

A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA

Entendimentos práticos de Manaus e sua Região Metropolitana

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA

Entendimentos práticos de Manaus e sua Região Metropolitana

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA

Entendimentos práticos de Manaus e sua Região Metropolitana

O processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança do plano, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo

COMPONENTE

B

Relatório de Pesquisa



ipea

COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail:* <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luis Gustavo Vieira Martins

Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares

Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail:* <sara.tavares@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Artur Sgambatti Monteiro

Pesquisador associado ao *Institute for Advanced Sustainability Studies* (IASS). Bolsista da Fundação Alexander von Humboldt. Consultor/analista de projeto e pesquisa da Fundação Vitória Amazônica (FVA). Membro do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM). *E-mail:* <arturmonteiro@gmail.com>.

Lyvia Amado de Oliveira

Consultora da FVA. Membro do ORMM. *E-mail:* <lyviaamado@gmail.com>.

Heitor Paulo Pinheiro

Consultor/analista de projeto e pesquisa da FVA. Membro do ORMM. *E-mail:* <pinheiro.heitor@gmail.com>.

Marcelo Augusto dos Santos Junior

Consultor/analista de projeto e pesquisa da FVA. Membro do ORMM. *E-mail:* <brasa.bio@gmail.com>.

Tatiana Schor

Professora da Universidade Federal do Amazonas (Ufam). Pesquisadora de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Membro do ORMM. *E-mail:* <tatiana.schor@gmail.com>.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmmanaus-comp-b>

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.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 A REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS: HISTÓRICO E SEU PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO	8
3 CONTEXTO ESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS: CONFLITOS E USO DO SOLO	17
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS	24
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	26

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 isolados 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 seguindo os traçados das principais rodovias e rios da região (Sathle, Monte-Mor e Carvalho, 2009).

Manaus, na foz do rio Negro, é a capital brasileira que mais cresceu entre 1970 e 2010 (573%), saltando de 314 mil habitantes para cerca de 2 milhões (IBGE, 2010) e estimativa de 2.676.639 em 2019. Tal horizonte de crescimento populacional está relacionado aos desdobramentos oriundos da instalação do modelo da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1957 (Lei nº 3.173/1957 e Decreto Lei nº 288/1967), fato que a consolidou como relevante indutora 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, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) em 1967 (Decreto nº 61.244/1967), cuja principal atribuição é a administração dos incentivos e das receitas ligados à ZFM, e demais áreas de livre comércio em cidades amazônicas.¹ A Suframa foi eficiente na construção de um moderno parque industrial que tornou Manaus a maior cidade da Pan-Amazônia, a única com um expressivo parque fabril e uma das capitais nacionais com maior influência do governo federal.

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, o qual foi e gerido e consubstanciado pela Operação Amazônia² do período do governo militar. Assim, a cidade e as atividades nela realizadas passam a apresentar características que representam os próprios dilemas da época na qual se desenvolvia, e de certa forma suas próprias respostas, como, a necessidade de alinhamento: *i*) a um governo de origem militar preocupado com a defesa do território nacional e com sua maior ocupação; *ii*) a uma economia mundial de competitividade crescente; e *iii*) a um modelo de nacionalismo em construção, no qual, o desenvolvimento da Amazônia se configura como ponto de desafio e embate de narrativas, sobre vasta porção do território nacional e sob baixa influência de políticas públicas (Seráfico e Seráfico, 2005). Nesse sentido, é possível afirmar que a ZFM e seus incentivos permitiram uma maior ocupação humana no Amazonas, assim como desdobramentos nacionalistas de uma lógica financeira e industrial internacional. Manaus passa 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. Desse modo, tais 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

1. É possível citar as seguintes áreas de livre comércio instaladas em cidades da Amazônia brasileira: Tabatinga/AM (Lei nº 7.965/1989); Guajará-Mirim/RO (Lei nº 8.210/1991); Boa Vista, Pacaraima e Bonfim/RR (Leis nº 8.256/1991 e 11.732/2008); Brasília, com extensão a Epitaciolândia, e Cruzeiro do Sul/AC (Lei nº 8.857/1994); e Macapá e Santana/AP (Lei nº 8.387/1991). Todas incluídas no perímetro de influência do modelo da ZFM.

2. 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 cria 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 imigratória para a região (Brasil, 1966).

de extremada concentração de riquezas e intensa repercussão de seus impactos num vasto território de influência (Santos, 2017; Silva, 2008).

Tendo em vista essa realidade territorial, foi criada em 2007 a Região Metropolitana (RM) de Manaus. Ela constitui a resposta administrativa estadual para a melhor gestão territorial de Manaus e das cidades sob sua influência mais direta. Esta RM abrange 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 à complexificação de aglomerações urbanas na RM de Manaus, quanto de suas inter-relações têm ligação direta com redes de transporte, caracterizadas por sua hidrografia e pela rede de transporte rodoviário onde, em sua maioria, as cidades surgiram rentes aos rios e, posteriormente, em resposta a dinâmicas permitidas pela criação de redes de transporte terrestre. Ademais, a RM de Manaus apresenta extensa área (127 mil km²), sendo a maior RM do país, em área, possui baixíssima densidade e uma cobertura vegetal de mais de 90% de sua área. Dessa forma, compreender a RM de Manaus como uma RM distinta das demais no que se refere à sua localização única e singularidade de suas dinâmicas territoriais é um desafio.

Ao considerar tal arranjo territorial e estratégico, se faz necessário compreender como a construção da realidade metropolitana da RM de Manaus e instalação dos instrumentos territoriais influenciam e dialogam com o contexto ímpar no qual ela se insere. Este texto se desdobra em duas principais discussões. 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 seu primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) – e atividades de movimentos da sociedade civil, como o recente histórico de atuação do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM), que vem contribuindo e qualificando a discussão metropolitana em Manaus, bem como orientando a discussão para a implantação do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) conforme legislação atual, qualificando sua gestão interfederativa e territorial. Em seu segundo momento, o texto se dedica à elucidação da natureza urbana na Amazônia e, especialmente, em Manaus e na região de forma a caracterizar sua singularidade no arranjo metropolitano nacional.

