias relacionadas à instituição de RMs, isto é, a distribuição de competências, convém destacar o fato de a lei da RMGP ter atribuído ao Estado a função de “estabelecer normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e seu cumprimento e controle integral” (art. 4º, VII). O enunciado não esclarece se tal regulamentação deve se dá via decreto ou lei, mas, independente disso, pode ser interpretado como inconstitucional, por se tratar de uma região meramente administrativa e, talvez, por viabilizar a transferência de competências municipais à esfera estadual.

REGIÃO METROPOLITANA DO SUDOESTE MARANHENSE

A Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (RMSM) foi o terceiro território de seu tipo instituído no Maranhão. Criada e regulada pela LC Nº 180 de 5 de janeiro de 2016, a região tinha área contígua composta, inicialmente, pelos municípios de Imperatriz, João Lisboa, Senador La Roque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos e Ribamar Fiquene (art. 1º). Em consonância com a Constituição Estadual, a norma destaca que a participação dos municípios na região não implicará em perdas de autonomia e depende da aprovação das suas câmaras legislativas (art. 1º, parágrafo único). Quanto ao objetivo constitucional previsto para esse tipo de região, infere-se que a norma o contempla, em função de apresentar uma estrutura interfederativa para a gestão compartilhada do território em vista.

Em seu art. 2º, a lei define critérios para a inclusão de municípios na região, quais sejam: “I - evidência ou tendência de [...] [conurbação] ⁴⁴; II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; III - existência de relação de integração funcional de natureza sócio-econômica ou de serviços”. O segundo critério é um pré-requisito constitucional (relativo ao objetivo desse tipo de regionalização), enquanto os demais implicam em considerar condições fáticas que, presumidamente, justificam a incorporação de um município a uma regionalização administrativa de cunho metropolitano.

Dentre os instrumentos previstos na lei da RMSM, destacam-se: a possibilidade de subdivisão da região para formação de consórcios intermunicipais (art. 3º); a definição de atividades enquadradas como FPIC (art. 4º, V), conforme quatorze “campos funcionais” (art. 4º, §1º); o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (FUNDOESTE), instituído pelo art. 9º; Programa Anual de Investimento e Proposta

⁴⁴ O termo que consta na lei é “conturbação”, mas é notório que se trata de um erro de digitação, por isso a substituição por “conurbação”. Pesou nessa decisão o fato de que, na época da publicação da lei, era comum nos editores eletrônicos de textos o termo “conurbação” ser automaticamente substituída pela palavra “conturbação”, por não constar no dicionário interno do programa e o recurso de autocorreção está ativado.

Orçamentária Anual do FUNDOESTE (art. 4º, VIII); instância decisória, criada pelo art. 6º e chamada de Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense; e Câmaras Temáticas de apoio ao conselho em assuntos aos “campos funcionais” (art. 8º).

O conselho da RMSM é o órgão interfederativo a ser composto pelos prefeitos da região e, em mesmo número, por representantes do Executivo Estadual, todos nomeados pelo Governo (art. 7º). O órgão tem o poder de “declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser admitidos entre as funções públicas de interesse comum no âmbito nacional” (art. 6º, I), mas a execução dessas funções caberá às próprias municipalidades e ao governo estadual, sempre de “forma compartilhada” e “observando-se critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do sistema gestor metropolitano” (art. 4º, § 2º).

Recentemente, a LC nº 204 de 11 de dezembro de 2017 criou o “Colegiado Metropolitano da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense” e alterou a lei que estabelece o arcabouço institucional da região. Em síntese, as mudanças conformam a instituição da região à mesma estruturação definida atualmente para a Grande São Luís, inclusive sua organização e funções. Assim, o art. 5º da LC Nº 180 foi alterado para elencar a denominada “estrutura de governança interfederativa”, composta pelo Colegiado Metropolitano (com caráter executivo e deliberativo), Conferência e Conselho Participativo (funções consultivas e deliberativas), a Agência Executiva Metropolitana (de competência consultiva, executiva e de apoio aos outros órgãos colegiados da região), além do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

A LC nº 204/2017 também ampliou o território da região, de 8 para 22 entes municipais, sendo agora composta pelos municípios de Imperatriz, João Lisboa, Senador La Roque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos, Ribamar Fiquene, 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. Seguindo a mesma lógica da lei original, a atual legislação da RMSM reserva para o Poder Executivo Estadual metade dos assentos da composição do Colegiado Metropolitano, e a outra metade aos prefeitos dos municípios da região. Por sua vez, o Conselho Metropolitano acolherá, além do presidente da Agência Metropolitana, representantes de vários seguimentos sociais e das prefeituras a serem eleitos durante a Conferência Metropolitana (art. 6º).

Região Metropolitana do Leste do Estado do Maranhão

Por último, a quarta RM criada no estado é de iniciativa do Legislativo Estadual e, assim como a anterior, seu nome não se remete a uma determinada cidade, e sim a sua localização. Trata-se da Região Metropolitana do Leste do Estado do Maranhão (RMLEM), instituída pela Lei Complementar Nº 180 de 5 de janeiro de 2016, com abrangência sobre os municípios de Timon, Parnarama, Matões, Caxias, São João do Sóter, Aldeias Altas e Codó, atendendo assim ao pré-requisito constitucional de contiguidade de seu território.

A lei reproduz a formatação legal atribuída à Grande São Luís em 2003, apesar de

ter sido formulada depois de novos referenciais jurídicos, tanto estadual (como a LC 174/2015) como federal (isto é, o EM e jurisprudências do STF). Desse modo, a norma reafirma que a participação dos municípios na região não lhes causa qualquer perda de autonomia e deve ser aprovada pelas respectivas casas legislativas. A adesão de novos municípios deve passar pelo mesmo processo, depois de ser fundamentada por laudo técnico e parecer favorável do colegiado da região (art. 3º).

Quanto à estruturação funcional da instância metropolitana, a instituição da RMLEM reproduz quase na íntegra o formato atribuído à RMGSL pela LC nº 069/2003. Desse modo, a lei definiu treze serviços considerados comuns aos municípios abrangidos (art. 4º), um colegiado interfederativo (art. 5º) e a previsão de um plano de ordenamento territorial para a região (art. 5, I). Criado pelo art. 5º da lei, o colegiado da região é denominado “Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Zona Leste Maranhense”, cuja sigla utilizada é COADEGS – um claro equívoco de redação, certamente, ocasionado ao se tomar por base a LC nº 069/2003, onde a sigla é usada para se referir ao conselho da Grande São Luís. Mas, diferente da solução adotada pela LC nº 069/2003, a composição do colegiado da RMLM não é paritária em relação à participação dos municípios. Nesse colegiado, dos assentos destinados aos prefeitos, não consta o município de Timon. Além disso, apenas Timon, Caxias, Aldeias Altas e São João do Sóter tiveram assentos no conselho da região, um para cada presidente das respectivas câmaras municipais. No mais, as outras disposições da norma são iguais às adotadas pela LC nº 069/2003.

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE TERESINA [E TIMON-MA]

A autorização para o Governo Federal criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDEGT) se deu através da LC nº 112, de 19 de setembro de 2001, com base “no inciso IX do art. 21, no art. 43, e no inciso IV do art. 48 da Constituição Federal”, conforme o art. 1º da lei. Como não se trata de uma RM, não se deve avaliar sua conformidade com os parâmetros encontrados no art. 25 da a Constituição Federal. Porém, a forma territorial continua e o objetivo do arranjo institucional atribuídos à RIDEGT são similares aos fixados pela a Carta Magna às RMs, AUs e Microrregiões, pois a região é constituída por agrupamento de municípios limítrofes (art. 1º, §1, §2º) e visa adoção de soluções interfederativa para problemas comuns aos entes envolvidos (art. 1º, art. 2º, art. 3º).

Quanto à instrumentalidade da instituição territorial, a norma da RIDEGT prevê para região uma estrutura federativa a ser criada pelo Executivo Federal, sob a denominação de “Conselho Administrativo”, cujas atribuições e composição deveriam ser definidas por regulamentação posterior (art. 2º). A lei não usa o termo FPIC, mas, em sentido equivalente, considera como de “interesse da região [...] os serviços públicos comuns aos Estados do Piauí, do Maranhão e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infraestrutura, prestação de serviços e de geração de empregos” (art. 3º).

Em cumprimento da LC nº 112/2001, o Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002,



criou a RIDEGT cuja composição abarca o município maranhense de Timon e outros onze situados no Piauí, quais sejam, Altos, Beditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil e Teresina (art. 1º, §1º). A lei instituiu um colegiado interfederado, denominado de “Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina – COARIDE Teresina” (art. 2º), alocado no Ministério da Integração Nacional. O conselho foi composto por sete representantes do Governo Federal, um de cada Estado e dos respectivos municípios, num total de 21 integrantes (art. 4). Além de aprovar seu regimento interno, o “COARIDE Teresina” tem a atribuição de atuar como coordenador e avaliador das ações interfederativas voltadas à realização dos serviços públicos de interesse da região (art. 3º).

A norma estabelece quinze áreas nas quais é possível enquadrar serviços públicos como de interesse comum (art. 3º, parágrafo único), mas não especifica a quem compete tal enquadramento e nem os critérios a serem observados. No mais, coube à União promover “os serviços de Secretaria-Executiva do COARIDE Teresina” (art. 7º), a elaboração do “Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina” (arts. 8º e 9º) e, junto com os demais entes, destinar recursos para “programas e projetos prioritários para a Região Integrada” (art. 10).

4.3 TERCEIRA ETAPA: implantação das estruturas administrativas

Valendo-se da metáfora utilizada por Coutinho (2013), quando diz que o direito, enquanto arranjo institucional, “pode ser visto como uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas” (p. 196), o principal “mapa” normativo para a implantação da estrutura administrativa de dada RM é a sua lei complementar, além das disposições constitucionais. Então, apesar desses “mapas” nem sempre serem seguidos à risca, foi com base em legislação complementar que se identificou, na presente seção, as ações, atores responsáveis e prazos a serem seguidos para a correta efetivação das RMs no Maranhão.

PRÉVIA APROVAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Hoje, dentre as leis que regulamentam as RMs do Maranhão, apenas a da Grande São Luís e a do Sudoeste Maranhense não condicionam mais a participação de municípios à prévia anuência de suas respectivas câmaras municipais (ver Quadro 4). Ainda presente na Constituição Estadual, a exigência acabou por inserir na formalização desses territórios uma etapa dispensável, pois, mesmo que servisse para conferir maior legitimidade política à formação interfederativa de RMs, o STF já reconheceu nesse tipo de exigência um pré-requisito inconstitucional.

Quadro 4- Previsão de prévia anuência municipal nas leis das regiões metropolitanas do Maranhão

Região	Norma reguladora	Exige prévia anuência municipal	Dispositivo da lei
Região Metropolitana da Grande Pedreiras	Lei Complementar Nº 026/1995	Sim	Art. 2º
Região Metropolitana da Grande São Luís	Lei Complementar Nº 038/1998	Sim	Art. 2º
	Lei Complementar Nº 069/2003	Sim	Art. 2º
	Lei Complementar Nº 153/2013	Sim	[não revogou o art. 2º]
	Lei Complementar Nº 161/2013	Sim	[não revogou o art. 2º]
	Lei Complementar Nº 174/2015	Não	[não consta]
	Lei Complementar Nº 189/2017	Não	[não consta]
Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense	Lei Complementar Nº 089/2005	Sim	Parágrafo único do art. 1º
	Lei complementar nº 204/2017	Não	[não consta]
Região Metropolitana do Leste do Estado do Maranhão	Lei Complementar Nº 180/2016	Sim	Parágrafo único do art. 2º

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Presente nas leis que regulamentaram as RMs no Maranhão, a exigência de prévia anuência municipal para oficializar a participação de municípios nessas regiões tornou-se, na prática, uma das principais dificuldades políticas na formação das estruturas interfederativas desses arranjos institucionais, a começar pela insegurança jurídica. Não há previsão expressa do impacto de uma eventual não adesão municipal sobre a estrutura regional interfederativa prevista – o que poderia acontecer por omissão das prefeituras ou rejeição formal por parte das câmaras municipais. Nessa condição, as leis não traziam ou ainda não trazem respostas claras se a efetivação da RM em questão depende da adesão total dos municípios abarcados ou poderia se dar apenas com a participação parcial desses entes no arranjo intergovernamental instituído para o território.

Além disso, em nenhuma das leis analisadas há prazos para que as câmaras municipais decidissem se seus respectivos Municípios iriam aderir ou não às estruturas administrativas das RMs as quais foram incluídos por iniciativa estadual. Deste modo, prefeitos e vereadores poderiam escolher se e quando encaminhariam às respectivas casas legislativas os projetos de lei nesse sentido. Em meio a tais (in)definições ou lacunas jurídicas, na maioria dos municípios em questão, a situação (opção) predominante foi um quadro de inércia política em relação ao cumprimento de tal exigência.

OS CONSELHOS E COLEGIADOS METROPOLITANOS

Quanto às estruturas administrativas propriamente ditas, para cada RM do Maranhão foi criado algum tipo de arranjo interfederativo com instâncias responsáveis pelo planejamento e gestão metropolitanos. Até 2015, essas formas organizacionais eram apresen-

tadas apenas sob o rótulo de “conselhos⁴⁵, compostos por representantes do Executivo e Legislativo estaduais e das prefeituras e câmaras dos municípios participantes, todos reunidos em uma só instância com função deliberativa. As nomeações dos conselheiros estava a cargo do Executivo Estadual, e deveria ocorrer depois de aprovada a participação dos municípios e indicados os seus representantes para o conselho.

Com as mudanças legislativas da RMGSL, em 2015, e a da RMSM, em 2017, o Maranhão passou a adotar um modelo de estrutura administrativa praticamente igual ao previsto no EM, no art. 8º e seus incisos⁴⁶. Desse modo, para cada região, foi previsto duas instâncias decisórias e outra de caráter consultivo para apoio técnico e operacional, além de um fundo de desenvolvimento regional. Nos termos das normas legais que regulam as referidas regiões, os “colegiados metropolitanos” e os “conselhos participativos” constituem as instâncias decisórias; o primeiro de “caráter executivo e deliberativo”, o segundo de “caráter consultivo e deliberativo”.

A formação daqueles colegiados metropolitanos depende apenas da iniciativa do Executivo Estadual, que deve indicar seus representantes e convocar os prefeitos para formalizarem a instalação dessa instância. Não foram estabelecidos prazos para tanto, mas, conforme noticiário do governo, os colegiados se encontram em funcionamento, pelo menos, desde 2017 (GOVERNO ESTABELECE COLEGIADO... 2018; GOVERNO DO MARANHÃO LEVA AÇÕES... 2017).

Quanto aos conselhos participativos metropolitanos, o processo pressupõe a existência prévia do colegiado e da instância técnico-operacional. Isso porque o rito necessário para eleição dos conselheiros, a “conferência metropolitana”, deve, por força de lei, ser regulamentada pelo colegiado, enquanto a organização e coordenação é de responsabilidade da instância técnico-operacional, a “agência executiva metropolitana”. A primeira dessas autarquias foi a “Agência Executiva Metropolitana da Grande São Luís”, criada pela Lei nº 10.567 de 15 de março de 2017; depois a “Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense”, via Lei nº 10.724 de 29 de novembro de 2017.

Com seus colegiados e agências metropolitanos constituídos, a RMGSL e a RMSM puderam realizar as conferências públicas, em outubro de 2017 e novembro de 2018, respectivamente, nas quais se procedeu a eleições dos conselhos participativos dessas regiões.

Outra consequência das recentes alterações normativas daquelas RMs é o fato de a concretização de suas estruturas interfederativas deixar de estar atrelada à prévia anuência dos municípios integrantes – na verdade, nunca dependeu disso, porém agora a exigência não consta mais nas leis que disciplinam esses territórios. Assim, a efetivação das duas regiões passa a estar dependente apenas de serem instaladas as duas instâncias decisórias previstas e das respectivas agências executivas, para, em seguida, ser composta a última das quatro instâncias básicas das estruturas de governança metropolitana prevista pelo EM, que, nos casos maranhenses, é representada pelos fundos de desenvolvimento dessas regiões.

45 Até então, haviam sido criados por lei: o “Conselho Deliberativo da Região Metropolitana” da RMGP; o “Conselho Deliberativo da Grande São Luís” para a RM da capital; e o “Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense”.

46 “Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.”

OS FUNDOS PÚBLICOS METROPOLITANOS

Entre as RMs do Maranhão, apenas a da Grande Pedreiras não previu um fundo para custeio da gestão metropolitana. Nos demais casos, há, pelo menos, menção a esse tipo de instrumento ou sua expressa criação através da própria norma. As RMGSL e a RMSM são as que tiveram seus fundos criados desde quando foram regulamentadas pela primeira vez. Quanto à RMLM, sua norma apenas menciona que o conselho metropolitano deve prestar conta da utilização de recursos referente ao “fundo de desenvolvimento” da região, sem o instituir ou fazer qualquer outra determinação nesse sentido. Em todo caso, nenhum dos primeiros fundos metropolitanos criados no Maranhão chegou a ser efetivado, isto é, cadastrado junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e receber aportes de recursos⁴⁷. Atualmente, apenas o fundo da Grande São Luís consta como registrado e ativo na base de dado do CNPJ, com data de abertura em 01 de junho de 2015⁴⁸.

Desde o início, foram estabelecidas diferentes fontes de recursos para os fundos das RMs do Maranhão, mas é possível fazer a seguinte distinção entre obrigatórios vinculados à instituição da região, ou seja, arrecadados em função da existência legal deste território, e os de iniciativas voluntárias, cuja destinação para o fundo não se dá por obrigação legal, mas sim por ato discricionário do ofertante, seja ele público ou privado. No Quadro 5 são listadas tais fontes, com a discriminação se os recursos previstos são obrigatórios ou voluntários.

Quadro 5 - Fontes de recursos dos fundos metropolitanos do Maranhão

Região	Lei de criação do fundo	Dispositivos	
		Recursos obrigatórios	Recursos voluntários
Região Metropolitana da Grande Pedreiras	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
Região Metropolitana da Grande São Luís	LC nº 038/1998	Art. 9º, §1º, b, d, f, g	Art. 9º, § 1º, a, c, e
	LC nº 174/2015	Art. 18, I, II, IV, V, VI, VII	Art. 18, III, VI, VII
Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense	LC nº 089/2005	Art. 9º, Parágrafo único, II, III, IV, V	Art. 9º, Parágrafo único, I, VI, VII
Região Metropolitana do Leste do Estado do Maranhão	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Autor (2020)

Quanto à finalidade, em geral, as leis maranhenses vincularam a aplicação dos recursos dos fundos metropolitanos à realização das atribuições das estruturas administrativas das respectivas RMs e às funções públicas as quais definiram como sendo de “interesse comum”, “interesse metropolitano” ou apenas “interesse da área”. A primeira norma da Grande São Luís, em seu art. 9º, § 2º, exigia que os recursos do fundo deveriam ser “destinados ao planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, programas e projetos definidos nesta Lei, ficando vedado a sua aplicação para pagamentos de despesas de pessoal da administração direta, indireta ou fundacional” (MARANHÃO, 1998). Basicamente, dois eram os dispositivos da lei que tratavam das ações e produtos aptos a serem custeados com recurso do fundo regional, o art. 4º e o 5º. O primeiro definiu um rol de serviços públicos considerados de interesse metropolitano, enquanto no segundo encontrava-se produtos e ações incumbidas ao conselho da região, o CODEGS.

47. Conforme cartilha elaborada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), após serem criados por lei, que estabelece o nome e o instrumento de criação dos fundos metropolitanos, os produtos e serviços a serem custeados com recursos do fundo regional, (cf. <https://www.cnm.br>). Além disso, para obter informações sobre fundos públicos, alterações argumentativas de em ser realizadas pelo ente público responsável (BRASIL, 2019).
48. Informação disponível em: <https://www.consultascnpj.com/fundo-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-sao-luis/28562744000119> Acesso em: 08.10.2019

Com a LC nº 69/2003, as disposições formais sobre a finalidade do fundo criado para a Grande São Luís foram alteradas via do art. 16 da norma⁴⁹, que estabeleceu os seguintes objetivos para tal instrumento administrativo da região:

- I – financiar e investir em programas e projetos de interesse da área;
- II – contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais;
- III – contribuir com recursos técnicos e financeiros para melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento sócio-econômico da Região; e
- IV – contribuir com recursos técnicos e financeiros para redução das desigualdades sociais da Região.

Da forma como estão, as disposições acima apresentam um grau acentuado de generalidade; exemplo disso é o fato de o primeiro inciso não trazer referências a critérios para definir o “interesse da área”, apenas garante que projetos e programas assim classificados estariam habilitados a receber recursos do fundo. O inciso seguinte pode levar ao entendimento de que qualquer serviço público municipal estaria apto a auferir desses recursos, enquanto, contraditoriamente, o artigo 4º da lei predefinia quais serviços deveriam ser tratados como de “interesse metropolitano”. Assim colocada, a finalidade do fundo poderia ser interpretada como uma “carta em branco” para se aplicar seus recursos em tudo que fosse considerado de “interesse da área”, inclusive serviços municipais, sem necessidade de comprovar a pertinência desses serviços para a região.

Mesmo sem se remeter a outros dispositivos da LC nº69/2003, as disposições daquele art. 16 não podem ser lidas isoladamente, sob risco de se perder de vista o efetivo direcionamento e diretrizes que orientavam a finalidade do fundo metropolitano. Faz-se necessário a consulta dos dispositivos da lei que tratavam das atribuições e objetivos da estrutura administrativa da região e, por isso, acabavam por direcionar a aplicação dos recursos previstos para o fundo regional criado pela norma. Enquanto a norma vigorou, era preciso outra vez levar em conta a lista dos “serviços comuns” de “interesse metropolitano” encontrada no art. 4º da lei, além dos produtos e atribuições do CODEGS elencadas no artigo seguinte – dispositivos pouco alterados pela LC nº 69/2003.

Uma das alterações da LC nº 38/1998 realizadas no ano de 2003, mais precisamente a edição feita pelo inciso III do art. 5º, reforçou a obrigação de se aplicar os recursos destinados à Grande São Luís (o que inclui as receitas do fundo) com base na lista de serviços públicos pré-definidos como de “interesse metropolitano”. Antes, só era previsto a atribuição de “programar os serviços de interesse comum e disciplinar a aplicação dos recursos que lhe sejam destinados”, mas, com a mudança, o conselho da região poderia também “especificar os serviços públicos de interesse comum”, desde que “compreendidos nos campos funcionais referidos no artigo 4º”.

Para fundo da RMSM, a LC nº 089/2005 atribuiu a “finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum da região metropolitana” (art. 9º). Vincula-se, então, a aplicação dos recursos à conjunção de esforços por parte dos entes envolvidos, além da necessidade de verificar se dada atividade consta entre aquelas definidas como

⁴⁹ O dispositivo traz praticamente os mesmos dizeres encontrados no art. 14 da LC nº 815 promulgada pelo Estado de São Paulo em 1996 e referente à criação da Região Metropolitana da Baixada Santista.

sendo relativas à “função pública de interesse comum no âmbito metropolitano” (art. 4º, V), isto é, ação “cuja execução sejam necessárias relações de compartilhamento intra-governamental dos agentes públicos” (art. 4º, IV). Assim, mesmo que o “conselho” da RMSM tivesse a atribuição de “declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser admitidos entre as funções públicas de interesse comum no âmbito nacional [sic]” (art. 6º, I), as novas funções só poderiam receber recursos do fundo metropolitano, nos casos em que, para executá-las, fosse preciso uma atuação conjunta dos governos participantes.

Com as mudanças introduzidas pela LC nº 204/2017, hoje compete ao “colegiado metropolitano” a atribuição de especificar “novas funções públicas de interesse comum no âmbito da [RMSM]”⁵⁰ (art. 3º, III), além de “compatibilizar e deliberar sobre a aplicação de recursos oriundos de distintas fontes, destinados ao atendimento das FPICs, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMSM” (art. 3º, IV). Fora isso, não há novas disposições sobre a finalidade do fundo metropolitano, portanto é cabível o entendimento de que a aplicação dos seus recursos ainda precise estar orientada com base nas determinações não alteradas da LC nº 089/2005, especialmente aquelas do já citado art. 9º.

Quanto à atual regulamentação da Grande São Luís, a LC nº 174/2015, em comparação às discutidas acima, deu um tratamento mais pormenorizado ao fundo metropolitano, através de sete artigos do seu Capítulo III, Seção V. De início, a norma cria o referido fundo e vincula a utilização dos seus recursos à realização das FPIC e às diretrizes do PDDI, conforme o seguinte artigo:

Art. 16. Fica criado o Fundo de Desenvolvimento da RMGSL com o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes, execução e operação das funções públicas de interesse comum da RMGSL, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, visando:

I - a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da Região;

II - a melhoria dos serviços públicos municipais, considerados de interesse metropolitano; e

III - a redução das desigualdades sociais no âmbito da região metropolitana.

Parágrafo único. A área de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL abrangerá os Municípios que compõem a Região Metropolitana.

Assim disposta a finalidade do fundo metropolitano, a destinação dos seus recursos dependerá do trabalho de especificação das FPIC e da instituição do PDDI referentes à RMGSL. Conforme o art. 4º da LC nº 174/2015, a competência para especificar tais funções é do Colegiado Metropolitano, decisão a ser tomada, obrigatoriamente, com base no PDDI e nos “campos funcionais” definidos nos incisos desse dispositivo da norma⁵¹. Logo,

50 No original, a sigla que consta é “RMSL”, certamente devido a um erro de digitação – afinal, na lei citada, tal escrita é utilizada apenas nesse dispositivo, enquanto em outros se adota a sigla “RMSM”.

51 “Art. 4º O Colegiado Metropolitano, com base no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMGSL, especificará as funções públicas de interesse comum aos municípios que integram a Região Metropolitana da Grande São Luís, dentre os seguintes campos funcionais: I - o estabelecimento de planos, programas e projetos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para o desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos; III - planejamento e uso do solo; IV - transporte e sistema viário e hidrovial metropolitano; V - meio

na prática, a destinação dos recursos do fundo da Grande São Luís deverá se basear no PDDI, instrumento ainda em fase de elaboração para que seja encaminhado para votação na Assembleia Legislativa do Maranhão.

OS PLANOS REGIONAIS COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO TERRITORIAL

Nas leis que instituíram as RMs no Maranhão, os planos regionais foram concebidos como o principal instrumento territorial do planejamento e gestão metropolitana. Esse tipo de instrumento recebeu diferentes denominações, mas sempre de forma a reiterar, pelo menos, a escala metropolitana, o escopo desenvolvimentista e o modo de gestão integrada em nível intergovernamental. Foram previstos os seguintes: o “Plano Metropolitanamente Integrado da Grande Pedreiras” (Nº 026/1995); o “Plano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Luís” (LC Nº 038/1998, LC Nº 069/2003), mas que agora deve ser o “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (LC Nº 174/2015); e, para a RMSM, o “Programa Anual de Investimento” (Nº 089/2005), hoje substituído pelo “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (LC Nº 204/2017).

A elaboração dos planos de cada RM ficou a cargo das instâncias decisórias (os conselhos ou colegiados) e, quando prevista, da autarquia técnico-consultivo-operacional (as agências metropolitanas). Antes, não havia prazos para a entrega desses instrumentos, nem exigia que fossem instituídos por leis. Com as mudanças na regulamentação da RM-GSL e a da RMSM, foi estabelecido o prazo de três anos para aprovação legislativa desses planos regionais, isso em conformidade com o art. 21 do EM. Porém, desde 2018, esse prazo perdeu efeito, tendo em vista a revogação do referido artigo da norma federal. No mais, dos PDDIs previstos, apenas o da Grande São Luís se encontra em fase final de elaboração.

4.4 QUARTA ETAPA: operacionalização da administração metropolitana

No Maranhão, se for considerado apenas os formatos previstos nas leis das RMs, só é possível falar em início da operação da administração metropolitana a partir de 2017, quando começam os trabalhos das agências executivas metropolitanas. Antes, o mais próximo do formato de se instituir instância administrativa específica e formalmente prevista para atuação em escala metropolitana foi a “Gerência Metropolitana”, renomeada de “Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana”, em 2003, e a Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM), em 2011, ambas iniciativas que partiram da esfera estadual de poder.

A Gerência Metropolitana foi concebida através da Lei nº 7.844 de 31 de janeiro de 2003, com a mudança de denominação da “Gerência Regional de São Luís”. Meses depois, a Lei nº 7.878 de 08 de maio de 2003, que, assim como aquela, tratou da reorganização administrativa estadual, definiu novo rótulo a essa instância, nomeou-a de “Gerência de

ambiente e recursos hídricos; VI - a política habitacional, regularização fundiária e fomento agrícola; VII - saúde, educação e capacitação dos recursos humanos; VIII - turismo, cultura, esporte e lazer; IX - segurança pública e defesa civil; X - atendimento e assistência social.”

Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana”. Por tal natureza e seu alcance territorial, a gerência não consistiu em uma tentativa para efetivar as estruturas previstas nas leis que instituíram as RMs criadas até então no Maranhão, e sim uma iniciativa à parte.

