

---

**OS DESAFIOS DA GESTÃO INTERFEDERATIVA FRENTE AOS INDICADORES SOCIAIS  
DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS - MA**

**Interfederation the Management Challenges ahead to Social Indicators of the Metropolitan Region  
of the Great Saint Louis - MA**

Yata Anderson Gonzaga Masullo  
Professor Substituto do Curso de Geografia da Universidade Estadual do Maranhão -UEMA  
[yanderson3@hotmail.com](mailto:yanderson3@hotmail.com)

José Antonio Viana Lopes  
Secretário Adjunto de Assuntos Metropolitanos – SAAM - SECID  
[joseantonioarq@gmail.com](mailto:joseantonioarq@gmail.com)

Artigo recebido em 05/10/2015 e aceito para publicação em 05/06/2016

DOI: 10.12957/tamoios.2016.19079

**Resumo** Atualmente, São Luís e os municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, São José de Ribamar, Rosário e Santa Rita, que compõem a Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL sofrem os impactos da forte interação e concentração econômica, social e urbana, sem contar com um sistema consistente de planejamento e gestão metropolitana compartilhada que minimize os riscos desta interação e apresente soluções para os problemas vividos pela população. Dessa forma, este artigo analisa e caracteriza a nova configuração da RMGSL, a partir de indicadores sociais (Dinâmica Populacional; Taxa de Urbanização; Déficit Habitacional; IDHM e Taxa de Analfabetismo) refletindo sobre o desenvolvimento e a situação da mesma, com o intuito de compreender a realidade metropolitana em sua totalidade, para além das simples análises operacionais e setoriais. Verificamos que os indicadores sociais apontam a permanência e aumento da concentração de serviços e investimentos na cidade polo, exigindo a reorientação da dinâmica urbana e institucional para a descentralização dos recursos e políticas públicas locais como forma de evitar a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial na metrópole.

**Palavras Chaves** – Dinâmica Espacial; Indicadores Sociais; Região Metropolitana.

**Abstract** Currently, São Luís and the towns of Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Paço do Lumiar, Presidente Juscelino, Raposa, São José de Ribamar, Rosário e Santa Rita, which make up the metropolitan area of Greater St. Louis - RMGSL suffer the impacts of the strong interaction and economic concentration, social and urban, not counting a consistent system planning and shared metropolitan management that minimizes the risks of this interaction and present solutions to the problems experienced by the population. Thus, this article analyzes and characterizes the new configuration of RMGSL from social indicators (Population Dynamics; Urbanization Rate, Housing Deficit; IDHM and Illiteracy Rate) reflecting on the development and situation of the same, in order to understand the metropolitan reality in its entirety, beyond simple operational and sector analysis. We found that social indicators point to stay and the concentration of services and investment in the hub city, demanding the reorientation of urban and institutional dynamics to the decentralization of resources and local public policies in order to avoid fragmentation of socio-political-spatial fabric in the metropolis.

**Key Words** - Space Dynamics; Social indicators; Metropolitan region.

---

## INTRODUÇÃO

O intenso e rápido processo de urbanização brasileira entre as décadas de 1950 e 1990 revela um grande desafio para a gestão de grandes cidades por se tratar de um processo dinâmico e pela soma de fatores sociais, econômicos e políticos inerentes e refletidos na produção e reprodução do espaço.

No limiar dos anos de 1970 no Brasil, houve uma tentativa de reestruturação urbana através de uma onda centralizadora do então governo do período, com objetivo de planejar os grandes centros urbanos de forma hierárquica sem que houvesse uma ampla discussão dentro das áreas aglomeradas para avaliar/verificar quais setores poderiam ser desenvolvidos de forma integral ou em um plano estratégico que pudesse equilibrar as desigualdades locais.

Nesse sentido foram criadas regiões polarizadas, denominadas de Regiões Metropolitanas, seguindo uma prática corrente em países desenvolvidos como forma de solucionar problemas comuns a cidades conurbadas. Entretanto, o que se observou nesta primeira fase do processo, foram distorções e equívocos no planejamento das cidades, consorciada ao entendimento político de planejamento urbano centralizado no Governo Federal e com diminuição da autonomia dos estados e municípios.

A regulamentação federal veio a partir da Constituição de 1967, mas devido às disputas políticas se consolidou de fato em 1973 com a Lei Federal Complementar nº 14, que institucionaliza as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. De acordo com Rolnik; Somekh (2000), nessa época a instituição das regiões metropolitanas respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém sob a ótica do regime autoritário, elegendo a cidade como problemática e obedecendo à estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar.

Destarte, o processo histórico de formação das cidades brasileiras foi descontínuo, mas centrado nos ciclos econômicos do país. Deste modo, compreender a metropolização, e em particular no Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo, notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano (IPEA, 2010).

O desafio que se faz presente na configuração e efetivação de metrópoles, principalmente as brasileiras é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de condicionamento estrutural e de graus

---

de liberdade para a ação individual, em que o esperável é frequentemente sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2010).

O que se tornou uma questão central nos últimos estudos sobre as Regiões Metropolitanas foi a forma de tratamento e análise das ações dos agentes envolvidos no planejamento e gestão das regiões, por estes pensarem o local de forma segregada e isolada e não ampliando e flexibilizando os interesses entre os municípios que constituem tal região. Essa problemática se torna ainda mais abrangente quando se contabiliza no Brasil, 71 Regiões Metropolitanas (RMs), 4 Aglomerações Urbanas (AUs) e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) (OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE, 2015).

Dentre elas está a Região Metropolitana da Grande São Luís – RMGSL que atualmente conta com uma população de 1.590.138 habitantes, concentrando 42% do PIB do Estado do Maranhão (IPEA, 2013; IBGE, 2015). Contudo, ainda apresenta problemas estruturais, como a desigualdade de renda - com aproximadamente 9,9% da população vivendo abaixo da linha da extrema pobreza - alto déficit habitacional, com cerca de 20% da população residindo em aglomerados subnormais (IBGE, 2010), aumento dos índices de violência da ordem de 24,7% em 2014, problemas de mobilidade intermunicipais, com uma frota que supera os 380 mil veículos e a indefinição dos limites municipais, além de problemas e lacunas no processo de institucionalização e efetivação.

Assim, o trabalho aqui desenvolvido tem por objetivo analisar e caracterizar socialmente a Região Metropolitana da Grande São Luís – MA, a partir das transformações territoriais decorrentes do planejamento urbano e da proposta de efetivação da gestão metropolitana compartilhada, à luz do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089 de janeiro de 2015) para a promoção do desenvolvimento regional metropolitano.

## **METODOLOGIA**

Para o presente trabalho, idealizou-se um modelo para a elaboração do estudo, utilizando o método hipotético-dedutivo proposto por Popper (1975), no século XX, onde parte-se de hipóteses formuladas para deduzir implicações e consequências da relação homem-natureza, sobre os setores da sociedade com destaque para as questões socioeconômicas.

---

Em linhas gerais, o trabalho evidencia a integração de uma série de dados específicos de forma multidisciplinar, tratando da correlação dos elementos envolvidos. A pesquisa documental será feita através de consultas na Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, Secretaria de Adjunta de Assuntos Metropolitanos – SAAM, Universidade Federal do Maranhão e Universidade Estadual do Maranhão. Para a análise bibliográfica, foi sistematizada pesquisa acerca das publicações existentes sobre o tema (livros, artigos, monografias, teses, trabalhos técnicos, etc).

Inicialmente, apresenta-se a região metropolitana a partir das relações entre a base material da urbanização local e a história da constituição político-institucional desta esfera de gestão e ordenamento territorial, evidenciando suas desconformidades e discontinuidades, e reconhecendo a configuração atual deste processo.

Relativo às questões socioeconômicas e cartográficas foram selecionados indicadores em nível municipal obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. Foram analisados indicadores sociais relativo a Dinâmica Populacional; Taxa de Urbanização; Déficit Habitacional; IDHM; IDHM Longevidade; IDHM Educação; Infraestrutura de Saúde e Taxa de Analfabetismo. Os dados citados foram espacializados na base cartográfica da RMGSL com o emprego do Software Arc Gis 10.2 e técnicas do Sistema de Informação Geográfico – SIG.