2 A REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS: HISTÓRICO E SEU PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

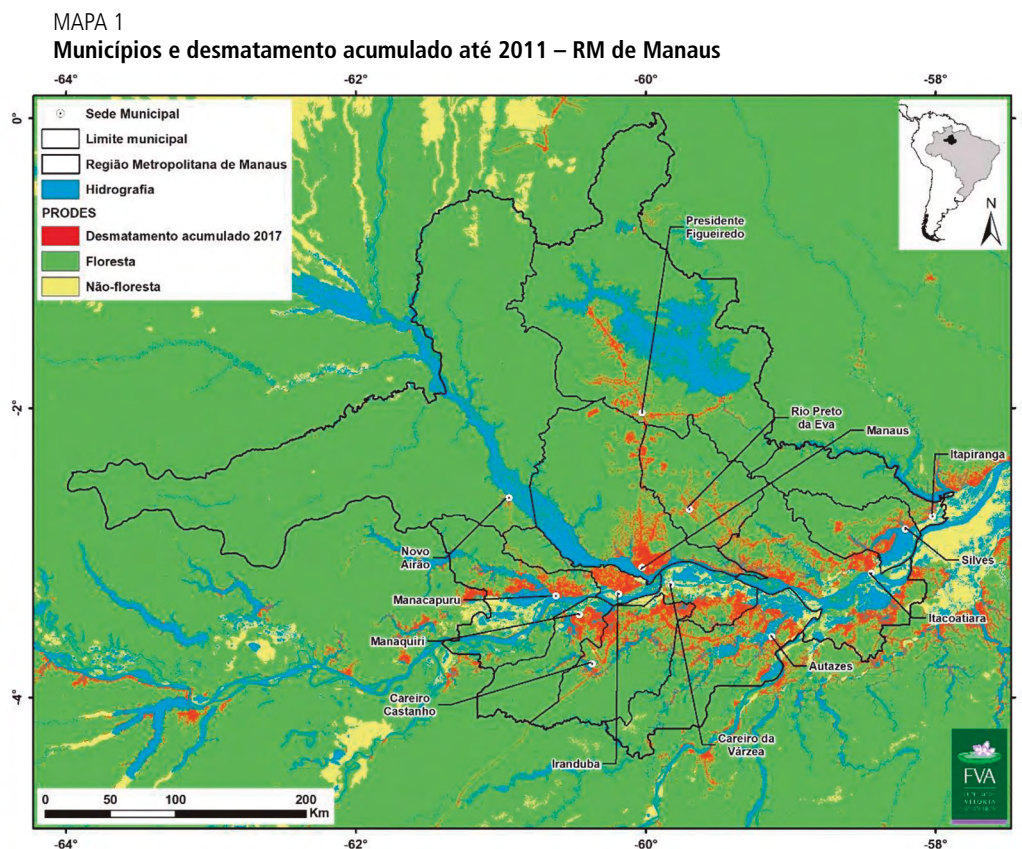
Em 2007, foi criada, por meio da Lei Complementar (LC) nº 52/2007, a RM de Manaus, que prevê a construção de elementos político-administrativos e instrumentos que viabilizariam a consolidação de um arranjo territorial estratégico para o desenvolvimento da capital e região. Nesse primeiro momento, sua configuração abrangia sete municípios, a saber: Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. Seu instrumento de criação discorre especificamente sobre a necessidade de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) e serviços de interesse metropolitano, entre eles: habitação, transporte, conservação ambiental, saneamento básico e planejamento integrado. Medida ousada, especialmente ao considerar a necessidade de articulação intermunicipal e interfederativa (entre estado e municípios) em prol do melhor entendimento e trabalho comum.

Posteriormente regulamentada pelas LCs nº 59/2007³ e nº 64/2009,⁴ que inseriram seis novos municípios ao arcabouço metropolitano, a RM de Manaus conta atualmente

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

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

com treze municípios e se estende por uma área de mais de 127 mil km² (IBGE, 2015). Este fato a configura como a maior metrópole nacional em termos de abrangência territorial (maior que estados como Paraíba, Santa Catarina e Pernambuco) e a faz ser um dos maiores e mais abrangentes instrumentos 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 2017.⁵



A conformação de tal arranjo em período de crescentes investimentos federais em políticas urbanas⁶ levam a considerar a intenção de estruturação de governança das RMs de forma a atender o institucional e 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. À sua época, o então chamado Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Manaus chegou a ser contratado em 2008 e entregue em 2009 (sob diferente acrônimo: PDI), contudo não foi aprovado devido à ampliação do número de municípios integrantes da RM de Manaus, conforme exposto anteriormente. Dessa forma, apesar dos esforços referentes à sua criação, não resultou em criação de marco legal, tendo assim não sido aplicado. 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

5. Dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes) disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

6. 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 os programas de aceleração do crescimento (PACs), programas de saneamento, habitação, mobilidade entre outros (Tonella, 2013).

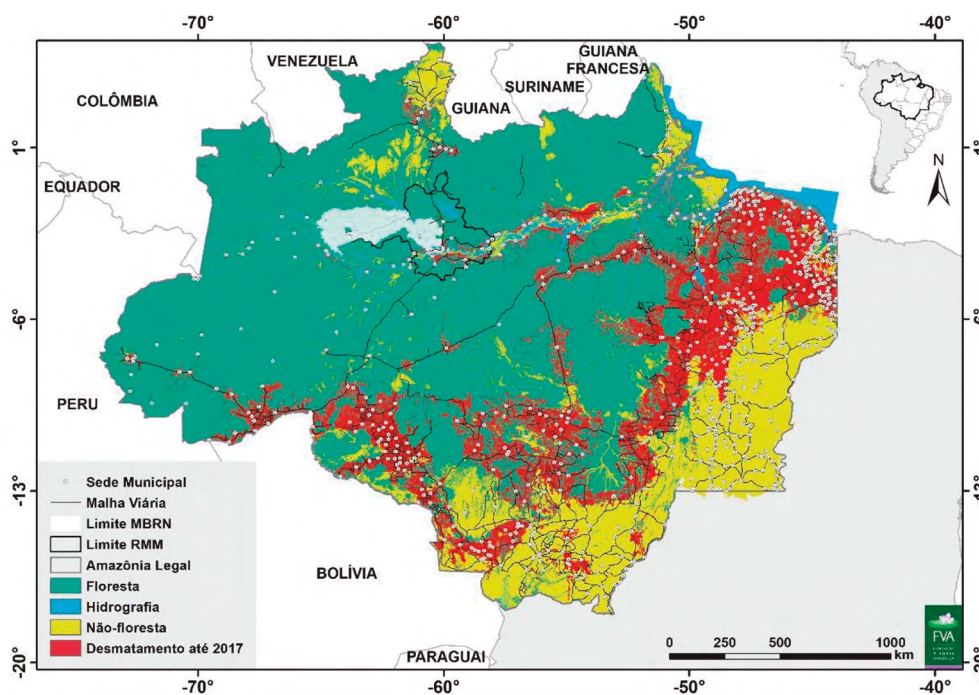
(MP) nº 818/2018 (Brasil, 2018). A medida aumentou os prazos de conclusão dos planos (PDUI) e alterou a redação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, não imputando crime de improbidade administrativa a governadores que não entregarem o seus PDUIs até 2022.⁷