Quando instituída a Gerência Metropolitana, existia no estado duas RMs, a da Grande Pedreiras e a da Grande São Luís, mas sua abrangência territorial ficou limitada aos municípios desta região. Formalmente, essa limitação territorial se deve ao fato de que não se trata de nova instância, mas sim da renomeada Gerência Regional de São Luís, cuja jurisdição compreendia a Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís, que, na época, abrangia São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa e a capital – os mesmos que integravam a RMGSL antes da inclusão de Alcântara, que ocorreu em dezembro de 2003.

A segunda denominação atribuída para a Gerência Regional de São Luís, a de Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, expressava melhor a delimitação territorial de suas atribuições⁵². A nova denominação específica que se trata de instância encarregada de apenas uma RM, a da Grande São Luís, além de apontar o papel de articulação e de desenvolvimento. Presumivelmente, dada a referência à RM, essas duas funções deveriam se dar em escala metropolitana, o que significa articular em nível interfederativo (sobretudo, entre Estado e os municípios) e focar em ações voltadas ao desenvolvimento da região como um todo. Na prática, porém, as ações se mostraram restritas em termos territoriais. Em levantamento anterior, demonstramos que, até sua extinção pela Lei Nº 8.104 de 23 de abril de 2004, a Gerência Metropolitana limitou-se a realizar a maior parte de suas obras em São Luís (CORDEIRO, 2007).

Quanto à segunda instância criada pelo Executivo do Maranhão para tratar da instituição de RMs, a SAAM, foi concebida através do Decreto nº 27.209, de 03 de janeiro de 2011. Por meio desta normativa, o governo incorporou a referida secretaria-adjunta à estrutura organizacional da Casa Civil, incluindo-a entre as “unidades de atuação programática” desta pasta (MARANHÃO, 2011), ou seja, instâncias voltadas às ações futuras do executivo estadual. A SAAM, porém, foi realocada para a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, onde está até hoje.

Em entrevista concedida no ano de 2013, a então responsável pela pasta, Maria Odinéa Santos, afirmou que a missão da SAAM era “formular estratégias de desenvolvimento territorial-regional e implantar a gestão metropolitana no Maranhão, que são duas; com prioridade para a Região Metropolitana da Grande São Luís”. Logo, não se tratava propriamente de uma instância da estrutura administrativa prevista para aquele tipo de região, ou entidade responsável pela gestão e planejamento metropolitanos; seu objetivo era o de efetivar tais estruturas administrativas, não se restringindo, em tese, à RGMSL, mesmo que, em um primeiro momento, a região fosse priorizada pela SAAM.

Nas palavras da Maria Odinéa Santos, a SAAM, com vista a atingir seu objetivo, a SAAM primeiro formulou um documento com as “diretrizes para a implementação da Região Metropolitana da Grande São Luís”, depois uma minuta de lei propondo alteração da regulamentação da região, pois havia o entendimento de que a norma não continha “todos

⁵² Antes da Lei nº 7.878/2003 alterar a lei 7.844/2003, fazendo com que a “Gerência Regional de São Luís” fosse denominada de “Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana”, este rótulo era empregado pelo Executivo Estadual, inclusive quando dispôs sobre a organização desta instância em dois decretos, o de nº 19.383 de 06 de fevereiro de 2003 e o de nº 19.508 de 15 de abril de 2003.

os instrumentos necessários que a gestão [metropolitana] necessita”, e ainda estabelecia exigência reconhecida como inconstitucional, a prévia anuência municipal. A pretendida mudança legislativa ocorreu em 2013, quando a LC nº 069/2003 foi alterada através da lei nº 153, de 10 de abril de 2013. Aliás, outras modificações na regulamentação da Grande São Luís também foram propostas pela SAAM, como a que concebeu a criação da AGEM e, posteriormente, da AGEMSUL.

AGÊNCIA EXECUTIVA METROPOLITANA E AGÊNCIA EXECUTIVA METROPOLITANA DO SUDOESTE MARANHENSE

Prevista pela LC nº 174/2015, a Agem foi criada pela Medida Provisória nº 229, de 2 de fevereiro de 2017, norma convertida na Lei nº 10.567, de 15 de março de 2017, que alterou a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual. A organização da autarquia está no Decreto nº 32.874, de 3 de maio de 2017, enquanto o Decreto nº 33.622, de 10 de novembro de 2017, a alocou na estrutura da Casa Civil, mas, por meio da Medida Provisória nº 291, de 22 de fevereiro de 2019, hoje se encontra na SECID. Segundo consta no site da instituição, a Agem “nasceu com a missão de gerir o processo de metropolização da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) e implantar as Funções Públicas de Interesse Comum”⁵³.

Desde quando criada, a AGEM se manteve operacional e lhe foi sendo garantido recursos financeiros por meio de dotações orçamentárias realizadas pelo governo do estado. Segundo o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado (MARANHÃO, 2019), em 2017, foram destinados quase R\$ 3,5 milhões à agência, depois, no mesmo ano, mais R\$ 2,8 milhões, dada a ampliação de serviços que lhe foram atribuídos, suplementação de 82,48%, tais como:

- a) Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, para inclusão no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado e dos Municípios da RMGSL; b) Assessoria técnica e organizacional aos municípios da região metropolitana, com acompanhamento da elaboração e revisão dos planos diretores e leis vigentes de interesse metropolitano expresso no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI; c) Elaboração de diagnóstico da realidade socioeconômica e de âmbito metropolitano, em parceria com órgãos estaduais e municipais e com participação da sociedade civil, visando subsidiar o planejamento integrado; d) Articulação com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMGSL, dentre outras atividades exercida pela Agência. (MARANHÃO, 2019, p. 63)

Na prática, a maior parte do orçamento da AGEM foi destinada à execução de obras urbanísticas, apesar de não constar entre o rol dos serviços listados acima. Dentre os recursos previstos para autarquia, o governo estadual suplementou para cerca de 5,5 milhões de reais a dotação orçamentária inicial de R\$ 100 mil, cuja rubrica era “desenvolvimento de infraestrutura e urbanização da RMGSL” reais (MARANHÃO, 2019, p. 245), enquanto a “implantação de equipamentos de aproveitamento de resíduo sólido de interesse

53 Disponível em: <http://www.agem.ma.gov.br/apresentacao/> Acesso em: 24.09.2019

metropolitano” e a “elaboração e execução de planos e projetos” tiveram suas respectivas dotações iniciais reduzidas de R\$ 100 mil para R\$ 2 (MARANHÃO, 2019, p. 248). Outro incremento orçamentário incidiu sobre a rubrica “reestruturação das vias públicas”, com salto de R\$ 75 mil para R\$ 2,4 milhões, em 2018, segundo o citado relatório do governo do Maranhão (p. 258).

A partir de informações coletadas em reportagens, diários oficiais do Executivo do Maranhão e no *site* da própria autarquia estadual, foi possível realizar um apanhado das ações previstas (não necessariamente executadas) a serem realizadas pela AGEM. A compilação está resumida no Quadro 6, onde se vê que a maioria das ações da AGEM, sobretudo as obras de urbanização, como reformas e construções de praças e avenidas, foram concentradas no município de São Luís.

Quadro 6 - Ações previstas a serem realizadas pela Agência Executiva Metropolitana

AÇÕES	LOCALIDADE	ANO	MUNICÍPIOS ATENDIDOS
Elaboração do projeto básico e executivo para construção de instalações portuárias públicas de pequeno porte dos municípios de São Luís e Alcântara.	Alcântara e no Espigão Costeiro na Ponta d’areia em São Luís	2017	São Luís e Alcântara
Obras de urbanização do canteiro da avenida José	Bairro Jardim América	2017	São Luís
Elaboração de Plano Metropolitano de Acessibilidade	RMGSL	2017	Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.
Obras de revitalização da Praça das Amendoeiras	Bairro Jardim América	2017	São Luís
Feira dos Municípios do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense	São Luís	2017	Os 41 municípios do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense.
Implantar as placas de delimitação entre os municípios	Municípios da Grande Ilha	2017	São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa
Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS da RMGSL	RMGSL	2017	Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.
Elaboração do Projeto Básico e Executivo para Construção de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte dos Municípios de São Luís e Alcântara	Municípios de São Luís e Alcântara	2017	São Luís, Alcântara
Disposição final em aterro sanitário dos resíduos sólidos urbanos	Municípios de Raposa e São José de Ribamar	2018	Raposa e de São José de Ribamar
Gestão de resíduos sólidos urbanos domiciliares do município de Raposa	Raposa	2018	Raposa

Capítulo 4

Construção de praça na Vila Coquilho	Vila Coquilho	2018	São Luís
Construção da praça do Quebra Pote	Bairro Quebra Pote	2018	São Luís
Obras de ampliação da Avenida Jerônimo de Albuquerque	Avenida Jerônimo de Albuquerque	2018	São Luís
Obras de construção de passeio público e academia ao ar livre	Avenida 01 do bairro Bequimão	2018	São Luís
Obras de urbanização da Praça Bom Jesus	Bairro Bom Jesus	2018	São Luís
Construção de um centro comunitário	Bairro do Coroado	2018	São Luís
Curso para formação de cuidador	São Luís, São José de Ribamar, Rosário e Paço do Lumiar	2018	São Luís, São José de Ribamar, Rosário e Paço do Lumiar
Obras de urbanização na praça da Vila Esperança	Vila Esperança	2018	São Luís
Reforma da praça Dom Luís	Bairro Itaqui	2018	São Luís
Obras de urbanização na praça Mururu	Bairro do Coroado	2018	São Luís
Obras de urbanização na praça da Vila Magril	Vila Magril	2018	São Luís
Urbanização do canteiro da Avenida Camboa	Bairro Camboa	2018	São Luís
Construção de quadra esportiva	Bairro Vila Luizão	2018	São Luís
Revitalização do canteiro da Avenida Ferreira Goulart	Avenida Ferreira Goulart	2018	São Luís
Convênio entre Agem e São Luís	São Luís	2018	São Luís
Instalação da central de triagem de resíduos sólidos urbanos	Paço do Lumiar	2019	Paço do Lumiar
Urbanização de um canteiro na avenida Camboa	Bairro Camboa	2019	São Luís
Reforma e Construção de Cobertura Metálica na Feira Vicente Fialho	Bairro Vicente Fialho	2019	São Luís

Fonte: Elaborado pelo autor, por meio de consulta a diários oficiais do Poder Executivo do Estado do Maranhão (2020).

Quanto à AGEMSUL, esta foi criada via Medida Provisória nº 255, de 27 de outubro de 2017, depois convertida na Lei nº 10.724 de 29 de novembro de 2017. Na LC nº 204, de 11 de dezembro de 2017, a autarquia figura como uma das instâncias básicas da “estrutura de governança interfederativa da RMSM” (art. 5º), e sua organização é regida pelo Decreto nº 33.925, de 21 de março de 2018. Conforme o Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019 (MARANHÃO, 2018), com a criação da AGEMSUL, “houve a necessidade de um

incremento orçamentário em 2018 no valor de R\$ 2.323.424,00, para atender todas as despesas da Agência” (p. 63), enquanto o Decreto nº 33.837, de 27 de fevereiro de 2018 informa que foi aberto um crédito especial de R\$ 3.220.000,00 em favor da agência.

Dentre as ações realizadas pela AGEMSUL, destaca-se a organização da “I Conferência da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense”, ocorrida durante os dias 27, 28 e 29 de novembro de 2018, em Imperatriz. O destaque se deve porque, além da organização do evento ser uma das atribuições fixadas por lei para a AGEMSUL, a realização da conferência é pré-condição necessária à operacionalização da estrutura interfederativa de gestão da RMSM. Após essa etapa, a AGEMSUL realizou a convocatória para a primeira reunião ordinária do Conselho Participativo da região e definiu as seguintes pautas: “dar posse aos conselheiros”; “formação da Mesa diretora” e “elencar critérios para a criação do PDDI”.

As ações da AGEMSUL devem, por força da lei que a rege, gravitar em torno do PDDI da região, primeiro, por visar à elaboração do plano e, depois, a realização das “FPIC” definidas nesse instrumento territorial ou, na ausência deste, pelo Colegiado Metropolitano responsável da região. Atualmente, a região ainda não conta com seu plano diretor (cuja elaboração sequer foi iniciada), porém a AGEMSUL tem conduzido ações na região, conforme divulgações do *site* da autarquia (ver Quadro 7).

Quadro 7 - Ações noticiadas no site da AGEMSUL – entre agosto e setembro de 2019.

Título da matéria	Municípios atendidos	Conteúdo da reportagem
“AGEMSUL lança reforma do ICRIM e IML”	Imperatriz	<p>“Foi lançado nesta quarta-feira (11) a reforma, ampliação e adequação nas estruturas do Instituto de Criminalística (ICRIM) e Instituto Médico Legal (IML) de Imperatriz. A obra será executada pelo Governo do Estado do Maranhão através da AGEMSUL (Agência Executiva Metropolitana Sul Maranhense). Estiveram presentes o secretários de Infraestrutura do estado, Clayton Noletto, Deputado Estadual Marco Aurélio, Pastor Porto, polícia técnica do ICRIM/IML, engenheiros responsáveis pela obra além de executivos do governo do estado. O presidente da Agência Metropolitana, Frederico Angelo, enalteceu o compromisso do governador Flávio Dino com a segurança no Estado. “A obra dos instituto de criminalística é um importante recurso de elucidação e resolução de crimes, sendo peça importante do sistema de Segurança pública”, disse. Frederico destaca ainda, o compromisso da polícia técnica, perícia e o suporte do governo. “É de conhecimento público no Estado e até a nível nacional a importância que o governador Flávio Dino tem com a segurança pública”, finalizou. A obra de adequação e ampliação do ICRIM/IML seguem regras sanitárias, de segurança pública, e do sistema técnico científico.” [sic]</p> <p>Publicado em 16/09/2019 no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/09/16/agemsul-lanca-reforma-do-icrim-e-impl/</p>

<p>“Frederico Ângelo acompanha obra do Centro de Referência ao Idoso”</p>	<p>Imperatriz</p>	<p>“Frederico Ângelo, presidente da Agência Metropolitana, acompanha in loco a obra do Centro de Referência ao idoso, obra feita pelo Governo do Maranhão, através da AGEMSUL. O objetivo do Centro é trazer benefícios aos idosos da Região Metropolitana através da disponibilização de serviços como atendimento médico e disposição de espaço para lazer, atividades recreativas e entretenimento, colaborando com a qualidade de vida e envelhecimento saudável da pessoa idosa.” [sic]</p> <p>Publicado em 30/09/2019 no endereço eletrônico http://agemdul.ma.gov.br/2019/09/30/presidente-da-agencia-metropolitana-acompanha-obra-do-centro-de-referencia-ao-idoso/</p>
<p>“Secretaria de Saúde garante policlinica para Açailândia”</p>	<p>Açailândia</p>	<p>“Presidente da AGEMSUL, Frederico Ângelo, acompanha prefeito de Açailândia em São Luis e garante benefícios para a cidade. Em visita nesta quinta-feira (19) à Secretaria de Estado da Saúde, através do secretário Carlos Lula, o prefeito de Açailândia, Aluisio Silva e o presidente da Agência Metropolitana, Frederico Ângelo, garantiram a implantação de uma policlinica em Açailândia. Carlos Lula explica que o projeto a ser implantado já vem funcionando com sucesso na Região de Matões do Norte, disse. Carlos Lula garantiu ao prefeito Aluisio e a Frederico Ângelo, que vai iniciar o estudo para implantação da unidade. Aluisio Silva destaca a parceria do Governo do Estado através da AGEMSUL e SES em busca de melhorias na saúde pública do município. “É mais uma demonstração de compromisso do Governo do Maranhão com Açailândia”, disse.” [sic]</p> <p>Publicado em 24/09/2019 no endereço eletrônico http://agemdul.ma.gov.br/2019/09/24/secretaria-de-saude-garante-policlinica-para-acailandia/</p>
<p>“Diretor de Programas e Projetos da AGEMSUL, Laio Maia, participa da audiência pública que consolida um importante momento de debate sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)”</p>	<p>Os da RMGSL</p>	<p>“Dando continuidade na agenda em São Luís, o Diretor de Programas e Projetos da AGEMSUL, Laio Maia, representando toda a Agência Metropolitana em nome do presidente, Frederico Ângelo, participa da audiência pública que consolida um importante momento de debate sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da grande São Luís, haja vista, que em breve, estaremos fazendo o mesmo para a Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense. Na oportunidade esteve reunido com o Sr. Pedro Aurélio Carneiro, Eng. Civil especialista em resíduos sólidos, Sr. José Antônio da SECID, Sr. José Antônio Rodrigues da Silva Júnior, Diretor de Programas e Projetos, Consuelo Borges, Diretora Administrativa e Financeira e Lívio Correa, presidente da AGEM.” [sic]</p> <p>Publicado em 03/09/2019 no endereço eletrônico http://agemdul.ma.gov.br/2019/09/03/diretor-de-programas-e-projetos-da-agemdul-laio-maiaparticipa-da-audiencia-publica-que-consolida-um-importante-momento-de-debate-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-pddi/</p>

<p>“Agemsul mantém diálogo com prefeitos e ouve demandas da Região Tocantina” [sic]</p>	<p>Senador La Roque</p>	<p>“A AGEMSUL, como uma extensão do Governo na Região Tocantina, vem mantendo o diálogo com prefeitos e ouvindo demandas diretamente ligadas ao desejo da população. Nesta semana recebemos na sede da Agência o prefeito de Senador La Roque, Dario Sampaio. Esse diálogo permanente com os prefeitos é uma indicação do governador Flávio Dino, em busca de aproximar cada vez mais o “Estado” das demandas sociais. Esse é o objetivo da Agência Metropolitana, ouvir e pôr em práticas as ações em prol da sociedade.” [sic]</p> <p>Publicado em 03/09/2019 no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/09/03/agemsul-mantem-dialogo-com-prefeitos-e-ouve-demandas-da-regiao-tocantina/</p>
<p>“Presidente da AGEMSUL recebe em seu gabinete lideranças políticas de Amarante em busca de soluções e projetos para melhoria da população” [sic]</p>	<p>Amarante</p>	<p>“O presidente da Agência Metropolitana, Frederico Ângelo, recebeu em seu gabinete a Dra Rosélis Carvalho, advogada e Liderança Política de Amarante. Na oportunidade foram abordados temas relacionados a Saúde Pública na Região Metropolitana e a importância da implantação de projetos que amplie o acesso a saúde. A AGEMSUL mantém diálogo permanente com lideranças políticas e sociedade em busca de soluções e projetos que resultem em mais qualidade de vida para população.” [sic]</p> <p>Publicado em 03/09/2019, no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/09/03/presidente-da-agemsul-recebe-em-seu-gabinete-liderancas-politicas-de-amarante-em-busca-de-solucoes-e-projetos-para-melhoria-da-populacao/</p>
<p>“AGEMSUL articula Comitê para criação do Plano Juventude Viva em Imperatriz”</p>	<p>Imperatriz</p>	<p>“Em reunião ocorrida na tarde de Quarta-feira (21) na sede da AGEMSUL, em Imperatriz, ficou acertado o cronograma de implantação do Comitê para criação do Plano Juventude Viva em Imperatriz que inicia nesta quinta-feira, dia 22, com um ciclo de palestras que ocorrem na UEMASUL. Além do presidente Frederico Ângelo que coordena a implantação, participaram a Chefe da Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas, Socorro Costa, o Advogado Marcos Paulo e a assessora Nataska. O comitê será responsável por construir, acompanhar e monitorar as ações do Plano Estadual e Municipal de enfrentamento à mortalidade da juventude negra na região, explica o presidente Frederico Ângelo. O projeto “Juventude Viva”, realizado em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude a partir do Plano de Prevenção à Violência Contra a Juventude Negra, visa criar condições para superação dos impactos psicossociais gerados em suas famílias e combatendo a padronização da violência e a estigmatização do jovem negro. Após acordo com a SEEJUV (Secretaria de Estado da Juventude) ficou a cargo da Agência Metropolitana a implantação do comitê na Região Tocantina a partir do envolvimento das instituições sociais, públicas e sociedade civil. O Comitê será responsável por construir, acompanhar e monitorar as ações do Plano Estadual e Municipal de enfrentamento à mortalidade da juventude negra na região.” [sic]</p> <p>Publicado em 23/08/2019, no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/08/23/agemsul-articula-comite-para-criacao-do-plano-juventude-viva-em-imperatriz/</p>

<p>“Frederico Ângelo parabeniza modelo de acessibilidade e inclusão em obras construídas pela prefeitura de João Lisboa.”</p>	<p>João Lisboa</p>	<p>“O Presidente da Agência Metropolitana, Frederico Ângelo, participou na última sexta-feira (16) da inauguração do novo CEO – Centro de Especialidades Odontológicas na cidade de João Lisboa. Frederico enalteceu o trabalho do prefeito Jairo Madeira que vem realizando e inaugurando obras com recursos próprios, como é o caso do novo C.E.O. “Viemos representar o governo do Maranhão através da AGEMSUL e fazer o registro do modelo administrativo que vem sendo realizado na cidade de João Lisboa através do prefeito Jairo Madeira”, disse. O presidente da Agência Metropolitana enaltece ainda a preocupação da prefeitura em realizar obras com acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, como foi o caso da praça 22 de Dezembro, entregue recentemente como apoio do Governo do Maranhão, e o Novo CEO, construído pela prefeitura com recursos do tesouro municipal. “Obras que não geram inclusão social não fazem mais jus a existência”, explica Frederico Ângelo. O novo CEO – Centro de Especialidades Odontológicas foi construído pela prefeitura de João Lisboa e entregue a população com equipamentos modernos e estrutura padrão do Ministério da Saúde e cumprindo normas da Vigilância Sanitária. Com capacidade para mais de 6 mil procedimentos ano, o novo CEO está equipado com Raio-X, Sala de Esterilização, Salas de coordenação e recepção, podendo realizar limpezas, cirurgias, restaurações e variados tipos de procedimentos na área bucal.” [sic]</p> <p>Publicado em 21/08/2019, no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/08/21/frederico-angelo-parabeniza-modelo-de-acessibilidade-e-inclusao-em-obras-construidas-pela-prefeitura-de-joao-lisboa/</p>
<p>“Imperatriz recebe Outreach Mission no Hospital Macrorregional”</p>	<p>Imperatriz</p>	<p>“Por intermédio da Agência Metropolitana Sudoeste Maranhense (AGEMSUL) e Secretaria de Estado de Saúde (SES), O Hospital Macro Regional de Imperatriz recebeu nesta sexta-feira (16), a segunda edição do Outreach Mission. Os procedimentos ocorrem em parceria com o Colégio Brasileiro de Cirurgia Hepato Pancreato Biliar (CB-HPB) e a Americas Hepato-Pancreato-Biliary Association (A-HPBA). As avaliações dos pacientes iniciaram na quinta-feira (15). Na sexta-feira, dia 16, foram iniciados os procedimentos cirúrgicos pelas equipes médicas na área de hepato-pancreato-biliar. Em Imperatriz, desde 2016, a equipe do Hospital Macrorregional Dra. Ruth Noleto oferece assistência em saúde na Região Tocantina. O equipamento de saúde possui 116 leitos de internação, 10 deles de UTI, e atende às regiões de saúde de Imperatriz, Balsas, Barra do Corda e Açailândia, totalizando 43 municípios. A Missão internacional do Outreach Mission ocorre somente em duas cidades este ano, em Imperatriz e Vietnam. O presidente da Agência Metropolitana, Frederico Ângelo, destaca a importância dessa troca de experiências entre médicos de reconhecimento internacional e os médicos de Imperatriz. “Conseguimos o contato com essa entidade através do médico Jorge Lira [de Imperatriz] e é membro do Colégio Brasileiro de Cirurgia Hepapato Pancreato que reconhece a importância da cidade e do Hospital Macro Regional para a região Tocantina e para o estado do Maranhão, portanto, Imperatriz ganha mais este importante avanço na área da saúde e de conhecimento”, disse.” [sic]</p> <p>Publicado em 19/08/2019, no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/08/19/imperatriz-recebe-outreach-mission-no-hospital-macrorregional/</p>

<p>“Frederico Ângelo divide experiências em visita a obras executadas pela Agência Metropolitana da Capital”</p>	<p>São Luís</p>	<p>“O presidente da AGEMSUL (Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense), Frederico Ângelo, cumpriu agenda de visitas a obras do Governo do Estado na capital marenhense que são executadas pela AGEM (Agência Metropolitana). Frederico estava acompanhado do presidente da AGEM, Dr. Lívio Corrêa e o diretor de Projetos, Antônio Filho. O objetivo é aprimorar a dinâmica da AGEMSUL através da experiência constituída ao longo dos anos de trabalho e execução de obras por parte da Agência de São Luis, a primeira do Maranhão. Os presidentes das duas agências visitaram várias obras e ainda o Trecho da Avenida Jerônimo de Albuquerque, no bairro Angelim, que está recebendo a primeira etapa da obra de alargamento da via. Para a obra são empregados recursos de R\$ 1,96 milhões. O trecho que recebe os serviços de terraplanagem, drenagem, pavimentação, construção de meio-fio e sarjeta, é um dos que apresenta maior fluxo de veículos com engarrafamentos, sobretudo nos chamados horários de pico. Frederico Ângelo considera a visita proveitosa e importante para a Região Sul do Estado que vem avançando em projetos executadas pela AGEMSUL.” [sic]</p> <p>Publicado em 16/08/2019, no endereço eletrônico http://agemsul.ma.gov.br/2019/08/16/frederico-angelo-divide-experiencias-em-visita-a-obras-executadas-pela-agencia-metropolitana-da-capital/</p>
<p>“Em busca da melhoria e qualidade dos serviços, MOB e AGEMSUL realizam adequação no Transporte na Região Metropolitana de Imperatriz”</p>	<p>Os da RMGSL</p>	<p>“Agência Estadual de Mobilidade Urbana (MOB) e Agência Metropolitana (AGEMSUL), reuniram-se com profissionais que realizam o transporte semiurbano realizado por VANS (Transporte Alternativo) e pelas empresas de transporte da linha Metropolitana (expresso Metropolitano). O objetivo da reunião realizada com a participação dos Sindicatos e Cooperativas do Transporte Complementar que operam em Imperatriz e cidades vizinhas, é adequar a distribuição do Quadro de Horários do Transporte Coletivo Intermunicipal e realizar ajustes que venham trazer melhorias na prestação de serviços para a população, explica o Diretor da MOB, Davison Nascimento. O presidente da AGEMSUL, Frederico Ângelo, destaca os avanços que vêm sendo realizado em parceria com a MOB no fomento, melhoria e ampliação dos serviços. “O diálogo com todos os campos tem sido importante para aumentar e melhorar os serviços do Projeto Travessia e do Expresso Metropolitano”, disse.” [sic]</p> <p>Publicado em 16/08/2019, no endereço eletrônico</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de notícia da AGEMSUL publicadas em www.agemsul.ma.gov.br/ (2020).

CAPÍTULO 6

O PODER DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: análise a partir do caso maranhense e expectativas em torno da instituição regional- metropolitana

5.1 CAPTAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

A mais comum entre as supostas vantagens de se instituir RMs no Brasil, a captação de recursos públicos, tem se dado sobre fundamentos muito mais relacionados a políticas governamentais do que políticas de Estado, pelo menos, até o advento do EM. Em primeiro lugar, porque a Constituinte de 1988 deixou de garantir fontes de recursos a serem direcionados às instâncias territoriais instituídas por lei como RMs – e o mesmo para as AUs e Microrregiões. Logo, não há previsão constitucional que garanta recursos específicos às RMs, seja por transferências interfederativas ou fontes de arrecadação tributária.

Diferente do que ocorre quando se trata de novos Estados e Municípios, a Carta Magna não vincula a criação de RMs, AUs ou Microrregiões a qualquer tipo de competência tributária a ser conferida à instância intergovernamental dessas regiões. Uma razão plausível para tal escolha parece residir na condição jurídica dos territórios assim criados, ou seja, o fato de serem regiões administrativas, concebidas para certo tipo de relação interfederativa, sem alçar o *status* de entidade territorial dotada de autonomia política. Porém, a lógica não se aplica aos denominados “territórios federais”, região administrativa sob competência da União e que, mesmo não sendo um dos entes federados previstos no art. 18, a Lei Maior lhes garante recursos próprios provenientes de impostos⁵⁴.

Quanto às transferências interfederativas, essa grande expectativa em torno da instituição de RMs só encontra viabilidade constitucional quando se trata das chamadas “transferências voluntárias”, ou seja, as que não são determinadas pela Constituição Federal – caso contrário, se enquadrariam nas “transferências constitucionais”, também rotuladas de “obrigatórias” ou “vinculadas”. Assim, a princípio, nada impede que, nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, sejam estabelecidos, por lei ou programas governamentais, fontes de recursos destinados a RMs ou a ações vinculadas à tal condição territorial. E é o que, em via de regra, tem sido adotado no caso do Maranhão, ainda que de forma incipiente.