Nesse artigo, os dados municipais serão comparados, possibilitando uma síntese da situação de cada indicador na escala da região, o que permitirá, por outro lado, visualizar e enfatizar as fraquezas e aspectos peculiares intraregionais. A avaliação final resulta do cruzamento desta síntese socioeconômica com o processo político institucional de planejamento e implantação da região metropolitana, no quadro do conceito de fragmentação do tecido socioeconômico-espacial conforme proposto por SOUZA (2000), buscando os impactos de um processo sobre o outro.

## **HISTÓRICO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS**

Entre as décadas de 1980 e 1990, houve um rápido processo de urbanização da capital do Maranhão, devido a fatores que atraíram um grande contingente populacional para o município de São Luís como, por exemplo, os projetos industriais e portuários na cidade.

---

A capital maranhense passou por um intenso processo de periferização nesse período, os recortes espaciais seguiam a lógica da ocupação de terras públicas ou glebas não ocupadas, reforçando o processo de ocupação desordenada em São Luís.

Esses projetos com um discurso desenvolvimentista provocaram também um deslocamento de um grande contingente populacional do interior do estado, de estados vizinhos e outras regiões para a capital maranhense induzindo, desse modo, uma ampliação do setor de serviços. Os Complexos Industriais que se instalam no Maranhão, apesar do seu grande investimento, não disponibilizam na mesma medida o número de empregos diretos no estado e na sua capital São Luís (MOREIRA, 2013, p. 40).

No desenrolar desse processo, algumas questões de como gerir uma cidade que cresce a um ritmo acelerado e de encontro com outros municípios da ilha foram colocadas em discussão, entretanto, as medidas adotadas fracassaram do ponto de vista prático. Assim, no final da década de 1990, foi elaborado o projeto de lei de criação da Região Metropolitana da Grande São Luís, aprovado em 1998, através da Lei Complementar Estadual nº 038/98, englobando todos os municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa), acrescentando posteriormente o município de Alcântara (Lei Complementar nº 63/03).

Dez anos depois, a configuração da RMGSL foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 153, de 10 de abril de 2013 para incorporar os municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita e logo em seguida, no mesmo ano, houve mais uma alteração pela Lei Complementar Estadual nº 161, de 03 de dezembro de 2013 que incorporou o Município de Icatu.

O interesse comum em serviços urbanos se faz necessário para configuração de uma Região Metropolitana. Colocando o foco para a RMGSL, temos na atual configuração uma ligação intrínseca entre os municípios da Grande Ilha e uma polarização de municípios vizinhos que se encontram sob sua área de influência direta. Projetos instalados ou previstos para os municípios que estão na órbita da cidade polo (São Luís) geram ao mesmo tempo impactos da ordem social, econômica e ambiental nos municípios da RMGSL, como nos casos de Alcântara com o Centro de Lançamento de Alcântara- CLA e Rosário e Bacabeira, com a previsão e início de instalação de uma refinaria da Petrobrás (agora incerta), além de Siderúrgica e Petroquímica.

Paralelo à incorporação de municípios sob sua área de influência, as articulações de cunho político englobaram na RMGSL municípios descontínuos, mas com potenciais socioambientais e turísticos, entretanto com predominância do setor primário e urbanização incompleta.

---

Esses municípios detêm apenas uma polarização de alguns serviços urbanos como educação, postos de saúde e posto bancário, centralizados na sede municipal, porém, ainda não conseguem atender seus povoados em decorrência das deficiências nesses serviços. Esse fator converge na ausência de polarização de outras cidades, mesmo adjacentes, o que torna a gestão metropolitana atual ineficaz e fragmentária.

Na lógica, esse projeto e suas alterações visavam atender algumas demandas comuns aos municípios da ilha, como os de infraestrutura nas áreas limítrofes, sob a influência de São Luís. Entretanto, a criação da RMGSL, não teve funcionalidade prática e sim política apenas, haja vista a não criação de mecanismos básicos de gestão como o Fundo Metropolitano, o Sistema de Informação Metropolitano e uma autarquia que faça o gerenciamento da RM.

O distanciamento político entre os municípios e entre alguns destes e o governo do Estado, nesses dezessete anos passados entre 1998 e 2015 inviabilizou a efetivação da RMGSL, pois os interesses de cada municipalidade divergiam do objetivo de uma Região Metropolitana. A inércia da Unidade Federada, isto é, do governo do Estado também se mostrou um empecilho para um elo regional. De tempos em tempos o governo respondia a pressões legítimas de camadas da sociedade vinculadas a movimentos sociais e entidades de classe que reivindicavam a efetiva implantação da RM, em demandas registradas em documentos coletivos como a Carta de Upaon-Açú (2012), por exemplo.

Neste sentido o governo criou, em 2011, a Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (Decreto nº 27.209, de janeiro de 2011), vinculada à Casa Civil, e fomentou debates em torno de problemas que foram apresentados como cruciais para a efetivação da RM, como a redefinição dos limites municipais. Deste modo, conseguiu adiar indefinidamente a montagem de uma estrutura de gestão compartilhada do território.

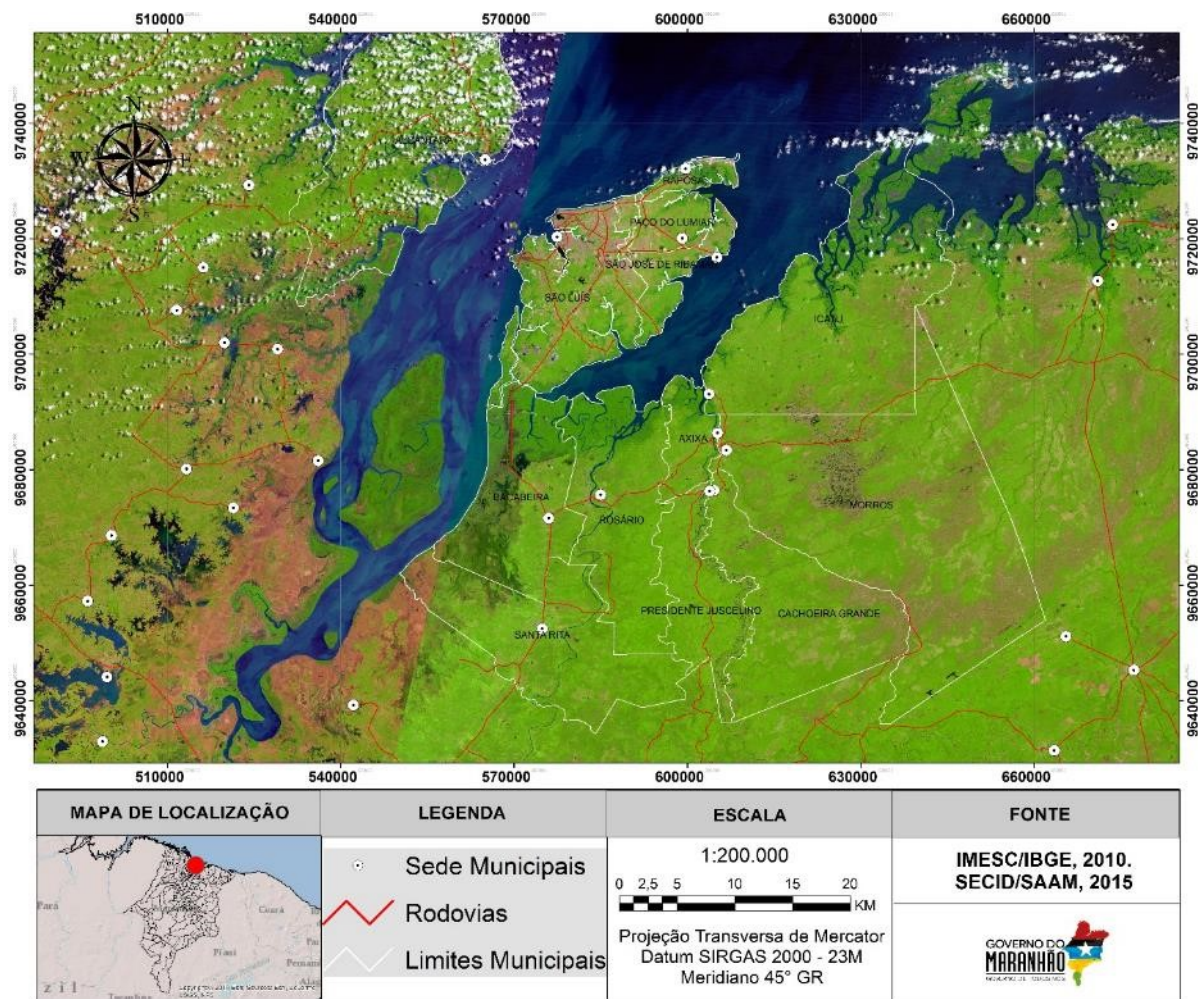
Recentemente, houve uma nova alteração da configuração e estrutura da RMGSL com o objetivo de implementar os instrumentos de gestão metropolitana e as especificações determinadas pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da MetrÓpole.