Diante das características econômicas da RM de Manaus, cabe lembrar que este município concentra boa parte das atividades industriais do estado e responde pelo recebimento dos dividendos oriundos da Suframa. Manaus, ao concentrar tais recursos, passa a responder por significativa parcela do orçamento do estado, bem como concentra a maior parte dos problemas de natureza urbana. Logo, parte viva da discussão relativa à natureza metropolitana da RM de Manaus passa pela: *i*) ampliação da área de influência da RM de Manaus, que permitiria a instalação de indústrias com incentivos e renúncias fiscais em outras cidades da RM; e *ii*) repartição equitativa de seus dividendos entre seus municípios, permitindo maior capacidade de investimento e interiorização do desenvolvimento na RM de Manaus.

Ademais, no âmbito dos esforços acerca da conservação 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 expansão urbanas, fato que adiciona nova vertente aos impactos já existentes, comumente associados ao corte raso da floresta e à expansão da fronteira agrícola no Brasil (mapa 2). Esta realidade complexifica o entendimento da RM e leva à necessidade de uma maior compreensão e ampliação dos instrumentos existentes. A seguir, apresentam-se os instrumentos existentes sobre a política metropolitana na RM de Manaus.

MAPA 2

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



Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

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

2.1 Instrumentos existentes

Conforme a LC nº 60/2008⁸ (Amazonas, 2008), que cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e o Fundo Especial (FE) da RM de Manaus, a estrutura organizacional da secretaria desta RM se divide entre secretaria executiva, a qual conta com o FE e o CDS como entidades subordinadas a ela. Em seu art. 4º (LC nº 60/2008), o FE se estabelece como principal instrumento de financiamento e investimento em programas e projetos de interesse da RM de Manaus, assim como do estado e seus municípios integrantes, entre eles a melhora dos serviços públicos e a diminuição das desigualdades regionais. Por sua vez, no art. 5º da LC nº 52/2007, o qual estabeleceu a criação da RM de Manaus, constituem como atribuições do CDS da RM de Manaus: *i*) elaborar o PDI desta RM; e *ii*) preparar e acompanhar a execução dos programas e projetos de interesse da RM dentre outros relativos à organização e estruturação do próprio CDS e de outros assuntos interfederativos (Campêlo, 2019). Visando à criação e aplicação de tais instrumentos, foi criada a Secretaria Executiva do CDS da RM de Manaus, a qual responde diretamente à Secretaria de Estado da RM.

Apesar de ambos terem sido criados há doze anos (na redação deste texto), tanto o CDS quanto o FE, eles não foram instrumentalizados ou colocados em exercício a ponto de cumprir com seu papel de estruturação da política metropolitana. Dentre as ferramentas previstas, uma que merece atenção em sua execução pretérita diz respeito ao PDI da RM de Manaus que, conforme o ORMM, “chegou a ser elaborado no ano de 2009, mas até a presente data não foi implantado, divulgado em sua integridade ou revisto após alterações na estrutura de municípios da região metropolitana” (Monteiro, 2019a).

Tal alteração da estrutura se refere ao fato de que após o plano ter sido contratado pelo estado do Amazonas, elaborado e apresentado pela consultoria Vetec/Valente, considerando o período de planejamento de 2010 a 2020, sua validade extinguiu-se com a LC nº 64/2009 (Amazonas, 2009). Esta LC levou a RM de Manaus a acrescentar cinco municípios em sua composição poucos meses após a conclusão do PDI da RM de Manaus, fazendo com que seus estudos, planejamento, proposições e instrumentos não mais fossem aplicáveis num território, agora, diverso. Dessa forma, é possível dizer que houve esforço inicial por parte do governo do estado não apenas para normatizar a RM de Manaus por intermédio de um marco legal, mas também com a criação de um PDI que abarcou o levantamento de informações da RM e propôs formatos de compreensão da região através de diagnóstico e instrumentos de gestão a serem aplicados visando ao desenvolvimento da região. Contudo nunca aplicados. O mesmo vale ao FE 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 sua posse, em janeiro de 2019, Wilson Lima promoveu muitas reestruturações,⁹ entre elas discussões sobre atribuições e responsáveis pela política territorial e urbana do estado. A reforma administrativa do estado do Amazonas (Lei Delegada nº 122/2019), aprovada no segundo semestre de 2019, extinguiu a secretaria da RM de Manaus como instância independente do corpo executivo do estado. Dessa forma, a responsabilidade sobre a política metropolitana em nível estadual passou a estar sob o comando da Secretaria de Estado de

8. Regulamentado pela Lei Complementar nº 131/2013.

9. Por intermédio da reforma administrativa do estado do Amazonas (Lei Delegada nº 122/2019).

Infraestrutura (Seinfra) da RM de Manaus (Amazonas, 2019a). Fato esse que pode levar a maior celeridade no avançar da política no estado do Amazonas, uma vez que a pasta conta com dinamismo devido às suas atividades de praxe como também elucida o entendimento do papel metropolitano para a gestão territorial, segundo entendimento da atual gestão.

2.2 Inovação social e contribuições para o planejamento territorial e interfederativo

Ao considerar o momento em que a estruturação da metrópole se faz inadiável e instrumentos jurídico-legais estão devidamente institucionalizados no cenário nacional, a promoção e o acompanhamento das discussões e a evolução referentes à RM de Manaus se tornam fundamentais. Nesse sentido, citam-se esforços da sociedade civil e da academia que vêm contribuindo para a qualificação da discussão da natureza metropolitana na Amazônia, assim como pelo acompanhamento da evolução das políticas públicas na RM de Manaus e 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), criou em 2014 o ORMM.

