

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA: ENTENDIMENTOS PRÁTICOS DE MANAUS E SUA REGIÃO METROPOLITANA
Autor(es)	Artur Sgambatti Monteiro Lyvia Amado de Oliveira Heitor Paulo Pinheiro Marcelo Augusto dos Santos Junior Tatiana Schor
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap8

Título do livro	Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA: ENTENDIMENTOS PRÁTICOS DE MANAUS E SUA REGIÃO METROPOLITANA

Artur Sgambatti Monteiro¹
Lyvia Amado de Oliveira²
Heitor Paulo Pinheiro³
Marcelo Augusto dos Santos Junior⁴
Tatiana Schor⁵

1 INTRODUÇÃO

A urbanização da Amazônia é um processo complexo e caracterizado pela influência dos ciclos econômicos na região. Com duas metrópoles na Amazônia brasileira (Belém e Manaus), os processos de metropolização e o surgimento de grandes manchas urbanas são circunscritos e limitados pela conectividade, dinâmica econômica, distribuição espacial de serviços e de infraestrutura e a própria condição do espaço urbano. Recentemente, na Amazônia Legal, outros tipos de processos urbanos surgiram com a multiplicação de pequenas aglomerações urbanas, e o surgimento de cidades médias (Schor *et al.*, 2016) seguindo os traçados das principais rodovias e rios da região (Sathler, Monte-Mór e Carvalho, 2009).

Manaus, na foz do rio Negro, é a capital brasileira que mais cresceu em população entre 1970 e 2010 (573%), saltando de 314 mil habitantes para cerca de 2 milhões (IBGE, 2010) e estimativa de 2.722.014 em 2020.⁶

1. Consultor e analista de projeto e pesquisa da Fundação Vitória Amazônica (FVA); membro do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM); bolsista da Fundação Alexander von Humboldt; e pesquisador associado ao Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS-Potsdam). *E-mail*: <artursmonteiro@gmail.com>.

2. Consultora da FVA; membra do ORMM; e mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (Procam/IEE/USP). *E-mail*: <lyviaamado@gmail.com>.

3. Consultor e analista de projeto e pesquisa da FVA; e membro do ORMM. *E-mail*: <heitor@fva.org.br>.

4. Consultor e analista de projeto e pesquisa da FVA; membro do ORMM; e doutorando pelo Centro de Ciências do Sistema Terrestre do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (PGCST/Inpe). *E-mail*: <brasa.bio@gmail.com>.

5. Professora da Universidade Federal do Amazonas (Ufam); bolsista de produtividade em pesquisa 2 no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); secretária executiva de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti) do Amazonas. *E-mail*: <tatiana.schor@gmail.com>.

6. Ver Estimativas 2020 população Regiões Metropolitanas – Excel. Acesso em: 9 jun. 2021.

Esse horizonte de crescimento populacional está relacionado com desdobramentos oriundos da instalação do modelo da Zona Franca de Manaus em 1957, fato que a consolidou como o principal indutor de crescimento econômico regional e um dos principais projetos de ocupação e integração nacional na Amazônia brasileira. Consideradas as proporções e necessidades de gestão foi criada, pelo governo federal, por meio do Decreto nº 61.244/1967, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), cuja principal atribuição é a administração dos incentivos e receitas ligados à Zona Franca de Manaus e demais áreas de livre comércio em cidades amazônicas.⁷ A Suframa foi eficiente na construção de um moderno parque industrial que tornou Manaus a maior cidade da Pan-Amazônia e a única com um expressivo parque fabril.

O crescimento da cidade parte da construção geopolítica, com diferentes níveis de interesse e repercussão, de um projeto de Amazônia e de um modelo de ocupação e integração nacional que foi gerido e consubstanciado pela Operação Amazônia⁸ durante os governos militares. Desse modo, a cidade e as atividades nela realizadas passaram a apresentar características que representavam os próprios dilemas da época e, de certa forma, respostas próprias. Por exemplo, a necessidade de alinhamento a um governo de origem militar preocupado com a defesa do território nacional e com sua maior ocupação, a uma economia mundial de competitividade crescente e a um modelo de nacionalismo em construção, no qual o desenvolvimento da Amazônia se configurava como ponto de desafio e interesse único, tudo isso sobre uma porção do território nacional sob baixa influência de políticas públicas (Seráfico e Seráfico, 2005). É possível afirmar, portanto, que o modelo da Zona Franca de Manaus e seus incentivos permitiram uma maior ocupação humana no Amazonas, assim como desdobramentos nacionalistas de uma lógica financeira e industrial internacional.

Manaus passa, então, a se configurar como uma agregadora de paradigmas e soluções nacionais e reprodutora local de métodos de produção capitalistas internacionais ao mesmo passo que, pelo acelerado e não planejado crescimento, se transfigura de uma cidade de porte médio para uma grande metrópole com sérios e profundos problemas socioambientais e de infraestrutura. Assim, essas repercussões se fazem não apenas na rede de relações e de influência da cidade, mas também em sua estruturação intraurbana, se configurando como uma cidade de

7. Há, ainda, áreas de livre comércio nas seguintes cidades da Amazônia brasileira: Tabatinga (Amazonas); Guajará-Mirim (Rondônia); Boa Vista, Pacaraima e Bonfim (Roraima); Brasília, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (Acre); e Macapá e Santana (Amapá). Todas estão incluídas no perímetro de influência do modelo da Zona Franca de Manaus.

8. A Operação Amazônia, de forma sumária, se desdobrou pelo Decreto-Lei nº 5.173/1966, que dispunha sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criava a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). A operação, entre outros fins expostos no art. 4º, se desdobrava entre os seguintes temas: definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, fixação de populações regionais e adoção de política migratória para a região (Brasil, 1966).

extremada concentração de riquezas e repetidora de dilemas já experienciados em outras capitais (Silva, 2008; Santos, 2017).

Tendo em vista sua realidade territorial, foi criada, em 2007, a região metropolitana (RM) de Manaus, que se constituiu na resposta administrativa estadual para melhor gestão territorial da capital do estado do Amazonas e das cidades sobre sua influência mais direta.

A RM de Manaus abrange hoje treze municípios e compreende diversas unidades de conservação (UCs) de todas as esferas federativas e terras indígenas (TIs), assim como apresenta complexa sobreposição de políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico. As dinâmicas territoriais tanto relativas ao surgimento e complexificação de aglomerações urbanas quanto de suas inter-relações têm ligação direta com as redes de transporte. São caracterizadas, sobretudo, por sua hidrografia e sua malha viária, haja vista que, em sua maioria, as cidades surgiram rentes aos rios e, posteriormente, em resposta às dinâmicas permitidas pela criação de rodovias e estradas. A região, de aproximadamente 127 mil quilômetros quadrados, é a maior RM do país, assim como apresenta também baixíssima densidade demográfica e uma cobertura vegetal natural de mais de 90% de sua área. Logo, é fundamental que seja compreendida como uma região distinta das demais RMs no que se refere tanto à sua localização quanto à singularidade de suas dinâmicas territoriais, com exuberante presença florestal.

Ao considerar tal arranjo territorial e estratégico se faz necessário compreender como a construção de sua realidade metropolitana e a instalação dos instrumentos territoriais influenciam e dialogam com o contexto ímpar no qual se insere. Dessa forma, este texto se desdobra em duas principais discussões, sendo a primeira sobre o arranjo jurídico e institucional acerca do histórico da criação da RM de Manaus e de seus instrumentos de gestão interfederativa – como o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDIRMM) – e pela atividade de movimentos da sociedade civil, como o Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM), que tem contribuído com a discussão metropolitana em Manaus e orientado a política para a implantação do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUUI) e a qualificação de sua gestão interfederativa e territorial. Em seu segundo momento, o texto se dedica à elucidação da natureza urbana na Amazônia, especialmente em Manaus e região, de forma a caracterizar sua singularidade dentro do arranjo metropolitano nacional.

2 A RM DE MANAUS, SEU HISTÓRICO E SEU PDUUI

A RM de Manaus foi criada em 2007, por meio da Lei Complementar (LC) nº 52/2007, que previa a construção de elementos político-administrativos

que viabilizariam a consolidação de um arranjo territorial estratégico para o desenvolvimento da capital e da região. Nesse primeiro momento, sua configuração abrangia sete municípios: Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. O instrumento de criação da RM discorre especificamente sobre a necessidade de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) e serviços de interesse metropolitano, entre os quais habitação, transporte, conservação ambiental, saneamento básico e planejamento integrado.

Posteriormente regulamentada pela LC nº 59/2007⁹ e Lei Promulgada nº 64/2009,¹⁰ a RM de Manaus passou a contar com treze municípios e a se estender por uma área de 127.287 km².¹¹ Esse fato a configura como a maior metrópole nacional em abrangência territorial (maior, por exemplo, que os estados de Paraíba, Santa Catarina e Pernambuco) e a faz ser uma das maiores e mais abrangentes estruturas de governança interfederativa urbana do país, ao menos em relação à sua área de direta influência. No mapa 1 é possível observar os limites da RM de Manaus, seus municípios e o desmatamento acumulado até 2018.¹²

A conformação do arranjo para a criação da RM de Manaus em período de crescentes investimentos federais em políticas urbanas¹³ leva a considerar a intenção de estruturação de governança das RMs de forma a alcançar o atendimento institucional e o possível acesso a programas nacionais relativos ao desenvolvimento local. Atualmente o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) prevê a criação do PDUI como ferramenta fundamental ao planejamento territorial. Na sua época, o PDIRMM chegou a ser contratado em 2008 e entregue em 2009 (sob a sigla PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado), contudo não foi aprovado devido à ampliação do número de municípios integrantes da RM de Manaus.

O ORMM aponta ainda que o plano sequer foi divulgado em sua integridade ou revisto após alterações na estrutura de municípios da RM (Monteiro, 2019a). Dessa forma, apesar dos esforços referentes à sua criação, não resultou em construção de marco legal, não tendo assim sido efetivado. Até meados de 2018, nenhum outro arranjo político se estabeleceu de forma a permitir a retomada dos trabalhos ao redor da política metropolitana, apesar da flexibilização, e ressurgência da pauta, conferida pela criação do Estatuto da Metrópole e por discussões referentes à Medida Provisória nº 818/2018 (Brasil, 2018). A medida

9. Insere o município de Manacapuru à RM de Manaus.

10. Insere os municípios de Itapiranga, Silves, Careiro, Manaquiri e Autazes à RM de Manaus.

11. Disponível em: <<https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2015>>. Acesso em: 14 out. 2019.

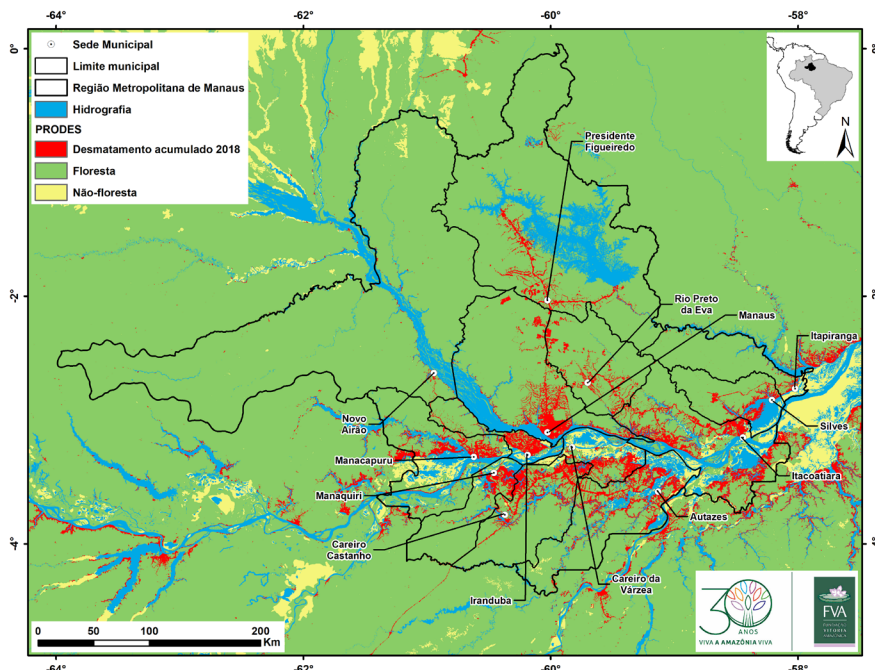
12. Dados do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes) disponibilizados pelo Inpe. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>.

13. O Ministério das Cidades, criado em 2003, trouxe inovações consideráveis assim como recursos, para o devido planejamento e ordenamento territorial urbano no Brasil. Faz-se importante citar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para questões de saneamento, habitação, mobilidade, entre outras (Tonella, 2013).

umentou os prazos de conclusão dos planos (PDUI) e alterou redação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, não imputando crime de improbidade administrativa a governadores que não entregarem os seus PDUIs até o ano de 2022.¹⁴

MAPA 1

RM de Manaus: municípios e desmatamento acumulado até 2018



Fonte: FVA, 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com vistas às características econômicas da RM de Manaus, cabe lembrar que a capital concentra boa parte das atividades industriais do estado e responde pelo recebimento dos dividendos oriundos da Suframa. A cidade, ao concentrar esses recursos, passa a responder por significativa parcela do orçamento do estado como também a concentrar a maior parte dos problemas de natureza urbana, muitos deles impulsionados pela instituição da Zona Franca de Manaus. Logo, parte da discussão relativa à natureza metropolitana da RM de Manaus passa: i) pela ampliação da área de influência da Suframa, que permitiria a instalação de indústrias com incentivos e renúncias fiscais nas demais cidades da região; e

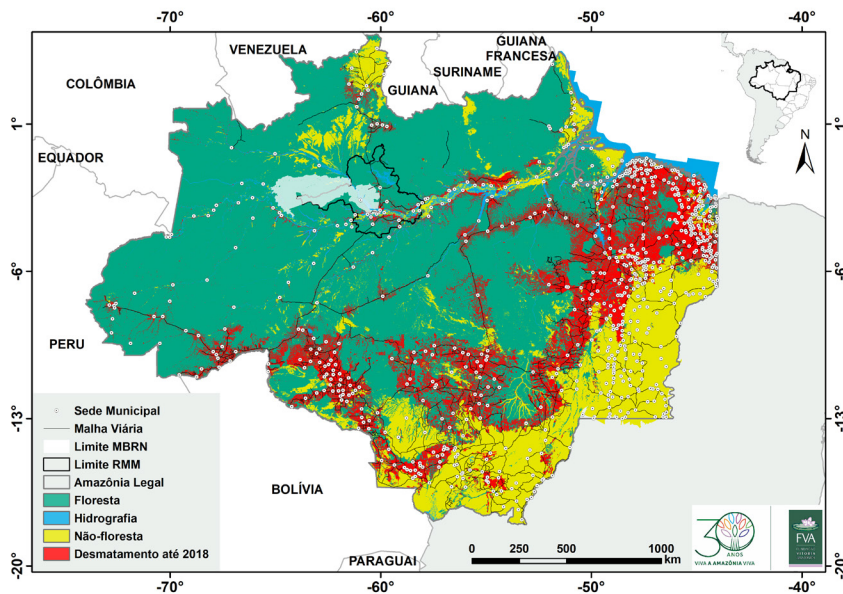
14. Em sua redação original, a lei expressava a não criação do plano metropolitano, por parte do governador ou agente público, como improbidade administrativa.

ii) pela repartição equitativa de seus dividendos entre seus municípios, permitindo maior capacidade de investimento e interiorização do desenvolvimento.

No âmbito dos esforços acerca da conservação ambiental da Amazônia, Manaus e região concentram as maiores áreas desmatadas no estado do Amazonas – à exceção do sul do estado –, de forma intimamente relacionada às dinâmicas e expansões urbanas, como abertura de estradas e a ampliação da agropecuária para abastecimento local. Ao considerar que as taxas de desmatamento na Amazônia vêm crescendo paulatinamente ao longo dos últimos anos, conforme apontado por estudos do Inpe,¹⁵ se faz fundamental combater práticas criminosas que levam à perda de cobertura florestal, como também elevar a compressão das dinâmicas sociais que levam ao desmatamento e a seu crescimento no território. A expansão urbana na Amazônia adiciona, assim, nova vertente aos impactos já existentes, comumente associados ao corte raso da floresta e à expansão da fronteira agrícola (arco do desmatamento) no Brasil. Essas características são observáveis no mapa 2.

MAPA 2

RM de Manaus: desmatamento acumulado na Amazônia Legal até 2015, sedes municipais e arranjos territoriais no estado do Amazonas



Fonte: FVA, 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. O Inpe, por meio do Prodes, aponta para o crescimento das taxas de desmatamento da Amazônia desde 2012. Em 2019, o desmatamento da floresta alcançou 9.762 km², maior taxa desde 2009. Disponível em: <http://terrabrasil.com.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>.

Essa realidade complexifica o entendimento da RM e leva à necessidade de entendimento e ampliação dos instrumentos existentes. A seguir são apresentados os instrumentos existentes sobre a política metropolitana na RM de Manaus.

2.1 Instrumentos existentes

Conforme a LC nº 60/2008¹⁶ (Estado do Amazonas, 2008), que cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RM de Manaus (CDSRMM), assim como o Fundo Especial da RM de Manaus (FERMM), a estrutura organizacional da Secretaria da RM de Manaus (SRMM) se divide entre a Secretaria Executiva, que conta com o FERMM, e o CDSRMM como entidades subordinadas.

Em seu art. 4º (LC nº 60/2008) o FERMM se estabelece como principal instrumento de financiamento e investimento em programas e projetos de interesse da RM de Manaus, assim como do estado e de seus municípios integrantes, entre os quais a melhora dos serviços públicos e a diminuição das desigualdades regionais. Por sua vez, no art. 5º da LC nº 52/2007, que estabeleceu a criação da RM de Manaus, estão estipuladas as atribuições do CDSRMM: elaborar o PDIRMM; e preparar e acompanhar a execução dos programas e projetos de interesse da RM, entre outros relativos à organização e estruturação do próprio CDSRMM e de outros assuntos interfederativos (Campêlo, 2019). Visando à criação e aplicação desses instrumentos foi criada a Secretaria Executiva do CDSRMM, respondendo diretamente à SRMM.

Apesar de criados há doze anos, tanto o CDSRMM quanto o FERMM não foram instrumentalizados ou colocados em exercício a ponto de cumprir com seu papel de estruturação da política metropolitana. Entre as ferramentas previstas, uma que merece atenção em sua execução pretérita diz respeito ao PDIRMM.

Essa alteração da estruturação apontada se refere ao fato de que, após o plano ter sido contratado pelo estado do Amazonas, elaborado e apresentado pela consultoria Vetec/Valente considerando um período de planejamento referente a 2010-2020, sua validade extinguiu-se com a LC nº 64/2009 (Estado do Amazonas, 2009). A mesma lei levou a RM de Manaus a acrescentar cinco municípios em sua composição poucos meses após a conclusão do PDIRMM, fazendo com que estudos, planejamento, proposições e instrumentos não mais fossem aplicáveis num território, agora, diverso e ampliado.

Dessa forma, é possível dizer que houve um esforço inicial por parte do governo do estado em relação não apenas à normatização da RM de Manaus, por meio de marco legal, como também pela criação de um PDI, que abarcou o

16. Regulamentada pela LC nº 131/2013.

levantamento de informações da RM e propôs formatos de compreensão da região, mediante diagnóstico, e também instrumentos de gestão a serem aplicados visando ao desenvolvimento da região. Contudo, nada disso foi aplicado. O mesmo vale para o FERMM, que, apesar de institucionalizado e com atribuições e objetivos claros, nunca possuiu aporte de recursos para a concretização das atividades previstas no PDI.

Por último, é de central importância frisar movimentos recentes levados a cabo pela nova administração do estado do Amazonas, relativos à sua reforma administrativa. Desde a posse do governador Wilson Lima, em janeiro de 2019, diversas reestruturações foram realizadas, entre as quais discussões sobre atribuições e responsáveis pela política territorial e urbana do estado. A reforma administrativa do estado do Amazonas (Lei Delegada nº 122/2019) extinguiu a SRMM como instância independente do corpo executivo do estado. Dessa forma, a responsabilidade sobre a política metropolitana em nível estadual passou a estar sob guarda da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Região Metropolitana (Seinfra) (Estado do Amazonas, 2019).

A extinção da SRMM, autônoma, e sua incorporação na pasta de infraestrutura leva a algumas reflexões. A primeira delas, o fato de que as discussões referentes à RM de Manaus passam a ter na construção/manutenção da infraestrutura seu ponto focal. Sem dúvida, a infraestrutura é importante para a região e uma melhora nos acessos e na conectividade digital teria um enorme impacto socioeconômico nos municípios que compõem a RM de Manaus. Porém, não é só de infraestrutura que a RM precisa. Entende-se que o recorte territorial da região, com complexidades de uma grande metrópole formada por pequenos municípios e rodeada por áreas protegidas, requer um conjunto de políticas que o olhar e o foco de uma secretaria de infraestrutura não consegue dar. A segunda reflexão é que a elaboração de um PDUI para a RM de Manaus precisará articular atores e recursos, fato que confere dificuldade ao processo, uma vez que nem sempre uma secretaria executiva consegue tal autonomia.

É interessante destacar ainda que, na reforma administrativa, cogitou-se a criação de uma secretaria de estado de cidades e territórios, na qual a inserção da questão metropolitana faria mais sentido. Seria interessante também que a questão interfederativa e de suporte à gestão urbana no Amazonas encontrasse lastro em uma secretaria específica, contudo isso não veio a ocorrer. A forma como o governo do estado irá desenvolver políticas e programas específicos para a RM de Manaus ainda é uma incógnita. O modo como esses novos arranjos institucionais irão convergir (ou não) para a elaboração do PDUI deverá ser atentamente acompanhado pela sociedade civil por meio do ORMM.

2.2 Inovação social e contribuições para o planejamento territorial e interfederativo

Ao considerar o momento em que a estruturação e o planejamento da metrópole se fazem inadiáveis e instrumentos jurídico-legais estão devidamente institucionalizados no cenário nacional, a promoção e o acompanhamento das discussões e da evolução referentes à RM de Manaus se tornam fundamentais. Nesse sentido, cabe citar esforços da sociedade civil e da academia que vêm contribuindo para a qualificação da discussão da natureza metropolitana na Amazônia, assim como para o acompanhamento da evolução das políticas públicas e a ampliação dos debates técnicos para a implantação dos instrumentos de gestão territorial interfederativos. Tendo em vista os pontos citados, a Fundação Vitória Amazônica (FVA), com o auxílio de uma extensa rede de instituições e profissionais parceiros, como professores da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), criaram em 2014 o ORMM.

De acordo com Monteiro (2019b), são objetivos centrais do ORMM:

- levantar e analisar dados;
- avaliar tendências e previsões relativas à consolidação da metrópole, considerando as características ambientais, sociais, econômicas, infraestruturais e político-institucionais do território;
- publicar e divulgar amplamente os resultados alcançados;
- implantar programas de educação comunitária e empoderamento social sobre questões de desenvolvimento urbano/rural;
- fortalecer a governança, diversificação e qualificação da participação em fóruns de debate e construção de políticas públicas; e
- promover atividades, mutirões e campanhas que promovam novos padrões sociais, econômicos e de participação social que, de fato, contribuam com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes e com o desenvolvimento sustentável da RM de Manaus.

Esses esforços partem do princípio do direito à cidade, segundo o qual o cidadão deve ter condições plenas e emancipatórias de crescimento. A cidade deve servir como promotora da vida em suas múltiplas dimensões, permitindo o pleno alcance das potencialidades de qualquer pessoa. Considerando o atual estado, em que se retomam discussões sobre a realidade metropolitana e o papel de alternativas de desenvolvimento e de melhora da qualidade de vida nas diversas ocupações humanas na floresta Amazônica, o ORMM se constitui em um laboratório interessante não apenas por suas propostas e formato como também pelo seu comprovado histórico de atuação.

Desde a sua estruturação, o observatório congrega diversos pesquisadores e parceiros para guiar seu trabalho pela RM de Manaus. Seus trabalhos se organizam por meio da secretaria executiva, coordenada pela FVA, contando com diversos grupos orientados para o fortalecimento de pesquisas e estudos sobre a região, além de eventos para a popularização e engajamento ao redor de diferentes temas.

Os grupos de trabalho se dividem entre mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, transparência no governo, mobilidade, dinâmicas metropolitanas e turismo.¹⁷ Dentro de cada linha dessas o ORMM desenvolveu estudos, trabalhos e comunicações de forma a qualificar a discussão técnico-científica sobre políticas públicas e munir tomadores de decisões com informações precisas e questões emergentes.

Da frente técnica de produção de levantamentos cartográficos é possível citar o mapeamento da evolução do desflorestamento e da expansão urbana das sedes municipais da RM de Manaus, que ilustra as discussões deste texto. Trata-se de uma importante contribuição para a proposição de um sistema de monitoramento de riscos socioambientais da região, visando ao subsídio de políticas públicas adequadas à mitigação dos impactos negativos causados por desastres associados a ameaças naturais e antropogênicas (Santos Junior, 2018).

Vale citar, ainda, momentos relativos à articulação política, como a realização do seminário Gestão de Recursos Hídricos do Amazonas, produzido pelo ORMM, o qual possibilitou o envolvimento com a estruturação e discussão sobre a política estadual de gerenciamento de recursos hídricos, fatos que possibilitaram concretos subsídios ao Plano Estadual de Recursos Hídricos por parte da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e o fortalecimento de seu primeiro Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do estado, o rio Tarumã-Açu. Outro resultado do seminário foi a redação da *Carta das Águas de Manaus: pelo fortalecimento da gestão participativa dos recursos hídricos no Amazonas* (ORMM, 2018).¹⁸

Outro momento de central importância foi a realização de um seminário em parceria com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) para a construção social e participativa de diretrizes para orientação da política estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação. Como resultado foi apresentada a *Carta das Ciências do Amazonas: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido* (Schor *et al.*, 2018).

É possível identificar tanto as cartas quanto o evento como um momento importante, uma vez que vieram definir a capacidade das organizações sociais de

17. Vale citar que boa parte da estrutura de governança e produção acadêmica do ORMM deriva da realização e dos resultados do I Simpósio do ORMM, que reuniu especialistas locais e nacionais sobre a realidade manauara e amazonense, assim como acerca da política metropolitana.

18. Disponível em: <<http://www.observatoriomm.org.br>>.

imputar reflexões e consolidar proposições referentes à gestão de políticas públicas no estado do Amazonas. A então presidente do ORMM e da SBPC/Amazonas, Tatiana Schor, veio a se tornar secretária executiva de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Amazonas e contribuiu no processo de planejamento do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019), o qual veio a incorporar pontos realçados em ambos os processos.

A seguir são apresentados alguns estudos e resultados provenientes de trabalhos do ORMM. Assim como maior explicação do funcionamento da gestão interfederativa na RM de Manaus.

2.3 Breve diagnóstico e os avanços da política metropolitana na RM de Manaus

Diante das normativas previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), assim como no Estatuto da Metrópole, todo município pertencente a RMs deve formular seu Plano Diretor (PD), bem como compatibilizá-lo ao PDUI, quando existente. O levantamento do perfil dos municípios brasileiros (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic) de 2015 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que entre os treze municípios que compõem a RM de Manaus, apenas dois não possuem PD (quadro 1).

QUADRO 1
RM de Manaus: existência de PD nos municípios (2008-2015)

Municípios	PD (ano)
Autazes	Sim (-)
Careiro	Sim (2008)
Careiro da Várzea	Sim (2015)
Irlanduba	Sim (2006)
Itacoatiara	Sim (2011)
Itapiranga	Sim (2012)
Manacapuru	Sim (2006)
Manaquiri	Não
Manaus	Sim (2014)
Novo Airão	Sim (2012)
Presidente Figueiredo	Sim (2006)
Rio Preto da Eva	Sim (2014)
Silves	Não

Fonte: IBGE. Disponível em: <<https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2015>>. Elaboração dos autores.

O município de Silves não possui PD e o de Manaquiri está em processo de elaboração.¹⁹ Os municípios que formularam seus PDs anteriormente à criação e à regulamentação da RM de Manaus (nos anos de 2007 e 2009), os instituíram em primeira instância pela quantidade populacional e, mais tenuemente, pela dinâmica socioeconômica, seguindo indicações previstas no Estatuto da Cidade. Manaus, por exemplo, teve seu primeiro PD elaborado em 2002, anteriormente à instituição da RM e com atualização em 2014 por meio da LC nº 2 de 2014 (Manaus, 2014).

No ano de 2006 foram elaborados os PDs de Iranduba, que é o município mais próximo da sede metropolitana; Manacapuru, caracterizado pela forte atividade pesqueira; Presidente Figueiredo, caracterizado tanto pela presença de mineração e da usina hidrelétrica de Balbina, ambas responsáveis por significativos dividendos ao município, quanto pelo proeminente turismo local e regional; e Itacoatiara, que teve seu plano atualizado em 2011. O município de Careiro teve seu PD criado em 2008, mas passou a pertencer a RM de Manaus somente em 2009, por meio da Lei Promulgada nº 64/2009.

O PD de Manaus ressalta o seu *status* de município metrópole como forma de valorização estratégica para o desenvolvimento regional. A atualização ocorrida em 2014 estabeleceu funções públicas do município no contexto metropolitano, as quais podem até mesmo ser consideradas como diretrizes para o planejamento interfederativo. Algumas dessas funções previstas são: i) participação em planos e programas acerca da RM de Manaus; ii) articulação interinstitucional, mecanismos de articulação administrativa com os municípios vizinhos – como forma de fomentar a economia metropolitana e a integração de funções e serviços de interesse comum; iii) fortalecimento dos agentes econômicos; iv) articulação com instituições, cooperativas e associações de pequenos produtores; v) transporte intermodal em relação aos municípios limítrofes; e vi) reorganização logística (de carga) entre os municípios da região.

Fato que dificulta a análise dos instrumentos de gestão municipal das demais cidades da RM de Manaus é a não disponibilização em formato digital, sendo possível acessá-los apenas por meio físico, o que leva à exigência de presença local e estreita articulação junto aos municípios em questão. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a disponibilização de dados sobre os municípios é, muitas vezes, restrita e se faz necessária a coleta de dados *in situ* para o devido levantamento.

A inexistência do PDUI para a RM de Manaus, assim como a ausência de uma base de dados regional e as dificuldades de acesso aos PDs dos municípios da região levam à impossibilidade de se estabelecer um debate entre os planos locais

19. Dado levantado no município de Manaquiri no primeiro semestre de 2019 por meio do projeto Caravana do ORMM.

e regional para se discutir a coerência de gestão interfederativa e, até mesmo, em primeira instância, se atualizar um diagnóstico efetivo, em complemento ao primeiro PDI, efetuado em 2009. Essa necessidade de convergência de políticas será um enorme desafio à gestão da RM de Manaus.

A dificuldade de comunicação e acesso à informação foram alguns dos fatores que motivaram a criação do projeto Caravana do ORMM, o qual consistiu no levantamento de dados e na realização de audiências públicas em quatro municípios que foram inseridos em 2009 à RM de Manaus (Lei Promulgada nº 64/2009): Careiro, Manaquiri, Silves e Itapiranga. O projeto foi realizado em parceria com pesquisadores da Ufam, da UEA, do poder local dos respectivos municípios, assim como contou com aporte de monitores locais para condução de pesquisa quali-quantitativa e para realização de audiências junto às comunidades. O levantamento de dados ocorreu por meio de entrevistas com diferentes atores locais, como autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, empresários, agentes de turismo e de segurança pública, representantes de associações e da sociedade civil de forma geral. Outro recurso utilizado para coleta de dados se deu com os esforços de preenchimento de um extenso questionário quantitativo acerca de informações sobre cada município, no qual constavam questões sobre caracterização geral do município, atividades econômicas, uso do solo, mobilidade, educação superior, população indígena, aspectos culturais, características socioambientais, entre outras. A Caravana do ORMM permitiu estabelecer um rico escopo de dados que pode ser analisado, possibilitando extrair informações peculiares capazes de fazer compreender a dinâmica que circunscreve essa metrópole Amazônica, em especial os municípios que foram mais recentemente adicionados ao arranjo metropolitano manauara.

Um estudo preliminar desses dados apontou que a prática de extrativismo de recursos florestais é uma característica presente em todos os municípios, tanto como atividade econômica quanto de reprodução sociocultural. Outros dados, entretanto, mostraram que existem dificuldades de escoamento dos produtos extrativistas, bem como da agricultura dos pequenos produtores locais, o que se deve, sobretudo, à falta de planejamento logístico, de apoio institucional e a fragilidades de infraestrutura, que comprometem a dinâmica local, principalmente diante de eventos ambientais extremos e das flutuações características no regime de chuvas entre as estações de seca e cheia dos rios.

Também foi possível constatar, nos quatro municípios visitados, baixo corpo efetivo na segurança pública, ausência de saneamento básico, presença de lixões a céu aberto, ausência de transporte público inter e intramunicipal e baixa diversificação de fontes de geração de renda, além de carência de assistência técnica ao produtor rural. Atividades relativas à geração de renda e dinamismo

econômico local se devem, sobremaneira, à presença de atividades externas à dinâmica local, sendo muitas vezes financiadas por instituições do terceiro setor e empresas privadas ou mesmo pelos governos estadual e federal.

Observou-se uma tendência na concentração da população nas sedes dos municípios e expansão recente da área urbana. Ademais, as pesquisas denotaram a expectativa de diferentes atores locais sobre o repasse de verba para os municípios pertencentes à RM de Manaus, na espera de melhoria no orçamento municipal e do financiamento de projetos exitosos, caso haja uma efetivação da política metropolitana por meio do PDIU e de seus demais instrumentos. Algo que não passou despercebido na caravana foi o fato de haver, em alguns casos, o desconhecimento por parte de gestores públicos e demais atores entrevistados sobre o pertencimento do município à RM, o que aponta para ausência de articulação entre as escalas estadual e municipal, assim como levanta questionamentos sobre o instrumento e sua capacidade de efetiva capilaridade. Esse fato mostra como a RM de Manaus existe muito mais como potencialidade futura do que como recorte territorial do presente.

Dentro do planejamento do ORMM e de seus parceiros, juntamente ao forte anseio de fortalecer o debate sobre o planejamento da RM de Manaus e a efetiva aplicação de seus instrumentos de gestão metropolitana, sobretudo a elaboração do PDIU e seus desdobramentos, foi realizado, no auditório da UEA, no primeiro semestre de 2019, o II Simpósio do ORMM. Entre os objetivos da reunião, pode-se destacar: i) elucidar a sociedade amazonense acerca dos princípios da política metropolitana nacional; ii) alinhar expectativas pelo desenvolvimento da RM de Manaus e apresentar gargalos e potencialidades de Manaus e região; e iii) construir orientações de cunho social e político de forma a orientar os governos municipais e estadual quanto à proposição de um novo modelo de desenvolvimento, adequado às especificidades socioambientais da região.

O simpósio repercutiu em diferentes meios de comunicação, assim como serviu como local de debate acerca das dinâmicas intrametropolitanas, em especial com relação ao compartilhamento de informações. Foi marcado pela presença de autoridades públicas de diferentes níveis federativos, pesquisadores regionais e nacionais, técnicos de diversas áreas da gestão pública, servidores públicos, estudantes e organizações da sociedade civil, o que proporcionou discussões qualificadas sobre realidade metropolitana, desenvolvimento regional, planejamento e gestão do território metropolitano à luz dos desafios que as singularidades geográficas, sociais, ambientais e econômicas que configuram a RM de Manaus imputam. Ademais, o simpósio viabilizou a elaboração da *Carta da Região Metropolitana de Manaus* (Monteiro, 2019c), que teve como intuito a construção conjunta de um plano de ação inicial, bem como a proposição de

diretrizes e orientações para o poder público na escala municipal e estadual e na construção institucional das relações interfederativas. A carta foi construída ao final do simpósio, com a presença de pessoas de diferentes municípios e trajetórias diversas, assim como contou com a condução de especialistas na gestão metropolitana.

As orientações levantadas pelo público presente foram divididas em quatro grupos, com subtópicos, a saber: delimitação de FPICs que justifiquem a RM de Manaus, e que facilitem sua gestão; aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole, para o fortalecimento da governança metropolitana frente às necessidades existentes; aprimoramento da estrutura do CDSRMM; e fomento à participação social no processo de acompanhamento da política metropolitana. Dessa forma, é possível dizer que, apesar de a RM de Manaus se encontrar em momento de redefinição de governança no que diz respeito a sua política metropolitana e necessidade de ação em prol de um melhor funcionamento interfederativo, em favor da solução de funções públicas comuns, há interesse, por parte da população, na aplicação de instrumentos, assim como de suporte técnico qualificado, o que pode auxiliar o desenvolvimento regional. Acredita-se, então, que o momento seja propício para fortalecimento da pauta e como evolução da política metropolitana na região.

3 CONTEXTO ESPACIAL DA RM DE MANAUS, CONFLITOS E USO DO SOLO

Apresentamos nesta seção uma análise sobre características urbanas diferenciais na Amazônia brasileira assim como na RM de Manaus, de forma a complementar o estudo e conceituar sua unicidade. Desse modo, separamos esta parte do texto nos seguintes itens: propostas iniciais de tipologias urbanas; crescimento das manchas urbanas; hidrografia e mobilidade; e dinâmica territorial.

3.1 Tipologias municipais e formas de acesso

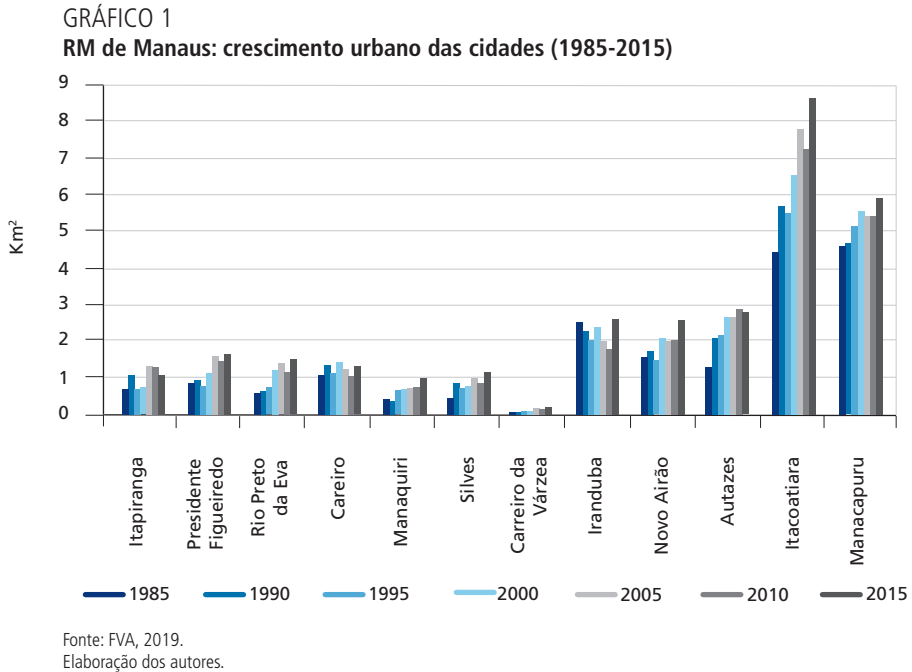
De forma a correlacionar questões de ordem intra e intermunicipais, com microrregiões estruturadas em redes urbanas, torna-se necessário construir uma tipologia de cidades e seus padrões de urbanização específicos para a RM de Manaus. Logo, parte importante da contribuição do ORMM foi a criação de tipologia municipal específica para a realidade amazônica, de acordo com as formas de acesso à cidade, seja por transporte rodoviário, fluvial ou misto, assim como seu papel dentro das macrodinâmicas regionais, quando presentes, características marcantes da rede de cidades na Amazônia.

Segue uma proposta de classificação feita pelo ORMM com base na forma de acesso possível aos municípios da RM de Manaus.

- Presidente Figueiredo, Rio Preto, Itapiranga, Manaquiri e Autazes: cidades de acesso primário rodoviário. Suas manchas urbanas estão localizadas próximas a rodovias. São cidades de dinâmicas especiais voltadas às atribuições geográficas de seus territórios e podem ser caracterizadas numa tipologia urbana como: *cidade de acesso intermodal com dinâmica urbana*.
- Manacapuru, Itacoatiara e Iranduba: cidades de acesso intermodal (flúvio-rodoviário). Ponto final de rodovias, com economia voltada ao abastecimento de sua região de influência, consideradas como cidade média para o estado do Amazonas. Têm suas dinâmicas fortemente ligadas aos rios Solimões e Amazonas e podem ser caracterizadas numa tipologia urbana como: *cidade ribeirinha de acesso intermodal, com dinâmica urbana de abastecimento local*.
- Novo Airão e Careiro Castanho: cidades de acesso intermodal (fluvial-rodoviário), com dinâmica econômica voltada para o turismo, e dinâmicas ambientais ligadas a mosaicos de UCs. Sua tipologia urbana pode ser caracterizada como: *cidade de dinâmica ambiental com forte influência local e microrregional*.
- Silves e Careiro da Várzea: cidades de acesso intermodal obrigatório, via rodovia e travessia de balsas para a sede urbana. Podem ser caracterizadas quanto à tipologia urbana como: *cidade ilha de dinâmica externa*.
- Manaus: cidade sede metropolitana com mais de 2 milhões de habitantes, com economia voltada para produção industrial e abastecimento regional.

3.2 Crescimento da mancha urbana

Neste ponto, buscando maior entendimento sobre a constituição territorial de cada cidade, torna-se necessária a identificação e análise histórica do crescimento das manchas urbanas da RM de Manaus. O gráfico 1 mostra como foi o crescimento urbano dessas cidades, à exceção de Manaus, entre 1985 e 2015, com dados de sensoriamento remoto calculados pela FVA. Apesar de todas as cidades apresentarem crescimento em sua área urbana, destaca-se o crescimento de Itacoatiara e Manacapuru, como cidades médias, e de Careiro da Várzea e Silves como cidades pequenas. No caso de Silves, especificamente devido à abertura da exploração do gás natural na Bacia do Azulão pela empresa Eneva em 2019, tem-se a expectativa de que nos próximos anos haja um crescimento populacional significativo, intensificando o padrão já existente de leve crescimento.



3.3 Hidrografia e mobilidade

As dinâmicas territoriais urbanas na RM de Manaus têm relação direta com a hidrografia, uma vez que a maioria das cidades surgiram ao longo dos grandes rios e, ao longo do tempo, devido à abertura de rodovias e demais infraestruturas viárias, voltaram-se à via terrestre. Atualmente, na região, a grande rede de transporte de pessoas e mercadorias por meio fluvial ainda é de central importância, porém esse modal de acesso vem sendo substituído aos poucos pelo rodoviário, com a expansão de estradas, ramais e estradas vicinais, quando presentes.

A rede rodoviária no estado do Amazonas encontra-se fortemente localizada ao redor da RM de Manaus, conectando os municípios próximos. Com a exceção dessa RM, poucas são as cidades no estado com conexão rodoviária, localizadas sobremaneira mais ao sul, próximo a Rondônia, com conexão mais rápida a Porto Velho.²⁰

O modal fluvial, no entanto, destaca-se como importante marco cultural de conectividade de comunidades mais isoladas, assim como pela existência de diversas funcionalidades (moradia, transporte bovino, transporte de combustível, turismo) e tipos de embarcações (voadeiras, recreios, batelões, bajaranas etc.).

20. Municípios como Apuí, Humaitá e Lábrea.

Na figura 1, pode-se observar uma cena cotidiana de áreas portuárias na região Amazônica: diferentes embarcações atracadas no porto oficial da cidade, com alguns recreios, embarcações maiores, próprias para o transporte de mercadorias e passageiros com viagens de longa duração, muitas vezes, de vários dias, as quais possuem destinos variados e são responsáveis por fluxos oriundos dos interiores próximos ou distantes e até de outros estados.

É comum que portos oficiais tenham sido construídos sem que se considerassem as especificidades microrregionais, onde as pequenas e médias embarcações são os laços que fortalecem as conexões urbanas e os fluxos que regem a economia da região, constituindo o que Bartoli (2017) chamou de Sistema Territorial Urbano-Ribeirinho (STUR).

FIGURA 1
Área portuária de Manaus

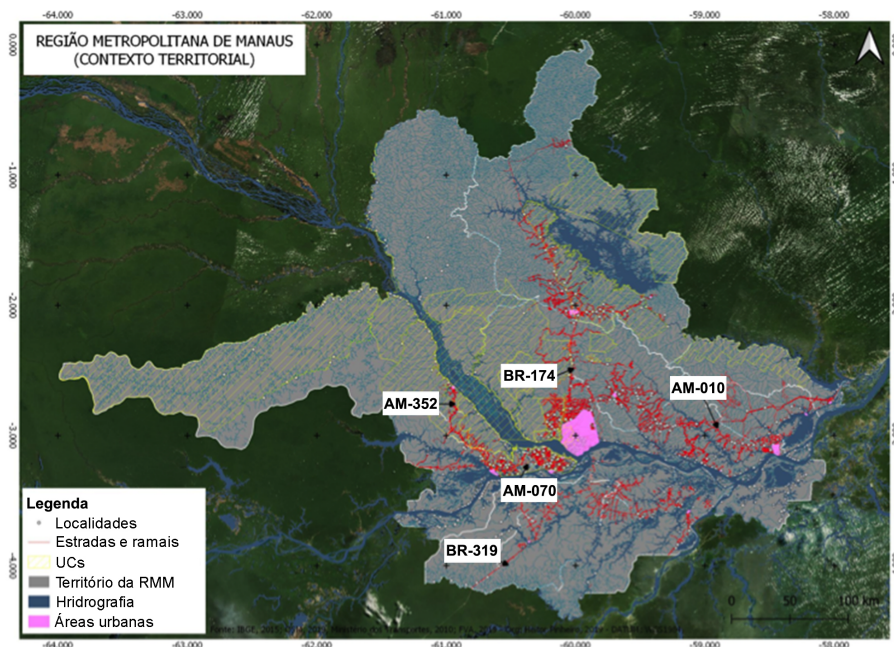


Fonte: Ana Claudia Jatahy. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

O marco da integração da RM de Manaus como estrutura territorial se deu a partir da conexão entre as margens do rio Negro, feita por meio da ponte Jornalista Phelippe Daou, inaugurada em 2011, favorecendo, primeiramente, a expansão da mancha urbana sobre os territórios antes ocupados pela produção de hortifrutigranjeiros no município de Iranduba (Sousa, 2015). As antigas conexões com a capital, por via rodoviária, eram até então realizadas apenas via BR-174, até Boa Vista/Roraima, e AM-010, conectando as cidades de Itacoatiara, Silves, Rio Preto da Eva e Itapiranga, todas localizadas na margem esquerda dos rios Negro e Amazonas, e, mais recentemente, via AM-070, até Manacapuru, em processo de duplicação, e AM-352, até Novo Airão, ambas na margem direita do rio Negro, o que, antes da abertura da ponte, obrigava a travessia do rio por balsas até Cacau

Pirera. Pode-se definir que os eixos de expansão urbana e agrícola na região estão fortemente ligados a processos de desmatamento ao longo das estradas. No mapa 3, é possível visualizar as manchas urbanas (cerca de 1% da área total da RM de Manaus), a malha viária total existente, a hidrografia da região e as UCs localizadas na região.

MAPA 3
RM de Manaus e seu contexto territorial



Fonte: FVA, 2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.4 Dinâmica territorial

A necessidade desses aglomerados urbanos de abastecimento e políticas de fomento à produção rural baseadas em formas tradicionais de agricultura propiciou a abertura de novas áreas de produção agrícola vinculadas a ramais em áreas de terra firme, longe do transporte fluvial. Em conjunto com a expansão das áreas de produção rural, as áreas de extração de recursos naturais nas proximidades de estradas e ramais levou ao aumento do desmatamento no entorno das cidades.

Essas atividades criam a necessidade de desenvolvimento de uma nova explicação das relações de mercado regional na Amazônia. Assim, é possível

partir de um entendimento fundamentado em dinâmicas em rede, para outro, mais complexo, que indica e se debruça sobre sistemas, conforme proposto por Schor *et al.* (2018) na descrição dos STURs, como um sistema mediador situado entre lógicas organizacionais mercantis (comércio e processamento) que drenam recursos naturais. Esse entendimento vem ao encontro de ideias propostas por Castro (2008), ao elucidar que sempre houve associação entre demandas por bens e serviços em relação à urbanização e sua dinâmica demográfica.

Nesse contexto, é válido indicar não somente a funcionalidade das cidades como nós de relação no espaço como também outros aglomerados humanos (vilas, comunidades, localidades etc.) como pontos de funcionalidade ímpar para a conjuntura funcional da região. Dessa forma, em Manaus e região, a complexidade das relações entre os núcleos urbanos e as demais localidades no interior dos municípios, assim como dos municípios em relação à floresta e à extração de recursos naturais, fomenta o surgimento de um entendimento novo quanto à natureza metropolitana da região – efetivo não somente pela conurbação entre as manchas urbanas, em processo de formação entre Manaus e Iranduba, mas também pela densa rede de oferta de bens e serviços que abastecem as sedes urbanas, e estas, por sua vez, Manaus, de produtos florestais e também importados.

Ressalta-se que a função territorial de uma cidade é dada pelo seu nível de influência e atração, com base no oferecimento de produtos e serviços. Ou seja, a importância territorial dessas cidades tem relação com a atração exercida pela mancha urbana devido ao oferecimento de uma gama de produtos e serviços não oferecidos em centralidades de menor peso (vilas, comunidades e localidades). Os serviços essenciais para justificar a formação dos STURs são as redes mercantis (madeira, insumos agrícolas, construção civil etc.), sendo que estes, por sua vez, existem em função do padrão de urbanização que ali deu origem à cidade e pelas dinâmicas sociais características da região. Esses padrões de urbanização modificam o espaço geográfico, gerando a evolução da paisagem e dos processos de urbanização.

Segundo Amaral, Câmara e Monteiro (2001), existem alguns padrões de urbanização na Amazônia, os quais podem ser divididos conforme a seguir.

- Urbanização espontânea: ação indireta do Estado – estradas e incentivos fiscais, povoados e vilas dispersos dominados por centros regionais e ausência de cidades médias. Amazônia oriental e sudeste do Pará: Imperatriz, Araguaína, Conceição do Araguaia e Marabá são os grandes centros de entrada e redistribuição de migrantes.
- Urbanização dirigida: executada pelo Estado ou companhias colonizadoras. Fundamentada no urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr), que consistia de

um sistema de núcleos urbanos-rurais hierarquizados. Rondônia e Transamazônica pelo Estado e Sinop e Alta Floresta (Mato Grosso) por colonização privada.

- Urbanização por grandes projetos minerais e madeireiros: fronteira de recursos isolada, desvinculada com a região, parte de organização transnacional. Dependem de bases urbanas para instalações, residência de trabalhadores nas *company towns* (cidades ou vilas operárias), complementada por aglomerados subnormais que abrigam a mão de obra temporária e não especializada.
- Urbanização em áreas tradicionais: mantém o padrão onde o centro comanda uma rede dendrítica. No caso da região alvo do estudo, todos esses modelos contribuíram de alguma forma para o crescimento urbano e para o surgimento de novos aglomerados humanos.

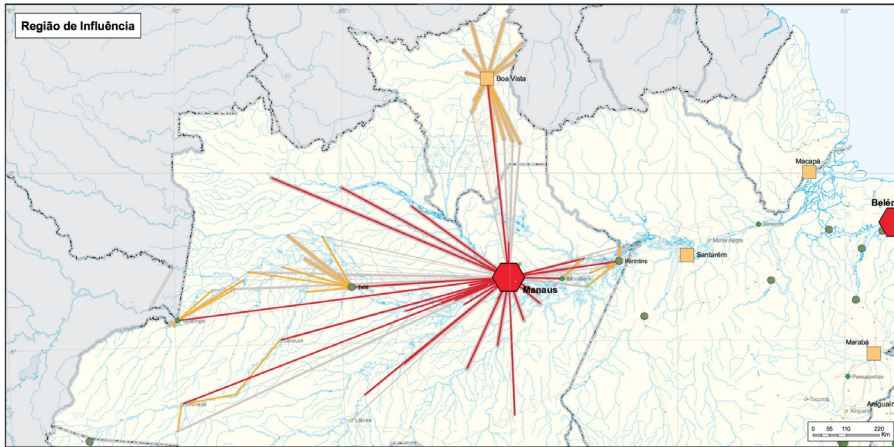
No caso da RM de Manaus, todos esses padrões podem ser encontrados, fortalecendo a diversidade do surgimento do fenômeno urbano na região. Esse crescimento, planejado ou espontâneo, gera inúmeros conflitos e problemas, alguns de difícil resolução. Neste ponto é necessário debruçar sobre como conciliar a urbanização atual na Amazônia a processos de conservação ambiental, assim como sobre a possibilidade de outro tipo de desenvolvimento urbano que seja apropriado para a realidade amazônica. Tal entendimento possui potencial para criação de um novo paradigma de desenvolvimento que permita a conciliação da conservação da biodiversidade a novos processos de desenvolvimento socioeconômicos.

Para se aprofundar sobre o entendimento de Manaus e região é preciso entender sua localização na Amazônia e sua rede de influência direta. Nesse sentido, a publicação *Região de Influência das Cidades* (IBGE, 2008) é de grande valia. No mapa 4 é possível entender a região de influência de Manaus no ano de 2007.

Sendo uma capital que abastece toda a sua região de entorno, inclusive o estado de Roraima, Manaus amplia sua região de influência localmente com a instalação de vias de acesso que se espalham por toda a RM. O fluxo de mercadorias e pessoas, já existentes antes da ponte sobre o rio Negro, se fortalece, diminuindo as distâncias e aumentando a capacidade de carga. Os municípios de Iranduba, Manacapuru e Novo Airão, antes interligados por balsas, agora possuem conexão direta por estrada. Seus territórios, marcados tradicionalmente por uma extensa produção agrícola e pesqueira, são transformados devido à reorganização do uso do solo por meio de loteamentos para habitação e especulação imobiliária, transformando-se em bairros de Manaus devido a sua proximidade com a capital (especialmente Iranduba). Também atraem novos investimentos por meio da urbanização direcionada do estado e de iniciativas privadas, como a duplicação

da rodovia AM-070, o início da construção da cidade universitária e o surgimento de diversos imóveis habitacionais e de lazer e/ou serviços.

MAPA 4
Manaus: região de influência das cidades (2007)



Fonte: IBGE (2008).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Atualmente, outros processos estão em vias de surgimento, como novas dinâmicas rurais que proporcionam o surgimento de pequenos e médios produtores agrícolas próximos à capital. Os municípios de Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo e Itacoatiara tornam-se potenciais produtores e fornecedores de produtos para a região. Também se destaca a proposta de fortalecimento da produção na região do Careiro Castanho por intermédio da reconstrução da rodovia federal BR-319.

Ao longo dessa discussão sobre a natureza metropolitana de Manaus, construímos reflexões que consubstanciam entendimentos inerentes à natureza urbana da Amazônia. A institucionalização da RM de Manaus é complexa e passa pela adaptação a uma realidade única cuja discussão sobre efetividade de instrumentos interfederativos se faz, ainda, em fase inicial de aplicação. Fica evidente que não apenas a implantação da política metropolitana é necessária para fomentar maior equidade no que tange ao desenvolvimento regional, que respeite o contexto amazônico, como também é fundamental a expansão de redes de pesquisa e estudo que permitam maior compreensão da realidade urbana e ribeirinha da região. Tais estudos devem se debruçar sobre esforços já realizados assim como sobre redes de trabalho existentes e qualificadas como demonstrado por meio do ORMM, que congrega profissionais das universidades locais e demais atores sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo após sua criação, a RM de Manaus contou com um esforço inicial de estruturação que se configurou não apenas na redação e promulgação de um arcabouço legal que definiu sua abrangência e funções como também com um PDI elaborado entre 2008 e 2009. Contudo, conforme exposto, a inserção de novos municípios à RM no ano de 2009 (Autazes, Careiro, Itapiranga, Manaquiri e Silves) levou à não aprovação do estudo e, de certa forma, ao congelamento dos trabalhos relativos à consolidação da política metropolitana na região, uma vez que o instrumento passou a representar uma realidade incompleta da metrópole.

A atual gestão do estado do Amazonas transferiu as atribuições de gestão da RM de Manaus (condução do PDUI, gestão do FERMM e do CDSRMM) para a então criada Seinfra. Porém, o PPA 2020-2023, aprovado em dezembro de 2019 (Lei Estadual nº 5.055/2019) não deixa clara a alocação de recursos específicos para a condução da política metropolitana ou para a realização do PDUI. Ademais, apesar da existência de instrumentos de gestão e governança (fundo e conselho), a condução da política metropolitana não existe na prática, não havendo nomeação de conselheiros, tampouco reuniões do CDSRMM entre os municípios da região e outras partes interessadas.

Dessa forma, apesar dos movimentos realizados pelo governo estadual, com subsídio de estudos e esforços da sociedade civil organizada, ainda não há sinalização quanto a uma concreta alocação de recursos e, assim, sobre o início de trabalhos referentes à política metropolitana, seja por meio da elaboração de seu PDUI, seja por meio andamento dos trabalhos da Secretaria Executiva do CDSRMM e do FERMM. Assim, consideram-se entraves centrais para a elaboração do PDUI a alocação de recursos específicos para sua criação e, principalmente, a visualização e compreensão de sua importância como estrutura, disposição de instrumentos e processo de gestão territorial, que pode e deve servir como insumo fundamental à interiorização do desenvolvimento na Amazônia, como fortalecedor das dinâmicas econômicas e sociais locais alinhadas à conservação ambiental.

É importante considerar os esforços da sociedade civil organizada, em especial da FVA e do ORMM, como fomentadores da discussão urbana na RM de Manaus, bem como os esforços referentes à consolidação da política metropolitana, deixados claros com a produção de dados, a promoção de diversos debates em níveis local, regional e estadual, o compartilhamento de informações junto à sociedade, assim como a redação e a entrega de recomendações técnico-políticas elaboradas com a sociedade, exemplificados no II Simpósio do ORMM (2019), que deu fruto à redação da *Carta da Região Metropolitana de Manaus*.

A RM de Manaus é caracterizada pelas suas singularidades geográficas, econômicas e sociais e traz em seu bojo dilemas como a conciliação entre o

desenvolvimento econômico e o fortalecimento da conservação da Amazônia, de modo que permita, de fato, a concretização de um espaço urbano capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento humano e a manifestação de sua diversidade cultural. Os fatores que designam a RM de Manaus trazem uma demanda por um planejamento que vá além de somente cumprir o determinado no marco teórico legal imposto à condução da política metropolitana. Ela se faz necessária como grande parlamento de discussão sobre problemas comuns e interfederativos que venham possibilitar o entendimento e a construção de alternativas de estruturação e desenvolvimento territorial alicerçados nas características amazônicas, assim como permitir uma efetiva melhora da qualidade de vida regional.

Por fim, o entendimento do funcionamento real do aparato técnico e legal da RM de Manaus depende diretamente de estudos que possam abarcar a ampla gama de sistemas territoriais que formam a rede urbana e considerem sua singularidade. O investimento em políticas públicas, pesquisas e o fortalecimento de iniciativas da sociedade civil é de suma importância para a manutenção de atividades em parceria com as instituições envolvidas no processo. Ressalta-se, ainda, que as políticas públicas para a RM de Manaus devem ser construídas de forma participativa e específicas ao desenho da região.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. Análise espacial do processo de urbanização na Amazônia. *In*: INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. (Org.). **Programa de Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas: ação “métodos, modelos e geoinformação para a gestão ambiental”**. Brasília: Inpe, 2001.

BARTOLI, E. **O retorno ao território a partir da cidade: sistemas territoriais urbano-ribeirinhos em Parintins (AM)**. 2017. 297 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 1966.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018.

CAMPÊLO, M. SRMM: Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus. *In: SIMPÓSIO DO OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS*, 2., 2019, Manaus, Amazonas. **Anais...** Manaus: FVA; ORMM, 2019. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/sormm/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In: _____*. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar nº 60, de 29 de fevereiro de 2008. Cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus – SRMM e institui o Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 29 fev. 2008.

_____. Lei Complementar nº 64, de 30 de abril de 2009. Modifica o artigo 1º, *caput* da Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 30 abr. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MANAUS. Lei Complementar nº 2, de 16 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus**, Manaus, 16 jan. 2014.

MONTEIRO, A. S. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Manaus**: instrumento inadiável. Manaus: ORMM; FVA, 2019a. (Nota Técnica, n. 2).

_____. **Observatório da RMM**: conscientização pública, ação cidadã e articulação interinstitucional. Manaus: FVA, 2019b. (Nota Técnica, n. 1).

_____. **Carta da região metropolitana de Manaus**: pelo novo desenvolvimento da RMM. Manaus: ORMM; FVA, 2019c.

ORMM – OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS. **Carta das águas de Manaus**: fortalecimento da gestão de recursos hídricos do Amazonas. 1. ed. Manaus: ORMM, 2018.

SANTOS JUNIOR, M. A. dos *et al.* Mapeamento para o monitoramento de riscos socioambientais na região metropolitana de Manaus. **Revista de Administração Municipal**, n. 293, p. 30-50, maio 2018. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram_293.pdf>.

SANTOS, T. V. dos. Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 40, p. 865-890, 2017.

SATHLER, D.; MONTE-MÓR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. de. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Nova Economia**, v. 19, n. 1, p. 11-39, 2009.

SCHOR, T. *et al.* Apontamentos metodológicos sobre o estudo de cidades e de rede urbana no estado do Amazonas, Brasil. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap**, v. 9, n. 1, p. 9-35, jan./jun. 2016.

SCHOR, T. *et al.* (Org.). **Carta das ciências do Amazonas: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido**. Manaus: FVA, 2018. Disponível em: <<https://www.observatoriorimm.org.br/publicacoes/cartas/carta-das-ciencias-do-amazonas/>>.

SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, p. 99-113, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 ago. 2018.

SILVA, P. R. de F. O espaço e tempo na fronteira Amazônica. In: SILVA, P. R. de F.; OLIVEIRA, R. da S. (Org.). **Roraima, 20 anos: geografias de um novo estado**. Boa Vista: Editora UFRR, 2008.

SOUSA, I. dos S. **A ponte rio Negro e a reestruturação do espaço na Região Metropolitana de Manaus: um olhar a partir de Iranduba e Manacapuru**. 1. ed. Manaus: Editora UEA, 2015. 176 p.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 out. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967. Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 1967.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

CAMPOS, R. R. de. A natureza do espaço para Milton Santos. **Geografares**, n. 6, p. 155-165, 2008.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007. Institui a Região Metropolitana de Manaus e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 30 maio 2007.

_____. Lei Delegada nº 122, de 15 de outubro de 2019. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, 15 out. 2019.

_____. Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual do Estado do Amazonas para o período de 2020-2023. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 27 dez. 2019.

SCHOR, T.; AZENHA, G. S.; BARTOLI, E. Urbanização contemporânea na Amazônia brasileira: mercados de comida, domicílios multisitiados e modo de vida ribeirinho. **Confins**, n. 37, p. 156-182, 2018.

SCHOR, T.; OLIVEIRA, J. A. de. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira. **ACTA Geográfica**, edição especial, p. 15-30, 2011.