Assim, por iniciativa do Poder Executivo liderado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, à qual ficou vinculada à Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (Decreto Nº 28.884, de fevereiro de 2013), e com a participação efetiva dos municípios integrados a RM, através do Grupo de Trabalho da Região Metropolitana da Grande São Luís, foi aprovada a Lei Complementar Estadual

---

nº 174 de 25 de maio de 2015, que dispõe sobre a instituição e gestão do Colegiado e Conselho Metropolitano, criação de uma Agência Executiva, um fundo de desenvolvimento comum e um Sistema de Informação Metropolitano, além de incluir na composição da RMGSL os municípios de Axixá, Cachoeira Grande, Morros e Presidente Juscelino (Figura 01).

**Figura 01: Mapa de Localização da Região Metropolitana da Grande São Luís**



Fonte: Dados da Pesquisa, 2015.

Nos tópicos seguintes faremos uma análise da configuração da RMGSL proposta no âmbito do atual governo estadual (2015), como uma alternativa para superar os problemas institucionais, de gestão e planejamento que inviabilizaram a efetivação da RMGSL até o momento. Serão analisados os aspectos comuns dos municípios, enfocando a sua Dinâmica Populacional; Taxa de Urbanização; Déficit Habitacional; IDHM; IDHM Longevidade; IDHM Educação; Infraestrutura de Saúde e Taxa de Analfabetismo dentre outros pontos de interesse comum.

---

## CARACTERIZAÇÃO SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Os aspectos socioeconômicos das regiões metropolitanas devem ser analisados de forma qualitativa, pois é nela que se pode perceber os níveis de qualidade de vida da população, com acesso a serviços essenciais à vida urbana. Portanto, a questão metropolitana não pode ser pensada de maneira unilateral, levando em consideração o poder de articulação, a questão regional e o ambiente político. Assim, o conceito de *fragmentação do tecido socioeconômico-espacial* (SOUZA, 2000) permite relacionar os indicadores sociais com a dimensão política do território, como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2000, p. 217).

A questão que colocamos é se as contradições de classe, as tensões étnicas ou fundiárias, a segregação espacial e seus reflexos na habitação, expressos nos indicadores sociais avaliados, fragilizam a percepção da metrópole como uma entidade geográfica coerente.

Referente à RMGSL nota-se um volume concentrado de infraestrutura na cidade polo, esse fator gera graves problemas a dinâmica urbana afetando diretamente uma significativa parcela de seus habitantes que convivem diariamente com a quase inexistência de serviços públicos.

O fortalecimento econômico é o principal objetivo dos grandes centros urbanos, ao mesmo tempo em que se percebe a má distribuição de renda, apesar do crescimento econômico vigente. Essa situação está relacionada ao fortalecimento de um discurso que oferece esperança de inclusão política, social e econômica em meio a um isolamento urbano da periferia dentro de um modelo político-econômico excludente que prevaleceu nas últimas décadas.

Assim, uma análise dos índices sociais, políticos e econômicos é um começo para mensurar as barreiras e empecilhos impostos às políticas urbanas e à gestão interfederativa da RMGSL.

### Avanços da Urbanização e Demandas Sociais

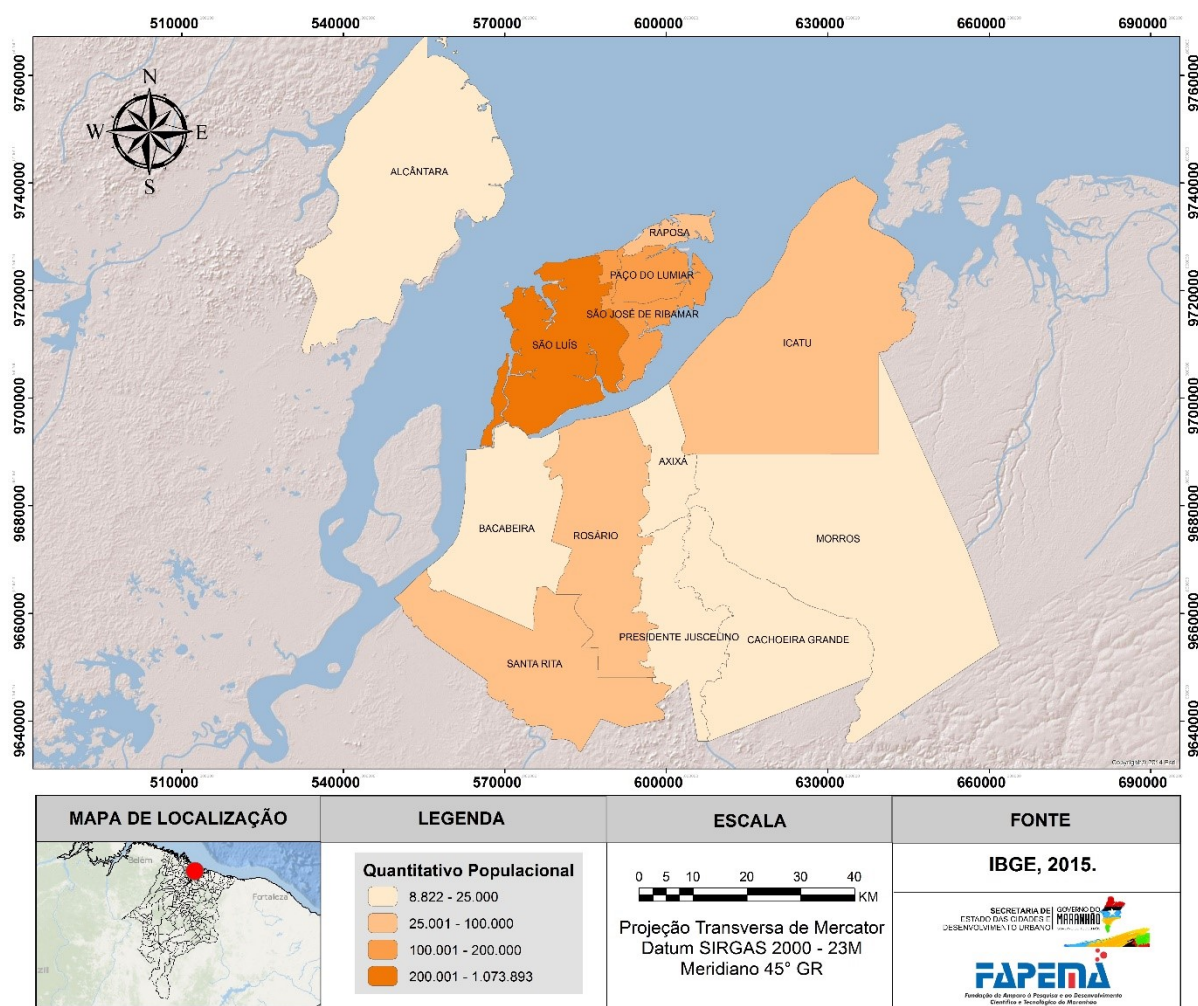
Nesse contexto nota-se que a demanda populacional crescente na área urbana se torna um problema para o poder público a partir do momento em que a cidade não suporta acolher um contingente elevado que passa a ocupar áreas desprovidas de



qualquer estrutura urbana. A periferação, nesse sentido, passa a ser percebida nas novas áreas de ocupação da cidade, isto é, as áreas periféricas do município, na qual a equação entre o que é sustentável e suportável resulta em perda da qualidade de vida urbana (Figura 02).

De acordo com o IBGE (2015), a RMGSL conta atualmente com uma população de 1.590.138 habitantes. Aproximadamente 2/3 do quantitativo populacional está concentrado na capital maranhense, enquanto os municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Raposa, Rosário e Presidente Juscelino contabilizam apenas 14% do quantitativo populacional da região (Tabela 01).

**Figura 02: Mapa do Quantitativo Populacional da RMGSL em 2015**



Fonte: IBGE, 2015.