Os objetivos centrais desse observatório consistem em: *i*) realizar levantamento e análise de dados; *ii*) avaliar tendências e previsões relativas à consolidação da metrópole (considerando as características ambientais, sociais, econômicas, de infraestrutura e político-institucionais do território); *iii*) publicar e ampliar divulgação dos resultados alcançados; *iv*) implantar programas de educação comunitária e empoderamento social sobre questões de desenvolvimento urbano/rural; *v*) fortalecer a governança, diversificar e qualificar a participação público-privada nos fóruns de debate e construção de políticas públicas; *vi*) promover atividades, mutirões e campanhas que viabilizem 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 (Monteiro, 2019b).

Tais esforços do ORMM partem do princípio do direito à cidade, na 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 no qual se retomam discussões sobre a realidade metropolitana, o papel de alternativas de desenvolvimento e de melhoria da qualidade de vida nas diversas ocupações humanas na floresta Amazônica, o ORMM constitui um laboratório interessante não apenas por suas propostas e formato, mas também pelo comprovado histórico de atuação.

Desde sua estruturação, em 2014, o observatório congrega diversos pesquisadores e parceiros para guiar seu trabalho pela RM de Manaus. Suas atividades se organizam por meio da secretaria executiva, coordenada pela FVA, o ORMM também conta com diversos grupos de trabalho orientados para a criação de estudos, além de eventos para a popularização e o engajamento em torno de diferentes temas. Os grupos de trabalho se dividem entre mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, transparência no governo, mobilidade, dinâmicas metropolitanas e turismo.¹⁰ Em cada um desses temas, 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.

Dentre tais ações, vale citar alguns momentos cruciais, como a realização do Seminário Gestão de Recursos Hídricos do Amazonas, produzido pelo ORMM. Este seminário possibilitou o envolvimento com a estruturação e discussão sobre a política estadual de gerenciamento de recursos hídricos, fatos que levaram a concretos subsídios ao Plano Estadual de Recursos Hídricos por parte da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e ao fortalecimento de seu primeiro Comitê de Bacia Hidrográfica do estado, o CBH Rio Tarumã-Açu. Os resultados do seminário levaram à redação da *Carta das águas de Manaus: pelo fortalecimento da gestão participativa dos recursos hídricos no Amazonas* (Monteiro et al., 2018).¹¹

Outro momento de central importância do ORMM 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 desse seminário, foi apresentada a *Carta das ciências do Amazonas: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido* (Schor et al., 2018). Desse modo, observa-se o quanto a elaboração dessas cartas foi importante, pois a partir delas definiu-se a capacidade das organizações sociais de 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, tornou-se secretária executiva de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) do estado do Amazonas e assim contribuiu como processo de planejamento do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019). Este PPA incorporou pontos realçados em ambos processos. A seguir, são apresentados alguns estudos e resultados provenientes de trabalhos do ORMM e mais dados sobre o funcionamento da gestão interfederativa na RM de Manaus.

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

Diante das normativas previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), assim como no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), todo município pertencente a regiões metropolitanas deve formular seu plano diretor, bem como compatibilizá-lo ao PDUI, quando existente. O levantamento do Perfil dos Municípios Brasileiros (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 plano diretor, conforme apresentado no quadro 1 (IBGE, 2015).

10. Vale citar que boa parte da estrutura de governo e produção acadêmica do ORMM deriva da realização e dos resultados do I Simpósio do Observatório. Este reuniu especialistas locais e nacionais sobre a realidade Manauara e Amazonense, assim como acerca da política metropolitana.

11. Disponível no site do ORMM: <<https://bit.ly/2x42aJJ>>.

QUADRO 1
Existência de plano diretor nos municípios – RM de Manaus

Municípios	Plano diretor (ano)
Autazes	Sim ¹
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: Munic (IBGE, 2015).

Nota: ¹ Não possui ano de elaboração.

O município de Silves não possui plano diretor e o de Manaquiri está em processo de elaboração.¹² Os municípios que formularam seus planos antes da criação e regulamentação da RM de Manaus (2007 e 2009 sucessivamente), os instituíram em primeira instância pela quantidade populacional e de modo mais escasso pela dinâmica socioeconômica, seguindo indicações previstas no Estatuto da Cidade. Como é o caso de Manaus, que teve seu primeiro plano diretor elaborado em 2002, anterior à instituição da RM de Manaus, sendo atualizado em 2014 por meio da LC nº 2 de 2014 (Amazonas, 2014). Em 2006, foram elaborados os planos diretores de Irlanduba, município mais próximo da sede metropolitana; Manacapuru, caracterizado pela forte atividade pesqueira; Presidente Figueiredo, caracterizado tanto pela presença da mineração e da usina hidrelétrica de Balbina (respondendo, ambos, 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 plano diretor criado em 2008, mas passou a pertencer à RM de Manaus somente em 2009, por meio da Lei nº 64/2009.

O Plano Diretor de Manaus (Lei Complementar nº 2/2014) 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 de Manaus no contexto metropolitano, que podem ser consideradas como diretrizes para o planejamento interfederativo, algumas dessas funções previstas são:

- participação de planos e programas acerca da RM;
- articulação interinstitucional, mecanismos de articulação administrativa com os municípios vizinhos – como forma de fomentar a economia metropolitana e a integração das funções e serviços de interesse comum;
- fortalecimento dos agentes econômicos;
- articulação com instituições, cooperativas e associações de pequenos produtores;
- transporte intermodal em relação aos municípios limítrofes; e
- reorganização logística (de carga) entre os municípios da região.

12. Dado levantado no município de Manaquiri no primeiro semestre de 2019 por meio do Projeto Caravana do Observatório da RM de Manaus.

Um fator que dificulta a análise dos instrumentos de gestão municipal das demais cidades da RM de Manaus é a não disponibilização de dados em formato digital, sendo possível acessá-los apenas por meio físico, exigindo assim presença local e estreita articulação junto aos municípios em questão. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a disponibilização de informações sobre os municípios da RM de Manaus é restrita, muitas vezes, e se faz necessária a coleta de dados *in situ* para o devido levantamento. A inexistência do PDUI para a RM, assim como a ausência de uma base de dados regional e as dificuldades de acesso aos planos diretores dos municípios da RM de Manaus levam à impossibilidade de se estabelecer um debate entre os planos locais e regional, de discutir a coerência de gestão interfederativa e, inclusive, em primeira instância, de se atualizar um diagnóstico efetivo, em complemento ao primeiro PDI, efetuado em 2009.