RECURSOS LEGALMENTE DESTINADOS AOS ARRANJOS METROPOLITANOS NO MARANHÃO

No Maranhão, a Constituição Estadual, em simetria com a federal, não prevê fontes de arrecadações específicas para instâncias administrativas de cunho “metropolitano”, nem transferências obrigatórias por parte dos entes envolvidos em RMs criadas por lei – aliás, o mesmo ocorre em todas as constituições estaduais consultadas durante a pesquisa. Entretanto, quando da instituição dessas regiões, tem se adotado no estado a concepção de fundos públicos, os quais deveriam, em tese, ter fontes garantidas de receitas a serem vinculadas aos objetivos estabelecidos em cada lei que os estabelecem⁵⁵.

54 Assim como as RMs, os “territórios federais” não correspondem a um novo ente federado, e sim a uma unidade administrativa a cargo da União. No entanto, a Constituição Federal prevê estrutura de poder equivalente à configuração atribuída aos Estados, inclusive no que se refere aos impostos, que são os mesmos adotados para os entes estaduais e os da competência municipal, quando não abrangem municípios, conforme o art. 147 da norma, onde se lê: “Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.” (BRASIL, 1988).

55 Cabe frisar: “Fundo não é uma entidade jurídica, [...], é um tipo de gestão administrativa e financeira de recursos ou conjunto

Na prática, as legislações que criaram os primeiros fundos metropolitanos do Maranhão (as leis complementares nº 38/1998 e nº 089/2005, referentes à RMGSL e à RMSM, respectivamente) não fixaram obrigatoriedade de transferência de recursos entre o estado e os municípios integrantes das respectivas regiões. As normas sequer estabeleciam formas de rateio entre os participantes dos arranjos para a formação das receitas dos fundos regionais. No máximo, exigiram que os recursos captados ou arrecadados em nome do “interesse metropolitano” fossem destinados a tais fundos, como os destinados a realizações de serviços públicos, programas governamentais, além das multas ou taxas referentes às atribuições das instâncias metropolitanas.

A lei nº 38/1998 e a de nº 089/2005, cada uma a seu modo, chegaram a prever a possibilidade de alocação de recursos provenientes de dotações orçamentárias por parte dos entes federativos (a segunda incluiu até a União, a primeira não fez especificações), porém não de forma taxativa ou compulsória, apenas como possibilidade. Logo, não havia propriamente uma obrigação, e sim permissão em contribuir financeiramente para formação de receitas a serem aplicadas em ações e projetos de “interesse metropolitano”. No jargão jurídico, tal previsão parece se enquadrar no rol dos direitos subjetivos, por ser uma faculdade conferida aos governos participantes, porque os permite fazer, se assim julgarem ser de seu interesse e pertinência, dotações orçamentárias em favor do fundo metropolitano.

Formalmente, os fundos metropolitanos não se configuravam em mecanismos de transferência interfederativa, pois nem os municípios nem o Estado teriam integralizado em seus orçamentos as receitas daí provenientes. Mesmo assim, para os municípios, a existência dessas instâncias representava não só uma possibilidade de “perda” (via dotações orçamentárias) de receitas municipais, mas, em contrapartida, também a chance de receber em seus próprios territórios ações custeadas por outro ente federado que, voluntariamente, contribuísse com a formação do “caixa metropolitano”. Igualmente, receitas de dotações estaduais, se alocadas nesses fundos, teriam a chance de ser aplicadas em funções públicas antes consideradas apenas de interesse local, ou seja, da alçada municipal, ao passo que, em benefício do Estado, recursos municipais poderiam ser empregados em ações da competência estadual. Em todo caso, bastaria enquadrar como de interesse “comum” ou “metropolitano” a função que se pretenderia executar com recursos da “região”, mesmo se nem todos os entes forem territorial ou funcionalmente contemplados.

A partir da LC nº 174/2015, as disposições legais sobre o fundo previsto para a Grande São Luís passaram a ser mais detalhadas, em relação às normas anteriores. Apesar de também fazer menção somente aos recursos provenientes de transferências voluntárias, tanto entre os entes federados que compõem a região como por parte de fontes externas (nacionais ou internacionais), e de permitir o recebimento de recursos provenientes de quaisquer fontes (dada a generalidade da redação conferida ao inciso VII do art. 18⁵⁶), a lei atual estabelece mais situações ou condições as quais a transferência ao fundo metropolitano deve ser compulsória, ao menos, por parte dos entes que formam a região.

Com exceção do inciso VII, as disposições do art. 18 da LC nº 174/2015, por si ou em complementação com outros dispositivos da norma, fixam situações nas quais determina-

de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com ele relacionados.” (FLÁVIO CRUZ, 2001, apud CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2012, p. 18).

56 Na íntegra: Art. 18. Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMGSL: [...] VII - doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou multinacionais e outros recursos eventuais.” (MARANHÃO, 2015)

dos recursos, quando disponíveis, precisam ser destinados ao fundo da RMGSL. É desta forma que quaisquer montantes financeiros alocados para a região e em nome do “interesse metropolitano” ou da implementação do PDDI, inclusive os “provenientes de retorno financeiro de empréstimos efetuados para investimentos em obras, serviços e projetos de interesse metropolitano” (inciso IV), devem ser depositados no Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís, para só depois serem empregados.

Além disso, nos termos da lei em vista, a fim de evitar certas sanções, os entes federados participantes da RMGSL são obrigados a contribuir financeiramente para a formação das receitas do fundo criado pela norma, através de dotações orçamentárias e “mediante rateio com um percentual do Fundo de Participação Municipal (FPM) de cada município integrante da RMGSL, complementado no mínimo por igual valor pelo Governo do Estado” (inciso I, art. 18). Para os municípios, o descumprimento de tal determinação, cujo valor da contribuição deve ser definido pelo Colegiado Metropolitano⁵⁷, não acarreta sanções jurídicas, mas, se assim optarem em fazer, ficarão impossibilitados de receberem recursos depositados no fundo metropolitano, conforme se depreende do seguinte dispositivo da lei em vista:

Art. 17. Os municípios integrantes da RMGSL que não estiverem de acordo com as disposições desta Lei Complementar [o que inclui o inciso I do art. 16] ou não cumprirem as deliberações do Colegiado e do Conselho Participativo **não poderão ser contemplados por recursos do Fundo Metropolitano.** (MARANHÃO, 2015, grifo nosso)

A lei vai mais longe, em relação às sanções, ao dispor que “O inadimplemento do município no tocante à sua contribuição [ao fundo metropolitano] implicará na retenção pelo Estado do valor correspondente quando da efetivação de transferências obrigatórias ou voluntárias no Estado para o Município” (art. 18, § 3º). A determinação, então, reveste de compulsoriedade a contribuição municipal ao fundo da RMGSL, mesmo que indiretamente, pois o recolhimento previsto deve ocorrer em uma das fontes das receitas municipais, as transferências obrigatórias ou voluntárias provenientes da esfera estadual de poder.

Em relação ao Estado, quando se trata do rateio das contribuições ao fundo da RMGSL, uma eventual inadimplência pode ocasionar sanções jurídicas em decorrência do descumprimento de sua própria legislação. A lei que regulamenta a região e seu fundo é clara, no art. 16, inciso I, em fixar que o ente estadual é obrigado a complementar o montante dos recursos orçamentários alocados pelos Municípios abrangidos pela região, em valor que seja no mínimo igual à somatória das contribuições destes. Porém, em função dessa vinculação entre valores, o Estado só se ver obrigado a fazer dotações orçamentárias ao fundo em questão se os Municípios cumprirem, todos ou em parte, o que lhes competem no rateio dessas contribuições financeiras previstas na lei.

Para a RMSM, sua legislação não estabelece obrigatoriedade de transferências interfederativas entre os integrantes da região, nem algum tipo de óbice ao ente que não contribuir com recursos financeiros para o fundo metropolitano. Há apenas a exigência de que os eventuais recursos auferidos ou destinados a ações em nome do “interesse metropolitano” sejam depositados no referido fundo e para os fins estabelecidos pela norma. Diferente da Grande São Luís, a lei da RMSM não obriga o Estado a fazer complementa-

⁵⁷ “Art. 18 [...] § 1º O percentual do FPM para contribuição de cada município da RMGSL ao Fundo de Desenvolvimento da RMGSL será definido pelo Colegiado Metropolitano.”

ções orçamentárias ao fundo metropolitano, mesmo se os Municípios da região vierem, por iniciativa voluntária, a contribuir com dotações orçamentárias a esta instância contábil e financeira.

Quanto à RMLM, como sua lei não dispõe sobre o fundo da região, apenas o menciona de passagem no art. 5º, é imprudente afirmar categoricamente que essa instância da estrutura administrativa da região poderá servir como mecanismo pelo qual um ente federado venha a ser contemplado com recursos aí alocados por outro ente. O que há mais próximo disso é a determinação do art. 7º, parágrafo 11, onde se lê: “O Estado no que couber participará da metrópole como ente público na execução de obras, como repassador de recursos e auxiliar técnico na execução de políticas de interesse comum da região metropolitana” (MARANHÃO, 2016). O dever, porém, se inscreve no conjunto das disposições que tratam do colegiado interfederativo previsto para a RMLM, o que significa a garantia de repasses estaduais apenas para ações definidas nessa instância, não necessária e individualmente para os municípios que a integra.

Quanto à lei da RMGP, não há previsão de transferências interfederativas obrigatórias, nem a criação ou menção a um fundo metropolitano. A norma, em seu art. 5º, inciso X, chega a atribuir ao colegiado da região a competência de “gerir os recursos financeiros que lhe sejam destinados”⁵⁸, mas sem definir fontes dos recursos. Há, porém, a previsão da possibilidade de algum dos entes que compõe a Grande Pedreiras vir a receber algum tipo de recurso ou prestação de serviços destinados a investimentos na região, e apenas para vincular (exigir) que esse tipo de auxílio externo deva ser, antes de tudo, chancelado pelo colegiado metropolitano, conforme determina o art. 6º da lei, onde se lê:

Art. 6º - Os órgãos ou entidades da administração estadual não iniciarão, nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou ainda de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionados com investimento na região metropolitana da Grande Pedreiras, ou indiretamente, sem que o Conselho Deliberativo certifique estarem os projetos em conformidade com as diretrizes de interesse metropolitano. (MARANHÃO, 1995)

Trata-se, pois, de exigência similar, para não dizer igual, à que constava na primeira lei da Grande São Luís, com algumas alterações na redação do dispositivo⁵⁹, e algo próximo à intenção inscrita no art. 10 da atual regulamentação desta região, só que agora a decisão caberá ao Colegiado Metropolitano e deverá se basear no que for definido no PDDI⁶⁰. A obrigatoriedade assim, longe de garantir repasses de recursos por fontes externas, representa, para os entes da região, um pré-requisito a mais para obtenção de re-

58 “Art. 5º - Fica criado o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com poderes de deliberar sobre atos e providências de interesse das áreas dos respectivos municípios abrangidos, tendo ainda como finalidade: [...] X - gerir os recursos financeiros que lhe sejam destinados;” (MARANHÃO, 1995)

59 Lá constava: “Art. 7º-Os órgãos ou entidades da administração estadual não iniciarão nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou ainda de prestação de serviços por entidade pública ou privada nacional ou internacional, relacionados com investimentos na Região da Grande São Luís, ou que a ela interesse direta ou indiretamente, sem que o CODEGS certifique estarem os projetos em conformidade com as diretrizes de interesse metropolitano” (MARANHÃO, 1998)

60 “Art. 10. Os órgãos ou entidades das administrações do estado e dos municípios da RMGSL não iniciarão, nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou, ainda, de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionada com investimentos na Região Metropolitana da Grande São Luís, sem que o Colegiado Metropolitano certifique estarem os projetos em conformidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e demais diretrizes estabelecidas para a RMGSL.”

ceitas a serem aplicadas em ações nos seus respectivos territórios, e desde que a função pública em questão seja enquadrada como de “interesse metropolitano”, decisão que, em última análise, caberá ao colegiado de cada região.

POSSIBILIDADES EM PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL

No Brasil, a prática de destinar recursos de programas federais às RMs tem origem na década de 1970 e foi retomada na vigência do atual pacto federativo. Primeiro, tratou-se de condicionar o recebimento desses recursos à previa conformação, por parte de Estados e Municípios, às deliberações das respectivas instâncias administrativas de cada RM. Depois da Constituição de 1988, até então, duas foram as maneiras através das quais recursos do Governo Federal acabaram sendo destinados especificamente a RMs: via programas voltados aos espaços identificados como metropolitanos, reconhecidos como “espaços prioritários”; e quando a condição legal (de se estar em uma RM) foi tida como suficiente para habilitar um dado território a receber recursos federais destinados aos espaços metropolitanos.

Ao que consta, não havia, entre a década de 1970 e 1988, regra que habilitasse automaticamente Estados ou Municípios a receberem recursos de programas federais apenas por integrarem alguma RM. O que aconteceu foi uma configuração normativa criada para modelar políticas públicas nessas esferas de governo à diretrizes do planejamento de cada região, fosse elas estabelecidas internamente ou pelo Governo Central. O Decreto Federal nº 72.800 de 1973 é exemplo notório desse tipo de determinação (estratégia). A norma exigia conformidade de projetos municipais e estaduais de infraestrutura aos planos formulados pelas instâncias metropolitanas de gestão e planejamento (art. 1º) ou, na ausência desses planos, a parâmetros estabelecidos por autarquias e órgãos federais (art. 2º), de acordo com as disposições abaixo transcritas:

Art. 1º A destinação de recursos dos fundos especiais federais de apoio à infraestrutura urbana nas diferentes regiões, bem como a realização de financiamentos ou prestação de garantias nas instituições financeiras federais, com o mesmo objetivo, a projetos relativos aos serviços comuns das Regiões Metropolitanas estabelecidas na forma legal, ficam condicionadas à compatibilidade de tais projetos com o Plano Integrado de Desenvolvimento da respectiva Região Metropolitana.

Art. 2º O Ministério estabelecerá o mecanismo operativo para observância do disposto neste Decreto, podendo ainda, até que seja instalado o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e aprovado o respectivo Plano Integrado de Desenvolvimento, elaborar esquema especial de trabalho em consonância com a diretriz de planejamento integrado da Região Metropolitana. (BRASIL, 1973)

Outra norma federal, o Decreto nº 73.600 de 1974, também vinculou o uso de parte de recursos a serem repassado pela União aos Estados à exigência de serem aplicados na gestão metropolitana. Nesse caso, a fonte das receitas não é propriamente a de programas federais, e sim o “Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e do Fundo de Participação dos Municípios”, portanto, um tipo de transferência interfederativa obrigatória, cujas receitas e repasses se dariam independentemente da



existência de RMs. A regra, contida no dispositivo abaixo, era direcionada especificamente aos Estados, os obrigando a alocar aos “serviços comuns” de suas respectivas RMs, no mínimo, 5% das receitas advindas do citado fundo.

Art. 4º. Os Estados onde se localizam as Regiões Metropolitanas estabelecidas pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, deverão ainda destinar um mínimo do 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios à execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas. (BRASIL, 1974)

Observa-se, então, que essa condicionalidade estava longe de se configurar em uma nova fonte de recursos ou privilégio exclusivo aos Estados das RMs criadas pela União. Ao contrário, a determinação se constituía em uma limitação da margem de liberdade administrativa desses entes federados para decidirem onde e como utilizar receitas orçamentárias que, independentemente de contarem ou não com RM em seus respectivos territórios, a Constituição vigente já lhes garantia. Desse modo, aliado ao fato de terem que se encarregar das instâncias de planejamento e gestão de suas respectivas RMs, os Estados em tal situação se viam ainda mais dependentes dos recursos destinados voluntariamente pelo Governo Federal a essas instâncias da administração pública estadual.

Portanto, durante o Regime Militar, havia certa configuração normativa federal moldada a serviço de uma estratégia imposta aos Estados e Municípios. Era uma forma de fazer com que os espaços instituídos como metropolitanos cumprissem “o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico” (SOUZA, 2003, p. 153). Essa intenção ditou a escolha das primeiras RMs propostas pelo Governo Federal, pois a decisão “obedeceu mais aos objetivos de se desenvolver um sistema urbano no país de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento econômico assumido, do que contemplar efetivamente as cidades com reais características de zonas metropolitanas” (ARAÚJO FILHO, 1996, p. 57).

Com o fim do Regime Militar e, em especial, com a promulgação da Carta Magna de 1988, a instituição de RM como recurso estratégico de controle federal perde seu sentido original. No atual pacto federativo, no qual cabe exclusivamente aos Estados a faculdade de criar tais regiões, não há mais norma que os obriguem a aplicar parte de suas receitas na gestão e no planejamento desses territórios. E os Municípios, que agora gozam da condição de entes federados, caso integrem RM instituída por iniciativa estadual, não se veem mais obrigados a conformar seus investimentos em infraestrutura ao plano metropolitano.

Hoje, não são mais válidas as determinações fixadas durante o Regime Militar que exigiam aos Municípios e Estados participantes de RM certas conformidades para poderem acessar recursos federais. Porém, sem nenhuma previsão constitucional de transferência obrigatória ou novas fontes tributárias, as possibilidades de acesso a recursos da esfera federal se limitam a transferências voluntárias, em forma de programas de governo. A partir do levantamento desses programas, foram encontradas duas situações nas quais a condição metropolitana acarreta vantagens política na competição por acesso a recursos federais. São os casos em que há preferência para propostas de ações governamentais em escala metropolitana e dos programas que, independente da escala a ser adotada, habilitam municípios a pleitearem esses recursos apenas por fazerem parte de alguma RM instituída por lei.

O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A PRIORIZAÇÃO DOS ESPAÇOS METROPOLITANOS

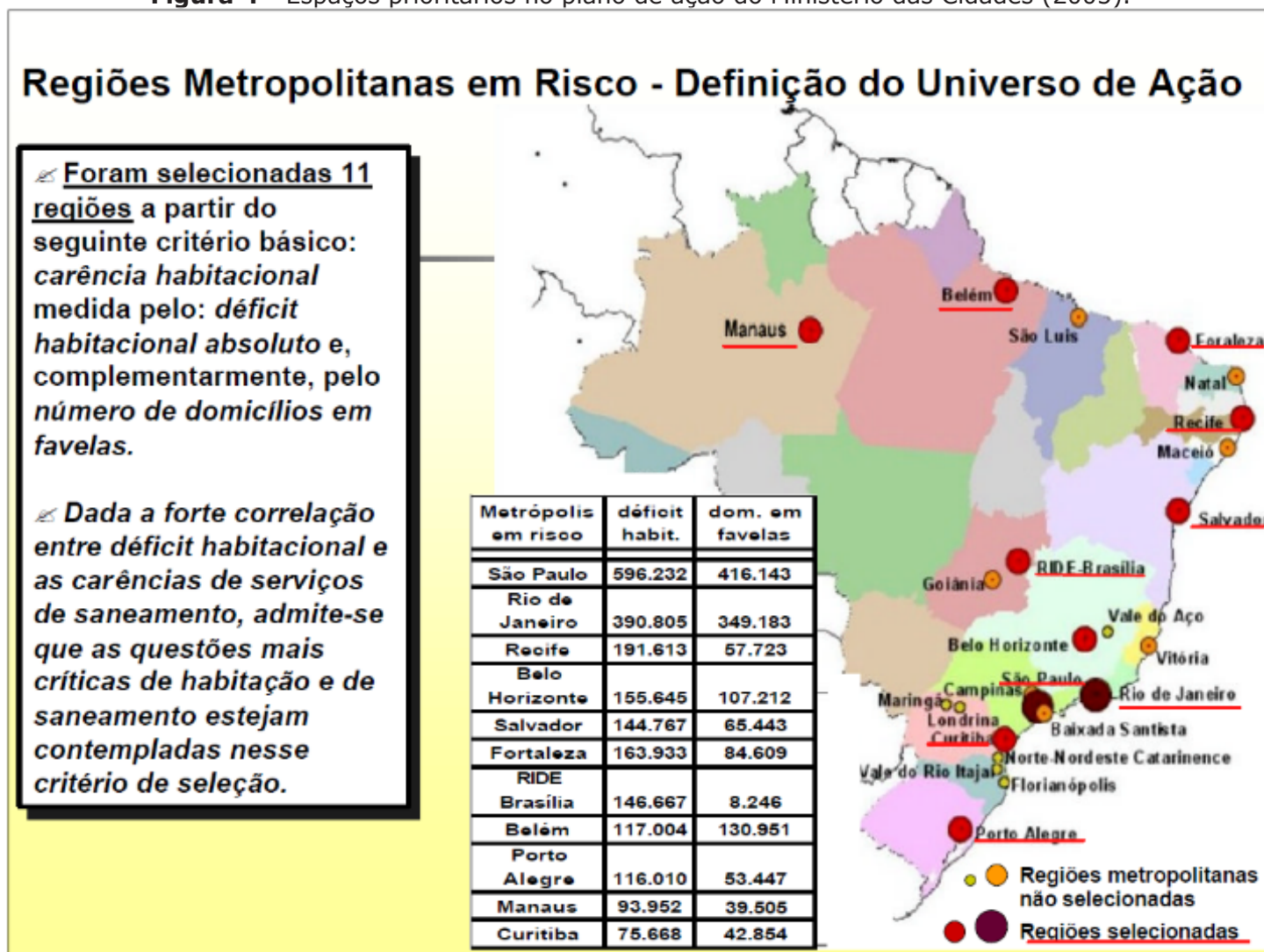
Em relação às políticas federais, os espaços metropolitanos sempre gozaram de certa prioridade no âmbito do Ministério das Cidades. Esse tratamento não se dava por decisão isolada do governo, pois o tema fez parte da agenda de políticas públicas construída a partir das conferências nacionais das cidades – uma das instâncias máximas de participação social e intergovernamental na construção de políticas urbanas no Brasil. Entre as deliberações da I Conferência Nacional das Cidades, consta como uma das diretrizes a serem instituídas pelo Governo Federal a realização de parcerias entre os entes federados “para a operacionalização de consórcios inter e intrarregionais relativos a serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (BRASIL, 2013, p. 5). Também foi proposto “Estimular a formação de estruturas institucionais para articular ações e políticas públicas em áreas metropolitanas e aglomerações urbanas”, com fomento à “gestão supramunicipal” (BRASIL, 2013, p. 7).

A despeito do uso da expressão “serviço de interesse comum”, como se referia a Constituição de 1967, no lugar de se empregar o termo “funções públicas de interesse comum”, adotado na atual Carta Política do país, as diretrizes citadas acima passaram, em anos posteriores, a ser aplicadas em programas sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. O órgão federal também chegou a definir os espaços metropolitanos como sendo áreas prioritárias para suas ações e programas, em documento de 2005, onde declarou que:

Parte dos recursos onerosos e não onerosos dos Programas do MCidades [Ministério das Cidades] 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. 5-6)

Porém, entre os critérios adotados na seleção desses espaços prioritários, não constam a condição jurídico-formal metropolitana, apenas fatores empíricos. Para que dado município ou estado contasse com a atenção especial do Ministério das Cidades, não bastava fazer parte de uma RM, mas sim apresentar certas características que indicassem um conjunto de condições vividas pela população residente. Tanto é que, em 2003, no Plano de Ação em Habitação e Saneamento em Regiões Metropolitanas, a cidade de Manaus, mesmo sem fazendo parte de RM ou RIDE, foi uma das onze metrópoles selecionadas como áreas prioritárias do Ministério das Cidades, conforme se ver na Figura 4.

Figura 4 - Espaços prioritários no plano de ação do Ministério das Cidades (2005).



Fonte: Apresentação do Ministério das Cidades, documento disponível em: www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Maricato-p.pdf

Como até então existia 26 RMs no Brasil, a maior parte dessas unidades territoriais não foram incluídas entre os espaços priorizados no referido plano de ação federal. Isso se deve ao fato de o principal critério adotado se basear em indicadores relacionados ao saneamento básico e habitação, indicadores relativos a problemas vividos nestes espaços, de acordo com a então secretária-executiva da pasta, a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, em entrevista concedida no dia 16 de agosto de 2004, onde fez as seguintes declarações:

O Ministério das Cidades utilizou o déficit habitacional como critério para escolha das regiões que integrariam o plano. A situação é dramática, 33% do déficit habitacional brasileiro estão nas 11 regiões escolhidas. Há várias cidades pequenas no Brasil que não possuem nenhuma casa com banheiro e água encanada. Mas é diferente quando você concentra a sub-habitação em números gigantescos e em espaços confinados, como na favela da Rocinha e no Complexo do Alemão. (PLANO DE AÇÃO VAI... 2013, apud CORDEIRO, 2014, p. 63)

Ainda em relação aos critérios adotados para a seleção dos espaços a serem priorizados no bojo dos programas do Ministério das Cidades, Emília Maricato justificou a exclusão

dos demais territórios em função de não apresentarem índices tão altos quanto os dos maiores centros urbanos do país, apesar dos mesmos tipos de problemas ponderados, conforme a seguinte declaração da representante do citado órgão federal:

Constatamos que a pobreza, a violência e o desemprego tinham grande destaque nas regiões metropolitanas. Todas são importantes, mas tivemos que priorizar as que apresentaram os maiores índices. Quando você tem uma quantidade muito grande de pobreza homogênea, a segregação da população leva a patologias, como a violência. Temos ali a concentração de população masculina ociosa, a falta de equipamentos para jovens, a falta de trabalho e de atividades culturais, artísticas, esportivas e escolares, congestionamento habitacional, entre outros problemas. (PLANO DE AÇÃO VAI... 2013, apud CORDEIRO, 2014, p. 63-64)

Maricato, então secretária-executiva do Ministério das Cidades, ressaltou ainda que, entre as localidades selecionadas como prioritárias, algumas tinham o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não tão baixos, porém apresentavam as maiores concentrações da quantidade de pessoas em condições de pobreza do país e, em contraste, eram também os lugares onde se concentravam no Brasil a maior produção de riqueza. Com efeito, tratava-se de espaços responsáveis por maior parte das riquezas geradas no país, como atesta o *ranking* dos Produtos Internos Brutos (PIB) dos municípios que o citado ministério reconhecia como sendo as metrópoles brasileiras até então existente, em 2004 (ver Tabela 10).

Tabela 10 - Ranking e participação nacional dos PIBs das metrópoles brasileiras (2004)

Posição	Unidade territorial	PIB (mil reais)	Participação no PIB do Brasil
1º	São Paulo	225.170.382,00	11,6
2º	Rio de Janeiro	112.674.641,00	5,8
3º	Brasília	70.724.113,00	3,64
4º	Belo Horizonte	27.323.046,00	1,41
5º	Curitiba	26.755.257,00	1,38
6º	Manaus	25.466.981,00	1,31
7º	Porto Alegre	23.780.238,00	1,22
8º	Salvador	19.831.196,00	1,02
12º	Fortaleza	17.623.128,00	0,91
17º	Recife	14.425.017,00	0,74
23º	Belém	10.348.720,00	0,53

Fonte: IBGE, através do SIDRA, Tabela 21.

Tampouco se tratava de espaços desprovidos de capacidades técnicas para solucionarem seus problemas (urbanos ou não) e que, por isso, necessitassem de maior atenção por parte do Governo Federal. Afinal, no país, tais espaços representavam os centros de comando e difusão do que Santos (2008, 1996) denominou de meio técnico-científico informacional, isto é, "um meio geográfico onde o território inclui obrigatoriamente ciência, tecnologia e informação" (SANTOS, 1996, p. 20). Logo, são também territórios com grande capacidade de responder a demandas sociais. Inclusive, o Regic-2007, ao identificar as metrópoles brasileiras, levou em consideração outros critérios além da centralidade

administrativa, jurídica e econômica, incluiu ainda equipamentos e serviços relacionados à oferta de produtos com maior valor agregado de informação e ciência, já que

[...] tanto para qualificar melhor a centralidade dos núcleos identificados, quanto para garantir a inclusão de centros especializados possivelmente não selecionados por aquele critério [os relativos à centralidade administrativa, jurídica e econômica], foram realizados estudos complementares (também com base em dados secundários), enfocando diferentes equipamentos e serviços – atividades de comércio e serviços, atividade financeira, ensino superior, serviços de saúde, Internet, redes de televisão aberta, e transporte aéreo. (IBGE, 2008, p. 131)

Não cabe aqui tentar explicar o porquê da concentração de muitos problemas, sobretudo o da pobreza, em espaços dotados de grande riqueza e de capacidade técnica e social para resolvê-los. Para o objetivo desta pesquisa, interessa apenas observar que a concentração e o volume desses problemas nos municípios que o IBGE identificou como metropolitanos serviram de justificativa para o direcionamento de recursos de programas federais a tais espaços, fosse através de repasses aos Estados ou aos Municípios. E não foram poucos esses recursos. Em um intervalo de 18 meses, metade dos R\$ 4.3 bilhões dos recursos federais destinados à contratação de obras em saneamento público foi destinada a municípios, governos e empresas situadas naqueles espaços prioritários ao Ministério das Cidades, conforme a citada entrevista com a então secretária-executiva da órgão.

Maricato complementa ainda que “A previsão [de atendimento das demandas de saneamento e habitação nas RMs] é de 20 anos, a partir de investimentos da ordem de R\$ 20 bilhões anuais [...]” (PLANO DE AÇÃO VAI... 2013 apud CORDEIRO, 2014, p. 65) – previsão que não se confirmou, segundo os dados levantados por Leoneti, Prado, Oliveira (2011)⁶¹. De todo modo, até então, não era a condição jurídico-metropolitana que conferia a determinados espaços obterem maior prioridade na captação de recursos federais destinados ao fomento do saneamento básico no país. Mas, depois, esse mesmo ministério, no campo da mobilidade urbana e no da habitação, passou a adotar essa condição legal como critério de elegibilidade para Estados e Municípios poderem pleitear recursos de programas federais ou, quando já possuíam tal direito, terem maiores limites de créditos para realização de projetos nesses campos.

PROGRAMAS HABITACIONAIS

Conforme o Guia Básico dos Programas Habitacionais (BRASIL, 2007), produzido pelo Ministério das Cidades, no bojo da política habitacional do Governo Federal, “Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários” (p. 11), cujos recursos eram destinados à “Urbanização de Assentamentos Precários” via “contrato de repasse” da União aos demais entes, o limite operacional por família beneficiada para

⁶¹ “Em números absolutos, para que a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil fosse alcançada em 2025, seria necessário que fossem investidos, em média, R\$ 11 bilhões todos os anos, a partir do ano de 2006 até o ano de 2024 (AESBE, 2006). Todavia, de acordo com os dados do Snis (2007), em 2006, o total de investimentos efetivamente realizados no setor de saneamento brasileiro foi de apenas R\$ 4,5 bilhões (sendo R\$ 1,8 bilhão em coleta e tratamento de esgoto). Este ainda é um reflexo de anos anteriores, quando o investimento foi, em média, R\$ 3,9 bilhões, considerado o período de 2003 a 2006, atualizados para dezembro de 2006, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).” (LEONETI, PRADO, OLIVEIRA, 2011, p. 336)

construções ou aquisições de residências em sede capital ou integrantes de RMs ou equivalentes era de R\$ 23.000,00, enquanto para os demais casos o valor máximo era de R\$ 18.000,00 – limites que poderiam “ser acrescidos em até 20% nos casos de construção ou aquisição de unidades habitacionais verticalizadas” (BRASIL, 2007, p. 13).

Em relação à “Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social Modalidades Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais; Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados; Requalificação de Imóveis”, o limite máximo (de R\$ 23.000,00 por família beneficiada) estabelecido para municípios com 100 mil ou mais habitantes também foi aplicado aos que integravam RMs e afins, a despeito do patamar populacional. Nos demais casos, a contratação dos repasses provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) estava limitada a R\$ 18.000,00 por família, regra que valia para as três modalidades contempladas, “Produção ou Aquisição de Unidades Habitacionais”, “Produção ou Aquisição de Lotes Urbanizados” e “Requalificação de Imóveis” (BRASIL, 2007).

Na terceira ação a ser custeada com receitas do FNHIS, a “Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Prestação de Serviços de Assistência Técnica” (BRASIL, 2007, p. 20), também há certa prioridade aos municípios inseridos em RMs, AU e Microrregiões. Nessas situações, o número máximo de ações na modalidade “Prestação de Serviços de Assistência Técnica” poderia chegar até seis, enquanto nos municípios com até 30.000 moradores o limite foi de apenas uma, e para os de situados na faixa de 30.001 a 100.000 residentes o máximo de ações a serem contempladas era de até duas (BRASIL, 2007, p. 22).

Por último, no citado documento do Ministério das Cidades, apenas a quarta linha de ação prevista para ser realizada com recursos do FNHIS, a “Ação Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social”, não tinha a condição jurídico-metropolitana compondo nenhum dos parâmetros que fixavam seus limites operacionais. Nesse caso, os limites de repasses aos possíveis entes federados se diferenciavam apenas pela tipologia destes, sendo que Municípios contariam com “valor mínimo de R\$ 10.000,00” e “valor máximo de R\$ 60.000,00”, enquanto os Estados e o Distrito Federal o valor poderia atingir até R\$ 250.000,00 (BRASIL, 2007, p. 25).

O manual traz ainda outros exemplos em que a condição jurídico-metropolitana constava entre os parâmetros que disciplinavam os limites de repasses de recursos federais. É o caso dos programas custeados com Orçamento Geral da União (OGU), cujo repasse se dá de forma não onerosa, isto é, sem a obrigação de retorno por parte do ente ou organização beneficiada, apenas contrapartidas previamente definidas. Para o “Programa Intervenções em Favelas” (BRASIL, 2007, p. 28), as ações conjuntas voltadas à “urbanização com construção/aquisição habitacional” poderiam atingir até R\$ 23.000,00 por família atendida, nos casos das capitais estaduais “ou integrantes de regiões metropolitanas ou equivalentes”, enquanto os demais esse valor não poderia ultrapassar o total de R\$ 18.000,00 por família beneficiada (BRASIL, 2007, p. 29).

O “Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH”, que também tinha o OGU como fonte de recursos, oferecia subsídios com valores maiores à população residente em RMs, podendo ser acrescido nos casos envolvendo as capitais de São Paulo e a do Rio de Janeiro. Na modalidade “Produção de Moradias”, o valor do subsídio a população não residente em RMs era de até R\$ 6.000,00, enquanto nos municípios assim tidos como metropolitanos o total deveria ser de R\$ 8.000 ou, nas regiões de São Paulo e a do Rio de

Janeiro, até R\$ 10.000 (BRASIL, 2007, p. 33). Para a “Aquisição de Moradias”, o “valor de investimento ou avaliação das unidades habitacionais” poderia atingir até R\$ 28.000,00, dentro dos territórios instituídos como RMs, e até R\$ 30.000,00 na região paulista e na fluminense, mas apenas R\$ 20.000,00 nos demais casos (p. 33).

Os financiamentos do Programa Carta de Crédito Individual, cujos principais parâmetros para definição dos limites operacionais eram a “Venda ou avaliação” dos imóveis, o “Investimento” a ser desembolsado e, por fim, a “Renda familiar mensal bruta”, também possuíam margens extras de repasse conforme a condição jurídico-metropolitana dos municípios atendidos. Nos casos de imóveis localizados em RMs das capitais estaduais, assim como aqueles situados na RIDE de Brasília e com população igual ou superior a 500 mil habitantes, era admitido ainda “a elevação da renda familiar mensal bruta para até R\$ 4.900,00” e em até R\$ 130.000,00 nos valores referentes à venda, avaliação e investimento de imóveis pagos por meio de Carta de Crédito Individual subsidiada com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o FGTS (BRASIL, 2007, p. 39). Nos demais casos, valiam as faixas de financiamentos fixadas no Quadro 8, oferecida pelo citado guia.

Quadro 8 - Parâmetros para definição dos limites operacionais do Programa Carta de Crédito Individual

MODALIDADE OPERACIONAL	VALORES MÁXIMOS (em R\$)		
	Venda ou avaliação	Investimento	Renda familiar mensal bruta
Aquisição de Unidade Habitacional Nova	80.000,00	-	3.900,00
Construção de Unidade Habitacional	-	80.000,00	3.900,00
Aquisição de Unidade Habitacional Usada	80.000,00	-	3.700,00
Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional	-	70.000,00	3.000,00
Aquisição de Material de Construção	-	70.000,00	1.900,00
Aquisição de Lote Urbanizado	25.000,00	-	1.900,00

Fonte: BRASIL (2007, p. 39)

Regra similar era aplicada para se definir os valores dos financiamentos via “Carta de Crédito Associativo”. Assim, com base no tipo de modalidade operacional, “admite-se a elevação da renda familiar mensal bruta para até R\$ 4.900,00”, nos casos dos imóveis situados nas RMs das capitais estaduais ou na Ride de Brasília, o mesmo limite estipulado para municípios com população igual ou superior a 500 mil habitantes. Quanto às operações de venda, avaliação ou investimentos nos municípios nessas condições, essas cartas de créditos poderiam chegar até R\$ 100.000,00 ou, se fossem as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro ou a RIDE de Brasília, atingir R\$ 130.000,00. Nos demais casos, valiam as faixas estipuladas no Quadro 9.

Quadro 9 - Parâmetros para definição dos limites operacionais do Programa Carta de Crédito Associativo

MODALIDADE OPERACIONAL	VALORES MÁXIMOS (em R\$) por unidade habitacional	
	Venda ou Avaliação	Renda familiar mensal bruta
Aquisição de Unidades Habitacionais	80000	3900
Construção de Unidades Habitacionais	80000	3900
Reabilitação Urbana	80000	3900
Produção de Lotes Urbanizados	25000	1900

Fonte: BRASIL (2007, p. 44)

No “Programa de Apoio à Produção de Habitações”, que também opera com recursos do FGTS, o financiamento de cada unidade habitacional estava limitado a R\$ 48.000,00 para os municípios não inclusos em RMs, mas era maior se o imóvel estivesse dentro das regiões das capitais estaduais ou na RIDE de Brasília, e ainda mais alto nos casos da capital paulista e a fluminense, conforme os seguintes parâmetros relatados pelo Ministério das Cidades:

O valor de financiamento poderá chegar a R\$ 78.000,00, nos casos de empreendimentos situados nos municípios integrantes das regiões metropolitanas dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e no Distrito Federal; ou até R\$ 60.000,00, nos casos de empreendimentos vinculados a imóveis situados nos municípios com população igual ou superior a quinhentos mil habitantes, municípios da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE, e demais capitais estaduais, englobando, estas últimas, os municípios integrantes das respectivas regiões metropolitanas em situação de conurbação. (BRASIL, 2007, p. 47)

Parâmetros se repetem no “Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - PRÓ-MORADIA”. Aí os financiamentos concedidos para empreendimentos situados em “Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do Rio de Janeiro ou São Paulo” e para “Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual” tinha, por unidade habitacional, o limite máximo de R\$ 30.000,00 e R\$ 28.000,00, respectivamente, enquanto nos demais casos o valor não poderia ultrapassar a R\$ 20.000,00. Quando se tratava de aquisição ou edificação de unidades habitacionais verticalizadas, esses valores, apresentados no Quadro 11, poderiam ser acrescidos em até 20% (BRASIL, 2007, 50-51).

Quadro 10 - Limites de financiamentos com recursos do Programa de atendimento Habitacional através do Setor Público - PRÓ-MORADIA

Localização do Empreendimento	Limite de Investimento (em R\$ 1,00)
Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano dos Estados do Rio de Janeiro ou São Paulo.	30.000,00
Município integrante da Região Metropolitana, aglomerado urbano ou sede de Capital Estadual.	28.000,00
Demais municípios não enquadrados nas situações anteriores.	20.000,00

Fonte: BRASIL (2007, p. 51)

O “Programa de Arrendamento Residencial – PAR”, foi mais um a aplicar a lógica de conferir tratamento diferenciado no acesso a recursos repassados pela União para RMs. Os imóveis custeados com recursos desses programas deveriam, conforme suas respectivas localizações territoriais, apresentar os seguintes valores máximos de aquisição: 1. Até R\$ 40.000,00 nos “municípios integrantes das regiões metropolitanas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, municípios de Jundiaí/SP e São José dos Campos/SP”; 2. Até R\$ 34.000,00, no “Distrito Federal, capitais estaduais e municípios integrantes das regiões metropolitanas e das regiões integradas de desenvolvimento econômico”; e, por fim, entre R\$ 30.000,00 e R\$ 33.000,00 nos demais casos e a depender do estado onde esteja localizado o empreendimento habitacional (BRASIL, 2007, 58-60). Aliás, para os municípios, o fato de integrar uma RM, independentemente do porte populacional, os tornava elegíveis a receber empreendimento construído com recursos do PAR, pois o campo

de atuação definido para o programa compreendia “capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes” (BRASIL, 2007, p. 58).

No último dos programas listados no referido guia do Ministério das Cidades, o “Programa Crédito Solidário”, os valores dos financiamentos disponíveis também foram incrementados para ações localizadas em RMs. Tal critério foi adotado em conjunto com outros (relativos à modalidade operacional pretendida e porte populacional dos municípios), mas, em geral, era o que possibilitava maiores limites de financiamento. Além disso, as associações que pleiteassem recursos do programa para empreendimentos localizados em RM e afins, assim como os situados nas capitais estaduais e em municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, poderiam reunir até duzentos participantes, o dobro do permitido para as demais situações, conforme a síntese apresentada no Quadro 12.

Quadro 11 - Limites de financiamentos com recursos do Programa Crédito Solidário

Modalidades Operacionais	Valores máximos de financiamento (em R\$ 1.000,00)			
	Municípios com até 50 mil habitantes e áreas rurais	Municípios com população superior a 50 mil habitantes	Municípios integrantes de RM	DF e integrantes das regiões metropolitanas de RJ, SP, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte
Aquisição de material de construção	5	5	10	10
Demais modalidades	7,5	10	20	20

Fonte: Brasil (2007, p. 66)

Constata-se, pois, que o Governo Federal, via o Ministério das Cidades, utilizou a condição jurídico-metropolitana como um dos critérios para orientar a destinação ou o porte de recursos operados em programas habitacionais; e o fez de modo a considerar como pré-requisito suficiente para que os possíveis beneficiários pudessem ter direito a maiores linhas de crédito ou, no caso do PAR, ser incluídos em tal grupo. Essa opção, porém, não foi adotada igualmente em outros programas geridos pelo mesmo ministério, pois em alguns a condição jurídico-metropolitana, por si só, não era suficiente para tornar dado município elegível à captação de recursos desses programas federais, que são descritos a seguir.

PAC MOBILIDADE GRANDES CIDADES

Na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a normatização do “PAC Mobilidade Grandes Cidades” refletiu a priorização dos espaços metropolitanos assumida pelo Ministério das Cidades e a busca em promover a integração e articulação intergovernamental nas e para as RMs, consoante às diretrizes propostas na I Conferência Nacional das Cidades, realizada no ano de 2003. É o que se pode inferir a partir da leitura da Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011, que instituiu o processo de seleção e diretrizes gerais para esse programa federal a cargo do Ministério das Cidades.

A priorização dos espaços metropolitanos se revela em algumas das condicionalidades e diretrizes fixadas pela citada portaria ministerial. Dentre os dispositivos que revelam expressamente essa opção, o primeiro é o art. 3º, mais especificamente o § 1º, onde se definia que: “As propostas demandadas pelos proponentes estaduais deverão ter caráter metropolitano e prévia anuência por parte dos municípios a serem beneficiados.” (BRASIL, 2011). O art. 1º da normativa também confere aos espaços metropolitanos certa prioridade no PAC Grandes Cidades, ao vincular tal apoio federal à diretrizes estabelecidas nos anexos do documento, em particular a de “Incentivar e apoiar sistemas de transportes público coletivo urbano nas cidades e **regiões metropolitanas**, que contemplem mecanismos de integração intermodal e institucional, e acessibilidade das pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade” (BRASIL, 2011, grifo nosso). Mas, nem todas as cidades eram abrangidas, somente as que envolviam municípios com mais de 700 mil habitantes, conforme consta no primeiro subtópico do no Anexo I, relativo aos proponentes elegíveis da referida seleção, onde se lê: “4.1 Municípios com mais de 700 mil habitantes (IBGE 2010)”.

Pelo critério demográfico adotado, 24 cidades estavam aptas a receber recursos do PAC Grandes Cidades, das quais 18 eram sede de RMs ou RIDEs, quatro apenas como integrantes de RMs e uma fora desses dois tipos regionais (ver Quadro 13). Diferentemente dos programas habitacionais tratados acima, não bastava estar dentro dos limites territoriais de uma RM formal, para dado município poder ter direito a pleitear os maiores limites operacionais do PAC Grandes Cidades; nem esta condição era exigida para que municípios fossem contemplados com recursos do programa, pois, para tanto, era suficiente ter mais de 700 mil habitantes computados no Censo de 2010, como no caso de Campo Grande.

Quadro 12 - Grupos contempláveis pelo PAC Mobilidade Grandes Cidades, segundo características, proponentes elegíveis e distribuição de recursos

Grupo	Características dos proponentes	Municípios elegíveis		Distribuição de recursos
		Sede de RMs ou RIDEs	Integrantes de RMs, mas não como sede.	
MOB 1	Municípios sede de RMs com mais de 3 milhões de habitantes e seus respectivos estados, Distrito Federal	São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Recife, Fortaleza, Salvador, Curitiba	Nenhum	2,4 bilhões
MOB 2	Municípios entre 1 e 3 milhões de habitantes e seus respectivos Estados	Manaus, Belém, Goiânia, Campinas, São Luís.	Nenhum	430 milhões
MOB 3	Municípios entre 700 mil e 1 milhão de habitantes e seus respectivos Estados.	Maceió, Teresina, Natal e João Pessoa.	São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, São Bernardo do Campo*	280 milhões

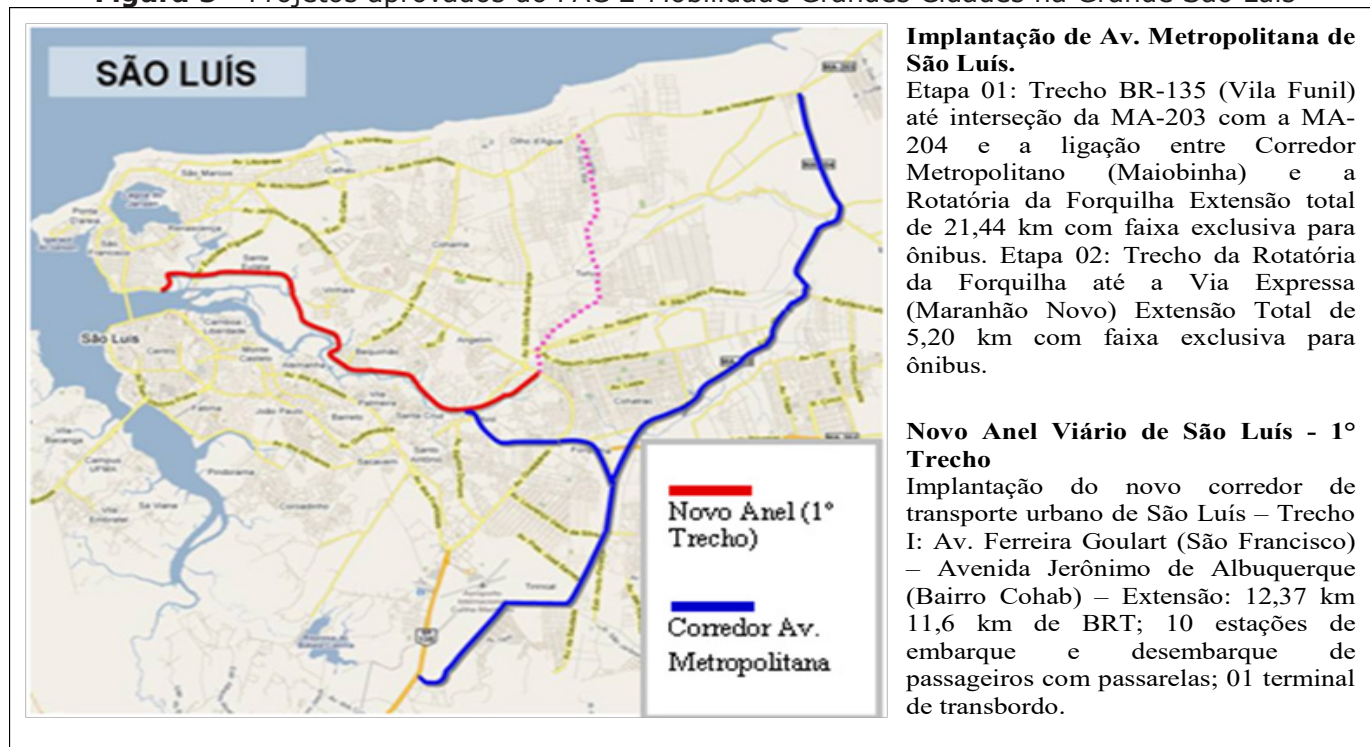
Fonte: Adaptado de Brasil (2011). Nota: *São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu, como integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e São Bernardo do Campo fazendo parte da Região Metropolitana de São Paulo.

Quanto ao objetivo de promover, através do PAC Grandes Cidades, a integração e articulação intergovernamental nas RMs, a Portaria nº 65/2011 começa por estabelecer que apenas fossem “admitidas Cartas-Consulta de caráter multimunicipal para propostas que contemplem sistemas e soluções integradas e intermunicipais, com prévia anuência dos municípios a serem beneficiados” (art. 3º, § 3º). Nesses termos, os proponentes que se situavam em RM ou RIDE, ou seja, quase todos, com exceção de Campo Grande, a regra estimulava, sem obrigar, a busca por soluções em cooperação com municípios da mesma região – relação que constitui o objetivo constitucional desses tipos de arranjos territoriais.

Sob tais condicionalidades, no Maranhão, somente São Luís atendia a característica demográfica necessária para receber obras custeadas com recursos do PAC Grandes Cidades. Em qualquer outro município, as obras do programa só poderiam vir a partir de uma condição institucional, a cooperação intergovernamental com os habilitados proponentes. Conforme art. 3º, § 3º da Portaria nº 65/2011, não importava se, além da capital, dado município fazia parte da RMGSL, as obras do citado programa poderiam chegar até lá apenas se fossem: 1) propostas pela Prefeitura de São Luís ou Governo Estadual; 2) tivessem “caráter multimunicipal”; 3) contemplassem “sistemas e soluções integradas e intermunicipais”; 4) e obtivessem “prévia anuência dos municípios a serem beneficiados”.

Na condição de proponentes elegíveis, tanto o Governo do Maranhão como a Prefeitura de São Luís tiveram aceitado suas propostas submetidas à seleção do PAR Grandes Cidades. Assim o Estado, em 2013, propôs o projeto de construção da “Avenida Metropolitana de São Luís”, enquanto o Município de São Luís submeteu a proposta do “Novo Anel Viário de São Luís”, ambos aprovados no processo de seleção do referido programa, como se ver na Figura 5.

Figura 5 - Projetos aprovados do PAC 2-Mobilidade Grandes Cidades na Grande São Luís



Fonte: Ministério das Cidades, via *site* <http://www.cidades.gov.br/index.php/progsemob/1582-sao-luis> (apud CORDEIRO, 2014).

PROGRAMA SANEAMENTO BÁSICO – SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Em 2012, no âmbito do “Programa Saneamento Básico”, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, utilizou a condição jurídico-metropolitana como critério de elegibilidade similar ao aplicado para seleções dos programas habitacionais da época. Através do Programa Saneamento Básico, Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam ter acesso a recursos do OGU para investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas não qualquer município. Segundo manual publicado, em 2012, pelo Ministério das Cidades, o citado programa tinha como área de atuação apenas:

- a) os Municípios com população total superior a 50 mil habitantes, nas formas definidas pela Fundação IBGE no censo 2010;
- b) os Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas legalmente instituídas;
- c) os integrantes de Regiões Integradas de Desenvolvimento; e
- d) os integrantes de Consórcios Públicos para prestação de serviços de saneamento básico, constituídos nos termos da Lei nº. 11.107/05, e que beneficiem mais de 150.000 habitantes. (BRASIL, 2012, p. 5, grifo nosso)

Com essas regras, o Governo Federal fazia da condição jurídico-metropolitana um pré-requisito suficiente de elegibilidade para municípios terem o direito de receber obras apoiadas pelo Programa Saneamento Básico, sem a necessidade de atenderem, cumulativamente, os outros dois critérios – regra válida também para os integrantes de RIDEs. Nesses termos, dos trinta municípios aptos a serem contemplados com ações financiadas com recursos do programa, nove não ultrapassando o patamar de 50 mil habitantes e nem fazendo parte de consórcio público que beneficiem mais de 150 mil habitantes com prestação de serviços de saneamento básico, porém atendiam a um dos outros dois critérios, pertenciam a uma RM ou RIDE (ver Quadro 14).

Quadro 13 - Municípios potencialmente elegíveis para atendimento pelo programa Saneamento Básico do Ministério das Cidades (2012)

MUNICÍPIO	Grupo	RM ou RIDE	População Total Censo 2010
SÃO LUÍS	G1-250	Grande São Luís	1.014.837
IMPERATRIZ	G1-100	Sudoeste Maranhense	247.505
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	G1-100	Grande São Luís	163.045
TIMON	G1-100	RIDE Teresina/Timon	155.460
CAXIAS	G1-100	Não	155.129
CODÓ	G1-100	Não	118.038
PAÇO DO LUMIAR	G1-100	Grande São Luís	105.121

Capítulo 6

AÇAILÂNDIA	G1-100	Não	104.047
BACABAL	G1-100	Não	100.014
BALSAS	G1	Não	83.528
BARRA DO CORDA	G1	Não	82.830
PINHEIRO	G1	Não	78.162
SANTA INÊS	G1	Não	77.282
SANTA LUZIA	G1	Não	74.043
CHAPADINHA	G1	Não	73.350
BURITICUPU	G2	Não	65.237
ITAPECURU MIRIM	G2	Não	62.110
GRAJAÚ	G2	Não	62.093
COROATÁ	G2	Não	61.725
BARREIRINHAS	G2	Não	54.930
TUTÓIA	G2	Não	52.788
RAPOSA		Grande São Luís	26.327
ALCÂNTARA		Grande São Luís	21.851
JOÃO LISBOA		Sudoeste Maranhense	20.381
SENADOR LA ROCQUE		Sudoeste Maranhense	17.998
GOVERNADOR EDISON LOBÃO		Sudoeste Maranhense	15.895
BURITIRANA		Sudoeste Maranhense	14.784
DAVINÓPOLIS		Sudoeste Maranhense	12.579
MONTES ALTOS		Sudoeste Maranhense	9.413
RIBAMAR FIQUENE*		Sudoeste Maranhense	7.318

Fonte: Adaptado de Brasil (2012). Nota: *Excluído pelo não envio de informações ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) de 2010.

Os municípios da RMGP não foram incluídos, possivelmente porque a região não consta nos registros de "Pesquisa de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões

Integradas de Desenvolvimento” até produzida pelo IBGE, em 2010⁶². Também não foram identificados municípios incluídos apenas por atenderem ao quarto pré-requisito citado, isto é, participarem de “consórcios públicos para a prestação de serviços de saneamento básico” e “que beneficiem mais de 150.000 habitantes. (BRASIL, 2012, p. 5) – apesar de haver organizações desse tipo no estado e que abrangem conjuntos municipais com mais de 150 mil habitantes⁶³.

Em suma, para o escopo desta análise, importa notar que, além do critério demográfico, a seleção do Programa de Saneamento Básico conduzido pelo Governo Federal, ao adotar como critérios de elegibilidade a participação municipal em RM, RIDE ou consórcio público, priorizou os casos inseridos em instâncias territoriais criadas com o fim de promover a cooperação e coordenação interfederativa, e não exclusivamente os espaços metropolitanos.

POSSIBILIDADES EM PROGRAMAS DO GOVERNO DO MARANHÃO

No Maranhão, antes das novas regulamentações da RMGSL e a da RMSM, não houve programas governamentais que tenham realizado obras ou repassado a municípios inseridos nesse tipo de região apenas por conta desta condição jurídico-territorial. Até houve casos em que recursos estaduais foram destinados a obras realizadas em nome da regionalidade metropolitana, mas, formalmente, não em função dela. Isso quer dizer que alguns municípios chegaram a receber recursos de programas estaduais, em forma de obras públicas, com a justificativa do governo atuar em escala metropolitana, porém não através da estrutura administrativa da RM em questão.

A situação mencionada corresponde à atuação da Gerência Metropolitana (2003-2004), tanto pela natureza jurídica do órgão, como em função do escopo territorial assumido na prática. Apesar de ter área de atuação coincidindo com o da RMGSL, a Gerência Metropolitana não se confundia com qualquer das concebidas na lei que regulava a região. Na época, o COADEGS era a instância que deveria ficar responsável pela gestão das funções públicas da Grande São Luís, como determinava a LC nº 069/ 2003, porém, na prática, esse colegiado nunca foi efetivado.

Quanto ao aspecto territorial, maior parte das obras realizadas pela Gerência Metropolitana não tinha um escopo regional-metropolitano, apenas municipal, por mais que tivessem a ver com algum dos treze “serviços comuns” que LC nº 069/ 2003 listava como sendo de “interesse metropolitano”. Afinal, no que tange as ações de infraestrutura, as obras realizadas por essa agência se concentraram dentro do limite municipal da capital maranhense, além de não representarem um esforço para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, como prevê o objetivo das RMs na Carta Magna. Na prática, as obras se enquadravam em serviços tipicamente reconhecidos como de interesse local, ou seja, a competência municipal, no caso, de São

62 Os dados e informações dessa pesquisa são disponibilizados pelo IBGE na internet via o seguinte endereço: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/analises-do-territorio/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?edicao=24462&t=o-que-e>

63 São os casos do “Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense”, do “Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico”, “Consórcio Intermunicipal Multimodal” e do “Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Territorial da Rede Ferroviária de São Luís/Teresina” (cf. MARANHÃO, 2019).

Luís.

No caso da SAAM, o órgão estadual atuou limitado a ações de reestruturação normativa da RMGSL e articulações com os governos municipais. A secretaria adjunta, inclusive, não tinha o objetivo de gerir programas que operassem com repasses destinados aos governos locais ou execução de obras estaduais dentro dos limites regionais-metropolitanos; ao órgão foi atribuída a função de promover a efetivação das instâncias administrativas legalmente previstas e vinculadas às instituídas regionalizações metropolitanas no Maranhão.

Foi a partir da operacionalização das “agências executivas metropolitanas” que programas estaduais começaram a ser concebidos e executados pela “estrutura de governança interfederativa” vinculada a RMs do Maranhão. As ações ainda não contam com recursos dos fundos metropolitanos, mas, conforme visto acima, o Estado tem destinado dotações orçamentárias para tal fim. E, atualmente, não há nenhum programa estadual maranhense que garanta repasse de recursos aos municípios apenas por integrarem alguma das RMs no estado.

5.2 REDUÇÃO DE TARIFAS TELEFÔNICAS

A expectativa de redução de tarifas telefônicas decorrente da condição jurídico-metropolitana tem fundamento nos critérios adotados pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para definir as “Áreas Locais”, cujos limites servem para diferenciar as modalidades territoriais das ligações e, portanto, os valores cobrados pela prestação do serviço. A redução ocorre quando áreas locais são aglutinadas por pertencerem a uma mesma RM ou RIDE e, com isso, ligações telefônicas realizadas entre pontos situados dentro do novo limite passam da modalidade “longa distância” à “local”. Trata-se, porém, de um critério adotado depois de 2011, e que hoje está em processo de revisão.

Para chegar a tais conclusões, cabe apresentar o que a Anatel nos respondeu (via seu sistema de atendimento “Fale Conosco”) como a instituição de RMs e RIDEs podem afetar as tarifas e preços das chamadas telefônicas no Brasil. Para ser fiel ao seu conteúdo, segue a íntegra da resposta oferecida, no dia 22 de outubro de 2019, pela agência reguladora:

Primeiramente, esclarecemos que a Anatel CONTROLA SOMENTE os valores das chamadas dos Planos Básicos [64] de telefonia fixa oferecidos pelas concessionárias. Estes são apresentados no seguinte site:

<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/tarifas-e-precos/reajuste-e-revisao-de-tarifas-de-concessionarias>

Ademais, o “Regulamento sobre Critérios de Reajuste das Tarifas das Chamadas do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) envolvendo acessos do Serviço Móvel Pessoal (SMP) ou do Serviço Móvel Especializado (SME)” não faz nenhuma menção a Regiões Metropolitanas (RM) ou a Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE):

64 Nos termos da Resolução nº 576, de 31 de outubro de 2011, art. 2º, inciso VII, “Plano Básico” constitui-se em “plano de serviço de oferta obrigatória e não discriminatória a todos os usuários ou interessados no STFC”, ou seja, uma alternativa que as concessionárias devem oferecer de modo que os valores cobrados sejam o mais acessíveis (baixo custo) possível.

<https://www.anatel.gov.br/legislacao/en/component/content/article?id=69:resolucao-576>

Assim, excluindo-se os Planos Básicos de telefonia fixa oferecidos pelas concessionárias, para todos os outros serviços de telecomunicações vigora a LIBERDADE DE PREÇOS, pois se trata de mercados competitivos.

Portanto, os preços das chamadas telefônicas das áreas citadas pelo solicitante dar-se-ão com base na competição entre as prestadoras de serviços de telecomunicações. (Resposta da Anatel ao chamado cujo número do protocolo é 2555091-2019)

Como se vê, a resposta focou apenas na questão dos valores a serem cobrados aos usuários por parte das concessionárias, que, como demonstrado pela agência, possuem liberdade para estipular os preços desses serviços, dado o regime de livre ocorrência comercial. Entretanto, nesse processo, as concessionárias podem justificar a diferenciação territorial de valores cobrados em função da chamada Área Local, pois, na formação das tarifas telefônicas no Brasil, o conceito de Área Local define as áreas dentro das quais ocorrem as ligações na modalidade “local”, cujos custos são, geralmente, menores que os das chamadas de “longa distância” (nacional ou internacional)⁶⁵.

Inicialmente, a Anatel definia as áreas locais através da Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998, que as conceituava como “área geográfica contínua de prestação de serviços, definida pela Agência, segundo critérios técnicos e econômicos, onde é prestado o [Serviço Telefônico Fixo Comutado] STFC na modalidade Local” (Art.3º, II). A norma estabeleceu também critérios a serem observados no processo de delimitação dessas áreas, conforme o seguinte dispositivo:

Art. 4º As Áreas Locais são definidas pela Agência, considerando:

I - o interesse econômico;

II - a continuidade urbana;

III - a engenharia das Redes de Telecomunicações; e

IV - as localidades envolvidas. (ANATEL, 1998, grifo nosso).

O destaque para o critério da “continuidade urbana” se deve ao fato dele ter sido um dos mais utilizados pela Anatel em suas periódicas revisões territoriais das áreas locais (cf. ANATEL, 2004b, 2007a, 2007b, 2008, 2009)⁶⁶. Isso, inclusive, se deu mesmo depois de revogada a Resolução nº 85/1998 (ANATEL, 1998), quando da aprovação de um novo “Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC”, por meio da Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005 (ANATEL, 2005). Em comparação à norma anterior, o conceito de área local foi mantido, mas agora com especificações sobre os critérios técnicos e econômicos a serem considerados na definição dessas áreas. Na prática, a “continuidade urbana” permaneceu a ser adotada nesse tipo de ação da Anatel, que chegou a estabelecer definição própria via Resolução nº 373, de 3 de junho de 2004 (ANATEL, 2004a), onde

⁶⁵ No art. 6º da Resolução nº 426/2005, a Anatel oferece a seguinte diferenciação dessas modalidades: “I - local: destinada à comunicação entre pontos fixos determinados situados em uma mesma área local ou em localidades distintas que possuam tratamento local; II - longa distância nacional: destinada à comunicação entre pontos fixos determinados, situados em áreas locais distintas no território nacional e que não pertençam a localidades que possuam tratamento local; e III - longa distância internacional: destinada à comunicação entre um ponto fixo situado no território nacional e outro ponto no exterior.” (ANATEL, 2005)

⁶⁶ Resolução nº 389, de 9 de dezembro de 2004 (REVOGADA), Resolução nº 463, de 26 de abril de 2007 (REVOGADA), Resolução nº 475, de 2 de agosto de 2007 (REVOGADA), Resolução nº 499, de 28 de março de 2008 (REVOGADA), Resolução nº 534, de 18 de setembro de 2009 (REVOGADA). (ANATEL, 2004b, 2007a, 2007b, 2008, 2009)

consta:

Art. 3º Para efeito deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições:
[...]

VI - Área com Continuidade Urbana é o resultado da fusão de duas ou mais Localidades, de forma a constituir um todo continuamente urbanizado, podendo, entretanto, ocorrer descontinuidades de até 1000 (mil) m ou por motivo de acidente aquático, como rio, lago, baía ou braço oceânico; (ANATEL, 2004a)

No entanto, em 2011, a Anatel passou a empregar definição mais simples de “área com continuidade urbana”, assim como introduziu os territórios de RM e os de RIDEs entre os fatores que delimitam áreas locais de prestação de serviços sob sua regulamentação. As mudanças foram estabelecidas via Resolução nº 560, de 21 de janeiro de 2011, que alterou o “Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC” (ANATEL, 2011). No art. 7º da norma, “Área com Continuidade Urbana” é definida como sendo “a área geográfica contínua da Localidade que tenha se expandido em nova Localidade ao ocupar espaço geográfico de município limítrofe” (ANATEL, 2011).

Já em relação à Área Local, a definição encontrada no art. 3º, I da Resolução nº 560/2011 é praticamente a mesma do artigo 3º, I, da Resolução nº 426/2005. Ambos dispositivos conceituam as áreas locais como sendo áreas geográficas definidas pela Anatel, segundo critérios técnicos e econômicos, onde se presta o STFC na modalidade local; a diferença é o uso do termo “contínua”, ausente na versão atual, enquanto na outra era um atributo necessário à área local, conforme se observa no Quadro 15 a seguir.

Quadro 14 - Comparativo entre definições de “área local” em resoluções da Anatel

Resolução nº 560, de 21 de janeiro de 2011	Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005
Art. 3º Para efeito deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições: I - Área Local é a área geográfica de prestação de serviços, definida pela Agência segundo critérios técnicos e econômicos, onde é prestado o STFC na modalidade Local;	Art. 3º Para fins deste Regulamento, aplicam-se as seguintes definições: [...] III - área local: área geográfica contínua de prestação de serviços, definida pela Agência, segundo critérios técnicos e econômicos, onde é prestado o STFC na modalidade local;

Fonte: Adaptado de Anatel (2011, 2005)

Ainda em comparação ao instrumento regulatório original, a Resolução nº 560/2011 dedicou um artigo a mais para definir Área Local, onde introduziu fatores territoriais até então não utilizados pela agência. Assim como a área de dado município ou de um conjunto deles, as “áreas geográficas” abarcadas por RM ou RIDE podem constituir “área local”, desde que apresentem “continuidade geográfica” e envolvam municípios “pertencentes a uma mesma Área de Numeração”⁶⁷, conforme esse dispositivo adicional, transcrito abaixo:

⁶⁷ A esse respeito, constam as seguintes definições: “Art. 3º [...] IX - Área de Numeração (AN) é a área geográfica do território nacional, na qual os acessos telefônicos são identificados pelo código nacional composto por dois caracteres numéricos representados por séries [N10N9] do Plano de Numeração;” (ANATEL, 2011); “Art. 2º [...] I - Área Local: área geográfica contínua de prestação de serviços, definida em regulamentação específica, onde é prestado o STFC na modalidade Local;” (ANATEL, 2012)

Art. 4º Área Local é definida como a área geográfica:

I - de um Município; ou

II - de um conjunto de Municípios; ou

III - de um conjunto de Municípios de uma Região Metropolitana ou de uma Região Integrada de Desenvolvimento, com continuidade geográfica, e, pertencentes a uma mesma Área de Numeração (AN). (ANATEL, 2011)

A ocorrência das “Áreas com Continuidade Urbana” não deixou de ser um dos fatores mais relevantes para demarcação das Áreas Locais, pois ainda faz parte dos critérios a serem observados para efeito de prestação do STFC, como apregoa o art. 7º da referida resolução⁶⁸. Porém, com as mudanças introduzidas pela norma, a “continuidade urbana” (entre diferentes localidades⁶⁹ ou municípios) deixou de ser um pré-requisito formalmente necessário à configuração das áreas locais de prestação dos serviços regulados pela Anatel, desde que o conjunto municipal em questão esteja inserido em uma RM ou RIDE, apresente “continuidade geográfica” e o mesmo código de área para chamadas telefônicas via DDD.

Para a delimitação das áreas locais, a referida instrução da Anatel oferece ainda definições próprias de RM e RIDE, em seu art. 3º, incisos X e XI, respectivamente. Os conceitos apresentados neste artigo obrigam a agência a considerar as regiões reconhecidas por lei – independentemente se compreendem espaços metropolitanos de fato ou apenas como ficções jurídicas. Além disso, para a subsequente revisão das áreas locais, a Anatel deveria considerar somente as regiões criadas até 28 de junho de 2010, de acordo com o art. 13 de sua Resolução 560/2011. Abaixo, seguem os dispositivos aqui supracitados:

Art. 3º [...]

X - Região Metropolitana é o agrupamento de municípios limítrofes, instituída legalmente, que tem como finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; e

XI - Região Integrada de Desenvolvimento é o complexo geoeconômico e social, instituído legalmente, que tem o objetivo de articular a ação administrativa da União visando seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

[...]

Art. 13. Para efeito do disposto no inciso III do artigo 4º deste Regulamento, consideram-se as Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento, existentes até 28 de junho de 2010, data de vigência da Consulta Pública nº 23. (ANATEL, 2011)

⁶⁸ “Art. 7º Serão observados os seguintes critérios para efeito de prestação do STFC: I - a criação de Município não altera a configuração de Área Local, que permanece com a mesma área geográfica existente na data da sua criação e a mesma Denominação de Área Local; II - devem pertencer a uma Área Local constituída por conjunto de municípios, na forma prevista no inciso II do art. 4º deste Regulamento, os Municípios nos quais todas as localidades se enquadrem na definição de Áreas com Continuidade Urbana ou que sejam relacionadas em solicitação fundamentada da Concessionária do STFC na modalidade Local; III - devem ter Tratamento Local as Localidades de Áreas Locais distintas que se enquadrem na definição de Áreas com Continuidade Urbana ou que sejam relacionadas em solicitação fundamentada pela concessionária do STFC na modalidade Local;” (ANATEL, 2011)

⁶⁹ Neste documento, “localidade” “é toda parcela circunscrita do território nacional que possua um aglomerado de habitantes, caracterizado pela existência de domicílios permanentes e adjacentes, formando uma área continuamente construída, com arruamento reconhecível ou disposta em uma via de comunicação, nos termos do Regulamento do Plano Geral de Metas de Universalização – PGMU” (Art. 3º, IV, ANATEL, 2011)

Virtualmente, com a adoção dos novos critérios fixados pela Anatel, cresceu o número de municípios habilitados a serem incluídos em áreas locais ou a comporem novas, assim como o total de localidades que, mesmo sem constituírem “áreas com continuidade urbana”, podem receber “tratamento local”⁷⁰. Quanto mais RMs ou RIDEs fossem criadas ou ampliadas, mais municípios e localidades se enquadrariam nessa situação. Isso ocorreu em 2016, depois da revisão quinquenal (prevista pela Resolução nº 560/2011⁷¹) das áreas locais em decorrência de mudanças no quadro territorial das RMs ou RIDEs instituídas no país. Na ocasião, a própria Anatel reconheceu nisso algo de benéfico para os municípios incluídos em novas áreas locais, conforme a notícia divulgada pela agência:

O Conselho Diretor da Anatel aprovou nesta quinta-feira, 28, a primeira revisão quinquenal do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral (STFC), aprovado pela Resolução nº 560/2011. Pela decisão de hoje, foram criadas 35 novas áreas locais – aquelas onde a telefonia fixa é prestada na modalidade local – medida que beneficiará 587 municípios.

[...]

O Regulamento sobre Áreas Locais para o STFC foi aprovado em janeiro de 2011, ampliando os critérios de definição de áreas locais, que passaram a abranger o conjunto de municípios que tenham continuidade geográfica e pertençam a um mesmo código nacional de área (DDD), desde que pertencentes a uma mesma região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento (Ride).

À época, o Regulamento estabeleceu revisões anuais para contemplar novas situações que se enquadrassem na definição de áreas com continuidade urbana ou em decorrência de solicitação fundamentada por parte da concessionária de telefonia fixa na modalidade do serviço local. Alterações decorrentes de nova configuração de área local resultante da criação ou da alteração de regiões metropolitanas ou de Rides, por sua vez, deveriam ocorrer com as revisões quinquenais dos contratos de concessão. (REVISÃO DE REGULAMENTO..., 2016)

Em outra versão (e com igual conteúdo) da notícia acima, a Anatel informa, no título da matéria, que “Municípios serão beneficiados com chamadas locais” (MUNICÍPIOS SERÃO..., 2016). Um dia antes, na matéria intitulada “Ligações interurbanas ficam mais baratas em 587 municípios” (LIGAÇÕES INTERURBANAS... 2016), a agência chegou a especificar quais seriam os benefícios econômicos aos usuários dos serviços de telefonia fixa situados nas áreas locais reconfiguradas em decorrência da criação ou alteração de RMs ou RIDEs. Por trazer estimativas dos possíveis impactos dessa atualização sobre os valores dos serviços telefônicos, vale reproduzir abaixo parte da referida matéria:

A partir de domingo (30/10) as chamadas dos telefones fixos para os municípios vizinhos ficarão mais baratas para consumidores de 587 municípios. Estas ligações deixarão de ser cobradas como interurbanas e passarão a ter a mesma tarifa das chamadas locais. A estimativa da Agência é de uma redução de 60% no custo da ligação. A queda de preços beneficiará consumidores

70 “Art. 3º [...] VII - Tratamento Local é a aplicação a um conjunto de Localidades pertencentes a Áreas Locais distintas das mesmas regras e condições de prestação de serviço aplicáveis a uma Área Local do STFC, inclusive quanto à interconexão de redes;” (ANATEL, 2011).

71 “Art. 9º A revisão de configuração de Área Local no Anexo I, decorrentes do disposto no inciso III do artigo 4º deste Regulamento, resultante da criação ou da alteração da Região Metropolitana ou da Região Integrada de Desenvolvimento, ocorrerá em concomitância com as revisões quinquenais dos Contratos de Concessão, mediante a realização de Consulta Pública.” (ANATEL, 2011).

de 281 municípios da Região Sul; 199 da Região Nordeste; 69 do Sudeste; e 38 municípios da Região Norte. O benefício real desta mudança vai depender do plano de serviço contratado pelo assinante. Além dos planos básicos, as concessionárias oferecem vários planos alternativos, os preferidos dos usuários. A estimativa é de que a redução das tarifas dos planos básicos locais das concessionárias de telefonia fique em torno de 60%, considerando o valor de R\$ 0,08 para o minuto local e o valor médio de R\$ 0,20 para o minuto de longa distância nacional. Dados da Anatel de junho deste ano apontam que 25,30% dos assinantes da Oi; 9,64% da Telefônica; 8,60% da CTBC Telecom, e 7,87% da Sercomtel utilizam os planos básicos de serviço. (LIGAÇÕES INTERURBANAS... 2016)

Mas, se por um lado a Anatel reconheceu vantagens para usuários de telefonia fixa contemplados por essas novas configurações de áreas locais, por outro, recentemente, técnicos da referida agência divulgaram documento (ANATEL, 2019) onde se identificou transtornos na prestação desses serviços em decorrência da ampliação do alcance dessas áreas. O relatório foi produzido para servir de base à Consulta Pública Nº 58 aberta pela Anatel para subsidiar deliberações sobre a "Revisão anual de Áreas Locais do Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC" (CONSULTA PÚBLICA Nº 58... 15.10.2019). Segundo o informe, cada vez menos áreas locais são criadas por formação de "continuidade urbana", ao contrário do que ocorre devido à criação ou modificação de RM ou RIDE. O relatório informa que, em certos casos, isso tem provocado duplicação de prefixos em áreas locais expandidas, o que ocasiona conflitos em ligações e custos operacionais para as concessionárias. Como exemplo, citam o caso de Rio Negro, cujo DDD passou a ser o mesmo de Curitiba, em razão de fazerem parte (desde 2011) da mesma RM. Apesar de indicarem que tais situações passaram a ocorrer principalmente por mudanças decorrentes da criação ou modificação de RM ou RIDE, os técnicos que assinam o citado documento não sugeriram a mudança desse critério, e sim "Estabelecer a obrigatoriedade do código nacional na marcação das chamadas locais, nos casos de tratamento local entre Áreas de Numeração distintas" (ANATEL, 2019, p. 22).

5.3 VANTAGENS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS (OU INSTÂNCIAS METROPOLITANAS COMO CAPITAIS POLÍTICOS)

Nunca apresentada pública ou oficialmente como tal, a vantagem político-partidária constitui-se em prerrogativa evidente na instituição de RMs. Em primeiro lugar, porque, junto com a essa regionalização, são criadas instâncias administrativas com as quais se podem mobilizar recursos públicos, inclusive cargos, e a própria imagem do governo. Há também a possibilidade de defender uma bandeira que, em geral, tem sido figurada como positiva ou, no mínimo, relevante para o desenvolvimento dos municípios, a cooperação interfederativa. Outra possibilidade, talvez menos evidente, é a da instância regional-metropolitana servir como justificativa e meio para o Executivo Estadual assumir serviços que até então eram identificados como de competência municipal.

INSTÂNCIAS METROPOLITANAS COMO CAPITAIS POLÍTICOS

No Maranhão, mesmo quando a efetivação das RMs esbarrava na não adesão formal dos municípios abrangidos, as instâncias governamentais criadas para atuar em escala metropolitana tiveram seus próprios quinhões do capital político intrínseco à administração pública. Essa condição se verifica, primeira e basicamente, na existência de cargos em comissão e de dotações orçamentárias próprias, dois tipos de recursos comuns e até necessários aos trabalhos governamentais. Para as instâncias da administração pública, quanto maior for a disponibilidade desses recursos, maior é seu capital político bruto.

Na esfera estadual, a Agência Metropolitana (posteriormente, renomeada para Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana, mas que doravante será referida pelo primeiro nome), foi o órgão de cunho metropolitano de maior capacidade de recursos financeiros e cargos em comissão. No papel, o órgão tinha funções equivalentes às demais 17 gerências regionais existentes na época, criadas com o objetivo de descentralizar territorialmente a administração estadual. Na prática, a gerência recebeu um tratamento especial, tendo em vista o número e o porte dos créditos suplementares em seu favor – sem falar do destaque publicitário conferido pelo Governo. Durante os 16 meses de existência (jan. de 2003 a abr. de 2004), o órgão foi contemplado com dez complementações orçamentárias, totalizando cerca de 9,5 milhões de reais.

Além disso, a estrutura da Gerência Metropolitana teve acréscimos no seu quadro de cargos comissionados e de funções gratificadas. De início, a agência contava com 206 cargos comissionados, além de 459 funções gratificadas, como determinava o Decreto nº 19.383 de 06 de fevereiro de 2003, mas, cerca de dois meses depois, o governo, via Decreto nº 19.508 de 15 de abril de 2003, aumentou para 260 o número de cargos comissionados à disposição dessa instância, e para 474 o total de funções gratificadas. O último acréscimo nesse quadro de vagas se deu por meio do Decreto nº 19.705 de 08 de julho de 2003, com a incorporação de mais dois cargos comissionados ao referida gerência estadual.

Com o fim da Gerência Metropolitana, em 2004, assim como os bens, direitos e obrigações, parte dos cargos comissionados e funções gratificadas desse órgão foram redistribuídas para quatro agências temáticas estaduais, quais sejam: Gerência de Estado de Desenvolvimento Humano, Gerência de Estado de Qualidade de Vida, Gerência de Estado de Desenvolvimento Social e Gerência de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. A decisão consta na Lei nº 8.104 de 23 de abril de 2004, que também autorizou o Poder Executivo “a remanejar, transpor, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2004 [...] de acordo com a necessidade de serviço e competência dos órgãos que absorverão os projetos e atividades da Gerência extinta por esta Lei” (art. 5º).

Depois de extinta a Gerência Metropolitana, o Estado do Maranhão só voltou a instituir órgão metropolitano em 2011, com a criação da SAAM. Diferente do anterior, o novo órgão foi concebido com o objetivo de promover a efetivação das instâncias e dos processos previstos por lei para as RMs do estado. Desde quando integrava a Casa Civil, a SAAM tem suas ações custeadas com dotações destinadas à secretaria a qual faz parte, além de ter garantido apenas um cargo em comissão (ver Tabela 10), o de secretário-adjunto – mas nada impede de contar com outros funcionários do quadro de sua secretaria,

a SECID.

Em decorrência da mudança de estratégia frente à questão da administração metropolitana, as recentes instâncias metropolitanas incorporadas ao governo do Maranhão são as vinculadas formalmente à estrutura administrativa de suas respectivas RMs. Nesses casos, enquanto os “colegiados” e os “conselhos” metropolitanos são instâncias decisórias, as “agências executivas” constituem autarquias estaduais. Nessa condição, tais agências gozam de autonomia administrativa e financeira, o que significa, respectivamente, o poder de nomear seus cargos comissionados e de contar com dotações orçamentárias próprias – uma alternativa ou complementação aos recursos oriundos dos fundos metropolitanos os quais cada instância está responsável.

No caso da primeira agência metropolitana em funcionamento, a da Grande São Luís, inicialmente, sua estrutura contava com nove cargos em comissão, conforme o Decreto nº 32.874/2017, porém, no mesmo ano, outros cinco foram incorporados, um pelo Decreto nº 32.974/2017 e quatro através do Decreto nº 32.974/2017, atingindo o total de 14 desse tipo de postos. Quanto à Agemsul, Lei nº 10.724/2017 e o Decreto nº 33.925/2018, inicialmente definiram 14 cargos em comissão para a autarquia, porém mais três foram acrescidos posteriormente, um em 2018 e dois no ano seguinte, conforme o comparativo da Tabela 11.

Tabela 11 - Cargos em comissão nas instâncias metropolitanas de gestão do Maranhão

Instância administrativa	Norma	Cargo comissionado	Total
Gerência Metropolitana / Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região Metropolitana (extinta)	Decreto nº 19.383/2003 (revogado)	206	262
	Decreto nº 19.508/2003 (revogado)	260	
	Decreto nº 19.705/2003 (revogado)	262	
Secretaria-Adjunta de Assuntos Metropolitanos	Decreto nº 27.209/2011	1	1
Agência Executiva Metropolitana	Decreto nº 32.874/2017	9	14
	Decreto nº 32.974/2017.	1	
	Decreto nº 32.875/2017	4	
Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense	Lei nº 10.724/2017 e Decreto nº 33.925/2018	16	19
	Decreto nº 34.098/2018	1	
	Decreto nº 35.140/2019	2	

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Em relação à capacidade financeira das agências executivas da RMGSL e da RMSM, desde quando começaram suas operações, tais instâncias administrativas têm contado

apenas com recursos provenientes de dotações orçamentárias a elas dirigidas pelo governo estadual, pois os fundos que devem gerir não foram efetivados. Assim, a AGEM contou inicialmente com o remanejamento orçamentário em um valor de 200 mil reais, porém, ao longo do tempo, foi contemplada com, pelo menos, 16 créditos complementares, cuja soma atinge a casa dos 27 milhões de reais, oriundos de aberturas do orçamento estadual, conforme os decretos compilados na Tabela 12.

Tabela 12 - Remanejamento ou créditos complementares no orçamento em favor da AGEM (2017-2019)

NORMA	VALOR
Decreto nº 32.827, de 25 de abril de 2017	R\$200.000,00
Decreto nº 32.885, de 08 de maio de 2017	R\$630.800,00
Decreto nº 33.084, de 3 de julho de 2017	R\$2.463.176,00
Decreto nº 33.639, de 17 de novembro de 2017	R\$1.524.175,00
Decreto nº 34.125 de 15 de maio de 2018	R\$74.999,00
Decreto nº 34.126 de 15 de maio de 2018	R\$2.000.000,00
Decreto nº 34.127 de 15 de maio de 2018	R\$5.106.697,00
Decreto nº 34.125 de 15 de maio de 2018	R\$74.999,00
Decreto nº 34.248, de 21 de junho de 2018	R\$2.982.527,00
Decreto nº 34.407, de 24 de agosto de 2018	R\$2.010.994,00
Decreto nº 34.536, de 6 de novembro de 2018	R\$49.999,00
Decreto nº 34.537, de 6 de novembro de 2018	R\$1.186.989,00
Decreto nº 35.002 de 11 de julho de 2019	R\$1.893.986,00
Decreto nº 35.133, de 28 de agosto de 2019	R\$95.000,00
Decreto nº 35.141, de 2 de setembro de 2019	R\$6.207.152,00
Decreto nº 35.234, de 2 de outubro de 2019	R\$337.861,00
Decreto nº 35.294, de 22 de outubro de 2019	R\$308.000,00
TOTAL	R\$27.147.354,00

Fonte: Autor, a partir de consulta aos Diários Oficiais do Poder Executivo do Maranhão (2020)

Quanto à AGEMSUL, sua primeira suplementação orçamentária foi maior do que a da sua congênere, cerca de R\$ 3,2 milhões. Entretanto, ao longo do tempo, a autarquia recebeu menos desses reforços provenientes das receitas estaduais. Da primeira abertura orçamentária, por meio do Decreto nº 33.837, de 27 de fevereiro de 2018, até a última encontrada no levantamento desta pesquisa, foram cinco suplementações orçamentárias, que, somadas, atingiram R\$ 4.420 milhões até outubro de 2018, conforme se ver na Tabela 13.

Tabela 13 - Abertura de créditos complementares em favor da AGEMSUL (2017-2018)

NORMA	VALOR (R\$)
DECRETO Nº 33.837, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2018. Abre ao Orçamento do Estado, em favor da Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense, crédito especial no valor de R\$ 3.220.000,00 (três milhões, duzentos e vinte mil reais), para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.	3.220.000,00
DECRETO Nº 34.164, DE 24 DE MAIO DE 2018. Abre ao Orçamento do Estado, em favor da Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense, crédito especial no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente.	500.000,00
DECRETO Nº 34.335, DE 17 DE JULHO DE 2018 Abre ao Orçamento do Estado, em favor da Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense, crédito especial no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente.	500.000,00
DECRETO Nº 34.513, DE 25 DE OUTUBRO DE 2018 Abre ao Orçamento do Estado, em favor da Agência Executiva Metropolitana do Sudoeste Maranhense, crédito especial no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para reforço de dotação constante da Lei Orçamentária vigente.	200.000,00
TOTAL	4.420.000,00

Fonte: Autor (2020)

VANTAGENS ELEITORAIS

Em abril de 2002, diante de sua indicação como pré-candidata à presidência da República, a então governadora do Maranhão, Roseana Sarney (PFL), havia renunciado ao cargo em favor do seu vice, José Reinaldo Tavares (PFL). Este, por sua vez, se lançou na disputa à reeleição para governador, concorrendo com mais seis candidatos, dentre eles Ricardo Murad, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) e que, logo depois das eleições, assumiria a Gerência Metropolitana. Murad teve sua candidatura contestada na Justiça, por ser irmão do então marido da ex-governadora, a quem ele declarava ser uma adversária política.

No mês anterior às eleições de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral indeferiu a candi-

atura de Murad, mas o político recorreu ao STF e, com isso, se beneficiou do direito de continuar em campanha até que a corte julgasse o caso. Ao término do primeiro turno, nenhum candidato ao governo do Maranhão atingiu a maioria absoluta dos votos válidos, o que levaria a disputa ao segundo turno. Na condição de *sub judice*, os votos obtidos por Murad atingiram 5,2% do total válido até então, deixando-o em quarto lugar no quadro geral, atrás de José Reinaldo Tavares, Jackson Lago (PDT) e Raimundo Monteiro (PT), cujos percentuais dos votos válidos foram de 48,4%, 40,3% e 6,02%, respectivamente.

Depois daqueles resultados eleitorais, em aparente reviravolta política, Murad retirou o recurso impetrado contra a impugnação de sua candidatura, ação que tornou nulos os seus votos obtidos nas urnas. Com esse feito, o ex-candidato do PSB garantiu a reeleição do então governado do estado, logo em primeiro turno, como resume um noticiário da época:

O candidato do PSB ao governo do Maranhão, Ricardo Murad anunciou na tarde de hoje que retirou o recurso do partido no Superior Tribunal Federal. Com isso, os votos obtidos por ele são anulados e José Reinaldo Tavares (PFL) é eleito ainda no primeiro turno. O governador, candidato à reeleição, ficou em primeiro lugar, com 1.076.893 (48,4% dos votos), contra 896.930 (40,3%) de Jackson Lago (PDT), com quem disputaria o segundo turno.

Ricardo Murad teve a candidatura impugnada por unanimidade pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por ter parentesco com a ex-governadora Roseana Sarney (PFL). Ele é irmão de Jorge Murad, marido de Roseana.

Mesmo com a candidatura impugnada, Murad disputou a eleição por ter entrado com um recurso no STF. Ele ficou em quarto lugar, com 114.640 votos, o que corresponde a 5,2% do total de votos válidos. Agora todos os votos serão anulados, o que dá a vitória a José Reinaldo, que fica com 2% a mais que a soma dos demais candidatos. (MURAD RETIRA RECURSO... 08/10/2002)

Reeleito governador do Maranhão, José Reinaldo inicia seu novo mandato e estabelece aliança política com o adversário que lhe garantiu a vitória em primeiro turno. A aliança se consuma em março de 2003, com a nomeação de Ricardo Murad à Gerência Metropolitana. Foi a partir daí que o governo passou a dotar a série de medidas para ampliar a capacidade da pasta chefiada por Murad, isto é, o incremento do número de cargos em comissão, funções gratificadas e as complementações orçamentárias na autarquia cuja escala de ação rotulou-se de “metropolitana”.

Por ter concentrado na capital as obras de infraestrutura urbanas executadas pela Gerência Metropolitana, sempre de modo a atender demandas “locais”, em vez de “regionais”, a gestão de Murad frente ao órgão foi lida, no meio político, como parte de uma estratégia de projeção eleitoral com o objetivo de se eleger a prefeito de São Luís na eleição seguinte, de 2004. E, pelo menos até seis meses antes daquelas eleições, o governador se mostrava empenhado a fortalecer as ações conduzidas pelo então gerente metropolitano, tanto que, em março de 2004, aprovou a maior das suplementações orçamentárias em favor da Gerência Metropolitana, no valor de R\$ 5.578.009,00.

Essa aliança, porém, foi desfeita logo em seguida, com a exoneração de Murad no dia 1º de abril, depois, no mesmo mês, com a extinção da Gerência Metropolitana. Como esperado, o ex-gerente regional se lançou na disputa eleitoral para Prefeito da capital e, em sua campanha, buscou associar sua imagem à “metropolização” da Grande São Luís.

Por sua vez, o governador do Estado decidiu apoiar a candidatura do então prefeito de São Luís, Tadeu Palácio (PDT), que acabou se reelegendo com cerca de 50% dos votos válidos, enquanto Ricardo Murad ficou em terceiro lugar, atingindo 7% do total dos votos válidos.

Outra instância administrativa de cunho metropolitano cuja gênese está ligada aos resultados das eleições de 2002 no Maranhão é a SADEM. Igual à Gerência Metropolitana, esse órgão municipal, logo após sua criação, acolheu também um ex-candidato daquelas eleições para o executivo estadual, Deoclides Antonio Santos Neto, que disputou o cargo de vice-governador na chapa de Jackson Lago, ambos do PDT. Este, por sua vez, para concorrer ao governo do estado, havia renunciado ao posto de prefeito da capital, o que permitiu a posse do seu vice e correligionário de partido, Tadeu Palácio. Com a derrota da chapa pedetista ao governo do Maranhão, a SADEM foi criada no segundo mês após as eleições, e, em fevereiro de 2003, Deoclides Antonio Santos Neto foi nomeado para responder pela pasta.

Ao longo do seu mandato, Tadeu Palácio nomeou mais quatro secretários de articulação e desenvolvimento metropolitano, a saber: em 2004, Fortunato Macedo Filho, suplente de deputado estadual; no ano seguinte, José Benedito Pinto, então suplente de vereador; depois, em 2007, outro suplente de vereador, Francisco das Chagas Lima e Silva, que, em 2008, deixou o cargo para concorrer à Câmara Municipal de São Luís, passando a vez a Flávio Renar de Souza Silva, advogado próximo ao ex-secretário da SADEM. Até hoje, foi esse o padrão adotado pelos prefeitos posteriores, a nomeação de políticos de carreira ou algum de seus indicados, geralmente, em troca de apoio eleitoral no passado ou futuro.

Na legislatura municipal 2009-2012, o prefeito João Castelo, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), colocou à frente da SADEM um pedetista suplente de vereador, José de Ribamar Soares Fonseca, depois, em 2011, passou o cargo a Othelino Nova Alves Neto, do PPS, suplente de deputado estadual. Na gestão de Edivaldo Holanda Jr. (PDT), depois de quase todo seu primeiro mandato sem nomear representante para a SADEM, assume a pasta Júlio Cesar Marques, do Partido Republicano Brasileiro (PRB) e indicado pelo então deputado federal Cleber Verde (PRB), que, nas eleições seguintes, apoiou o então prefeito na campanha em que este foi reeleito. O Quadro 16 traz a relação dos secretários que tiveram na chefia da SADEM, por data de nomeação, prefeito e situação política.

Quadro 15 - Relação de secretários municipais de articulação e desenvolvimento metropolitano de São Luís, por data de nomeação, prefeito e situação política

Nome	Data de nomeação	Prefeito	Situação política
Deoclides Antonio Santos Neto	03/02/2003	Tadeu Palácio (PDT)	Pelo PDT, em 2002, foi candidato a vice-governador na chapa de Jackson Lago (PDT), que, naquele ano, renunciou ao cargo de prefeito de São Luís, repassando ao seu vice, Tadeu Palácio.
Fortunato Macedo Filho	02/09/2004	Tadeu Palácio (PDT)	Pelo PTB, em 2002, se elegeu como suplente de deputado estadual, com a coligação PDT e PTB.

José Benedito Pinto	03/01/2005	Tadeu Palácio (PDT)	Pelo PAN, em 2002, foi eleito suplente de vereador na eleição municipal de São Luís, com a coligação PSL e PAN.
Francisco das Chagas Lima e Silva	30/01/2007	Tadeu Palácio (PDT)	Pelo PAN, em 2002, foi eleito suplente de vereador na eleição municipal de São Luís, com a coligação PSL e PAN.
Flávio Renar de Souza Silva	04/04/2008	Tadeu Palácio (PDT)	Atuou como advogado do ex-secretário da SADEM
José de Ribamar Soares Fonseca	01/11/2010	João Castelo (PSDB)	Pelo PDT, em 2008, foi eleito suplente de vereador na eleição municipal de São Luís.
Othelino Nova Alves Neto	01/04/2011	João Castelo (PSDB)	Pelo PPS, 2010, foi eleito suplente de deputado estadual.
Júlio Cesar Marques	02/01/2015	Edivaldo Holanda Júnior (PDT)	Filiado ao PRB, foi indicado pelo deputado federal Cleber Verde (PRB), que apoiou o então prefeito de São Luís em sua campanha para reeleição, no ano de 2016.

Fonte: Autor (2020)

Convém notar que, durante a maior parte de sua primeira legislatura como prefeito de São Luís, Holanda Jr. decidiu deixar vago o posto principal da SADEM. Foram quase três anos nos quais o órgão esteve praticamente inativo, segundo Moreira (2013) e o relatório apresentado ao IPEA pela equipe estadual da pesquisa “Governança Metropolitana no Brasil” (IPEA, 2014). Na época, o governo estadual tinha, via SAAM, retomado o esforço em se efetivar as RMs do Maranhão, a começar pela região de São Luís, porém não encontra apoio do prefeito da capital, adversário político da então governadora Roseana Sarney. Nas eleições de 2014, para o governo do estado, Holanda Jr. decide apoiar Flávio Dino, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), enquanto o candidato governista era Lobão Filho, filado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – atual Movimento Democrático Brasileiro. Desse modo, somente após a vitória do aliado (Flávio Dino) na eleição ao governo estadual, o prefeito de São Luís resolveu nomear o atual representante da SADEM.

Depois de assumir o governo, Flávio Dino, deu continuidade à SAAM e à proposta do órgão em fazer uma revisão da lei que instituía a RMGSL. Para a chefia dessa secretaria-adjunta, decidiu nomear o servidor da Prefeitura de São Luís, José Antonio Viana Lopes (de perfil mais “técnico” do que “político”), no mesmo mês em que o prefeito de São Luís reativa a SADEM, via nomeação de um secretário para assumir a pasta. Assim, pela primeira vez, governo estadual e prefeitura da capital se viram na condição de aliados frente ao problema da (não)efetivação da RMGSL. Nesse contexto é aprovada a nova lei da RM e, através da SAAM, o Estado inicia um processo para pôr em prática o que aí é determinado.

Durante o ano de 2016, as iniciativas governamentais para a concretização das instâncias previstas para a RMGSL foram se arrefecendo, até se estagnarem no período eleitoral. Entretanto, ainda em 2015, o governo do Maranhão inaugurou a chamada “Linha Expressa Metropolitana”, um serviço de transporte coletivo intermunicipal gerido pela

Agência Estadual de Transporte e Mobilidade Urbana, também denominada pela sigla MOB. Nessa etapa, abrangeu os municípios de São José de Ribamar e São Luís. No ano seguinte, o governo lança a segunda etapa do programa, com linhas de ônibus interligando os municípios de Paço do Lumiar e Raposa com a capital maranhense. Na ocasião, meses antes de se lançar à reeleição a prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda fez a seguinte declaração:

Sem dúvida, os ônibus da Linha Expressa Metropolitana vêm somar às melhorias que o município de São Luís tem promovido na área do trânsito e do transporte público. O governo do Estado e a Prefeitura estão buscando, a cada dia, promover melhorias para suprir as necessidades dos usuários do sistema. (PREFEITURA PARTICIPA DO ATO DE ENTREGA... 02.03.2016)

O prefeito de São Luís, com apoio do então governador do estado, saiu vitorioso naquelas eleições de 2016. No ano seguinte, o governo do Maranhão retoma as articulações políticas rumo à efetivação da RMGSL, e resolve criar a AGEM e a AGEMSUL. Além dos reforços orçamentários e acréscimos no quadro de cargos comissionados, as duas autarquias foram, inicialmente, presididas por ex-candidatos a cargos nas eleições 2016. No caso da AGEM, quem assumiu a pasta foi o vereador reeleito Pedro Lucas Andrade Fernandes Ribeiro, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), enquanto a presidência da AGEMSUL ficou na responsabilidade de Frederico Clementino Ângelo, candidato não eleito para o cargo de vice-prefeito de Imperatriz pelo Partido Progressista (PP).

O primeiro presidente da AGEM ficou no posto até abril de 2018, depois reassumiu a vaga de vereador e se candidatou a deputado federal nas eleições daquele ano. Eleito com 111.538 votos, o ex-presidente da AGEM alcançou 6,44% dos votos válidos da capital maranhense, bem acima do 1,73% (9.049 votos) recebidos em sua eleição para vereador de São Luís. Quanto ao Frederico Clementino, ele continua sendo o único a assumir, ininterruptamente, a presidência da AGEMSUL, autarquia que se autoprojeta como “uma extensão do Governo [estadual] na Região Tocantina”, em notícia publicada pelo governo:

A AGEMSUL, como uma extensão do Governo na Região Tocantina, vem mantendo o diálogo com prefeitos e ouvindo demandas diretamente ligadas ao desejo da população. Nesta semana recebemos na sede da Agência o prefeito de Senador La Roque, Dario Sampaio. Esse diálogo permanente com os prefeitos é uma indicação do governador Flávio Dino, em busca de aproximar cada vez mais o “Estado” das demandas sociais. Esse é o objetivo da Agência Metropolitana, ouvir e pôr em práticas as ações em prol da sociedade. (AGEMSUL MANTÉM... 03/09/2019)

Hoje, portanto, ao menos, duas instâncias administrativas de cunho metropolitano se encontram em operação no Maranhão, com seus respectivos desenvolvimentos apresentando fortes correlações com as contingências político-partidárias dos períodos eleitorais. O mesmo pode ser dito a respeito das iniciativas anteriores, porque serviram para acolher novos ou velhos aliados políticos recém-candidatos em eleições imediatamente anteriores e receberam incrementos de capital político (via dotações orçamentárias e incrementos de cargos). Algumas, inclusive, foram extintas ou ficaram inoperantes devido a quebras de alianças ou divergências entre grupos ocupantes de distintas esferas de governos.

5.4 MOBILIZAÇÃO SOCIAL: a entrada de novos atores no debate sobre a “metropolização”

Ao longo do processo que culminou na operacionalização de instâncias administrativas vinculadas a RMs no Maranhão, outros atores, além dos citados acima, se envolveram no debate político sobre o tema. Quase sempre, as discussões estiveram voltadas à RMGSL, com vista a efetivá-la, ou, como se costumava dizer, “tirá-la do papel”, fazer acontecer sua “metropolização” [institucional] (CORDEIRO, 2014). Para tanto, a primeira solução mais comum era a de definição legal dos limites municipais; depois, à medida que novos atores buscavam ter protagonismo no processo, a questão passou a ser tratada a partir dos seus aspectos formais, fosse para questioná-los (propondo soluções por meio legislativo) ou para fazer cumprir (através da política) os trâmites legais assim definidos.

Em relação à associação entre o problema dos limites municipais e o da (não)efetivação da RMGSL, o principal motivo para essa identidade advém de situações litigiosas envolvendo a delimitação de fronteiras municipais. Certamente, também pesou o fato de o legislativo ter feito desta definição territorial um dos serviços de “interesse metropolitano” a ser executado pelo COADEGS. Exemplos de tal associação são as declarações da deputada Telma Pinheiro, proferida em 2007 e reproduzida na matéria abaixo:

A deputada Telma Pinheiro, presidente da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, disse que “não há mais como impedir que a metropolização saia do papel para realmente acontecer na prática”. Segundo ela, para atingir este objetivo, o primeiro passo é definir os limites territoriais. (ASSEMBLÉIA E IBGE..., 2007 apud CORDEIRO, 2014, p. 81-82)

A premissa defendida acima, inclusive, era tão aceita que se fez notar na definição de prioridades do primeiro órgão municipal criado para tratar da efetivação da Grande São Luís, a SADEM. Na Lei nº 4.848, de 09 de agosto de 2007, em seu Anexo III, onde foram apontadas as metas e prioridades de cada órgão municipal, o único programa a cargo da SADEM, o de “Implantação da Região Metropolitana”, constava o seguinte objetivo:

Desenvolver ações que definam a implantação da RGMSL, **com foco na definição dos limites [municipais]**, a fim de que os municípios possam, em conjunto, buscar parcerias para implantação e implementação de políticas públicas comuns (educação, saúde, transporte, meio ambiente). (SÃO LUÍS, 2007, p. 10, grifo nosso)

Na verdade, apesar de reproduzida pela lei supracitada e difundida no ambiente político do Maranhão até aquele ano, a ideia de que a delimitação dos limites municipais era a condição primeira para a implantação da Grande São Luís não tinha respaldo jurídico. Àquela altura, o que a lei previa como condição *sine qua non* para tanto, era a prévia anuência legislativa de cada município integrante da região – em simetria com o art. 25 da Constituição Estadual. Além disso, a LC nº69/2003, que instituía a região, em nenhum lugar fixou a definição dos limites municipais como pré-requisito para a implantação do COADGS, e sim como dos “serviços comuns” de “interesse metropolitano” (art. 4º).

Sem dúvida, na Ilha, havia zonas onde as imprecisões das antigas demarcações dos limites intermunicipais acabaram por gerar litígios territoriais entre as municipalidades envolvidas. Isso ocorria de sobremodo em bairros situados entre São Luís e São José de

Ribamar, especialmente nas áreas de manchas urbanas. Devido a isso, moradores aí residentes encontravam dificuldades no direcionamento de suas demandas ao poder público municipal, enquanto prefeituras reivindicavam o direito de contar com tal contingente demográfico – nesses casos, com vista à captação de recursos de impostos municipais⁷² ou de transferências interfederativas cujos repasses são definidos conforme o tamanho da população local⁷³.

Hoje, o problema de indefinições dos limites intermunicipais na Ilha de São Luís já se encontra superado, ao menos em termos jurídicos, através da Lei Ordinária nº 10.649, de 31 de julho de 2017, que atualizou as fronteiras entre a capital e São José de Ribamar. De qualquer modo, a definição dos limites municipais, progressivamente, deixou de ser vista como o primeiro passo para “efetivar” a RMGSL. Em vez disso, houve o reconhecimento de que a implantação da região dependeria, antes de tudo, do trabalho conjunto por parte dos entes federados abarcados para a formação da estrutura interfederativa prevista por lei. Exemplo dessa mudança de ponto de vista é a declaração de Francisco José das Chagas, em entrevista ao Jornal Pequeno, em 2007, por ocasião de sua indicação à chefia da SADEM:

São Luís é um parceiro igual aos outros no contexto da Metropolização, porém, São Luís é a cidade polo, cabe a ela puxar a discussão construindo com os outros parceiros [demais municípios e o Estado] um eixo de compreensão e entendimento, excluindo coloração partidária e ideológica, deixando o espaço livre para construção da plataforma da gestão compartilhada. (ENTREVISTA EXCLUSIVA... 2007 apud CORDEIRO, 2014, p. 85)

Nesta fala, o secretário municipal de articulação metropolitana não faz menção à questão da definição dos limites municipais na RMGSL, mesmo sendo algo que, naquele ano, foi estabelecido como prioridade da SADEM, conforme a citada Lei nº 4.848/ 2007. Também buscou colocar a prefeitura de São Luís no papel de protagonista do processo – a mesma intenção que, em 2010, seria expressa pelo subsequente prefeito da capital, João Castelo, conforme se verá adiante. As declarações se deram em contexto no qual a instituição da Grande São Luís se fazia cada vez mais presente no debate político, com o envolvimento de novos atores e mudança de foco em relação às estratégias tidas como necessárias à efetivação da RM.

Nesse sentido, em outubro de 2008, o Sindicato dos Engenheiros do Maranhão (SEN-GE-MA) promoveu o Fórum Metropolitano da Grande São Luís; e depois, no mês seguinte, a entidade civil firmou parceira com a Prefeitura de São José de Ribamar para a realização do 1º Encontro do Fórum Metropolitano da Grande São Luís (ver Figura 6).

72 Quais sejam: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) e a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública dos Municípios (COSIP). Por exemplo, os recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e os do Fundo de Participação dos Municípios, bem como repasses provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS).

73 Por exemplo, os recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação e os do Fundo de Participação dos Municípios, bem como repasses provenientes do SUS.

Figura 6 - 1º Encontro do Fórum Metropolitano da Grande São Luís, em 2008

Fonte: Sindicato dos Engenheiros do Maranhão (2012 apud CORDEIRO, 2014).

Quatro edições do evento foram realizadas, com a participação não só de representantes das prefeituras inseridas na RMGSL, mas também autoridades dos municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita, todos cogitados a novos integrantes da região. Ao participar e apoiar esses fóruns, a prefeitura de São José de Ribamar se apresentava como um dos protagonistas dos debates sobre a efetivação da Grande São Luís. Nos eventos, doravante denominados de Fóruns Metropolitanos, enquanto o prefeito da capital, João Castelo, se limitou a enviar representantes, o de São José de Ribamar, Luís Fernando, se fazia presente, inclusive sediando no próprio município alguns desses fóruns.

Em um dos Fóruns Metropolitanos, o prefeito de São José de Ribamar chegou a assinar projeto de lei a ser remetido a Câmara de Vereadores, com o objetivo de aprovar a participação do município na RMGSL. No mesmo fórum, a iniciativa foi seguida pela prefeitura de Paço do Lumiar, que também chegou a sediar um desses eventos. Ao assinarem seus respectivos projetos de lei, ambas as prefeituras visavam atender à exigência definida na norma da região e na Constituição do Estado, e, se atingissem tal objetivo, seriam as primeiras a estarem aptas a participarem do previsto COADEGS. A notícia abaixo registra o momento:

Durante o IV Fórum Metropolitano da Grande São Luís, realizado neste último sábado (14) em Paço do Lumiar, Luís Fernando e Bia [prefeita de Paço do Lumiar] assinaram projetos de lei, de autoria dos dois Executivos Municipais, autorizando os municípios a aderirem a Região Metropolitana da Grande São Luís. Dos cinco municípios que compõem a região metropolitana, São José de Ribamar e Paço do Lumiar são os primeiros a tomar essa iniciativa, que é uma exigência constitucional. (SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E PAÇO DO LUMIAR FIRMAM PARCERIA... 2013)

A partir desses eventos, proposições políticas foram elaboradas em formas de cartas abertas produzidas por comitês municipais. A análise dessas proposições, em especial as da “Carta de São José de Ribamar”, evidenciou que a definição dos limites municipais não apareceu como uma condição primeira para a pretendida efetivação da Grande São Luís.

Houve, sim, a ampliação da pauta relativa à temática, com a inclusão de demandas locais no rol dos interesses metropolitanos e a discussão sobre a necessidade de revisão legislativa para garantir a participação popular direta na gestão da RM (CORDEIRO, 2014).

Em meio a realizações dos fóruns mencionados acima, a proposta de ampliação territorial da RMGSL ganhava força política. Em 2008, o Deputado Pavão Filho, havia submetido à Assembleia Legislativa do Maranhão o projeto de LC nº 009/08, propondo a inclusão de Bacabeira; e, no mesmo ano, o Deputado José Lima (PSB) apresentou, via projeto de LC nº. 011, com o objetivo de ampliar ainda mais a RMGSL, com a anexação dos municípios de Bacabeira, Rosário, Santa Rita, Axixá, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatú. E, em 2012, a ideia foi reforçada na carta aberta produzida no seminário “São Luís + 400 Anos: Discutindo a Região Central e a Metrópole sob a Luz do Estatuto da Cidade”, com participação do Conselho Estadual das Cidades, representantes do poder público e de entidades civis (IPEA, 2014, p. 21)

O principal motivo alegado em defesa da ampliação da RMGSL foi o anúncio da instalação da Premium I em Bacabeira. Basicamente, a linha de argumentação era a seguinte: devido ao grande porte do empreendimento, a construção e posterior operação da Premium I ocasionaria impactos (sociais, econômicos, etc.) para além dos limites de Bacabeira, o que exigiria articulação intergovernamental entre os municípios vizinhos e o Estado, algo viável por meio da estrutura de governança prevista para a Grande São Luís. Inclusive, foi a partir dessas premissas que a proposta de ampliação da região recebeu parecer favorável na Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, conforme atesta o seguinte fragmento do então relator do projeto de lei:

No presente caso, o Projeto mostra-se relevante, tendo em vista, a busca de melhor infra-estrutura além da integração, organização, planejamento e execução de serviços públicos de interesse comum para região, principalmente com a implantação da Siderúrgica [na verdade, uma refinaria, a Premium I] no Município de Bacabeira que demandará uma atividade conjunta dos municípios limítrofes. (MARANHÃO, 2008, p. 16)

Em 2010, outro fato fez com que a (não) efetivação da Grande São Luís ganhasse mais evidência pública, foi a divulgação dos resultados finais da contagem populacional realizada pelo IBGE naquele ano. Com o Censo 2010, a capital maranhense passou a registrar um total de 1.011.943 habitantes. A notícia alimentou a crença de que, ao ultrapassar o patamar de 1 milhão de residentes, São Luís atingiria um *status* oficial de metrópole. Decerto, a ideia partia de falsa premissa, pois o conceito oficial de metrópole, ao menos o utilizado pelo IBGE, não se restringia ao critério demográfico, incluía fatores políticos, econômicos e sociais (cf. IBGE, 2008). Porém, apesar de equivocada, essa crença circulava com frequência naquele contexto local, como na matéria publicada à época:

O resultado do Censo 2010, divulgado ontem pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que a cidade de São Luís ultrapassou a casa de 1 milhão de habitantes (1.011.943 pessoas). A capital maranhense passa assim à condição de metrópole brasileira. Uma cidade é considerada uma metrópole quando sua população ultrapassa 1 milhão de habitantes. (SÃO LUÍS TEM MAIS... 2013)

Assim, os dados censitários de 2010 reforçaram a imagem de São Luís como uma

metrópole e, com isso, o argumento de que, devido a tal condição, se fazia ainda mais necessário efetivar sua RM, “tirá-la do papel”. Havia, no fim das contas, expectativas positivas nessa suposta oficialização da condição metropolitana e, sobretudo, na implantação da RMGSL, notadamente a de captação de recursos e investimentos. A matéria abaixo, intitulada de “SÃO LUÍS, A METRÓPOLE”, reproduziu essa associação e expectativa:

Castigada durante muito tempo, São Luís alcança a condição de metrópole em virtude de um contingente populacional que ultrapassa 1 milhão de habitantes. A notícia deixou empolgado o prefeito João Castelo, que recebeu a imprensa em seu gabinete para festejar os novos números e destacar as novas possibilidades que eles representam em matéria de investimentos e captação de recursos. (SÃO LUÍS, A METRÓPOLE, 2010)

A referida coletiva de imprensa serviu para o prefeito da capital se posicionar diretamente sobre a instituição da RMGSL. Até então, João Castelo havia mantido certa distância em relação à questão, tanto que não participou dos Fóruns Metropolitanos realizados durante aquele seu mandato, mas, durante a coletiva, se atribuiu o papel de liderança rumo à efetivação da Grande São Luís, a ponto de fazer a seguinte declaração: “Agora, vou tratar da metropolização [institucional] da Ilha, sem gracinhas e brincadeiras. Vou convidar os prefeitos dos outros três municípios para debatermos essa questão a partir de janeiro [...] (CASTELO QUER... 2010).

Àquela altura, o debate político sobre a instituição da RMGSL já não se restringia mais ao problema da delimitação de limites intermunicipais; avançava sobre outras pautas, como o cumprimento de exigências processuais, a revisão legislativa e a inclusão de novos municípios. E, nesse debate, ainda era forte a ideia de que recursos federais seriam destinados especificamente às RMs instituídas (por lei) e efetivas (na prática), conforme nota-se em trecho de mais uma matéria acerca da fala do prefeito de São Luís diante do Censo 2010:

O prefeito lembrou, durante a coletiva, que São Luís – agora oficialmente com uma população de 1.011.943 habitantes – terá que ser tratada como metrópole pelos órgãos federais e isto deverá se traduzir em mais investimentos para a melhoria da qualidade de vida da população. “A partir de agora, legalmente, a capital maranhense tem que ser tratada de maneira diferenciada e mais adequada. Vamos poder usufruir de todos os benefícios previstos em lei, na condição de uma cidade que chegou a ser metrópole”, assinalou Castelo. (SÃO LUÍS DO MARANHÃO: UMA DAS CIDADES QUE MAIS CRESCE... 06/12/2010)

Aliada a essa suposta vantagem de fazer parte da RMGSL, o compartilhamento de funções públicas e a cooperação interfederativa reiteradamente eram apresentados como outras virtudes dessa condição. É o que vinha sendo apontado por vários agentes políticos, quando se pronunciaram publicamente sobre o tema – vide, por exemplo, as declarações acima transcritas, como as do responsável pela SADEM, quando, em 2007, falou em “plataforma da gestão compartilhada”, ou as argumentações que sustentaram o parecer favorável ao projeto de lei para ampliar a região, apresentado em 2008, especialmente quando o relator fez referência a certa demanda por “atividade conjunta dos municípios limítrofes”.

Foi assim que, no Maranhão, a criação de RMs ou a ampliação das já existentes pas-

saram a ser vistas como vantagens estratégicas aos novos integrantes desses territórios, além de representar uma bandeira política com relevante capacidade de mobilização social. Desde então, avançaram as propostas de ampliação da RMGSL e da RMSM (que culminaram em um aumento substancial do número de municípios atualmente incorporados a esses territórios.) e, mais recentemente, a que instituiu a RMLM.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa chega ao fim com algumas hipóteses confirmadas, outras refutadas, além das contribuições para entender o que torna no Brasil a RM institucional um instrumento de poder. Da quase trivialidade de se admitir que, por se tratar de um recurso público de natureza estatal, se está diante de um objeto capaz de atender e ameaçar interesses políticos, o estudo avançou em ponto nem tão óbvio assim, qual seja, o como é constituída tal instrumentalidade e o que possui de particular em relação a outros arranjos institucionais. A resposta, como esperado, não se restringe à listagem das competências legais, nem a razões de cunho técnico ou teórico, porque tais arranjos podem servir a outros fins além desses. De todo modo, o uso do instrumento tem implicado em conflitos de interesses e tensões na arena política, impasses expressos na escala partidária e na dos entes federados, em grande medida por reconfigurar a divisão de competência para o exercício do poder político dentro das RMs.

Entre as hipóteses confirmadas, a primeira é a de que fazer parte de uma RM tem sido visto como situação vantajosa à localidade abrangida. A assertiva é de ampla aceitação entre os autores consultados, alguns dos quais se esforçaram em comprová-la. Com base nos relatos analisados e no estudo do caso maranhense, identificamos duas dimensões que acarretam essa pressuposição a respeito da condição institucional-metropolitana, uma de ordem simbólica e outra de caráter político-institucional. No plano simbólico, a regionalização em questão, ao representar o espaço imediato da metrópole, confere ao território assim constituído todo um *status* de grandeza e importância atribuído a esse tipo de cidade, algo que os agentes públicos têm almejado tirar proveito político, ainda que a condição metropolitana se limite à definida em lei, não enquanto realidade urbana de fato.

Logo, a instituição de uma RM comporta certo poder simbólico, algo tão antigo que, em busca de sua origem, nos levou até ao primórdio da palavra metrópole. Realmente, este termo sempre conotou algum *status* de grandeza ou de importância, apesar das imensas diferenças históricas no seu uso denotativo. Na antiguidade clássica, ser metrópole era, antes de tudo, ser a *pólis* que deu origem a outra, que, como tal, gozava de igual autonomia política e, portanto, estava livre de obrigações para manter qualquer tipo de dependência econômica ou militar com sua "cidade-mãe". Diferente de hoje, a grandeza e a importância que a palavra denotava se referia a fatos passados, não a condições materiais e funcionais presentes.

Seguramente, na antiguidade, o rótulo *mitrópolis* (metrópole) poderia até significar que a cidade com esse rótulo atingira um patamar demográfico elevado, mas não em comparação ao porte populacional de outras *poleis*, e sim em relação à capacidade de manutenção da reprodução social em dado território. Especialistas no assunto relatam que a fundação de uma nova *pólis* através da colônia do tipo *apoikia* constituía em solução a problemas relacionados com o crescimento demográfico na cidade-estado de origem. Sendo assim, a metrópole da antiguidade não se distinguia por ter atingido um patamar populacional, e sim por ter adotado a instituição de uma nova *pólis* como forma de “alívio demográfico”, redução da população de um território com vista a ordenar sua reprodução espacial.

E, ao contrário do que julgam alguns autores, a antiga metrópole grega não era assim denominada por manter relação de domínio ou controle territorial sobre uma ou mais colônias. Esse tipo de colonização até existiu e, ao que consta na literatura, parece ter sido prática comum entre os gregos da antiguidade clássica, mas, nesses casos, as colônias não eram propriamente *pólis*, isto é, cidades-estados, e sim extensões territoriais de uma, a exemplo dos empórios e as *cleruquias* atenienses. Logo, a importância que identifica a metrópole da antiguidade é a da origem genética para com a *pólis* que decidiu fundar, relação de ordem moral e religiosa, antes que de dependência ou subjunção política e econômica.

Foi com o advento da colonização moderna que o termo metrópole passou a identificar uma entidade territorial que impõe certa relação de dependência e dominação sobre outra, a colônia. Mesmo distante, a colônia fundada de tal modo constituía-se em extensão da metrópole a qual estava subordinada. À semelhança de suas homônimas da antiguidade, a “cidade-mãe” do pacto colonial também representa uma forma e organização política territorialmente soberana, usualmente denominada de estado-nação. Só que, diferente da *pólis*, o estado moderno se institui como metrópole no exato momento que conquista um novo território e o mantém sob sua jurisdição. Neste caso, a grandeza da metrópole é diretamente proporcional à extensão territorial dos seus domínios coloniais, sejam as colônias de “povoamento” ou de “exploração”, sem falar dos entrepostos em terras estrangeiras.

A partir do controle político, a metrópole do início da era moderna é também o lugar de onde se impõe a manutenção de trocas com suas colônias. O “pacto colonial”, garantido pela força bélica dos estados imperialistas, estabeleceu fluxos econômicos entre localidades distantes, em nível internacional. Tudo indica que começa aí a associação entre o metropolitano e a hierarquia de lugares interdependentes, e daí a ideia de que o primeiro estabelece a segunda situação, sobretudo devido a imperativos econômicos. A escala metropolitana ainda é a do estado-nação ou, mais apropriadamente, a do seu territorial nacional, mas com o advento das cidades industriais do século XIX, a expressão “metrópole” passou a ser sinônimo de grande e importante cidade, noção esta que perdura até hoje no imaginário social e no campo teórico e operacional.

Atualmente, na escala interurbana, a metrópole não se diferencia por exercer um poder político sobre nações colonizadas, mas sua importância perante outras localidades ainda se traduz em influência econômica e cultural, via controle de diversas unidades produtivas situadas fora de sua jurisdição político-administrativa. O mesmo ocorre com os fluxos entre a cidade metropolitana e o resto do mundo, processo que atualmente prescinde da imposição de um pacto que nega a autonomia política de uma das partes envol-

vidas, dado que agora ocorre entre nações soberanas. Em nível intraurbano, pode faltar à metrópole um grande parque industrial, elemento outrora tão característico da paisagem metropolitana, mas, merecer tal título, lhe é imprescindível uma ampla diversidade de atividades conectadas a outras situadas em localidades mais ou menos remotas. E, nessa relação, a metrópole se destaca no papel de controle e gestão da produção que circula e é consumida em seu espaço de influência.

Junto à concepção da metrópole enquanto sinônimo de grande e importante cidade, nasceu a ideia de que o crescimento de “seu” espaço urbano ignora os limites político-administrativos. Do ponto de vista político, não se trata de um extrapolar da metrópole sobre territórios de cidades que a circundam, e sim de convergência ou crescimento urbano conjunto entre localidades integradas por fluxos pendulares de pessoas e por atividades econômicas. O processo foi designado de conurbação, para se referir ao amálgama urbano em torno da primeira metrópole industrial, Londres, e até hoje é considerado característica básica de qualquer espaço que mereça o rótulo de “região metropolitana”. Diante do fenômeno, ou melhor, dos problemas públicos a ele associados, a esfera política inglesa deu forma a um arranjo institucional voltado especificamente a essa nova realidade espacial, quando, em 1988, criou um colegiado para reunir em um mesmo espaço político representantes dos diferentes distritos da Grande Londres, o que fez desta a primeira RM reconhecida por lei no mundo.

Há de se destacar, porém, que, mesmo notável, a metropolização sobre antigas jurisdições de governos locais da Grande Londres não bastou para que sua instituição (enquanto arranjo intergovernamental) fosse estabelecida ou, depois de ocorrer, mantida. Ao longo do tempo, houve resistências à ideia de centralizar numa instância regional o poder de decisão política e de gestão pública do espaço conurbado londrino. Desde o começo, a RM ficou sob o risco de extinção, sempre por razões relacionadas à divisão ou concentração do poder político sobre seu território. Por vezes, representantes de distritos (cidades) que compõe a região se mostraram desejosos de pôr fim ao colegiado governamental da Grande Londres, por relutarem em dividir ou compartilhar o poder de decidir sobre assuntos locais, ainda que fossem situações dadas em escala metropolitana. Já era um indício de que a integração política não viria tão “naturalmente” na esteira da integração espacial-metropolitana.

O desejo de extinguir o colegiado da Grande Londres também se nutriu das disputas partidárias travadas no campo eleitoral. Antes de sua extinção em 1989, as duas grandes mudanças de estrutura e denominação que sofreu o arranjo institucional da RM londrina responderam mais a estratégias eleitorais (nas escalas nacional, regional e distrital) do que a busca por formatos adequados às dinâmicas espaciais da metropolização. Até a exitosa campanha para acabar com o CGL, conduzida por Margareth Thatcher, quando ocupava o cargo de chefe de Estado da Inglaterra, não se deu por razões técnicas, mas sim eleitorais, como pode ser atestado pela indiferença da primeira ministra diante dos pareceres técnicos contrários à proposta. Bem entendido, o fim do referido conselho se deu devido a desavenças e disputas pelo poder de fazer política para e a partir da RM londrina.

Apesar de ter dado provas de que a criação de um arranjo institucional correspondente à conurbação metropolitana é capaz de acirrar tensões políticas, a experiência inglesa pode ser vista como paradigmática ou, no mínimo, o primeiro exemplo de como a espacialidade da metrópole pode receber da esfera política uma forma regional que lhe representa e serve para ordenar o espaço urbano assim identificado. Corrobora para tal

afirmação o fato de que a instituição de RMs acompanhou a proliferação de cidades metropolitanas pelo mundo, como se tal solução fosse, se não inevitável, ao menos, a mais condizente forma de governar os espaços das metrópoles. E, sem fugir à regra, o mesmo ocorreu em território brasileiro.

Como lá do outro lado do atlântico, a metropolização antecedeu e justificou a instituição de RMs no Brasil. A partir da segunda metade do século XX, o país havia deixado de ter a maior parte de sua população residindo no campo e passou a aumentar a participação dos setores secundário e terciário em sua economia. O processo ocorreu rapidamente, provocou o acréscimo da quantidade de territórios urbanos e fez com que a maior parcela da população se concentrasse em poucas cidades, aquelas onde a industrialização se expandia. A “macrocefaleia urbana” constituiu assim em característica básica da metropolização brasileira, bem como o rápido crescimento da cidade metropolitana. Tais transformações espaciais foram problematizadas na esfera pública e incorporadas à agenda política, a partir de iniciativas governamentais e da sociedade civil, ao ponto de a RM receber, em 1967, expressa previsão na Lei Maior do país. Desde então, há oficialização da concepção de que as RMs são espaços urbanos distintos que, por isso, reclamam por ordenamento público especial.

O histórico brasileiro revelou outro ponto em comum com a experiência inglesa, a incidência de tensões políticas decorrentes da instituição de RMs, fruto de divergências em torno das mudanças na distribuição funcional e territorial do poder político. Aqui, o nó górdio tem sido, desde o início, o problema de definir ou exercer as atribuições do arranjo metropolitano sem ferir a autonomia política ou administrativa dos territórios envolvidos. Onde a metropolização (espacial) começou a ser produzida, Estados e Municípios ensaiaram organizá-la via adoção de uma escala governamental correspondente e criação de instituições administrativas com área de atuação metropolitana. Em 1967, a União atendeu às proposições de dar previsão constitucional à criação legal de RMs no Brasil, quando resolveu conferir à esfera federal o poder de criá-las e de definir o modelo a ser seguido nacionalmente.

Não foi a resposta esperada por Estados e Municípios que almejavam amparo legal às respectivas iniciativas de adoção da escala metropolitana como instrumento governamental. Quanto ao governo federal, esse tipo de regionalização se revelou um trunfo para os imperativos de centralização política do seu então regime militar. Inclusive, o governo central nem fez segredo de sua intenção ao fazer das RMs instrumentos com os quais pudesse influenciar as políticas urbanas em territórios estratégicos aos planos econômicos nacionais. A tática utilizada foi, nas RMs, condicionar o apoio federal para com políticas urbanas às diretrizes do governo central, enquanto os Estados se viram obrigados a arcar com os custos das novas instâncias administrativas das quais deveriam participar, e isso sem a criação de novas fontes de receitas para desempenharem as atribuições assim impostas a eles.

A despeito do perfil centralizador, da estrutura hierárquica e da não obrigatoriedade das transferências federais às políticas relativas à matéria, a instituição de RMs durante a década de 1970 significou certa priorização pública e governamental desses territórios. O governo federal reforçou essa ideia, ao apoiar ações de Estados e Municípios voltadas à gestão metropolitana. Prova disso é a expansão de órgãos e autarquias públicas com área de atuação e atribuições na escala da metrópole, ainda que, na década seguinte, quando o endividamento do “milagre brasileiro” cobrou seu preço, tais estruturas tenham passado

por dificuldades operacionais ou sido extintas devido à redução do apoio federal.

Há motivos, portanto, para se ver na experiência das primeiras RMs algo hoje posto como uma das vantagens de fazer parte desses territórios, a suposta priorização federal para com os espaços metropolitanos. Isso não invalida a ideia de que o modelo anterior ficou estigmatizado pela esfera política durante a transição democrática. O vago tratamento da questão nas constituições de 1988 e 1989 dá razão a tal interpretação. Porém, como ocorre no caso do Maranhão, é comum a expectativa de fazer dessas regiões uma forma de obter benefícios especiais por parte da União. A ideia se apoia na pressuposição de que haverá priorização dos espaços metropolitanos dentro das políticas federais, mesmo que tal condição se dê apenas na forma da lei. Aliás, a despeito do passado, a referida expectativa tem fundamento em fatos ocorridos no quadro do atual pacto federativo brasileiro.

Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, há políticas federais que priorizam os espaços metropolitanos, lhes conferindo tratamento diferenciado em programas voltados à questão urbana no país. Houve, inclusive, a expressa oficialização desta política, quando o governo federal elegeu, em 2005, o que denominou de “espaços prioritários” no plano de ação daquele ministério; um total de onze, todos de caráter metropolitano. Apesar da seleção inicial não ter sido pautada na condição metropolitana instituída por lei, logo surgiram, nas políticas públicas de habitação e de mobilidade, programas federais que assim fizeram. Nesses casos, para Estados e Municípios, fazer parte de alguma RM constituía-se em vantagem estratégica, porquanto o governo federal fez desta condição legal critério de elegibilidade para que os demais governos pudessem pleitear recursos da União, por meio de transferências voluntárias (convênios, contratos de repasses ou termo de cooperação) ou, no caso das políticas habitacionais, melhores linhas de créditos.

Todavia, a decisão da esfera federal de priorizar os espaços metropolitanos, mesmo as “metrópoles de papel”, não era uma obrigação legal, e sim uma decisão de governo. A expectativa de captação de recursos da União não encontra fundamento na constituição brasileira, nem naquele momento nem na carta anterior. Assim como antes, a constituinte de 1988 não reservou às RMs e equivalentes qualquer nova fonte de receita ou competência tributária. Esta decisão pode ser justificada, com ressalvas, pelo fato de não se tratar da criação de um novo ente federado, e sim de territórios com natureza meramente administrativa, logo sem autonomia política – ainda que, ao dispor sobre a repartição das receitas tributárias, a Constituição tenha garantido recursos específicos a outras formas regionais não definidas como entes federados, quais sejam, os “territórios federais” e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Logo, resta às RMs, assim como às AUs e Microrregiões, contarem com transferências interfederativas voluntárias e outras fontes de receitas definidas por lei estadual.

Por seu turno, as constituintes estaduais de 1989 também optaram por não garantir fontes de receitas específicas às RMs, AUs e Microrregiões. A decisão se alinha ao tratamento conferido à questão na Constituição Federal, isto é, a ampla margem legal para a matéria ser trabalhada por legislação complementar. Diante desse aspecto do regime constitucional, pesquisadores viram aí certa apatia política por parte das constituintes estaduais sobre o assunto. Existem razões para não descartar tal interpretação, a mais forte é a da divergência entre o modelo desenhado pelo Regime Militar para gestão metropolitana e os anseios por descentralização política durante a repactuação federativa do país. Por isso, concordamos com a ideia de que a instituição de RMs recebeu tratamento constitucional vago e sumário, em comparação a disposições sobre outras temáticas per-

tinentes ao pacto federativo.

Entretanto, diferentemente da posição comum adotada entre os críticos do assunto, entendemos que a solução adotada pela constituinte federal e seguida pela maioria das estaduais não precisa ser vista como um defeito de engenharia institucional, muito menos a causa do quadro de fragmentação (ou multiplicidade de soluções) e fragilização (ou inoperância) dos arranjos metropolitanos brasileiros. Ora, nem sempre os “espaços vazios” deixados pelas constituintes nacionais representam um problema a ser corrigido, em razão de poder viabilizar a formatação de soluções institucionais adequadas a cada contexto – tanto que o recurso é empregado em vários outros assuntos tratados na Carta Política do país. Ademais, em coerência com a descentralização política almejada durante a redemocratização brasileira, a decisão de reservar aos Estados certa liberdade legislativa sobre matéria que inclui diretamente outros entes federados, no caso, os municípios, deixou um espaço normativo propício à construção horizontal do que será definido como “interesse comum” a cada RM.

O argumento acima serve para defender a escolha adotada pela maioria das constituintes estaduais ao atribuir às respectivas assembleias ampla margem para instituírem RMs. O fato de várias Cartas estaduais se limitarem a reproduzir quase na íntegra o 3º§ do art. 25 encontrado na Constituição Federal, pode ser interpretado como uma forma de atender ao princípio da simetria constitucional, em vez de um sintoma de desinteresse político sobre o tema. Além disso, apesar das objeções (em favor da ideia de que os constituintes estaduais deveriam adotar critérios e definições mais pormenorizados sobre a instituição daquelas regiões), esse tipo de solução normativa tem o mérito de não cair no risco de cometer vícios de inconstitucionalidade. Estados que estabeleceram, por texto constitucional, outros critérios além dos definidos no citado dispositivo da Lei Maior, viram tais disposições serem declaradas inconstitucionais pelo STF, porque a corte as julgou serem exigências a mais do que as previstas na norma nacional – mesmo que critérios se aliem aos anseios de 1988 por descentralização política e garantia da plena autonomia dos municípios como entes federados.

Ainda em relação à instituição de RMs, até as lacunas conceituais identificadas na maior parte dos textos constitucionais dos estados brasileiros podem ser justificadas com base no postulado da simetria constitucional. Ora, a constituinte nacional claramente resolveu que aquelas regiões, assim como as AU e Microrregiões, devem ser estabelecidas por legislação complementar, espécie normativa de nível intermediário entre o regramento por dispositivos constitucionais e os de lei ordinária. Então, quando as constituições estaduais não oferecem definições além das que o texto federal apresenta, elas seguem a lógica contida nesta que permite aos deputados estaduais maior poder de decisão sobre RMs, inclusive suas “FPIC”.

Além dos argumentos acima, a ampla margem de poder conferida às casas legislativas estaduais para instituírem RMs se justifica por razões geográficas, ou melhor, pela natureza do tipo de espaço que representam. Diante das transformações concretas e das atualizações conceituais pelas quais passa a realidade metropolitana, qualquer definição legal sobre seu espaço dificilmente conseguirá se manter fiel ao fenômeno, mesmo baseada em “critérios técnicos”. Os conceitos de metrópole e de metropolização, elementos básicos da noção de metropolitano, são testemunhas do quanto os critérios para identificá-los variaram ao longo do tempo ou conforme as particularidades espaciais. O rótulo “metrópole”, por exemplo, há muito tempo, não é mais o lugar de origem política e vín-

culos sagrados de uma *pólis*, e só a partir do século XVIII passou a significar um espaço urbano propriamente dito.

Assim, dada a dinamicidade do fenômeno metropolitano, a decisão de não fixar expressas definições constitucionais (tanto na lei federal como nas Cartas estaduais) do que seja uma RM e de suas FPICs, somada à exigência do uso de legislação complementar, dá aos estados a possibilidade de formatarem soluções institucionais conforme as peculiaridades temporais e espaciais de cada contexto. É uma solução oposta ao modelo adotado até 1988, tão criticado por ter estabelecido compulsoriamente um padrão federal único a todas às RMs do país. Contudo, na prática, tão logo os estados começaram a exercer tal direito subjetivo, o que se seguiu àquelas mudanças normativas foi um quadro de insegurança jurídica, a banalização da regionalização metropolitana e a não efetivação dos seus arranjos de gestão interfederativas, situações que vários críticos atribuem às lacunas constitucionais.

Da análise sobre as principais divergências políticas em torno da instituição de RMs no Brasil, a questão crítica tem sido a da configuração de competências federativas. Os especialistas consultados concordam que o vazio constitucional sobre a titularidade das FPIC é o maior motivo dessa insegurança. Os Estados têm encontrado dificuldade em definir o que entra no âmbito da administração metropolitana, dado as resistências políticas relacionadas ao receio ou a acusação formal de evocação de competências municipais. Esse é o argumento recorrente nas impugnações dirigidas a dispositivos legais relativos à instituição de RMs. No caso maranhense, tal receio só é notado através de observação direta e consulta junto a agentes envolvidos, porque as tensões daí decorrentes não chegaram a ser judicializadas, mas observadas em declarações públicas ou traduzidas em omissões políticas.

Uma das medidas propostas pela esfera política, defendida inclusive por especialistas, foi o estabelecimento de uma política federal metropolitana regida por lei. O EM representa a realização deste objetivo, esforço normativo para dirimir controvérsias sobre as FPICs. E a lei federal é um marco importante para a criação e regulamentação das RMs e AUs, por dois motivos: traz definições que instituem uma concepção nacional mais clara do estatuto jurídico dessas unidades territoriais administrativas; e estabelece de forma vinculante o papel da União na promoção das iniciativas estaduais para o que chama de “governança interfederativa”. Os dois pontos estão relacionados, haja vista o Governo Federal ser assim obrigado a apoiar a governança interfederativa nas regiões onde os estados as instituem de modo condizente com o EM. Para garantir tal direito, os entes estaduais devem criar e regular suas respectivas regiões conforme os ditames da referida lei federal – apesar de ainda gozarem, nesta matéria, de ampla liberdade legislativa conferida pela Carta Política do país.

Como marco nacional, o EM deve servir para dirimir as principais divergências jurídicas sobre a formação dos arranjos metropolitanos, em especial no que tange a definição das FPIC e da correspondente divisão de competências federativas. Ao determinar tais funções como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º, II), a lei oferece um conceito que destaca a necessidade de fundamentação material das situações (problemas públicos) a ser objeto da gestão metropolitana. Adicionalmente, com o conceito de “governança interfederativa”, ficou explicitada uma forma pela qual se garante a autonomia dos entes que compõem os arranjos metropolitanos, isto é, o

compartilhamento de responsabilidades e ações entre eles – solução preconizada em jurisprudência do STF.

Quanto à banalização de RMs no Brasil, a capacidade do EM para inibir o fenômeno da “metropolização de papel” já nasceu com limitações e atualmente está ainda mais reduzida. Em sua primeira versão, a lei vinculava a definição de RM à de metrópole, por conceber que esta era um elemento necessário da primeira. Além disso, com objetivo de garantir coerência entre o fato legal e a condição espacial empírica, o estatuto ancorou seu conceito de metrópole aos critérios técnicos adotados pelo IBGE. A norma, todavia, reconhecia a possibilidade de haver RM sem a metrópole do conceito empregado por esse órgão federal, desde que a região contasse, ao menos, com uma “capital regional”, classe a qual o IBGE não categorizou como espaço metropolitano. Mesmo assim, ao aplicarmos os parâmetros do EM, vimos que o número de RMs existente no país ultrapassa o total de espaços enquadráveis à correspondente definição regional-metropolitana antes fixada na lei.

Hoje, com as mudanças em seu texto original, o EM oferece uma definição de RM praticamente igual à da Constituição Federal. O conceito de metrópole ainda consta, porém perdeu o posto de atributo obrigatório às “unidades regionais” metropolitanas. O efeito acaba por ser o de anulação da estratégia de condicionar a instituição de RMs à observação de critérios que pudessem evitar a banalização dessa forma de regionalização estatal. Até a introdução de um novo conceito, o de “área metropolitana”, que, em tese, permitira estipular até onde dada RM poderia ser estendida, de modo a evitar a extrapolação territorial desta para além de seu espaço conurbado (situação que se constata no Maranhão), corre o risco de perder utilidade na pretendida contenção da metropolização de papel.

Uma vez que, em comparação ao correspondente dispositivo da Constituição Federal (isto é, o § 3º do art. 25), a RM do EM não mais estabelece maiores restrições à instituição de tais territórios, os Estados se veem novamente com ampla liberdade legislativa para criarem esse tipo de unidade regional. E, ainda que a Lei Nº 13.089/2015 seja considerada norma que cumpre um papel complementar às disposições constitucionais sobre a matéria, a Constituinte de 1988 não exigiu medida legislativa nesse sentido – talvez, seja essa a razão do diploma legal não ter sido instituído como lei complementar, e sim de tipo ordinária. A rigor, os entes estaduais nunca perderam o referido direito, mas agora, para exercê-lo de modo a atingir os objetivos políticos pretendidos, precisam ter em conta os efeitos jurídicos e políticos do EM sobre as RMs que venham a instituir.

A importância do EM pode ser explicada a partir de seu papel enquanto instituto a servir de referência aos trabalhos legislativos e jurídicos sobre a instituição de RMs no país. Porém, no tocante ao objetivo desta pesquisa, cabe destacar como a lei influi sobre o objetivo de se fazer daquelas regiões um trunfo na captação de recursos federais. A esse respeito, não há sequer uma linha no EM que garanta a destinação automática de receitas da União para as unidades regionais tratadas, e sim critérios para o apoio federal “a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano” (Art. 1º). O fundo com o qual a União deveria se valer exclusivamente para realizar tal suporte, chegou a ser aprovado no Congresso em 2015, porém foi logo vetado por decisão do Executivo Federal.

O EM não obriga a União instituir políticas de repasses federais aos estados e municípios integrantes de RMs. Contudo, nada impede que a lei sirva de base para se cobrar

dessa esfera seu empenho na promoção dos arranjos metropolitanos, caso os demais sigam à risca as diretrizes da norma citada e, contudo, não encontrem política federal que os apoiem nesse caminho. A possibilidade existe, ao menos, por um motivo: o diploma legal em vista é produto de iniciativa do Legislativo e aval do Executivo, logo constitui compromisso da União em fazer o que aí lhe é previsto. Em todo caso, quase cinco anos depois de aprovado, a vigência do EM não alterou o quadro geral de inoperância dos arranjos de gestão metropolitana, nem foi definida política federal para mudar esta situação. Enquanto isso, as supostas vantagens da regionalização metropolitana continuam sendo propaladas.

Quanto à expectativa de que, no Brasil, fazer parte de RM traz consigo o benefício da redução de tarifas para a população abrangida⁷⁴, realmente é procedente e as regras valem também para as RIDES, desde que satisfeitas certas condições. Isso ocorre em relação às telecomunicações, por exemplo, porque, segundo regulamentação da Anatel, o território formalizado como metropolitano é considerado uma “área local”, logo seus municípios devem ter igual código de DDD e, assim, as ligações telefônicas entre si são tipificadas como “locais”. Entretanto, a pretendida redução só ocorrerá quando as ligações “interurbanas” são tarifadas com valores mais altos do que às chamadas “locais”, prática comum por parte das operadoras, mas não algo obrigatório – tendo em vista que, conforme resposta da própria Anatel, no país vigora a “liberdade de preço” sobre esse setor de “mercado competitivo”.

Verificou-se ainda a capacidade da instituição de RMs em atender a interesses políticos distintos dos declarados publicamente como justificativas para esse tipo de regionalização estatal. Aqui denominadas de vantagens político-partidárias, tais capacidades foram constatadas com base na análise das decisões políticas sobre as instâncias metropolitanas e a partir delas, em particular no caso do Maranhão. Regra geral, as vantagens identificadas confluem para o objetivo de fazer das instâncias metropolitanas capitais políticos úteis para quem exerce poder a partir delas – como de resto ocorre com outras estruturas da administração pública. Esse papel funciona porque a instância metropolitana conta com dois tipos de recursos valiosos no mercado dos capitais políticos: cargos públicos (sobretudo os cargos em comissão, também chamados de “livre nomeação”) e dotações orçamentárias.

O Maranhão se revelou em um típico caso de como órgãos e autarquias metropolitanas serviram de “moeda de troca” dentro do jogo político-partidário, quase sempre relacionados a objetivos eleitorais. No executivo estadual, o posto máximo da primeira autarquia implantada para gerir a RMGSL, a Gerência Metropolitana, foi entregue a quem, na eleição passada, abriu mão da disputa eleitoral e assim permitiu a reeleição em primeiro turno do então governador. Enquanto perdurou a aliança entre esses, a chamada Gerência Metropolitana recebeu sucessivos reforços orçamentários e teve ampliado o seu quadro de cargos em comissão. No entanto, tão logo o governador do Maranhão ter resolvido não apoiar a eventual candidatura do então gerente metropolitano ao cargo de prefeito de São

74 Não custa repetir, nos limitamos a tratar apenas da suposta redução de tarifas telefônicas por ser recorrente nas alegações políticas em defesa da criação ou ampliação de RMs no Brasil. Porém, no caso maranhense, identificados outras possibilidades com efeito similar. Por exemplo, a Lei nº 7.799 de 19 de dezembro de 2002, que dispõe a respeito do Sistema Tributário do Maranhão, prevê a não incidência ou isenção de alguns impostos, quando se tratar de território ou função instituída como metropolitanos, conforme os artigos 8º e 92 da lei. Em 2015, a Assembleia Legislativa do Maranhão também aprovou o projeto de Lei nº 057, instituindo a criação do “Bilhete Único Metropolitano” para a RMGSL. A principal justificativa da proposta foi a da redução do custo com pagamento de passagens em descolamentos intermunicipais dentro da referida região, por dá direito ao usuário do transporte público coletivo utilizar mais de um veículo e pagar apenas uma passagem dentro de determinado intervalo de tempo.

Luís, a referida autarquia perdeu força e acabou sendo extinta.

Ainda no Maranhão, o uso das instâncias públicas metropolitanas como “pagamento” por apoio eleitoral passado ou futuro também ocorreu na esfera municipal. Na verdade, apenas a prefeitura de São Luís instituiu um órgão próprio para tratar da questão metropolitana, a SADEM, na qual o posto de liderança quase sempre foi ocupado por ex-candidatos a eleições anteriores ou indicados por aliados políticos do executivo municipal. Aliás, tal prática política voltou a se reproduzir no âmbito do Poder Estadual, a partir das chamadas agências metropolitanas, tanto a da capital como a responsável pela RMSM, uma vez que as presidências dessas autarquias foram inicialmente ocupadas por políticos de carreira.

Se, por um lado, as vantagens políticas descritas acima não são capacidades exclusivas das instâncias metropolitanas, por outro, há uma que se mostrou inerente ao poder a ser exercido a partir dessas, qual seja: a legitimidade da escala de ação adotada e de sua função territorial. Enquanto outras formas de regionalizações instituídas pelos Estados só possuem legitimidade de agir sobre assuntos considerados da competência estadual, as de cunho metropolitano possibilitaram, no caso maranhense, fazer política municipal a partir da administração estadual. É como se o governo estadual assumisse competências municipais apenas por enquadrá-las no rol dos “interesses metropolitanos”. E, ainda que tenha sido objeto de questionamentos políticos em outros estados, não houve resistência política contra esse tipo de prática no Maranhão, nem mesmo por parte das municipalidades envolvidas.

Muito provavelmente, em contraste com os casos judicializados em outros estados, a passividade política diante da decisão do governo do Maranhão realizar o que é da competência municipal, em nome do “interesse metropolitano”, se deve ao fato de se tratar de situações em que há, por assim dizer, certa “entrega” de serviços, e não de “usurpação” de competências. O Estado não chamou para si a titularidade de funções públicas cuja competência é municipal, apenas realizou obras que, no fim das contas, beneficiou materialmente o município contemplado. Assim, a pavimentação de ruas e a construção ou reforma de praças foram assumidas pela gestão estadual, sem prejuízo da competência municipal, mesmo se tratando de circunstâncias restritas ao interesse “local” (municipal).

É verdade que, em nome do “interesse metropolitano”, praticamente qualquer serviço público pode ser realizado pela administração de uma RM, desde que seja de modo integrado entre os entes federados assim implicados, conforme se deduz das disposições constitucionais. A jurisprudência do STF traduziu tal condicionalidade como sendo o imperativo de compartilhamento interfederativos das FPIC. O EM, por sua vez, incorporou esse pressuposto e, ao definir FPIC, restringiu a possibilidade de incluir na competência da gestão metropolitana apenas “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º, II). No Maranhão, o compartilhamento interfederativo agora é uma condição necessária à realização das FPIC na RMGSL e RMSM, apesar de oferecer definição mais plástica dessa classe de função pública, em comparação a do EM.

Na definição maranhense de FPIC inexistente (ou, se há, não está expresso em texto) o princípio da subsidiariedade presente na conceituação do EM. Diferente da lei federal, as normas da RMGSL e a da RMSM permitem enquadrar como sendo de interesse comum até a função pública a qual um Município se mostre capaz de realizá-la sozinho e com

êxito. Nesses termos, a construção de praças ou asfaltamento de ruas em bairros de um só município pode ser considerada situação de interesse metropolitano, mesmo se o ente municipal em questão possuir plena capacidade financeira e institucional de realizar tais obras, como se constata em São Luís, território que mais recebeu esses tipos de benfeitorias de instâncias metropolitanas, mesmo possuindo secretaria de obras e apresentar o maior orçamento do estado – sem falar do seu PIB, que há tempos tem sido o maior do Maranhão.

Assim, a instituição de RMs tem dado legitimidade ao Estado para realizar políticas municipais. Essa capacidade foi explorada desde a primeira autarquia criada para gerir a RMGSL, e se reproduziu por meio das atuais agências metropolitanas. A distribuição espacial das obras “metropolitanas” revela que as mesmas foram concentradas nos municípios-sede das respectivas regiões, mas tal decisão não se justifica por incapacidade desses em realizá-las. A explicação parece ter mais a ver com objetivos eleitorais, quando ponderados dois fatos: i) a quantidade desses serviços aumenta com a proximidade do período eleitoral; ii) e, na maioria dos casos, os gestores das pastas metropolitanas, após entregarem os cargos, se lançaram como candidatos em eleições subsequentes. Inclusive, recentemente, a máquina de gestão metropolitana promoveu melhorias em São Luís e tais ações foram exibidas como fruto da parceria entre governo e prefeitura. Ora, as eleições se avizinhavam, o prefeito disputaria um novo mandato e tinha o apoio do executivo estadual, logo o anúncio daquela parceria representava para ambos uma vantagem na competição por votos.

Diante do exposto, concluímos que, a partir de fundamentos simbólicos e materiais, a instituição de RM é capaz de funcionar como um trunfo para realização de objetivos políticos diversos, inclusive os que fogem ao propósito original ou jurídico dessas formas territoriais, ou seja, o de servir como solução para problemas públicos associados à metropolização. A condição não é exclusiva do Brasil, muito menos do caso maranhense, pois a criação legal de qualquer RM estabelece um arranjo institucional específico para o exercício do poder político dentro do território assim delimitado. Não por outro motivo, esse tipo de regionalização tem sido objeto de disputas e controversas políticas, mas ainda é um instituto banalizado no país, utilizado sobre espaços sem metrópole propriamente dita ou processo que a constitua. Chamamos esse fenômeno de “metropolização de papel”, cujo combustível são as propaladas vantagens de se fazer parte de uma metrópole, ainda que esta condição só exista no papel e nem todas as expectativas em torno dela tenham fundamentos concretos.

REFERÊNCIAS

AGEMSUL MANTÉM diálogo com prefeitos e ouve demandas da região Tocantina. 03/09/2019. . (On-line) **Governo do Estado do Maranhão**. Disponível em: <<http://agemsul.ma.gov.br/2019/09/03/agemsul-mantem-dialogo-com-prefeitos-e-ouve-demandas-da-regiao-tocantina/>> Acesso em: 28 fev.2020.

ANATEL. Aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado. Resolução nº 85, de 30 de dezembro de 1998 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 1998**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/1998/534-resolucao-85>> Acesso em: 28 fev.2020.

ANATEL. Altera o Anexo II do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC. Resolução nº 389, de 9 de dezembro de 2004 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 2004b**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2004/508-resolucao-389>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Aprova o Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, dá nova redação ao inciso I do art. 3º e ao art. 43 do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado e dá outras providências. Resolução nº 373, de 3 de junho de 2004 (REVOGADA). **Anatel: 2004a**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2004/417-resolucao-373>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Aprova o Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. Resolução nº 426, de 9 de dezembro de 2005. (On-line) **Anatel: 2005**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/20-2005/7-resolucao-426>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Altera o Anexo II do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC para corrigir erros materiais e formais relacionados na proposta de revisão do Anexo II, objeto da Consulta Pública nº 678, que não receberam contribuições e para, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 9º do mesmo Regulamento, incluir localidades com Tratamento Local, alterando configurações relacionadas no Anexo II e incluir novas configurações de conjunto

de localidades com Tratamento Local. Resolução nº 463, de 26 de abril de 2007 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 2007a**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/492-resolucao-463>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Altera os Anexos I e II do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC. Resolução nº 475, de 2 de agosto de 2007 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 2007b**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/489-resolucao-475>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Altera os Anexos I e II do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC. Resolução nº 499, de 28 de março de 2008 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 2008**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/488-resolucao-499>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Altera os Anexos I e II do Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC. Resolução nº 534, de 18 de setembro de 2009 (REVOGADA). (On-line) **Anatel: 2009**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2009/486-resolucao-534>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Altera o Anexo II ao Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC. Resolução nº 560, de 21 de janeiro de 2011. (On-line) **Anatel: 2011**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/23-resolucao-560>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. Aprova o Regulamento de Remuneração pelo Uso de Redes de Prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC. Resolução nº 588, de 7 de maio de 2012. (On-line) **Anatel: 2012**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/34-2012/374-resolucao-588>> Acesso em: 28 fev.2020

ANATEL. **Análise de impacto regulatório. Revisão anual de áreas locais do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral – STFC.** (On-line) Anatel: 2016. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article/46-noticias/1378-ligacoes-interurbanas-ficam-mais-baratas-em-35-localidades>> Acesso em: 28 fev.2020.

ANATEL. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório.** (On-line) Anatel: 2019. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/contribuicoes/BuscaConsultaNovo.asp>> Acesso em: 28 fev.2020.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. **O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro. 1998.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0554.pdf> Acesso em: 28 fev.2020

ARAÚJO FILHO, Valdemar de. Antecedentes políticos-institucionais: a questão metropolitana no Brasil. **In:** CARDOSO, E.D.; ZVEBIL, V.Z. (org.). Gestão Metropolitana: expe-

riências e Perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 24, p. 4-23, 13 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/52751>>

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de; FREITAS, José Francisco Bernardino. O seminário de habitação e reforma urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 758-775, jul. 2014. ISSN 1982-0569. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8635324>> Acesso em: 19 jan. 2019.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. **In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : INCT, 2015. p. 97-110. Disponível em: <https://observatoriodasmetrôpoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/metrôpoles_coesao_fragmentacao_2edicao.pdf> Acesso em: 28 fev.2020

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. **In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BALBIM, R., BECKER, M., COSTA, M., MATTEO, M.. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD*, n. 120, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/245>>. Acesso em: 28 fev. 2020

BENKO, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 15, p. 45-54, 30 abr. 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47296>>

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010 Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em: 25 fev.2020

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/cons>

tituicao/constituicao.htm> Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. **Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: 2003. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ArquivosPDF/1_CNC_-_Caderno_de_Resolucoes_-_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf> Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.460, de 2004. **Inclui diretrizes para a Política Nacional do Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília:** Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004> Acesso em 25 mar. 2015.

BRASIL. **Manual de apoio aos parlamentares sobre os programas do Ministério das Cidades Brasil**. Ministério das Cidades, 2005 - Ministério das Cidades. Disponível em: <www.sc.gov.br/upload_admin/noticias/san/Min.Cidades-Manualdeorienta%C3%A7%C3%B5esaosparlamentares.pdf> Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. **Guia Básico dos Programas Habitacionais**. Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia-Basico-dos-Programas-Habitacionais.pdf>> Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Portaria nº 65, de 21 de fevereiro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/Legislacao/Portarias_2011/Portaria_N_65_Compilada_21-02-2011.pdf> Acesso em: 28 fev.2020

BRASIL. **Manual para apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Ministério das Cidades, 2012. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Manual_de_gua_e_Esgoto_2012.pdf> Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Parecer do Relator, PRL 1 Lei nº 3.460, de 2004**. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, do Sr. Walter Feldman, que “institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências” (Estatuto da Metrópole). Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1177351> Acesso em: 02.03.2020

BRASIL. (2015, 13 de janeiro). **Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: 2015. Disponível em: www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1_edicao_-21-05-14.pdf> Acesso em: 28 fev.2020

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 48-63, dez. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400003&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 28 fev. 2020.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. **A cidade-estado antiga**. Editora Ática, 1985.

CARMO, Júlio Cesar Botega do. Planejamento da Região Metropolitana de Curitiba como objeto de estudo: análise sobre a produção bibliográfica no período de 1974-2006. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 7-18, abril, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100007&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 28 fev.2020.

CASTELO QUER abrir novo debate sobre a metropolização da Ilha. 2010 (On-line) **GI Portal**. Disponível em: <http://antigo.gazetadailha.com.br/noticia.php?not_id=12072> Acessado em: ago. 2013.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: território, escala de análise e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CHEHAB, Gustavo Carvalho. A Lei Complementar no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 193, p. 191-203, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496567>> Acesso em 28 fev. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Dossiê – Sistemas de Esgotamento Sanitário**. Disponível em: <http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/1_dossie_sistema_de_esgotamento_sanitario.pdf> Acesso em: 25 fev.2020

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Fundos Públicos: criação e operacionalização**. Brasília: CNM, 2014. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20P%20Ablicos%20-%20Cria%20E7%E3o%20e%20Operacionaliza%20E7%E3o%20\(2014\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20P%20Ablicos%20-%20Cria%20E7%E3o%20e%20Operacionaliza%20E7%E3o%20(2014).pdf)> Acesso em: 28 fev.2020

CONSULTA PÚBLICA Nº 58. 15.10.2019. **(On-line) Anatel: 2016**. Disponível em: <<https://sistemas.anatel.gov.br/SACP/contribuicoes/TextoConsulta.asp?CodProcesso=-C2286&Tipo=1&Opcao=>>> Acesso em: 28 fev.2020.

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

CORDEIRO, Eduardo Celestino. **Institucionalização metropolitana sobre espaços não-metropolitanos: o caso da Região Metropolitana da Grande São Luís**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional. São Luís, 2014.

CORDEIRO, Eduardo Celestino. Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”? **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 23, n. 1, p. 040-058, 8 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/141746>> Acesso em: 05 mar. 2020.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma Análise-Síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013, 15-44.

COSTA, Marco Aurélio, FAVARÃO, Cesar B. TAVARES, Sara; BLANCO JUNIOR, Cid. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. **In:** MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8660/1/Do%20Processo.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2020.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato Nunes. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp/Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200.

CUNHA, Fábio César Alves da. **A metrópole de papel: a representação “Londrina Metrópole” na institucionalização da Região Metropolitana de Londrina. 2005**. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, 2005.

DAVIDOVICH, Fany. A volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. **In:** **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, p. 197-229, 2004.

DAVIDOVICH, Fany. A volta da metrópole no Brasil: referências para a gestão territorial. **In:** RIBEIRO, Luiz C. de Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. 2 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015, p. 197-230.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **In:** ALFON-SIN, Betaniade M.; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 359-390.

FERREIRA, José R. Pólis Grega e Colonização. In: SOARES, Carmen; FIALHO, Maria do Céu; FIGUEIRA, Thomas. (Coord.). **Pólis/Cosmópolis: Identidades Globais & Locais**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra; Annablume, 2016.

FERREIRA, Lusa de Nazaré. **Mobilidade poética na Grécia antiga: uma leitura da obra de Simónides**. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2013.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. Região Metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece... **In:** I Simpósio de Estudos Urbanos: desenvolvimento Regional e Dinâmica Ambiental. 2011, Campo Mourão. Anais do I SEURB. Campo Mourão.

FIRKOWSKI, Olga. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, nº 122, 2012.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia C. de F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? **In:** B. A. Furtado, C. Krause, & K. C. B. França (Orgs.), Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano (p. 21-51). Brasília: Ipea, 2013.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas; MOURA, Rosa. **Estatuto da Metrôpole – contribuição ao debate. Boletim Informativo Observatório das Metrôpoles**, 9/4/2008. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf> Acesso em: 19 abr 2018.

FLORES, Moacyr. **A pátria dos deuses**. In: FLORES, Moacyr. Mundo Greco-romano: o Sagrado e o Profano. EDIPUCRS, 2006.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia de. **Política nacional de desenvolvimento urbano. Estudos e proposições alternativas**. Brasília: IPEA, 1976. (série Estudos para o planejamento, n. 15).

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas–diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, p. 435-451, 2009b.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009a.

GEDDES, Patrick. **Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics**. London, Williams, 1915.

GOMES, Paulo Cesar da Cesar. O conceito de região e sua discussão. **In:** CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto Lobato. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995, p. 49-76

GORDON, Ian Richard; TRAVERS, Tony. London: planning the ungovernable city. **City, culture and society**, v. 1, n. 2, p. 49-55, 2010.

GOVERNO DO MARANHÃO LEVA AÇÕES de infraestrutura, saúde e educação para sete cidades da Região Tocantina. **Agência de notícias do Governo do Maranhão**. 03.06.2018 Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=228756>> Acesso em: 22 nov. 2019.

GOVERNO ESTABELECE COLEGIADO e inicia processo de instalação da Região Metropolitana de São Luís. **Agência de notícias do Governo do Maranhão**. 08.02.2017. Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=164516>> Acesso em: 22 nov. 2019.

HAMESTER, Paulo Rudolfo; VOLPI, Júlio Cesar; JOBIM, Gilda Franco. A Região Metropolitana de Porto Alegre. **Metrópolis em Revista**. r. v. 3 n. 1 p.33-40, 2001. Curitiba: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2001.

HANSEN, Mogens Herman. **The shotgun method: the demography of the ancient Greek city-state culture**. University of Missouri Press, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos impérios: 1875-1914**. Editora Paz e Terra, 2015.

HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. **São Paulo em Perspectiva**, 14(4) 2000.

IBGE. **Esbôço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas "regiões homogêneas"**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967a.

IBGE. **Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967b.

IBGE. **Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv19139.pdf> > Acesso em: 12 nov. 2013.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv7199.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2013.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/regic.zip> Acesso em: 27 set. 2012.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro, 2015.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2016.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Redes Urbanas Regionais: Sul – volume 6**. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v06.pdf> Acesso em: 12 jul. 2019.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Estudos Básicos para a Caracterização da Rede Urbana - volume 2**. Brasília: IPEA, 2001a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v02.pdf> Acesso em: 12 jul. 2019.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Desenvolvimento Regional e Estruturação da Rede Urbana - volume 3**. Brasília: IPEA, 2001b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v03.pdf> Acesso em: 12 jul. 2019.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Redes Urbanas Regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste – volume 4**. Brasília: IPEA, 2001c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v04.pdf> Acesso em: 12 jul. 2019.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Redes Urbanas Regionais: Sudeste – volume 5**. Brasília: IPEA, 2001d. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v05.pdf> Acesso em: 12 jul. 2019.

IPEA. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana – volume 1**. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v01.pdf> Acesso em: 24 fev. 2020.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

IPEA. **Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana de Fortaleza**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26354> Acesso em: 28 fev.2020.

IPEA. **Relatório de Pesquisa Caracterização e Quadros de Análise Comparativa Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande São Luís**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmgs1.pdf> Acesso em: 28 fev.2020.

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana – volume 1**. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v01.pdf> Acesso em: 12 jul.2019.

KOCH, Eleandra; CORTES, Soraya. Governança das Metrôpoles na Agenda do Governo Estadual: Região Metropolitana de Porto Alegre. **In:** FEDOZZI, Luciano.; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. (eds.) Porto Alegre: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2015, p. 314-344.

KÖSECIK, Muhammet; KAPUCU, Naim. **Conservative Reform of Metropolitan Counties: Abolition of the GLC and MCCs in Retrospect.** Contemporary British History, v. 17, n. 3, p. 71-94, 2003.

LENCIONI, S. **O processo de metropolização do espaço: uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: HUCITEC, FAPESP, p. 153-165, 2004.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 331-348, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000200003&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 28 fev. 2020.

LIGAÇÕES INTERURBANAS ficam mais baratas em 587 municípios. **(On-line) Anatel: 2016.** Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article/46-noticias/1378-ligacoes-interurbanas-ficam-mais-baratas-em-35-localidades>> Acesso em: 28 fev.2020.

LUCCHESI, Maria Cecilia. O planejamento urbano de Londres (1943 – 1947). **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n. 15, p. 67-81, 1 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/49024>> Acesso em: 03 fev. 2020

LIMA, José Júlio Ferreira; CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; HOLANDA, Ana Carolina Gomes. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém. Cadernos Metrópole., [S.l.], n. 14, maio 2012. ISSN 2236-9996. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8791>> Acesso em: 28 fev. 2020.

MAIS, Stuart Petre Brodie. **Fifty Years of the LCC.** Cambridge University Press, 2014 [1939].

MARANHÃO. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Maranhão.** São Luís: Assembléia Legislativa, 1989.

MARANHÃO. Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional Parecer N.º 001/2008. São Luís, 2008. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/diario/diarioRead.php?arquivo=diario13-11-08.pdf>> Acesso em: 08 out. 2012.

MARANHÃO. **Diagnóstico do Eixo Institucional.** Governo do Estado do Maranhão. Maranhão: 2019. Disponível em: <<https://pddi.secid.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/EIXO-INSTITUCIONAL.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2020.

MARANHÃO. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016/2019, Exercício 2018 do Estado do Maranhão**. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Maranhão: 2019. Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Avaliação-do-PPA-2016-19-Exercício-2018-versão-final-1.pdf>> Acesso em: 28 fev.2020.

MATTOS, Carlos A. de. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino americana. **In:** RIBEIRO, Luiz César Q. (Org.) *Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrôpoles, 2004.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrôpoles. Brasília: INCT/CNPq, 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-nova-lei-para-gestao-metropolitana-do-brasil/>> Acesso em: 28 fev.2020.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum?. **Encontro Nacional da Anpur**, 2001, 9: 105-114.

MUNICÍPIOS SERÃO beneficiados com chamadas locais. 28 de Abril de 2016. **(On-line) Anatel: 2016**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/institucional/component/content/article?id=1109>> Acesso em: 28 fev.2020.

MURAD RETIRA RECURSO e José Reinaldo vence no 1º turno. 8 de outubro de 2002. **(On-line) Terra**. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/eleicoes/interna/0,,OI-58959-EI601,00-Murad+retira+recurso+e+Jose+Reinaldo+vence+no+turno.html>> Acesso em: 28 fev.2020.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Política e território: invenção de uma região metropolitana. **Percursos: Sociedade, Natureza e Cultura**, v. 1, n. 11, p. 179-195, 2011. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/304/269>> Acesso em: 28 fev.2020.

NOVAIS, Fernando A. Colonização e sistema colonial: discussão de conceitos e perspectiva histórica. **In:** (org.) DE PAULA, Eurípedes Simões. *Anais do IV Simpósio Nacional dos Professores Universitários de História: Colonização e Migração*. ANPUH • Porto Alegre, setembro 1967. São Paulo: Revista de História, 1969a.

NOVAIS, Fernando A. Considerações sobre o sentido da colonização. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 6, p. 55-65, 1 jul. 1969b. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/56523>> Acesso em: 20 jan. 2020.

OWEN, David Edward. **The government of Victorian London, 1855-1889: the Metropolitan Board of Works, the vestries, and the City Corporation**. Harvard University Press, 1982.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Turismo e metropolização na Região Metropolitana de Fortaleza. **In:** Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura

- e Urbanismo, 1. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9471/1/2010_eve_turismo.pdf> Acesso em: 28 fev.2020.
- PAULA, C. B. de. **Jurisprudência do STF sobre Regiões Metropolitanas: delimitação do papel de cada ente federativo.** f. 228, Monografia (Especialização em Escola de Formação) - Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em: www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/232_Camila%20de%20Paula.pdf> Acesso em: 05 mar. 2020.
- PONTE, Thais Oliveira. **Direito à moradia em fortaleza: entre utopia e realidade.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2018 Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24543>> Acesso em: 28 fev.2020.
- PREFEITURA PARTICIPA DO ATO DE ENTREGA de 25 novos ônibus da Linha Expressa Metropolitana. 02/03/2016. São Luís Agência de Notícias. Disponível em: <<http://www.agenciasaoluis.com.br/noticia/16821/>> Acesso em: 28 fev.2020.
- REVISÃO DE REGULAMENTO amplia municípios beneficiados com chamadas locais. 28 de Abril de 2016 **(On-line) Anatel: 2016.** Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNoticias.do?acao=carregaNoticia&codigo=39160>> Acesso em: 28 fev.2020.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios.** Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios-2/>> Acesso em: 28 fev.2020
- SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole.** Brasília: IPEA, 2018.
- SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: Hucitec,1996.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos.** São Paulo: Livraria Francisco Alves Editora S.A, 1979.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** 4. ed. Edusp, São Paulo, 2008.
- SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira.** São Paulo, Edusp, 2013.
- SÃO JOSÉ DE RIBAMAR E PAÇO DO LUMIAR FIRMAM parceria pela metropolização: Luis Fernando e Bia Venâncio assinaram projetos de lei para os municípios aderirem à região. 16/11/2009. **(On-line) 180graus,** 2009. Disponível em: <<https://180graus.com/geral/sao-jose-de-ribamar-e-paco-do-lumiar-firmam-parceria-pela-metropolizacao-263520>> Acesso em: 28 fev.2020.

SÃO LUÍS DO MARANHÃO: UMA DAS CIDADES QUE MAIS CRESCE NO BRASIL. (on-line) **Diálogos** Políticos, 06.12.2010. Disponível em: <<https://dialogospoliticos.wordpress.com/2010/12/06/sao-luis-do-maranhao-uma-das-cidades-que-mais-cresce-no-brasil/>> Acessado em: ago. 2013.

SÃO LUÍS TEM MAIS DE 1 MILHÃO DE HABITANTES. 29 de nov. de 2010 (On-line) **Imirante.com**, 2010. Disponível em: <<https://imirante.com/sao-luis/noticias/2010/11/29/sao-luis-tem-mais-de-1-milhao-de-habitantes.shtml>> Acesso em: 28 fev.2020.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.848, de 09 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008 e dá outras providências. **(On-line) Jusbrasil**. São Luís, 2007. Disponível em: <<https://camara-municipal-de-sao-luis.jusbrasil.com.br/legislacao/570345/lei-4848-07>> Acesso em: 28 fev.2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo:Verbatim, 2009.

SILVA, Margareth Vasata Macchi. **Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência a região metropolitana de Porto Alegre**. 2003. 237f. 2003. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/3824>> Acesso em: 05 mar. 2020.

SOUZA, Celina Maria de. **Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso. Dissertação** (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 1981

SOUZA, Celina.. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. Lua Nova [online]. 2003, n.59, pp.137-158. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>> Acesso em: ago. 2013.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. **In:** RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : INCT, 2015. p. 61-96. Disponível em: <https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/metropoles_coesao_fragmentacao_2edicao.pdf> Acesso em: 28 fev. 2020.

SOUZA, Eudes Leopoldo de. A metropolização do espaço em marcha: o poder das metrôpoles na geopolítica mundial e território brasileiro. **Revista Terra Livre**. v. 1, n. 40, 2013. Disponível em: <<https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/455>> Acesso em: 25 fev. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. **In:** CASTRO, Iná, Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Cesar; CORRÊA, Roberto Lobato. (org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.



77-116.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

WHITAKER, Plínio Penteado. O Departamento de Águas e Esgotos: o que representa e quais os resultados a se esperar de sua criação. **Revista DAE**. São Paulo, nº 25, p. 3-5, 1954.

WHITAKER, Plínio Penteado. Transformação da RAE em autarquia, abrangendo em seu âmbito toda a área metropolitana de São Paulo: razões que impõem esta solução . **Revista DAE**. São Paulo, nº 24, p. 105-123, 1952. Disponível em: <http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_24_n_995.pdf> Acesso em: 25 fev. 2020.

ANEXO I



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS – IGEO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG



Pesquisa de doutorado: **O PODER POLÍTICO-TERRITORIAL DA
REGIÃO METROPOLITANA: uma compreensão a partir da Região
Metropolitana da Grande São Luís – MA.**

Discente: Eduardo Celestino Cordeiro

Orientadora: Iná Elias de Castro

Entrevistas com os agentes envolvidos dos processos de instituição de Regiões Metropolitanas no Maranhão.

Entrevista nº ____ Data: ____/____/____. Local: _____

I - PERFIL DOS AGENTES

Nome: _____

Instituição: _____ Partido Político: _____

Fone: () _____ - _____ ou () _____ - _____ E-mail: _____

II – Visão, expectativa e papel (funções e ações) do agente na instituição de Regiões Metropolitanas (RMs) no MA.

Como o senhor ou senhora ver a questão da criação de RMs no Maranhão?

Em relação às RMs já instituídas no Estado, o que tem a dizer sobre o processo, seus agentes e caminhos?

Quais as principais as expectativas em torno dessas RMs ou uma em particular? (No caso de representantes políticos, fazer a pergunta em relação ao que acredita ser opinião de seu eleitorado)

Qual foi sua participação no processo de instituição de RMs? Quando, como e em quais escalas políticas atuou?

Porque de sua participação? Quais principais interesses e expectativas?

Quais os obstáculos e opositores encontrados?

Quais os oportunidades e aliados encontrados?

Tem algo mais que julga necessário relatar?

Fruto de pesquisa de doutoramento, o livro trabalha a instituição de Regiões Metropolitanas (RMs) como instrumento de poder político. Primeiro é feito um apanhado histórico, desde a origem da palavra metrópole, para entender o prestígio simbólico do status metropolitano. Depois, é analisada a emergência do fenômeno metropolitano no Brasil e a banalização dessas regiões no país, antes de adentrar no estudo do caso maranhense. Ao longo de todo o livro, demonstra-se que a instituição de RM é capaz de funcionar como um trunfo para o alcance de objetivos políticos diversos, ainda que fujam do propósito original dessas regiões: o de servir como solução para problemas públicos associados à metropolização.

ISBN: 978-65-86707-72-4

BR



9 786586 707724