Os municípios da RMGSL passaram por fortes transformações nos últimos anos com atração de novas empresas e investimentos, o que propiciou um considerável crescimento populacional entre 2000 a 2015. Raposa, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Bacabeira foram os municípios com crescimento mais expressivo, principalmente impulsionado pela instalação ou previsão de grandes projetos, já em

Alcântara houve redução de habitantes entre os anos de 2010 a 2015, situação observada a partir da ação de desmobilização das obras de ampliação do Centro de Lançamento de Alcântara.

**Tabela 01: Evolução populacional dos municípios RMGSL entre 2000 a 2015**

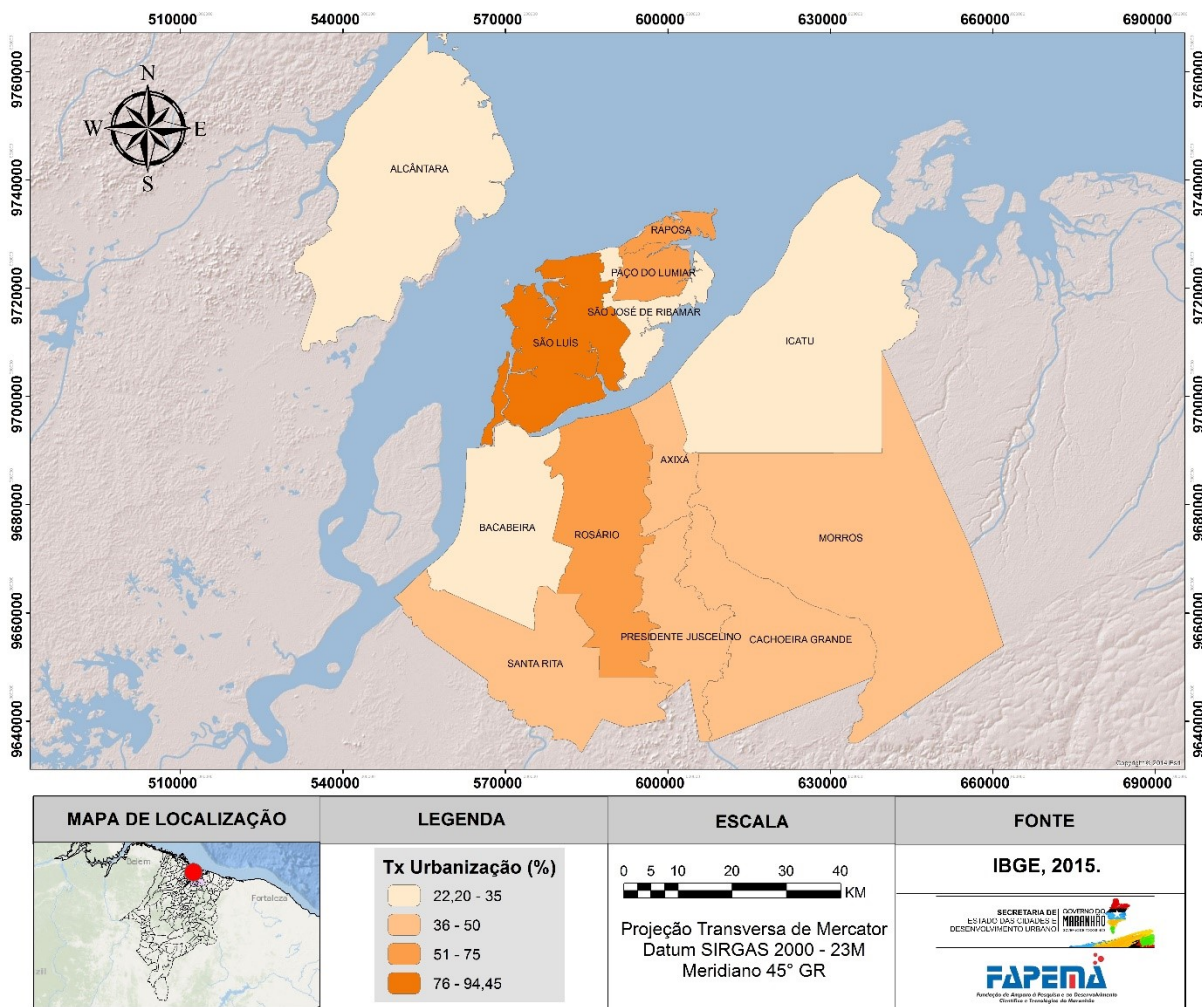
MUNICÍPIO	2000	Tx de Crescimento	2010	Tx de Crescimento	2015
<b>Alcântara</b>	21.291	3%	21.851	-1%	21.659
<b>Axixá</b>	10.142	12%	11.407	4%	11.850
<b>Bacabeira</b>	10.516	42%	14.925	11%	16.553
<b>Cachoeira Grande</b>	7.383	14%	8.446	4%	8.822
<b>Icatu</b>	21.489	17%	25.145	5%	26.452
<b>Morros</b>	14.594	23%	17.883	6%	18.938
<b>Paço do Lumiar</b>	76.188	38%	104.881	12%	117.877
<b>Presidente Juscelino</b>	10.693	8%	11.541	7%	12.398
<b>Raposa</b>	17.088	54%	26.327	13%	29.755
<b>Rosário</b>	33.665	18%	39.576	5%	41.694
<b>Santa Rita</b>	24.922	30%	32.366	11%	35.980
<b>São José de Ribamar</b>	107.384	52%	163.045	7%	174.267
<b>São Luís</b>	870.028	17%	1.014.837	6%	1.073.893
<b>RMGSL</b>	1.225.383	22%	1.492.230	7%	1.590.138

Fonte: adaptado IBGE, 2015.

Ressalta-se que entre 2014 e 2015 houve uma ampliação de 1,83% da população residente na RMGSL. Neste período o maior crescimento populacional da região foi centralizado nos municípios de São José de Ribamar e São Luís com 11.342 e 9.696 habitantes respectivamente. Identifica-se, portanto, uma situação na qual a região sofre com os impactos gerados pela implantação de serviços e empreendimentos que afetam a todos, sem contar com políticas integradas para a solução destes problemas. É o caso, por exemplo, dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em São José de Ribamar que, por um lado, é resultado do processo de valorização da terra na Capital que descentraliza a habitação popular, carecendo de serviços e infraestrutura que os integrem na dinâmica metropolitana e gerencie o avanço do processo de urbanização.

O avanço da urbanização intensifica mudanças no ambiente, influenciada pela dinâmica da cidade, que reflete o processo de produção e reprodução do espaço a partir de uma lógica de distribuição e consumo (LIPIETZ, 1979; CORRÊA, 1996) (Figura 03).

**Figura 03: Mapa da Tx de Urbanização da RMGSL em 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

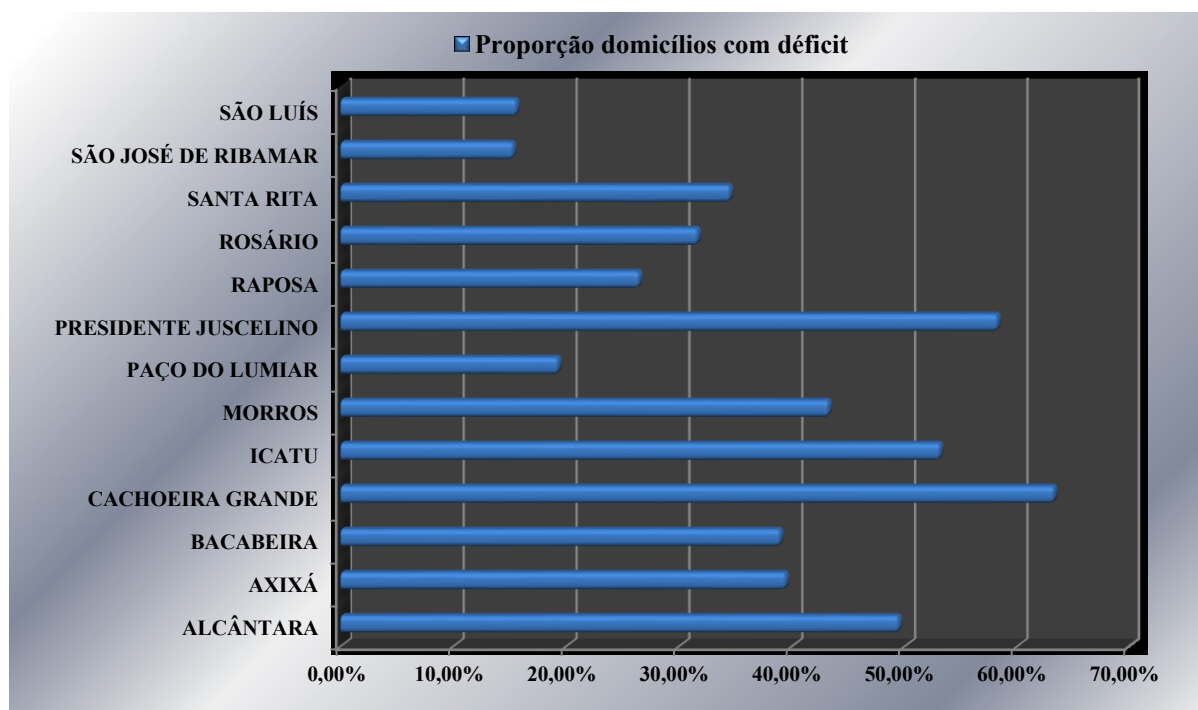
O percentual de urbanização demonstra e identifica a parcela da população que reside nas áreas urbanas e aquela que habita a zona rural. A RMGSL possui uma taxa de urbanização segundo o IBGE (2010) de 63,37%, com centralização de área conurbada nos municípios da Ilha do Maranhão com São Luís, Paço do Lumiar e Raposa alcançando respectivamente 94,45%, 74,9% e 63,33%, contudo, 40% dos municípios da RMGSL possuem predominância de área rural e baixo percentual de urbanização como Alcântara, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros e Presidente Juscelino.