A dificuldade de comunicação e acesso à informação foram alguns dos fatores que incentivaram o ORMM, junto a diversos parceiros, a criar o projeto Caravana do ORMM, o qual consistiu no levantamento de dados e realização de audiências públicas em quatro municípios – inseridos em 2009 à RM de Manaus (LCnº 64/2009): Careiro, Manaquiri, Silves e Itapiranga. O projeto foi realizado em parceria com pesquisadores da Ufam, da UEA, o poder local dos respectivos municípios e ainda contou com o aporte de monitores locais para a condução de pesquisa qualiquantitativa e 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 a coleta de dados se deu com os esforços de preenchimento de um extenso questionário quantitativo acerca de informações sobre cada município. Nos questionários, 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 assim extrair informações peculiares capazes de compreender a dinâmica que circunscreve esta metrópole Amazônica, em especial os municípios que foram recentemente adicionados ao arranjo metropolitano manauara.

Um estudo preliminar desses dados possibilitou compreender que a prática de extrativismo de recursos florestais é uma característica presente em todos os municípios, tanto como atividade econômica quanto de reprodução sociocultural. Entretanto, outras informações demonstram 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 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. Nos quatro municípios visitados, também foram constatadas as seguintes carências: baixo corpo efetivo na segurança pública, ausência de saneamento básico, presença de lixões, 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 ao 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 pelo governo 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 financiamento de projetos exitosos, caso haja uma efetivação da política metropolitana através do PDUI e de seus demais instrumentos. Algo que não passou despercebido pela 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 a efetividade do instrumento e sua real capacidade de eficiência da capilaridade.

No planejamento do ORMM e de seus parceiros, juntamente ao forte anseio de se fortalecer o debate sobre o planejamento da RM de Manaus e a efetiva aplicação de seus instrumentos de gestão metropolitana, sobretudo a elaboração do PDUI e seus desdobramentos, no primeiro semestre de 2019, foi realizado no auditório da UEA o II Simpósio do Observatório da Região Metropolitana de Manaus. Esse simpósio teve duração de três dias e repercutiu em diferentes meios de comunicação, assim como fortaleceu as dinâmicas intrametropolitanas referentes ao compartilhamento de informações sobre o debate metropolitano com a sociedade e ao fortalecimento da articulação de Manaus junto à rede de discussão metropolitana, seja por meio do Ipea e de seus programas de estudo e trabalho, seja pelas trocas com técnicos e parceiros de outras RMs. O simpósio teve como objetivos:

- elucidar a sociedade amazonense acerca dos princípios da política metropolitana nacional;
- alinhar expectativas para o desenvolvimento da RM de Manaus e apresentar gargalos e potencialidades de Manaus e região;
- construir orientações de cunho social e político de forma a guiar os governos municipais e estadual quanto à proposição de um novo modelo de desenvolvimento da RM de Manaus, adequado às especificidades socioambientais da região.

O II Simpósio do Observatório da Região Metropolitana de Manaus 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 possibilitou discussões qualificadas sobre a 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 impõem. 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. Ao fim do simpósio, a carta foi elaborada por pessoas de diferentes trajetórias e municípios e conduzida por especialistas da gestão metropolitana.

As orientações levantadas pelo público presente foram divididas em quatro grupos, com subtópicos, a saber: *i*) delimitação de FPICs que justifiquem a RM de Manaus e facilitem sua gestão; *ii*) aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) para o fortalecimento da governança metropolitana frente às necessidades existentes; *iii*) aprimoramento da estrutura do CDS da RM de Manaus; e *iv*) 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 um momento de redefinição de governança no que diz respeito à sua política metropolitana e necessidade de ação em prol de um melhor funcionamento interfederativo a favor do solucionamento de funções públicas comuns, há interesse por parte da população na aplicação de instrumentos

assim como suporte técnico qualificado que podem auxiliar o desenvolvimento regional. Acredita-se, assim, que o momento seja propício para o fortalecimento da pauta, bem como para a evolução da política metropolitana na região.

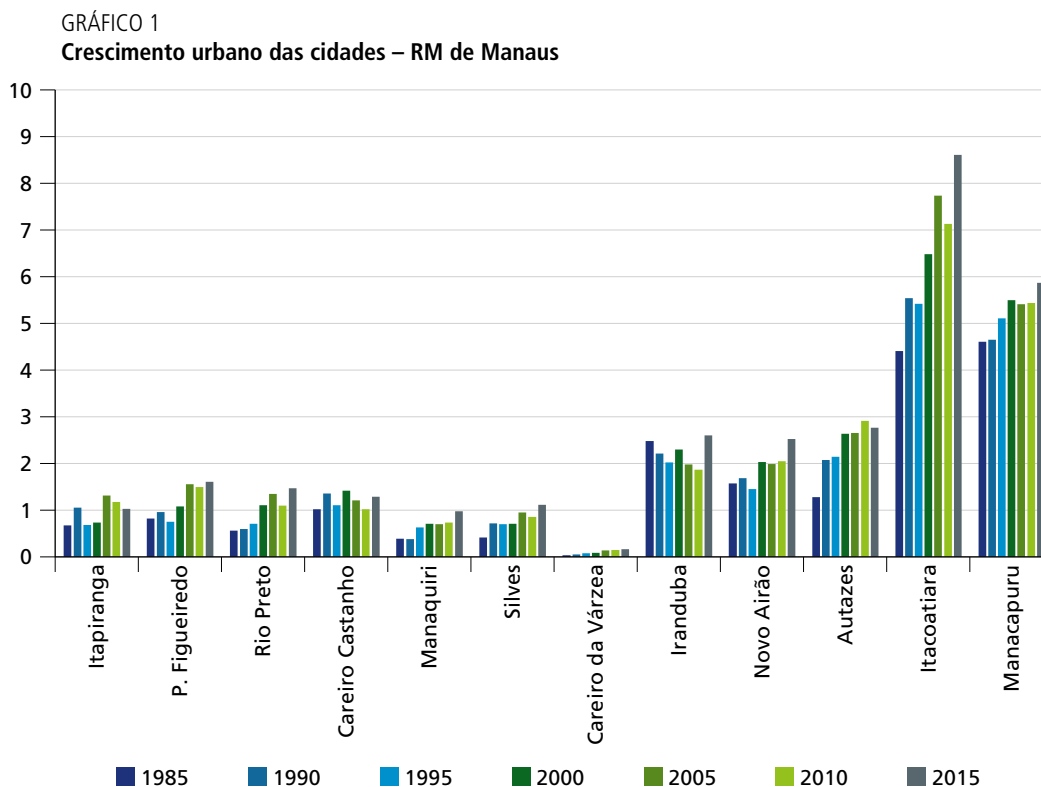
3 CONTEXTO ESPACIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS: CONFLITOS E USO DO SOLO

Para entender as dinâmicas territoriais que atuam sobre a RM de Manaus, é necessário compreender a totalidade de cada centro urbano que pertence a ela e suas funções na rede urbana. Para isso, torna-se necessário indicar a tipologia das cidades e seus padrões de urbanização. Por sua vez, parte importante da contribuição do ORMM corresponde à criação do comparativo entre os municípios das principais formas de acesso a eles, seja rodoviário e/ou fluvial, assim como seu papel nas macrodinâmicas regionais, quando presentes, características marcantes da rede de cidades na Amazônia. Segue proposta a seguir.

- 1) Presidente Figueiredo, Rio Preto, Itapiranga, Manaquiri, 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 na tipologia urbana como: cidade de acesso intermodal com dinâmica urbana.
- 2) Manacapuru, Itacoatiara, Iranduba: cidades de acesso intermodal (flúvio/rodoviário), ponto final de rodovias, com economia voltada ao abastecimento de sua região de influência, consideradas cidades médias para o estado do Amazonas. Têm suas dinâmicas fortemente ligadas ao rio Solimões/Amazonas e podem ser caracterizadas na tipologia urbana como: cidade ribeirinha de acesso intermodal, com dinâmica urbana de abastecimento local.
- 3) Novo Airão e Careiro Castanho: cidades de acesso intermodal (flúvio/rodoviário), com dinâmica econômica voltada para o turismo, e dinâmicas ambientais ligadas a mosaicos de UCs. Podem ser caracterizadas quanto à tipologia urbana como: cidade de dinâmica ambiental com forte influência local e microrregional.
- 4) 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.
- 5) Manaus: cidade sede metropolitana com mais de 2 milhões de habitantes, com economia voltada para a produção industrial e abastecimento regional.

Nesse ponto, para entender como cada cidade está territorialmente constituída, torna-se necessária a identificação do tamanho de suas manchas urbanas e sua comparação ao longo dos anos. O gráfico 1 mostra como foi o crescimento urbano destas cidades entre 1985 e 2015 com dados de sensoriamento remoto calculados pela FVA. Destaca-se o crescimento de Itacoatiara e Manacapuru como cidades médias; e de cidades pequenas, como Careiro da Várzea e Silves. Especificamente no caso desta última, dada a abertura da exploração do gás natural na Bacia do Azulão pela empresa Eneva, em 2019, tem-se a expectativa que nos próximos anos haja um crescimento populacional significativo, intensificando o padrão existente de leve crescimento.

O gráfico 1 mostra como foi o crescimento urbano destas cidades de 1985 a 2015 com dados de sensoriamento remoto.



As dinâmicas territoriais de surgimento de aglomerados urbanos na RM de Manaus têm relação direta com a sua hidrografia, uma vez que a maioria das cidades surgiram ao longo dos grandes rios. Com o tempo, devido à abertura de rodovias e demais infraestruturas viárias, esses aglomerados voltaram-se de costas para os rios, se conectando a outras localidades por via terrestre. Atualmente, na região, ainda há uma grande rede de transporte de pessoas e mercadorias por meio fluvial, porém este modal de acesso vem sendo substituído aos poucos pelo rodoviário com a expansão das estradas, dos ramais e das estradas vicinais quando presentes (em especial na RM de Manaus). No entanto, ressalta-se o modal fluvial como importante marco cultural de conectividade de comunidades mais isoladas assim como as diversas funcionalidades das embarcações (moradia, transporte bovino, transporte de combustível, turismo, recreio, batelões, bajaranas etc.).

Na figura 1, observa-se uma cena comum da área portuária na região Amazônica, o porto oficial vazio e as embarcações de pequeno porte, responsáveis por vários fluxos oriundos dos interiores próximos, atracados na *beira* (lado direito da foto). Muitas vezes, os portos oficiais foram construídos sem considerar as especificidades microrregionais nas quais as pequenas e médias embarcações são os laços que fortalecem as conexões urbanas e os fluxos que regem a economia da região.

FIGURA 1
Área portuária – Itacoatiara (out. 2019)



Fonte: Heitor Paulo Pinheiro.

A integração da RM de Manaus como estrutura territorial única teve seu estopim a partir da conexão de ambas margens do rio Negro por meio da ponte Philip Down, favorecendo, primeiramente, a expansão da mancha urbana sobre os territórios antes ocupados pela produção de hortifrutigranjeiros no município de Iranduba. As antigas conexões com a capital, por via rodoviária, eram até então realizadas apenas via BR-174 até Boa Vista/RR e AM-010, conectando as cidades de Itacoatiara, Silves, Rio Preto da Eva e Itapiranga e, mais recentemente, via AM-070 até Manacapuru, em processo de duplicação, e AM-352 até Novo Airão. Pode-se definir que os eixos de expansão urbana e agrícola na região estão fortemente ligados a processos de desmatamento ao longo das estradas. Na figura 4, é possível visualizar as manchas urbanas (cerca de 1% da área total da RM de Manaus), a malha viária, hidrografia e as UCs.