De acordo com o IBGE (2010) o déficit habitacional do Estado atinge o percentual de 27,3%, enquanto na RMGSL que contabiliza 398.785 domicílios, alcança 33,42% de déficit habitacional, este indicador é composto por quatro variáveis: inadequação, substituição, coabitação e incremento (Gráfico 01). O Déficit de inadequação engloba domicílios com necessidades de adequação de moradia existente – de natureza fundiária (irregularidade ou ausência da posse), urbanística (redes de

infraestrutura insuficientes ou impróprias, existência de área de risco, carência de áreas verdes, equipamentos sociais) ou da edificação (seja por falta de condições de segurança, salubridade, conforto, seja por não contar com espaço interno suficiente para cada um dos quatro tipos de função – dormir, se higienizar, preparar alimentos e estar).

Já o déficit de substituição é composto por domicílios rústicos, construídos com materiais impróprios ou por está situado em áreas de risco, necessitando ser substituídos. Quanto à coabitação, composto por pessoas ou famílias que moram no mesmo domicílio, mas desejam abandonar a circunstância de coabitação, e o déficit por incremento ocorre quando é necessária a construção de moradias novas para o atendimento do crescimento demográfico e difuso.

**Gráfico 01: Déficit Habitacional da RMGSL em 2010**



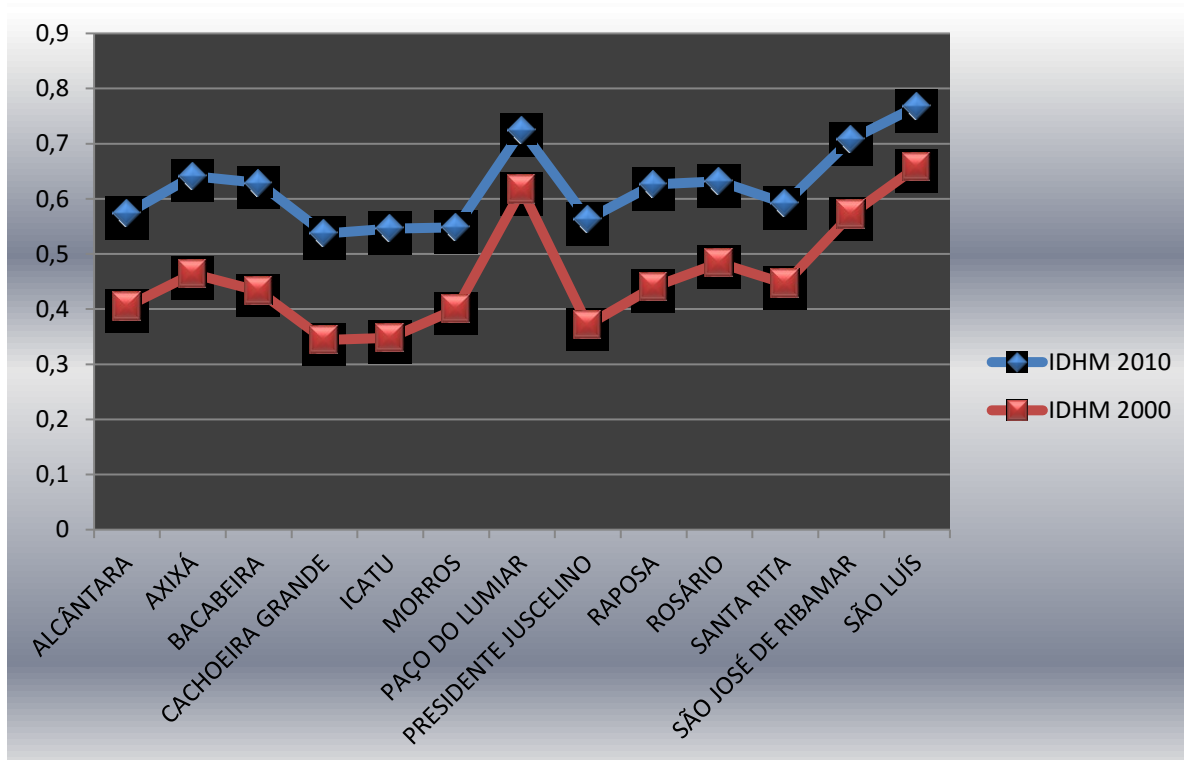
Fonte: IBGE, 2010.

Os maiores percentuais do déficit de habitação na RMGSL são identificados nos municípios de Cachoeira Grande, Presidente Juscelino, Alcântara e Morros, contudo, ressalta-se que analisando quantitativamente os maiores déficits habitacionais estão situados em São Luís e São José de Ribamar, juntos estes municípios representam cerca de 2/3 do déficit habitacional da RMGSL.

## Índices Sociais como suporte a Gestão Metropolitana

A caracterização do sistema social perpassa por análise de indicadores sintéticos como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, calculado decenalmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Fundação João Pinheiro – FJP, para estados e municípios, através dos dados do Censo, com metodologia adaptada do IDH Global. Ressalta-se que o IDHM é formado por três dimensões: Renda, Longevidade e Educação. O IDH Renda possui o indicador renda *per capita* enquanto o IDH Longevidade utiliza a esperança de vida ao nascer, e o IDH Educação aglutina dois sub - índices (escolaridade e frequência escolar) (IMESC, 2015) (Gráfico 02; Figura 04).