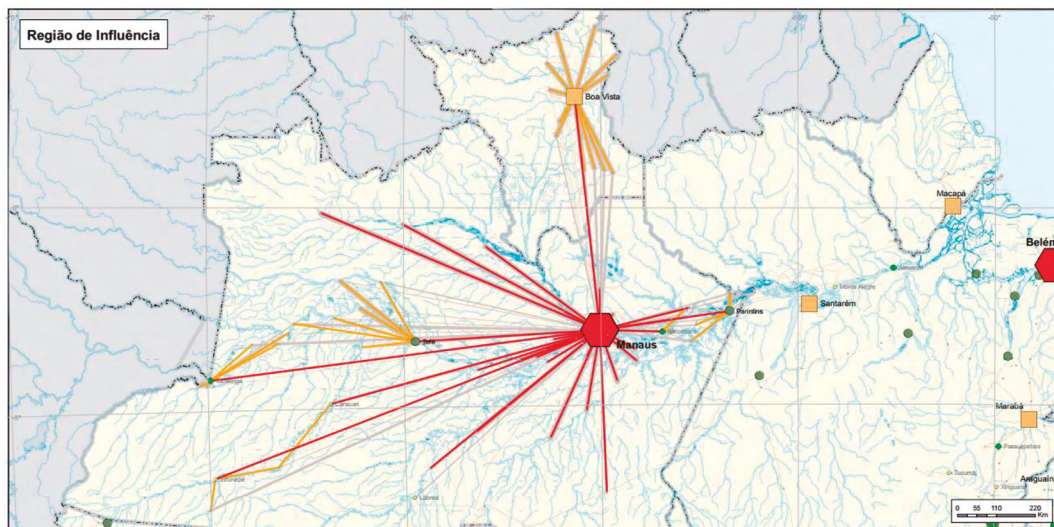
Ressalta-se que a função territorial de uma cidade é dada pelo seu nível de influência e atração ao seu redor, justificada pelo oferecimento de produtos e serviços. A importância territorial destas cidades reflete na atração exercida pela mancha urbana devido à oferta de uma gama de produtos e serviços não disponíveis em centralidades de menor peso (vilas, comunidades e localidades). Os serviços essenciais para justificar a formação de STURs são as redes mercantis (madeira, insumos agrícolas, construção civil etc.), e estes são fundamentalmente existentes pelo padrão de urbanização que ali deu origem à cidade e pelas dinâmicas sociais características da região. Estes 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 e estes podem ser divididos conforme a seguir.

- 1) *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.
- 2) *Urbanização dirigida*: executada pelo estado ou pelas companhias colonizadoras. Fundamentada no urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que consistia de um sistema de núcleos urbanos-rurais hierarquizados. Rondônia e Transamazônica foram urbanizadas pelo estado; e Sinop e Alta Floresta (Mato Grosso), por colonização privada.
- 3) *Urbanização por grandes projetos minerais e madeireiros*: fronteira de recursos isolada, desvinculada da região, parte de organização transnacional. Depende de bases urbanas para instalações, residência de trabalhadores nas *companytowns*, complementada por aglomerados subnormais que abrigam a mão de obra temporária e não especializada.
- 4) *Urbanização em áreas tradicionais*: mantém o padrão onde o centro comanda a rede dendrítica. No caso da região alvo do estudo, todos estes modelos contribuíram de alguma forma para o crescimento urbano e surgimento de novos aglomerados humanos.

No caso da RM de Manaus, todos esses padrões podem ser encontrados, fortalecendo destarte a diversidade do surgimento do fenômeno urbano na região. Este crescimento, planejado ou espontâneo, gera inúmeros conflitos e problemas, alguns de difícil resolução. Neste ponto, é necessário debruçar-se 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 necessário compreender 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 em 2007.

MAPA 4
Regiões de influência das cidades – Manaus (2007)



Fonte: IBGE (2008).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Sendo uma capital que basicamente abastece toda a sua região de entorno, inclusive o estado de Roraima, Manaus aumenta sua região de influência localmente com a instalação de vias de acesso que se espalham pela RM de Manaus. O fluxo de mercadorias e pessoas, existente 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 a partir da reorganização do uso do solo por meio de loteamentos para habitação e especulação imobiliária, transformando-se em bairros de Manaus devido à sua proximidade com a capital (especialmente Iranduba). Esses municípios também atraem novos investimentos por meio da *urbanização direcionada* do estado e de iniciativas privadas, como a duplicação da AM-070, o início da construção da cidade universitária e o surgimento de diversos imóveis habitacionais e de lazer e/ou serviços.

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, em esferas espaciais mais distantes, grandes fornecedores de produtos para a região. Também se destaca o fortalecimento da produção na região do Careiro Castanho por intermédio da BR-319.

Ao longo dessa breve reflexão sobre a natureza urbana da região e a respeito da discussão sobre os aspectos teóricos do atual entendimento da natureza urbana na Amazônia, buscou-se consubstanciar reflexões inerentes ao entendimento metropolitano da RM de Manaus. Sua institucionalização é complexa e passa pela adaptação a uma realidade única, cuja discussão sobre efetividade de instrumentos interfederativos se faz, ainda, inicial. Fica evidente que não apenas a implantação da política metropolitana é necessária para fomentar mais equidade no que tange ao desenvolvimento regional e que este respeite e se valha do contexto amazônico, mas 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 se render aos trabalhos existentes e qualificados, por exemplo os demonstrados pelo ORMM, pelas universidades locais e demais atores sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo após sua criação, a RM de Manaus contou com um esforço inicial de estruturação sólido que se configurou não apenas na redação e promulgação de um arcabouço legal definindo sua abrangência e funções, mas também com um PDI elaborado entre 2008 e 2009. Contudo, conforme exposto, a inserção de novos municípios à RM em 2009 levou à não aprovação do estudo e, de certa forma, ao congelamento dos trabalhos relativos à consolidação da política metropolitana na RM de Manaus – uma vez que o instrumento passou a representar uma realidade incompleta da metrópole, não considerando dados e estudos sobre os municípios em questão: Autazes, Careiro, Itapiranga, Manaquiri e Silves. A atual gestão pública do estado do Amazonas transferiu as atribuições de administração da RM de Manaus (condução do PDUI, gestões do FE e do CDS da RM de Manaus para a então criada Seinfra. Tal realidade denota o interesse do estado na retomada dos trabalhos referentes à RM de Manaus, assim como elucida o entendimento que o atual governo possui sobre a potencialidade e finalidade da gestão metropolitana, agora alocada junto à pasta de infraestrutura, sob seu comando. Ademais, o PPA 2020-2023, aprovado em dezembro de 2019 (Lei nº 5.055/2019), não esclarece a alocação de recursos específicos para a condução da política metropolitana nem para a realização do PDUI. Ainda, apesar da existência de instrumentos de gestão e governança, como o FE e o CDS, sua condução não existe na prática, não havendo realização de reuniões com os municípios da região e outras partes interessadas. Dessa forma, apesar dos movimentos positivos realizados pelo estado, com subsídio e apoio da sociedade civil organizada, ainda não há sinalização para uma concreta alocação de recursos nem para o início de trabalhos referentes à política metropolitana, seja por meio da elaboração de seu PDUI, seja pelo andamento dos trabalhos da secretaria executiva do CDS e do FE da RM de Manaus. Assim, consideram-se entraves centrais para a elaboração do PDUI não apenas a alocação de recursos específicos para sua criação, mas principalmente a visualização e compreensão de sua importância como instrumento e processo de gestão territorial que pode servir de insumo fundamental à interiorização do desenvolvimento na Amazônia, bem como fortalecedor de dinâmicas sociais únicas.