Gráfico 02: Comparativo do IDHM da RMGSL entre os anos de 2000 a 2010

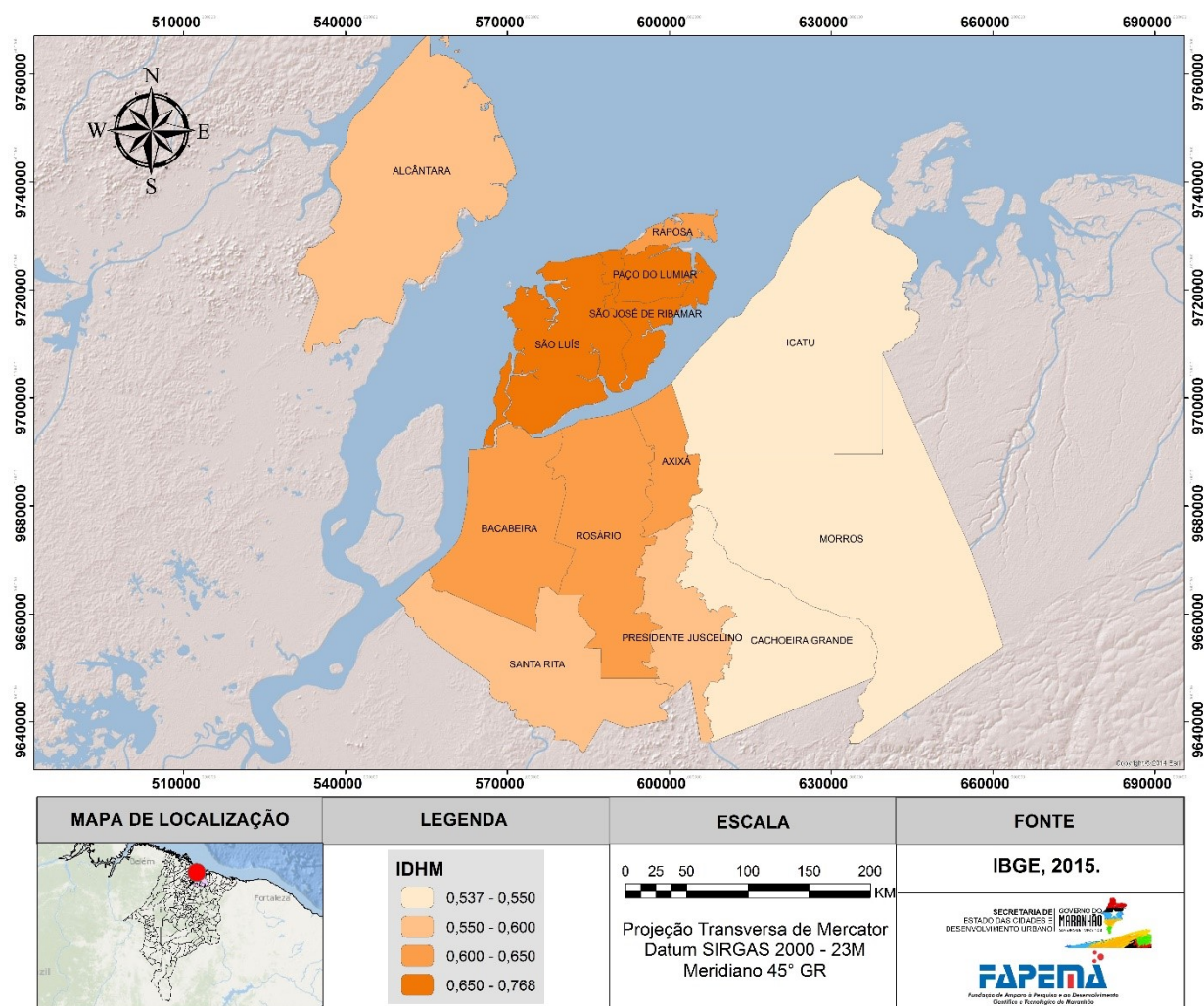


Fonte: IPEA, 2013.

O IDHM demonstra uma significativa evolução da RMGSL entre os anos de 2000 e 2010. A partir de uma média ponderada pela população é possível identificar que no ano de 2000 a região obtinha um IDHM de 0,617, enquanto que em comparação a 2010 visualizou-se um crescimento considerável no desenvolvimento dos municípios integrados à RMGSL, alcançando a marca de 0,735. Esse cenário foi impulsionado principalmente pelo grande avanço registrado nos indicadores da educação.

Em relação à RMGSL percebe-se que os maiores Índices de Desenvolvimento Humano estão situados nos municípios da Ilha do Maranhão, mais precisamente em São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar registrando 0,768, 0,724 e 0,708, respectivamente, enquanto os piores IDHM estão nos municípios de Presidente Juscelino (0,563) e Cachoeira Grande (0,537).

**Figura 04: Mapa do IDHM da RMGSL em 2010**

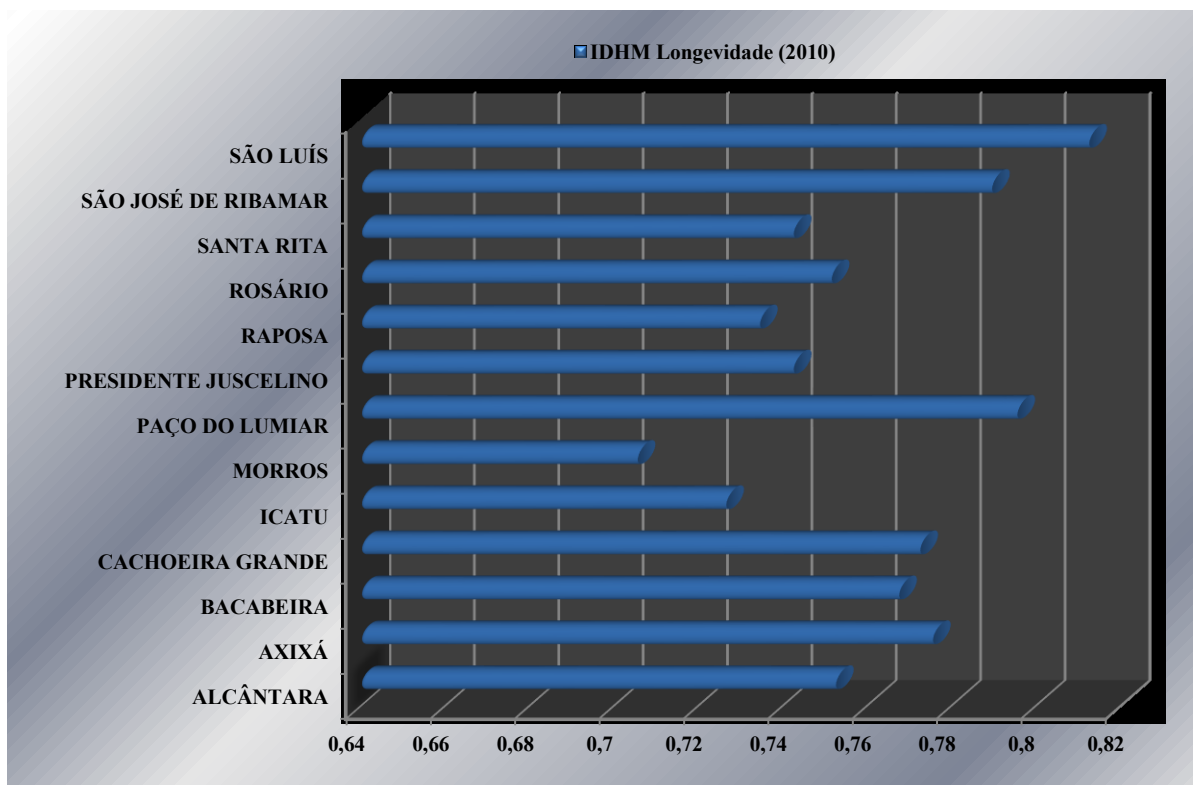


Fonte: IBGE, 2010.

Em relação à dimensão da saúde do IDHM tem-se o IDHM Longevidade (IDHM\_L) que se utiliza do indicador *esperança de vida ao nascer*. Esse indicador se mostra de extrema importância por sintetizar o nível e a estrutura de mortalidade de uma população. A RMGSL possui o IDH Longevidade de 0,800, nota-se que todos os municípios possuem percentual acima de 0,700. Dentre os municípios com maiores percentuais estão São Luís, com 0,813 seguido por Paço do Lumiar, com 0,796, já no município de Morros visualiza-se o menor IDH\_L da RMGSL com 0,706 (Gráfico 03).

Apesar dos valores significativos do IDHM\_L, percebe-se a necessidade de uma maior integração e ampliação dos serviços ligados aos equipamentos de saúde tanto públicos quanto privados, haja vista que na RMGSL, existe um volume concentrado de infraestrutura na cidade polo, esse fator gera duas situações que afeta diretamente uma gama de pessoas que precisam dessa infraestrutura.

**Gráfico 03: IDHM de Longevidade da RMGSL em 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

O primeiro fator é a aglomeração de pessoas que se dirigem à capital maranhense em busca de serviços públicos ou atendimento privado, seja atendimento clínico hospitalar de baixa ou alta complexidade: esse serviço é ofertado precariamente por vários municípios vizinhos e longínquos de São Luís o que converge na disputa por um atendimento na rede hospitalar da cidade com a alta demanda já existente de seus habitantes.

O segundo fator é a precária infraestrutura básica nos municípios que compõem a RMGSL. Este cenário provoca um decréscimo da qualidade de vida da população, pois mesmo com a grande concentração na cidade polo, em termos regionais persiste o fato de que o município de São Luís ainda apresenta baixa oferta de serviços, em comparação com Regiões Metropolitanas do Nordeste (Tabela 02).

**Tabela 02: Quantitativo de Estabelecimentos de Saúde na RMGSL**

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>Estabelecimentos de Saúde</b>
<b>Alcântara</b>	13
<b>Axixá</b>	7
<b>Bacabeira</b>	6
<b>Cachoeira Grande</b>	3
<b>Icatu</b>	10
<b>Morros</b>	3
<b>Paço do Lumiar</b>	8
<b>Presidente Juscelino</b>	3
<b>Raposa</b>	7
<b>Rosário</b>	9
<b>Santa Rita</b>	19
<b>São José de Ribamar</b>	20
<b>São Luís</b>	283
<b>RMGSL</b>	<b>391</b>

Fonte: MACROZEE, 2013.

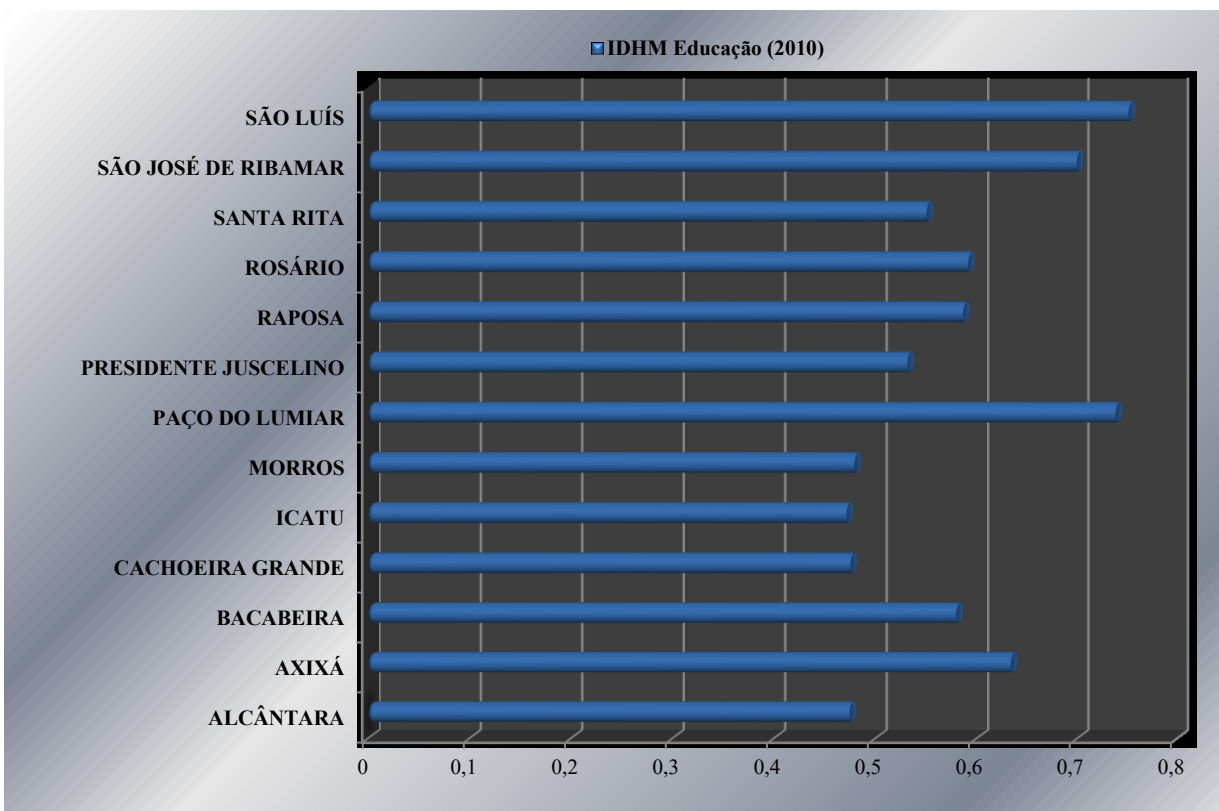
Já em relação à questão educacional, entende-se esta como um dos elementos que podem contribuir para um projeto metropolitano integrado, pois a qualificação da população agrega investimentos que podem estimular uma reestruturação produtiva regional e abrir novas frentes de emprego.

A dimensão ligada ao IDH Educação (IDHM\_E) possui dois sub-índices: escolaridade (percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo) e frequência escolar (percentual de crianças de 5 a 6 anos de idade na escola, o percentual de adolescentes de 11 a 13 anos nos anos finais do ensino fundamental ou com fundamental completo e o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com o ensino fundamental completo) (IMESC, 2015).

Ao analisar especificamente educação percebe-se a grande evolução do indicador que em 2000 alcançou 0, 531 e em 2010 chegou a 0, 716. O IDHM\_E foi o indicador que mais influenciou o avanço do IDHM da RMGSL com a melhora substancial dos seus sub-índices. Novamente os maiores índices foram identificados nos municípios de São Luís e Paço do Lumiar com 0, 752 e 0, 739 respectivamente, enquanto Icatu com 0, 472 e Alcântara com 0, 475 possuem os piores percentuais da RMGSL (Gráfico 04).



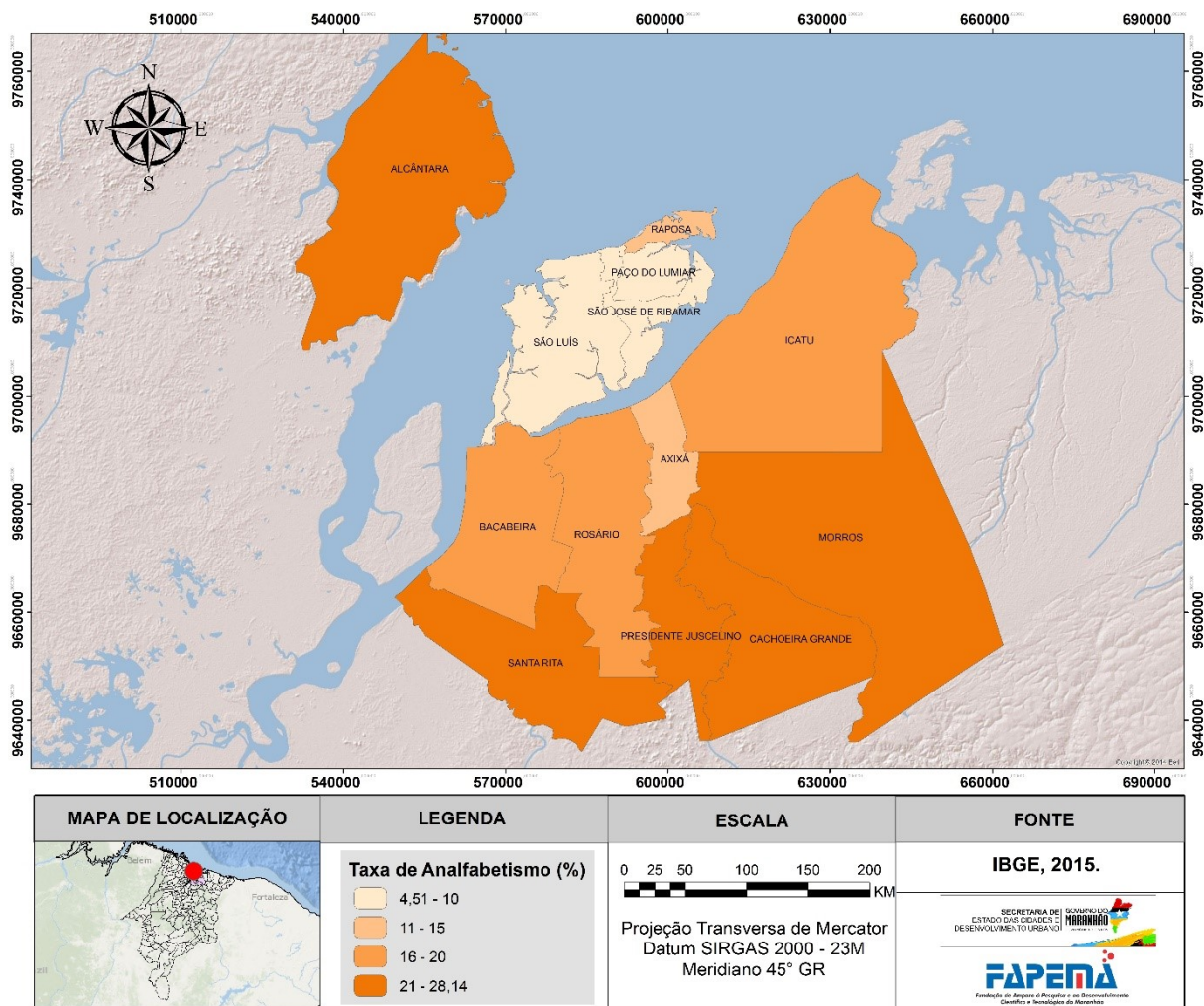
**Gráfico 04: IDHM de Educação da RMGSL em 2010**



Fonte: IPEA, 2013.

A taxa de Analfabetismo também foi utilizada como indicador, para retratar as condições de vida da população que reside na RMGSL, haja vista que a Taxa de Analfabetismo no Maranhão alcança 20,9% segundo IBGE (2010). Na região nota-se a presença de municípios com taxas de analfabetismo maiores que a média do Estado como Alcântara, Morros, Cachoeira Grande, Santa Rita e Presidente Juscelino, que contabilizam um percentual variando entre 20% a 28%. Apesar de ainda insatisfatórios os menores percentuais estão localizados na capital maranhense, Paço do Lumiar e São José de Ribamar com menos de 6% de sua população analfabeta (Figura 05).

**Figura 05: Taxa de Analfabetismo na RMGSL em 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

Os níveis educacionais da RMGSL na maior parte dos municípios que a compõem ainda são baixos em comparação com os níveis do País. Essa situação demonstra a precarização do ensino oferecido à população, além da falta de infraestrutura escolar básica na maioria das escolas gerenciadas pelos municípios (Tabela 03).

**Tabela 03: Níveis de educação por índices básicos em 2010**

Espacialidades	% dos ocupados com fundamental completo - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados com médio completo - 18 anos ou mais (2010)	% dos ocupados com superior completo - 18 anos ou mais (2010)	Taxa de analfabetismo - 11 a 14 anos (2010)	Taxa de analfabetismo - 15 anos ou mais (2010)	% de 18 anos ou mais com fundamental completo (2010)	Expectativa de anos de estudo (2010)
<b>Brasil</b>	62,29	44,91	13,19	3,24	9,61	54,92	9,54
<b>Alcântara</b>	48,99	29,57	4,54	6,26	22,44	37,94	8,21
<b>Axixá</b>	49,7	32,85	6,33	3,54	16,37	49,37	9,61
<b>Bacabeira</b>	48,12	26,45	3,28	5,08	18,3	44,35	9,44
<b>Cachoeira Grande</b>	29,94	19,36	3,21	13,29	30,41	30,58	8,74
<b>Icatu</b>	38,38	24,96	5,18	3,89	22,13	30,71	9,75
<b>Morros</b>	34,33	23,12	4,87	17,06	29,78	35,64	8,17
<b>Paço do Lumiar</b>	76,62	59,72	7,27	2,96	5,76	73,02	9,84
<b>Presidente Juscelino</b>	43,82	30,11	4,19	9,22	28,34	38,71	8,53
<b>Raposa</b>	49,46	30,58	3,35	5,31	15,27	45,67	9,67
<b>Rosário</b>	50,79	35,78	4,19	6,46	18,1	47,29	9,84
<b>Santa Rita</b>	46,43	29,01	3,4	7,38	22,12	39,53	9,54
<b>São José de Ribamar</b>	70,78	52,84	7,24	2,43	6,7	66,93	10,21
<b>São Luís</b>	78,07	61,64	15,54	2,37	4,65	73,45	9,84

Fonte: PNUD, 2010.

O processo de metropolização de uma região, que engloba diversos fatores de ordem econômica, social e ambiental é de uma complexidade ímpar, pois entre a metropolização política e a efetivação funcional da metrópole existe uma distância considerável que trava os anseios de resolver as problemáticas de interesse comum. Assim, uma análise dos índices sociais, políticos e econômicos é um primeiro passo para mensurar as barreiras e empecilhos impostos às políticas urbanas e a gestão intergovernamental de uma RM.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os percalços na efetivação da RMGSL, onde os interesses locais sempre prevaleceram, e a partir da aprovação do Estatuto da Metrópole, o papel de elemento de integração e motor dinâmico do processo de metropolização passa a ser do ente federado estadual. Esse papel é ainda mais importante com a inclusão dos municípios de Morros, Axixá, Presidente Juscelino e Cachoeira Grande, na RMGSL, o que exigirá investimentos em infraestrutura e serviços capazes de reforçar ou consolidar a frágil interação econômica e social com estes municípios.

Nesse sentido, as políticas urbanas enfrentam também um problema estrutural, visto que a demanda social cresce acima das ofertas de estrutura pública oferecida pelo Estado, gerando uma insustentabilidade urbana, o que agrava a situação da pobreza urbana. De fato, na configuração proposta, amplia-se a desigualdade social entre o município polo e o município com o menor IDHM, colocando uma diretriz clara para qualquer processo de planejamento regional. A diminuição da pobreza é o desafio que se coloca para as políticas metropolitanas, uma vez que “a pobreza é estrutural e não residual. Ela aumenta à medida que a cidade cresce.” (SANTOS, 2009, p.18).

O que se verifica na RMGSL é que o planejamento urbano não teve um caráter permanente ou contínuo, o que se reflete na gestão das cidades, pois os projetos de melhoria da qualidade de vida da população só se prolongam no tempo e espaço se os grupos políticos também o fizerem. O desenvolvimento urbano nesse sentido é condicionado pelo político, mesmo quando a sociedade civil cria mecanismos de pressão, pois a ideologia dos grupos dominantes até o presente momento sempre colocou seus interesses sobre os da coletividade.

Portanto, enquanto prevalecer este quadro, com pouca atuação do governo do Estado, concentração econômica, baixos indicadores sociais e planejamento urbano descontínuo, a unidade do tecido sociopolítico-espacial estará sempre ameaçada pelo perigo da fragmentação que dilui e elimina a percepção da metrópole como um espaço geográfico coerente.

A análise da nova proposta de configuração e gestão da RMGSL, relacionando os indicadores sociais com a fragilidade da gestão compartilhada da região, demonstra que seja qual for sua configuração territorial, teremos uma região que tende para a fragmentação e dominação por interesses políticos locais que não abrem mão do poder em favor do bem coletivo. Nesse contexto, torna-se imperativo que o interesse público prevaleça sobre os interesses individuais, reorientando as políticas públicas para processos de planejamento continuado e para a descentralização dos serviços e investimentos como condições para resolver os problemas de interesse comum, melhorando a qualidade de vida na metrópole.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Governo Federal. Lei 13.089 de janeiro 2015.

DINIZ, Juarez Soares. **As condições e contradições no espaço urbano de São Luís (MA):** traços periféricos. Ciências Humanas em Revista - São Luís, V. 5, n.1, julho 2007.

DINIZ, Juarez Soares. **A dinâmica do processo de segregação sócio espacial em São Luís (MA):** O caso da Vila Cascavel. (Dissertação de Mestrado). São Luís: MPP/UFMA, 1999.

FERNANDES JR. Edésio. **Gestão Metropolitana.** Cad. Esc. Legislativa., v. 7, nº 12, p. 65-99. Belo Horizonte 2004.

GOMES, Reginaldo Rabelo; SOUSA, Antonia Sueli Silva; DINIZ, Juarez Soares. **Pobreza urbana e segregação sócio-espacial em São José de Ribamar – MA:** um olhar sobre a comunidade da Campina. São Luís: Anais do VI Internacional de Políticas Públicas – UFMA, 2013.

IPEA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

---

\_\_\_\_\_. **Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas**. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. **Governança Metropolitana no Brasil: Região Metropolitana da Grande São Luís (Relatório técnico)**. Brasília: Ipea, 2014.

LOPES, José Antonio Viana. **A Grande São Luís e o Estatuto da Metrôpole**. O Imparcial, São Luís, p. 04, 21 jul. 2015.

MOREIRA, Tiago Silva. **GESTÃO METROPOLITANA: a região metropolitana da grande São Luís e os desafios das políticas urbanas**. (Dissertação de Mestrado) São Luís: UEMA, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015**. São Paulo. 2015.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização**. São Paulo em Perspectiva, 2000.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2009.

SOUZA, Barbara Cecília Machado Fontes de. **Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracajú**. (Mestrado Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais). São Cristóvão, Universidade Federal de Sergipe, Sergipe: 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrôpoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.