Conforme exposto, é importante considerar também os esforços da sociedade civil organizada, em especial da FVA e do ORMM, como fomentadores da discussão urbana e da consolidação da política metropolitana na RM de Manaus. Na prática, essas discussões podem ser encontradas na produção de dados, na promoção de diversos debates em níveis local, regional e estadual, no compartilhamento de informações junto à sociedade, e na redação e entrega de recomendação técnico-políticas elaboradas junto à sociedade. Tudo isso foi exemplificado no II Simpósio do ORMM e na redação da Carta da Região Metropolitana de Manaus, ambos em 2019.

A RM de Manaus é caracterizada por suas singularidades geográficas, econômicas e sociais e traz em seu bojo diversos dilemas, entre eles, está a conciliação entre o desenvolvimento econômico junto ao fortalecimento da conservação da Amazônia que permita, de fato, a concretização de um espaço urbano que possibilite o pleno desenvolvimento humano. Os fatores que designam a RM de Manaus trazem uma demanda por planejamento que concilie tais fatores. Para além de somente cumprir com o marco teórico legal imposto, a condução da política metropolitana se faz necessária como grande parlamento de discussão de problemas comuns e interfederativos, viabilizando entendimento e construção de alternativas de desenvolvimento territorial alicerçados nas características amazônicas que, assim, propiciem um efetivo desenvolvimento regional.

Por fim, o entendimento do funcionamento real da RM de Manaus depende diretamente de estudos que possam abarcar a ampla gama de sistemas territoriais que formam a rede urbana, considerando suas singularidades. O investimento em políticas públicas, pesquisas e o fortalecimento de iniciativas da sociedade é de suma importância para a manutenção de atividades em parceria com as instituições envolvidas no processo. Ressalta-se que as políticas públicas para a RM de Manaus devem ser construídas de forma participativa e específicas para a 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. **Relatório Técnico**: Programa de Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas Ação Métodos, Modelos e Geoinformação para a Gestão Ambiental. Brasília: Inpe, 2001.

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

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Lei Complementar nº 59/2007 de 27 de dezembro de 2007. Modifica os artigos 1º, caput, e 4º, I, alínea b, da Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Amazonas, 30 maio 2007b.

_____. 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. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, Amazonas, 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. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, Amazonas, 30 abr. 2009.

_____. Lei Complementar nº 2/2014. Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, Amazonas, 2014.

_____. Lei Delegada nº 122, de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, Amazonas, 17 out. 2019a.

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

BRASIL. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 12 jun. 1957.

_____. 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, Distrito Federal, 21 out. 1966.

_____. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 28 fev. 1967.

_____. 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, Distrito Federal, 30 ago. 1967.

_____. Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989. Cria Área de Livre Comércio no Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 26 dez.1989.

_____. Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991. Cria a Área de livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 22 jul. 1991.

_____. Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991. Cria áreas de livre comércio nos municípios de Pacaraima e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 26 nov. 1991.

_____. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 1991.

_____. Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994. Autoriza a criação de áreas de livre comércio nos Municípios de Brasiléia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 9 mar. 1994.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008. Altera as Leis nºs 11.508, de 20 de julho de 2007, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Distrito Federal, 1º jul. 2008.

_____. 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, Distrito Federal, 13 jan. 2015.

_____. Medida Provisória nº 818 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, Distrito Federal, 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: SORMM, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RmTONh>>.

CASTRO, E. **Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas**. Cidades na floresta. São Paulo: Annablume, v. 352, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**. Brasília: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2yL6ldN>>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. **Estimativa 2019**: população das regiões metropolitanas. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <encurtador.com.br/ijCJT>. Acesso em: 26 ago. 2020.

_____. **Perfil Municipal dos Municípios Brasileiros (Munic)**: Amazonas. Brasília: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xmt9uy>>. Acesso em 14 out. 2019.

MONTEIRO, A. S. **Nota Técnica para Políticas Públicas, nº 002/2019**: plano de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana de Manaus. Manaus: Fundação Vitória Amazônica – Brasil, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/2XjqMZB>>.

_____. **Nota Técnica para Políticas Públicas, nº 001/2019**: Observatório da RMM: conscientização pública, ação cidadã e articulação interinstitucional. Manaus: Fundação Vitória Amazônica – Brasil, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/2JRz0jv>>.

MONTEIRO, A. S. *et al.* **Carta das águas de Manaus**: fortalecimento da gestão de recursos hídricos do Amazonas. 1. ed. Manaus: Fundação Vitória Amazônica – Brasil, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2x42aJJ>>.

_____. **Carta da Região Metropolitana de Manaus**: pelo novo desenvolvimento da RMM. Manaus: Fundação Vitória Amazônica – Brasil, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2RkJfRN>>.

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

SATHLER, D.; MONTE-MOR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. **As redes para além dos rios**: urbanização e desequilíbrios na Amazônia Brasileira. Belo Horizonte: Nova Economia, 2009.

SCHOR, T. *et al.* **Carta das ciências do Amazonas**: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido. Manaus: Fundação Vitória Amazônica – Brasil, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2RnGL4V>>.

SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 99-113, ago. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2VgJqhW>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

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

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/39U3Vq6>>. Acesso em: 31 out. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DE CAMPOS, R. R. A natureza do espaço para Milton Santos. **Geografares**, n. 6, 2008.

SCHOR, T.; AZENHA, G. S.; BARTOLI, E. Urbanização contemporânea na Amazônia brasileira: mercados de comida, domicílios multissituados e modo de vida ribeirinho. **Confin (Paris)**, p. 15682, 2018.

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

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA