



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO - PPGDSTU

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

METRÓPOLE E REGIÃO NA AMAZÔNIA:

trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís

Belém/PA

2015

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

METRÓPOLE E REGIÃO NA AMAZÔNIA:

trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior

Belém/PA
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Veloso, Tiago Veloso dos Santos

Metrópole e Região na Amazônia: trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís / Tiago Veloso dos Santos, Orientador, Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior – 2015.

276 f.: il ; 29 cm
Inclui bibliografias

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2015.

1. Belém, Região Metropolitana (PA). 2. Manaus, Região Metropolitana (AM). 3. São Luís, Região Metropolitana (MA). 4. Metropolização. 5. Planejamento urbano – Amazônia. 6. Planejamento Regional – Amazônia. I. Trindade Júnior, Saint-Clair, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 307.141609811

TIAGO VELOSO DOS SANTOS

METRÓPOLE E REGIÃO NA AMAZÔNIA:

trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará para obtenção do título de Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.

Data da Defesa: 02/02/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Orientador – PPGDSTU, NAEA/UFPA.

Profa. Dra. Simaia do Socorro Sales das Mercês
Examinadora Interna – PPGDSTU, NAEA/UFPA.

Profa. Dra. Edna Maria Ramos Castro
Examinadora Interna – PPGDSTU, NAEA/UFPA.

Prof. Dr. José Aldemir de Oliveira
Examinador Externo – PPGSCA, UFAM.

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett
Examinador Externo – PPDSR, UEMA.

AGRADECIMENTOS

É imensamente difícil iniciar os agradecimentos de um trabalho que tanto tempo levou para ser construído. Em um “mundo líquido”, no qual “antigamente” muitas vezes quer dizer “no último mês”, quatro anos, ao contar da aprovação na seleção de doutorado, um pouco menos, considerando a primeira aula, é uma pequena amostra da eternidade.

Por isso mesmo, pelo tempo decorrido, pelo espaço percorrido e pelo movimento vivido na construção, esta tese, de forma alguma, carrega apenas o pronome possessivo *minha*, posto que cada parte dela está marcada pela presença de familiares, amigos e colegas, sem a qual este trabalho teria tomado outro rumo.

Por um lado, esta tese sintetiza os esforços dos quatro últimos anos de pesquisa desenvolvida no âmbito de um curso de doutorado interdisciplinar. Por outro, ela é mais que isso, pois é também o desfecho de um longo processo de formação que coroa, não sem falhas, os enfrentamentos da vida quotidiana em trajetórias marcadas por oportunidades e dificuldades, avanços e retrocessos, vitórias e derrotas, que fazem de nós seres humanos.

Reconhecer isso é também olhar sobre a trajetória e sobre si mesmo, e, portanto, tal olhar não pode ser desdobrado a partir do autoengano, das explicações envergonhadas, da condescendência permitida ou da vaidade consentida sobre onde se chegou e se quer chegar, pois, se assim for construído, tais imagens de Narciso transformarão em miragens o projeto, e, certamente irão impedir o encontro daquilo que se busca revelar: o sentido da trajetória percorrida. A partir do presente, pensar-se o passado e projetar-se o futuro.

A trajetória, nesse caso, é tão importante quanto o ponto de chegada. Na verdade, é a trajetória que nos diz o porque de tomar aquele caminho, pois, de forma sintética e poética “caminante, no hay camino. Se hace camino al andar”. Esta tese, portanto, é muito mais o resultado de uma trajetória trilhada, do que uma chegada triunfante. E as trilhas, que se apresentaram ora turvas e curvilíneas em alguns momentos, retas e ensolaradas em outros, não foram percorridas em plena solidão.

Assim, sem os agradecimentos, o ciclo não se fecha, a roda da fortuna continua a girar (nem sempre em nosso favor), posto que o ato de agradecer enobrece, reconhece o mérito que poderia ter sido perdido, daqueles que de forma intencional contribuem, ajudam, apoiam em momentos diversos, alguns difíceis, em uma caminhada que, ao longo de meses e anos, é impensável trilhar sozinho.

Assim, sou profundamente grato a todos os que tornaram a conclusão desta tese possível. Ela não foi escrita a duas mãos. Foram muitas as pessoas e as instituições que a

viabilizaram. Como todo trabalho, este não foi realizado apenas por um indivíduo, pois o trabalho científico não é resultado apenas de um esforço solitário, mas se caracteriza por ser uma construção coletiva, na qual são muitos os envolvidos.

E, apesar de todo esse apoio, os erros que certamente terão sobrevivido devem ficar por conta exclusiva do autor. Sempre que eu lia essa ressalva nos livros, acreditava que era redundância ou preciosismo. Somente agora percebi que seria injusto agradecer a todos os corresponsáveis sem justificar que essas pessoas não têm nada a ver com os prováveis defeitos do resultado final.

Agradeço à Universidade Federal do Pará, pela possibilidade de estudar durante mais de dez anos em seus cursos superiores. Quando se passa tanto tempo em uma instituição, acabamos nos acostumando a ela, por maior que ela seja. Assim, uma das recordações mais marcantes que tenho da UFPA é a sensação de ansiedade ao me deparar com seus corredores infinitos em meus primeiros dias de aula. Hoje, aqueles corredores não são mais suficientes, aprendi a caminhar entre eles, e a olhar através deles. Não foi a Universidade que ficou menor, ao contrário, a instituição auxiliou para que eu me tornasse melhor do que era quando de nossos primeiros encontros.

Agradeço ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), lugar que me acolheu no retorno a rotina acadêmica após alguns meses de dúvidas sobre a vida, o destino e as escolhas. O NAEA é, sem dúvida, um centro de excelência na Amazônia, por proporcionar uma das formas mais preciosas de ensino e pesquisa – a interdisciplinaridade –, com a qual aprendemos a lidar com o olhar do outro. Por isso, foram valiosos esses anos nas suas salas de aula, bibliotecas, laboratórios e corredores como um de seus discentes.

Aos amigos de caminhada da turma de doutorado interdisciplinar. Economistas, biólogos, geógrafos, engenheiros, sociólogos, fisioterapeutas, arquitetos, administradores, farmacêuticas, turismólogas. A convivência com pessoas de formações distintas e experiências diversas proporcionou uma riqueza de aprendizado sem igual. Além de propiciar relações fraternas em torno das várias teses em desenvolvimento. Os cafés do intervalo de nossas aulas eram momentos ricos de sorrisos e trocas, conversa fraterna e mesa farta. Diálogos mediados por uma bonita composição de tons e sotaques da língua portuguesa: havia tons amazônicos, mineiro, baiano, pernambucano, paulista, maranhense, colombiano, holandês, indiano e africano. E havia a língua falada pelo saudoso professor Thomas, a qual eu nunca identifiquei.

Ao orientador, professor e amigo Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior. Na convivência orientador e orientado nos últimos dez anos. A decisão de trilhar o doutorado foi

em grande parte, o atendimento a um convite singelo, ocorrido alguns meses após a conclusão do mestrado. Pensei comigo mesmo “se ele está me convidando é porque realmente gostou do trabalho anterior”. Não sei se ele se recorda desse momento, eu nunca o esqueci. Essa é uma das lembranças que guardava nos momentos de dúvida, ansiedade e apreensão.

Em um trabalho desenvolvido em três cidades distintas, foi essencial contar com o apoio de pessoas e instituições no período em que a pesquisa era desenvolvida.

Em São Luís fui acolhido por meus familiares nas três vezes que lá estive. Agradeço a acolhida, o apoio e a paciência de meus tios Cristina e Roberto e meus primos queridos, Vitor e Vinicius, Daniele e Larissa. Eles muitas vezes não apenas entenderam que eu lá estava a trabalho, como fizeram questão de me auxiliar no reconhecimento dos lugares. Vinicius e Larissa ainda conseguiram me fazer conhecer os lençóis maranhenses, lugar lindo e caústico.

Também agradeço ao Eduardo Cordeiro, primeiro contato estabelecido na pesquisa em São Luís. As conversas e indicações sobre as instituições e o panorama geral sobre São Luís e o Maranhão foram essenciais para o início da pesquisa.

Em Manaus, agradeço ao meu grande amigo Fernando Rodrigo dos Anjos Lucas e sua esposa Samiraluz Lucas. Novamente, em uma cidade encontrei acolhida e apoio de pessoas queridas, que foram tão importantes na construção do trabalho. Rodrigo não apenas se mostrou interessado na pesquisa em todas as vezes que lá estive, como foi parceiro de viagem em Manacapuru, Presidente Figueiredo e Iranduba. E ainda enviava fotografias que eu não tive acesso no período. Duas delas, inclusive estão neste trabalho. Agradeço ao apoio e a ajuda em desvendar os caminhos da metrópole manauara.

Agradeço ainda, em Manaus, aos contatos de Isaque dos Santos Sousa e Marcos Castro de Lima, as indicações e as pesquisas por eles desenvolvidas sobre a metrópole manauara foram importantes para a composição de dados preliminares da tese.

Tanto em Manaus como em São Luís, não esquecendo Belém, as instituições as quais me dirigi para pesquisa documental e entrevistas mostraram-se abertas a receber o pesquisador. Algumas mais cordiais, outras um tanto formais. Todas, entretanto, abertas ao diálogo, o que de certa forma mostra o amadurecimento de nossas instituições do ponto de vista da transparência, tão necessária nos dias de hoje e condição para o estabelecimento de políticas públicas.

À minha família, por todo apoio, em todos os momentos. Em especial a meus pais Elizabeth Veloso e Antonio Edson Celso dos Santos, sempre próximos na trajetória. Eles compreendem que o silêncio cotidiano não significa desapareço e distância, mas concentração e esforço. Aos meus irmãos, sempre presentes, por admiração e carinho. E aos sobrinhos,

Bruno por sempre enviar os e-mails corretos que eu esquecia; e ao pequeno Rafael, que ficava me perguntando porque eu não saia do computador para brincar com ele.

A Gilvana Soledade, que também fez parte dessa trajetória. Em parte a entrada no doutorado deveu-se a um desejo seu, que eu fosse “doutor”. O amor que compartilhamos durante bons anos foi bonito a ponto de render frutos. Sou uma pessoa melhor graças a ela. E ela está presente nesta tese.

À banca de qualificação, que em muito contribuiu para o desenvolvimento da tese. As questões suscitadas naquele momento orientaram a trajetória deste trabalho (embora tenha causado desorientação momentânea no autor).

Agradeço aos amigos e colegas de trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), por serem parceiros e compreenderem em vários momentos a ausência em virtude de necessidade de priorizar esse trabalho. As coordenadoras do curso de Geografia, Vera Figueiredo e Shirley Tozi, que sempre incentivaram a busca de qualificação.

Ao Leonardo Alves, responsável e parceiro na construção dos mapas desta tese. E a Laura Daniela, pela gentileza em ler a tese antes de todos e torna-la legível aos não iniciados.

A todos vocês, o meu muito obrigado

.

RESUMO

Esta proposta tem como objetivo analisar a relação entre metrópole e região na Amazônia brasileira. A discussão clássica que afirma as dimensões da cidade e da região, recompõe-se diante da nova dinâmica socioespacial de metropolização do espaço, exigindo um novo olhar sobre a relação estabelecida entre elas. Tal processo de metropolização, entretanto, não se caracteriza por revelar uma possível particularidade em nível macrorregional. A configuração de uma fronteira econômica que se expande de forma desigual e diferenciada no interior da Amazônia é responsável também pela formação de distintas sub-regiões. As metrópoles que aí se formaram são produto, condição e meio desse movimento de diferenciação, que pode ser exemplificado através das aglomerações de Belém, Manaus e São Luís. Considerando elementos como a relação que estabelecem com a região, a estrutura intraurbana e a forma de institucionalização das mesmas, busca-se mostrar a importância e o significado dessas formações metropolitanas em face de processos diferenciados de produção do espaço regional. E, embora sejam produto, condição e meio de produção e reprodução de relações no interior de um contexto regional específico na Amazônia, não há, no padrão de ordenamento institucional para as metrópoles, políticas de planejamento e gestão que consigam configurar arranjos institucionais para que estas particularidades sejam um componente articulador do desenvolvimento urbano nestes centros metropolitanos. Essa afirmação pode ser verificada a partir da análise das características das políticas de planejamento e gestão desses espaços, que, em regra, reproduzem arranjos institucionais metropolitanos executados para outras regiões do País, sendo o maior exemplo disso a institucionalização de regiões metropolitanas de forma bastante semelhante à de outros aglomerados, que apresentam mais distanciamento que proximidade em relação às particularidades amazônicas. Essa característica resulta no estabelecimento de instrumentos de planejamento e gestão com graus e níveis de eficiência e eficácia questionáveis, tendo em vista o seu padrão de implementação.

Palavras-chave: Amazônia. Metropolização. Região Metropolitana. Belém. Manaus. São Luís.

ABSTRACT

This proposal aims to analyze the relationship between metropolis and region in the Brazilian Amazon. The classical discussion that states the cities and the region dimensions is recomposed due to the new social-spatial dynamics of the metropolization of space, demanding a new look on the relationship established between them. Such a process, however, is not characterized by revealing a possible particularity at the macro-regional level. The configuration of an economical borderline that expands in an unbalanced and differentiated spread in the Amazon inland is also responsible for the formation of distinct sub-regions. The metropolis that have appeared there are product, condition and way to this movement of differentiation, what may be exemplified by the agglomerations of Belém, Manaus and São Luís. Considering, amongst other elements, the relationship that they establish with the region, the urban structure and their type of institutionalization, it is aimed to show the importance and meaning of such metropolitan formations in face of differentiated processes of production of the space in the region. And, although they are product, condition and way of production and reproduction of relations inside a specific regional context in the Amazon, there are not, at the standards of the institutional orders to the metropolis, policies of planning and management that may configure institutional arrangements, so that those particularities may become an articulation component of the urban development in those metropolitan centers. This statement may be verified through the analysis of the characteristics of the policies of planning and management of those spaces, what, most of the times, reproduces the metropolitan institutional arrangements performed in other regions of the country, being the institutionalization of metropolitan regions the most prominent example of this, in a very similar way to the other agglomerations that present more distance than proximity as for the Amazon particularities. Such a characteristic results in the establishment of instruments to the planning and management with questionable degrees and levels of efficiency and efficacy, focusing its standards of implementation.

Key words: Amazon. Metropolization. Metropolitan Region. Belém. Manaus. São Luís.

RESUMÉN

Esta propuesta tiene como objetivo analizar la relación entre la ciudad y la región de la Amazonia brasileña. El debate clásico que dice que el tamaño de la ciudad y la región, recomponga ante las nuevas dinámicas socio-espaciales del espacio metropolitano, lo que requiere una nueva mirada a la relación que se establece entre la metrópole e la región. Este proceso, sin embargo, no se caracteriza por revelar una posible particularidad en nivel macro-regional. La configuración de una frontera económica que se expande de forma desigual y diferente dentro de la Amazonía también es responsable por la formación de sub-regiones distintas. Las metrópolis son producto, condiciones y medios de movimiento de diferenciación, que puede ser ejemplificado por las aglomeraciones de Belém, Manaus y Sao Luis. Teniendo en cuenta la relación que se establece con la región, la estructura urbana y la forma de institucionalización de áreas metropolitanas, el objetivo es mostrar la importancia y el significado de estas formaciones metropolitanas hecho los diferentes procesos de producción del espacio en la región. Aunque producto, condiciones y medios de producción y reproducción de las relaciones dentro de un contexto regional específico en el Amazonas, no hay, en la norma marco institucional para las políticas de planificación y gestión que pueden establecer acuerdos institucionales para estas particularidades son un componente fundamental del desarrollo urbano en estos centros metropolitanos. Esta afirmación se puede comprobar mediante el análisis de las características de la planificación y la gestión de estas políticas nas ciudades analizadas – Belém, Manaus, São Luís –, que, por regla reproducen las disposiciones institucionales realizados por otras regiones del Brasil, a tener como mayor ejemplo las áreas metropolitanas similar a otras regiones del País, que tienen más distancia que la cercanía a Amazonía y su particularidad. Esta característica se traduce en la creación de tipos de planificación y gestión con grados y niveles de eficacia y eficiencia cuestionable, dada la ejecución destas políticas.

PALABRAS-CLAVE: Amazonía. Metropolización. Área Metropolitana. Belém. Manaus. São Luís.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema clássico das formas de conurbação metropolitana.....	36
Figura 2 - A cidade-região: processos socioespaciais e elementos principais.....	53
Figura 3 - Estruturas metropolitanas brasileiras.....	107
Figura 4 - Modelo de desenvolvimento estrutural da cidade na América Latina.....	101
Figura 5 - Belém: produção do espaço urbano.....	115
Figura 6 - Manaus: evolução urbana.....	134
Figura 7 - Manaus: zonas administrativas.....	136
Figura 8 - Manaus: produção do espaço urbano.....	142
Figura 9 - Propaganda da estrutura – Alphaville Manaus.....	146
Figura 10 - Pórtico Principal – Alphaville Manaus.....	146
Figura 11 - São Luís: produção do espaço urbano.....	163
Figura 12 - Belém, Manaus, São Luís: estruturas metropolitanas comparadas.....	174
Figura 13 - RMB: organização das instituições de planejamento e gestão metropolitana....	206
Figura 14 - Macrodiretrizes e estratégias setoriais para a RMM expostas no Plano Metropolitano: área de Iranduba.....	220
Figura 15 - RMM: sistema de Planejamento e gestão.....	223
Figura 16 - RMGSL: esquema de planejamento e gestão.....	232

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização dos modelos de planejamento e de gestão Metropolitana.....	60
Quadro 2 - Aglomerações metropolitanas na Amazônia: elementos caracterizadores.....	84
Quadro 3 - Belém, Manaus e São Luís: elementos da metropolização do espaço.....	98
Quadro 4 - Belém: Estrutura metropolitana.....	128
Quadro 5 - Manaus: Estrutura metropolitana.....	153
Quadro 6 - Maranhão: principais projetos econômicos e logísticos.....	161
Quadro 7 - São Luís: Estrutura metropolitana.....	169
Quadro 8 - Amazônia: institucionalização de regiões metropolitanas.....	180-181
Quadro 9 - Planos compreensivos da Grande Belém.....	187
Quadro 10 - RMB: planos diretores.....	195
Quadro 11 - RMB: Cooperações entre os municípios.....	197
Quadro 12 - RMB: síntese das políticas de planejamento e gestão.....	201
Quadro 13 - RMB: instituições com atuação no planejamento metropolitano.....	204
Quadro 14 - RMB: Planos de transportes.....	208
Quadro 15 - RMM: síntese das políticas de planejamento e gestão.....	224
Quadro 16 - RMGSL: síntese das políticas de planejamento e gestão.....	235
Quadro 17 - RMB, RMM, RMGSL: efetividade, eficiência e eficácia.....	242-243

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Amazônia Legal: população das cidades (2010).....	76
Mapa 2 - Amazônia Legal: regionalização e macrozoneamento (2001).....	80
Mapa 3 - Amazônia: Metrôpoles e complexos sub-regionais.....	82
Mapa 4 - Belém: expansão da malha urbana para além do núcleo metropolitano.....	112
Mapa 5 – Espaço metropolitano de Belém: densidades demográficas (2014).....	117
Mapa 6 - Alphaville: Produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de Belém	120
Mapa 7 - Município de Barcarena e as plantas industriais Albras-Alunorte	125
Mapa 8 - Belém: localização dos principais portos.....	127
Mapa 9 - RMM: densidades demográficas.....	143
Mapa 10 - Alphaville: produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de Manaus	146
Mapa 11 – Manaus: localização de seus portos.....	151
Mapa 12 - Alphaville: produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de São Luís.....	168
Mapa 13 - RMGSL: densidades demográficas.....	171
Mapa 14 - A Região Metropolitana de Belém (1973).....	183
Mapa 15 - A Região Metropolitana de Belém (1995).....	190
Mapa 16 - O Espaço metropolitano de Belém (2014).....	194
Mapa 17 - A Região Metropolitana de Manaus.....	214
Mapa 18 - A Região Metropolitana da Grande São Luís.....	227

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Trecho da Rodovia BR-316	109
Fotografia 2 - Visão aérea parcial da área central de Belém	113
Fotografia 3 - Padrão de entrada Alphaville Belém.....	120
Fotografia 4 - Outdoor publicitário Alphaville Belém.....	120
Fotografia 5 - Acesso principal Alphaville Belém.....	120
Fotografia 6 - Pátio da planta industrial da Albrás.....	124
Fotografia 7 - Ponte estaiada sobre o Rio Guamá.....	126
Fotografia 8 - Vista aérea de Manaus e a Ponte Rio Negro.....	131
Fotografia 9 - Visão aérea da construção do Polo Industrial de Manaus.....	137
Fotografia 10 - Visão aérea do Polo Industrial de Manaus na atualidade.....	137
Fotografia 11 - Perfil de ocupação da Ponta Negra no núcleo metropolitano de Manaus	139
Fotografia 12 - Perfil de ocupação de baixa renda em Igarapés de Manaus.....	139
Fotografia 13 - Perfil de ocupação de baixa renda em Igarapés de Manaus – Bairro da Camponesa na Zona Oeste de Manaus.....	139
Fotografia 14 - Visão aérea parcial do condomínio Alphaville: novas formas.....	144
Fotografia 15 - Outdoor e Acesso principal - Alphaville Manaus.....	146
Fotografia 16 - Vista aérea: Alphaville Manaus.....	146
Fotografia 17 - Trecho do programa Prosamim no centro de Manaus.....	147
Fotografia 18 - Rodovia AM-070 no trecho após a ponte Rio Negro.....	148
Fotografia 19 - Entrada para Parque d' água em Presidente Figueiredo.....	150
Fotografia 20 - A Estação Ferroviária de São Luís	155
Fotografia 21 - Visão da conexão entre o Centro Histórico e a área de expansão.....	159
Fotografia 22 - Visão da cidade de São Luís.....	164
Fotografia 23 - Núcleo de São Luís.....	165
Fotografia 24 - Padrão de “Proteção” - Alphaville São Luís.....	168
Fotografia 25 - Acesso principal.....	168
Fotografia 26 - Localização nos municípios vizinhos.....	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Urbanização da Amazônia Legal.....	71
Tabela 2 - Belém, Manaus e São Luís: participação da população metropolitana em relação aos respectivos estados da federação.....	77
Tabela 3 - Amazonas, Pará, Maranhão: Participação no produto interno bruto da Região metropolitana e do Estado (em R\$ mil correntes) – 2006.....	79
Tabela 4 - Manaus: participação do PIB, ICMS e IPVA em relação ao estado do Amazonas	88
Tabela 5 - Região Metropolitana de Manaus - Participação do PIB dos municípios	89
Tabela 6 - Região Metropolitana de Manaus - População absoluta por municípios.....	89
Tabela 7 - Região Metropolitana de Manaus - População urbana e taxa de urbanização dos municípios: 2000 – 2010.....	90
Tabela 8 - Pará: Produto Interno Bruto das cinco maiores economias municipais.....	91
Tabela 9 - Pará: PIB dos municípios metropolitanos e não metropolitanos.....	91
Tabela 10 - Pará: dinâmica demográfica das oito maiores cidades	92
Tabela 11 - Região Metropolitana de Belém - População urbana e taxa de urbanização dos municípios.....	95
Tabela 12 - Região Metropolitana da Grande São Luís: população absoluta por municípios	96
Tabela 13 - Região Metropolitana da Grande São Luís - Participação do PIB dos municípios (PIB a preço de mercado – R\$ 1.000.....	96
Tabela 14 - Belém: bairros mais populosos.....	116
Tabela 15 - RMB: taxa de crescimento dos municípios.....	118
Tabela 16 - Pará: ranking dos municípios com maior participação no setor de serviços.....	118
Tabela 17 - Pará: ranking de participação dos maiores municípios no Valor Adicionado do setor industrial.....	122
Tabela 18 - RMB: participação setorial no Valor Adicionado Industrial.....	123
Tabela 19 - Manaus: evolução da população 1900 – 2010.....	133
Tabela 20 - Manaus: total de domicílios segundo as zonas urbanas.....	141
Tabela 21 - São Luís: evolução demográfica (1920-2010).....	156
Tabela 22 - São Luís: crescimento horizontal (1612 – 1996).....	157
Tabela 23 - Maranhão: participação da Indústria no PIB.....	160
Tabela 24 - São Luís: conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB (1967 – 1980).....	166
Tabela 25 - Ilha de São Luís: áreas de ocupação por municípios (1930 – 1998).....	167
Tabela 26 - RMB: pessoas ocupadas nos municípios na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal.....	193

LISTA DE SIGLAS

AMB – Área Metropolitana de Belém

BASA – Banco da Amazônia S. A.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CODEM – Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém

CIAMA – Companhia de Desenvolvimento do Amazonas

COADEGS – Conselho de Administração e desenvolvimento da Grande São Luís

COHAB – Companhia de Habitação do Estado do Pará

CVRD – Companhia Vale do Rio Doce

IDESP- Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará

IMPLURB - Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano de Manaus

NGTM – Núcleo de Gerenciamento do Transporte Metropolitano

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PDA – Plano de Desenvolvimento da Amazônia

PDGB – Plano de Desenvolvimento da Grande Belém

PDM – Plano de Desenvolvimento Metropolitano

PEM – Plano de Estruturação Metropolitana

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SADEM – Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano da Prefeitura de São Luís

SAEM – Secretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado do Maranhão

SEDURB – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional do Pará

SEIDURB – Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano do Pará

SEIR – Secretaria de Estado de Integração Regional

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Pará

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SRMM – Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus

RMB – Região Metropolitana de Belém

RMM – Região Metropolitana de Manaus

RMGSL – Região Metropolitana da Grande São Luís

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
2. A FORMA METROPOLITANA: DA UNIDADE FÍSICA À CONCENTRAÇÃO FLUIDA.....	34
2.1 A metrópole como unidade física.....	35
2.2 A concentração fluida e a dinâmica atual da metropolização.....	40
2.3 A cidade-região: rumo a um novo arranjo metropolitano?.....	50
2.4 Planejamento e gestão no espaço metropolitano.....	54
3. METRÓPOLE E REGIÃO NA AMAZÔNIA: ESPAÇOS METROPOLITANOS E COMPLEXOS SUB-REGIONAIS.....	68
3.1 A metropolização do espaço e as distintas sub-regiões.....	70
3.2 A relação das aglomerações com as sub-regiões.....	85
4. A ESTRUTURA METROPOLITANA REGIONAL.....	100
4.1 Os elementos da estrutura metropolitana.....	101
4.2 Belém: do confinamento urbano à reestruturação dispersa.....	109
4.3 Manaus: do enclave industrial à metropolização concentrada.....	131
4.4 São Luís: o complexo logístico como definidor da metrópole atual.....	155
5. TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DA AMAZÔNIA.....	177
5.1 O planejamento e a gestão nas metrópoles amazônicas: realidades diferenciadas em perspectiva.....	178
5.2 Belém: rupturas institucionais nas políticas de planejamento e gestão.....	182
5.3 Manaus: planejamento e a gestão como instrumento de um projeto de inserção internacional.....	211
5.4 São Luís: planejamento e gestão e a mediação de conflitos político-administrativos.....	225
5.5 Planejamento e gestão em Belém, Manaus e São Luís: efetividade, eficiência e eficácias das políticas metropolitanas regionais.....	239
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	249
7. REFERÊNCIAS.....	255
8. APÊNDICE.....	274

1. INTRODUÇÃO

No período posterior aos anos 1950, o processo de metropolização assumiu forma marcante, tornando-se uma das principais expressões da expansão da urbanização em território nacional. A difusão efetiva desse processo em todos os seus aspectos, pela sociedade e pelo território, provocou mudanças significativas no padrão de distribuição das cidades e do ordenamento territorial brasileiro.

Assim, tomada como referência para os estudos urbanos nas últimas duas décadas, emerge uma realidade metropolitana que é complexa e dinâmica no cenário nacional. Com a intensificação do processo de urbanização a partir da segunda metade do século XX, e, mais recentemente, com a dispersão da metropolização pelas diferentes regiões do território nacional, este movimento faz com que a metrópole, manifestação fenomênica do novo momento da urbanização, seja cada vez mais objeto de análise.

Embora de caráter único, o processo de metropolização possui várias manifestações. Diferente do que se pode visualizar, ele não tem como consequência imediata ou mais importante o simples crescimento das cidades. Segundo Lencioni (2008; 2011), a urbanização atual está passando por um novo momento, a metropolização do espaço, uma nova forma de conceber a relação entre a cidade e a região, que imprime ao espaço características que durante muito tempo estiveram restritas apenas às regiões metropolitanas.

Essa realidade constituiu-se primeiramente na Região Concentrada¹, consequência dos processos de urbanização e industrialização ali instalados durante o século XX. Na atualidade, compondo um contexto cada vez mais complexo de urbanização da sociedade e do território, ela está expressa no plano regional de diversas formas, sendo possível afirmar que há uma tendência de metropolização (LENCIONI, 2008; 2011) que hoje se espraia pelo território nacional de forma extensiva (MONTE-MÓR, 2003).

Na Amazônia brasileira, foco da presente análise, essa realidade aponta para o fato de que parcelas significativas dessa região acompanharam, nas últimas décadas, as tendências de urbanização, e mais recentemente de metropolização verificadas em território nacional. Particularmente na dinâmica regional amazônica, a urbanização assumiu diferentes formas, especialmente na estrutura de suas metrópoles, em virtude dos processos diferenciados de expansão urbana na região. Pouco afeita a uma rede de cidades articuladas à região, é a partir dos anos 1960, permeada por processos de indução de urbanização extensiva (MONTE-MÓR,

¹ A Região Concentrada faz parte da proposta de divisão regional (SANTOS; SILVEIRA, 2001) que propõe um Brasil dividido em quatro regiões, com base nas diferenças de densidade do meio técnico-científico-informacional, ou seja, os sistemas e objetos técnicos e de relações sociais modernas que compõem o conteúdo territorial. São elas: região Concentrada, formada pelas atuais regiões Sudeste e Sul; região Centro-Oeste, formada pela atual região Centro-Oeste e mais o Estado de Tocantins; região Nordeste, formada pela atual região Nordeste; região amazônica, formada pela atual região Norte, com exceção de Tocantins.

1999; 2003) que se tornaram comuns em vários pontos de seu território, atendendo às demandas do projeto de integração formulado de modo a integrá-la economicamente à sociedade e ao território nacional.

Dessa forma, pensada pela lógica unificadora da integração, a urbanização regional foi um empreendimento bem sucedido, visto que os objetivos de dotar a região de uma malha técnica foram conquistados, sendo hoje a região constituída majoritariamente por população urbana e também dotada de uma diversidade de tipos de cidades em escalas, funções e hierarquias diferenciadas, com uma rede urbana muito mais complexa em relação à existente no passado.

Assim, a formação de um conjunto de cidades de porte metropolitano tem chamado atenção na Amazônia brasileira, acompanhando o desenvolvimento de uma rede urbana complexa e um processo de metropolização intensificado no último quartel do século XX. A metropolização regional destaca-se por se configurar em elemento que marca o urbano na Amazônia, mas ao contrário do que se possa imaginar, não é a homogeneização regional sua principal característica, mas sim a coexistência de metrópoles diferenciadas que correspondem a expressões de particularidades no plano sub-regional, sendo este um dos pontos de partida da tese a ser aqui sustentada.

Dessa maneira, percebe-se que o processo de metropolização, intensificado na realidade brasileira nas últimas décadas, têm repercussões particulares na produção do espaço regional amazônico, e que está relacionado à história de urbanização da região. Essas particularidades têm reflexos na configuração das metrópoles, na relação com o entorno regional e também nas políticas de planejamento e gestão desses espaços.

Nesse sentido, é possível afirmar que os espaços metropolitanos na Amazônia possuem características diferenciadas, não somente em relação aos espaços metropolitanos de outras regiões do País como a Região Concentrada, o Centro-Oeste e o Nordeste, mas especificamente também em âmbito intrarregional. Dessa forma, as metrópoles da Amazônia, pelas suas diferentes formações socioespaciais, possuem características distintas entre si, apesar de terem sido formadas a partir do processo de integração nacional da segunda metade do século XX.

A ideia geral apresentada até aqui não nasceu exclusivamente do autor. Como as demais formas de produção do espaço e reprodução de relações sociais, as ideias também têm um caráter coletivo de produção e desenvolvimento e, por isso, devem-se recordar aqueles que deram origem intelectual ao trabalho aqui apresentado.

Trindade Júnior (1998), analisa a urbanização na Amazônia a partir da realidade de reestruturação metropolitana em Belém, e é uma das referências a tratar da metropolização regional. A tese apresentada naquele momento era de que um processo, a reestruturação urbana, provocada pelos impactos das políticas de integração regional levava a metrópole a reestruturar-se em torno de uma nova forma urbana, a cidade dispersa, configurando uma reestruturação metropolitana. Posteriormente, o mesmo autor, em artigos² publicados ao longo da década de 2000 (TRINDADE JÚNIOR, 2000, 2006, 2009, 2010a, 2010b), faz referências à ideia de uma Amazônia metropolitana, tecendo considerações a partir de seus estudos sobre o espaço metropolitano de Belém, mas com olhares sobre outras realidades, como a de Manaus.

Além disso, o desenvolvimento de temas relacionados ao planejamento e a gestão metropolitana vem alicerçada em experiências e pesquisas anteriores do autor. Em um momento inicial, a partir de pesquisa desenvolvida no âmbito da Iniciação Científica³, foi estabelecida a análise da relação conflituosa entre as políticas de planejamento e gestão no espaço urbano de Belém e as diversas vivências ribeirinhas da cidade. Em um segundo momento, já na elaboração da dissertação de mestrado⁴, houve o enfoque da dificuldade do planejamento metropolitano em relação aos movimentos sociais urbanos no âmbito da Região Metropolitana de Belém e o estabelecimento dos planos diretores municipais. Ou seja, a ideia de uma “Amazônia Metropolitana”, portanto, acabou sendo estimulada pelo orientador e apropriada pelo autor ao longo da formação acadêmica e, a partir de então, teve seu desenvolvimento empírico a partir das referências aqui analisadas, Belém, Manaus e São Luís.

A Amazônia metropolitana que se apresenta aparece a partir da constituição de um conjunto de aglomerados que tem se tornado significativo na região, acompanhando o

² Sobre os artigos mencionados, chamamos atenção para “*A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana*” Trindade Júnior (2000), que apresenta de forma sintética a tese da dispersão metropolitana em Belém; “*Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia*”, Trindade Júnior (2006), expõe as ideias sobre as diferenças da metropolização na Amazônia, já com referências à Belém e Manaus; “*Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional*” Trindade Júnior (2009), aborda questões sobre a necessidade de pensar a diversidade do urbano na Amazônia, bem como os desafios de políticas urbanas sensíveis a essas particularidades. As pesquisas do autor encontram-se referenciadas ao final do trabalho.

³ A discussão proposta naquele momento, na condição de bolsista de Iniciação Científica, deu origem ao relatório de pesquisa intitulado “Sociabilidades e espacialidades ribeirinhas na orla fluvial de Belém: um estudo sobre o Ponto Certo” e analisou como as políticas de planejamento e gestão do espaço urbano em Belém não reconhecem ou dialogam espaços de vivência ribeirinha quando da execução de projetos de revitalização de orlas fluviais da cidade.

⁴ A dissertação intitulada “Fronteiras de papel: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Pará, abordou o tema do planejamento metropolitano pelo prisma da construção de planos diretores municipais na Região Metropolitana de Belém.

desenvolvimento de uma rede urbana complexa⁵ e associado mais recentemente à difusão da metropolização em escala regional. Tal processo destaca-se por configurar o peso do fenômeno urbano na nova configuração territorial da região e caracteriza-se pela heterogeneidade do fenômeno, o que marca a particularidade do espaço regional a partir da coexistência de formas e conteúdos urbanos diversos que na escala metropolitana são verdadeiras expressões de particularidades manifestas no plano sub-regional.

Assim, tomados como referência de estudo, a problemática que se apresenta é a análise da importância da formação de espaços metropolitanos no interior da Amazônia brasileira, seus padrões frente à realidade da urbanização e o sentido da metropolização do espaço regional como consequência mais atualizada da integração nacional e da inserção internacional da região à economia-mundo.

Trata-se também da forma metropolitana específica apresentada por cada uma das referências empíricas de análise, nesse caso, as metrópoles de Belém, Manaus e São Luís, considerando que esses centros metropolitanos regionais apresentam uma estruturação urbano-metropolitana diferenciada, em virtude do padrão de assentamento e urbanização instaurado em cada uma das sub-regiões das quais fazem parte.

As três referências empíricas – Belém (PA), Manaus (AM) e São Luís (MA) – configuram um conjunto de formas metropolitanas dentro de um contexto nacional de urbanização e metropolização do território, espreado para a periferia do País. Compreender a dinâmica dessas metrópoles em sua relação com o entorno regional é a preocupação da presente análise, a partir das políticas de planejamento e gestão desses espaços, especialmente aquelas que institucionalizam uma forma político-administrativa específica, as regiões metropolitanas.

Aqueles três espaços são representativos do processo de metropolização regional em vários aspectos, seja do ponto de vista econômico (apresentam maior dinâmica de fluxos econômicos, complexidade produtiva e características de centros metropolitanos, maior capacidade de arrecadação tributária, repasses da federação), seja do ponto de vista populacional (as três metrópoles em conjunto aglomeram cerca de cinco milhões de

⁵ Segundo Corrêa (1987), a rede urbana amazônica, até a década de 1960, caracterizava-se por um ordenamento territorial pouco complexo: nível simplificado de articulação entre os centros urbanos, interações espaciais em nível regional e existência de padrões espaciais simples. O autor ressalta que a partir desse período as modificações que caracterizam a rede urbana são a continuidade da criação de novos núcleos urbanos, a complexidade funcional destes centros e a mais intensa articulação entre centros urbanos e regiões. Tais mudanças contribuem para o desenvolvimento de um padrão de rede urbana complexo, em detrimento das formas espaciais mais simples. Nesse caso, a urbanização tem como elemento-chave a estratégia de ocupação promovida pelo Estado, com destaque para as políticas de desenvolvimento e as transformações no sistema viário que criaram novas hierarquias urbanas.

habitantes), ou ainda no aspecto da formação histórica da rede urbana regional, que teve nessas metrópoles expressões fundamentais da chegada e expansão de um modo de vida urbano.

Considerando essas premissas, a pesquisa assume também a análise das políticas de planejamento e gestão que constituem instrumento de desenvolvimento regional. Nesse caso, parte-se da comparação das políticas de planejamento e analisa-se o grau de efetividade, eficiência e eficácia destas, especialmente as de institucionalização de regiões metropolitanas no ordenamento regional, considerando elementos como o perfil de estruturação das metrópoles e o padrão de inserção sub-regional.

Deste modo, apresenta-se como objetivo geral da tese, comparar formações metropolitanas na Amazônia, de forma a identificar suas particularidades regionais e sub-regionais no processo de metropolização brasileiro, e analisar as políticas de planejamento e gestão que se constituem enquanto instrumento de desenvolvimento regional. Este objetivo geral é desdobrado em três objetivos específicos que se articulam na construção da argumentação do trabalho, a saber:

- a) analisar o papel exercido pelas metrópoles amazônicas (Belém, Manaus, São Luís) na sua respectiva relação com seu entorno sub-regional;
- b) identificar padrões de estruturação interna das três metrópoles amazônicas consideradas;
- c) comparar as políticas de planejamento e gestão expressas nas políticas públicas para as metrópoles na Amazônia com base no grau de efetividade, eficiência e eficácia dessas políticas a partir da institucionalização de regiões metropolitanas.

Um primeiro indício que podemos apontar é que, apesar da diferença em relação às metrópoles da Região Concentrada e Nordeste, as políticas de planejamento e gestão pensadas e/ou implantadas nas metrópoles amazônicas refletem as características gerais das políticas metropolitanas adotadas em território nacional, que têm como componentes marcantes a fragmentação e a setorização dos instrumentos de planejamento e gestão em relação aos espaços metropolitanos. Tais indícios, para maior aprofundamento do tema, levam a eleger como questões centrais da pesquisa:

- a) quais elementos caracterizam essas metrópoles regionais e possibilitam a existência de uma particularidade metropolitana na realidade sub-regional?

b) é possível identificar a existência de padrões de estruturação interna dessas metrópoles regionais?

c) quais os perfis das políticas de planejamento e gestão metropolitana, tomando-se como referências os graus e níveis de efetividade, eficiência e eficácia dessas políticas?

Assim, a primeira questão da problemática destaca os elementos constituintes das metrópoles na Amazônia, seus aspectos de formação, semelhanças e diferenças. Nesse ponto é necessário compreender a relação existente entre os processos de metropolização e a dinâmica regional a partir dos elementos históricos e geográficos que caracterizam o processo no plano regional.

Em segundo lugar, considerando os níveis de diferenciações em face de outras realidades, busca-se a existência de padrões de estruturação interna dessas metrópoles regionais. Nesse caso, consideram-se dois elementos que são relevantes na estruturação do espaço metropolitano na realidade brasileira, segundo Villaça (1998) as zonas industriais e a área de concentração dos bairros de mais alta renda. É possível também avaliar a importância das dinâmicas sub-regionais nas quais as metrópoles estão inseridas e o grau de interferência destas dinâmicas na estruturação do espaço metropolitano, o que caracteriza uma importante particularidade das metrópoles amazônicas.

Como terceira questão têm-se as políticas de planejamento e gestão metropolitanas constituídas nessa região, interrogando-se acerca de quais perfis estas políticas assumem e como são pensadas e/ou executadas para as metrópoles amazônicas. O pressuposto é que existem perspectivas de comparação que se encontram expressas, de forma implícita ou explícita, nas políticas de planejamento e gestão, o que nos leva a responder, por conseguinte, quais os níveis de efetividade, eficiência e eficácia destas políticas quando implementadas nesses espaços, especialmente considerando a institucionalização de regiões metropolitanas na Amazônia, como nos exemplos de Belém, Manaus e São Luís, enquanto tradutoras da realidade do processo de metropolização regional.

A emergência de uma nova qualidade no espaço urbano amazônico representado pela intensificação do processo de metropolização de suas principais cidades, possibilita a compreensão da realidade urbana regional como uma estrutura envolvida em dinâmicas resultantes de processos em escalas maiores. Entende-se, nesse caso, que a relação e o papel exercido pelas metrópoles amazônicas, especialmente com seu entorno sub-regional, é um componente explicativo da existência das metrópoles e da consequente intensificação do processo de metropolização regional.

Há, nesse sentido, uma resposta dos agentes institucionais à existência dessas aglomerações, que são os processos de regulação desses espaços, posto que há um componente de tensão resultante entre as repercussões da metropolização do espaço regional e a concretização de políticas de planejamento e gestão pensadas e/ou implantadas para os espaços metropolitanos da Amazônia.

Nesse caso, as políticas de planejamento e gestão destinadas a estas metrópoles têm uma imensa dificuldade de viabilização, em princípio, em virtude da não consideração de aspectos e de particularidades regionais em seu estabelecimento.

No caso da constituição das políticas de planejamento e gestão desses espaços, é possível perceber que, estas, muitas vezes, refletem as características das políticas metropolitanas pensadas em plano nacional. A existência de particularidades regionais e sub-regionais, portadoras de possibilidades de práticas de planejamento e gestão, são precariamente consideradas enquanto componentes da gestão metropolitana para a Amazônia, contribuindo para o descompasso das políticas, quando existentes, e implicando em ineficiências e ineficácias no aspecto da gestão territorial.

Embora sejam produto, condição e meio de produção e reprodução de relações no interior de um contexto regional específico na Amazônia, não há, no padrão de ordenamento institucional para as metrópoles, políticas de planejamento e gestão que consigam configurar arranjos institucionais para que estas particularidades sejam um componente articulador do desenvolvimento urbano nestes centros metropolitanos. Essa afirmação pode ser verificada a partir da análise das características das políticas de planejamento e gestão desses espaços, que, em regra, apenas reproduzem os arranjos institucionais metropolitanos pensados e/ou implantados para outras regiões do País, sendo o maior exemplo disso a institucionalização de regiões metropolitanas de forma bastante semelhante a de outros aglomerados, que apresentam mais distanciamento que proximidade em relação às particularidades amazônicas.

Essa característica primordial resulta no estabelecimento de instrumentos de planejamento e gestão que tenham graus e níveis de eficiência e eficácia bastante questionáveis, e até mesmo precários, tendo em vista o seu padrão de implementação e de institucionalização, ainda que tenham graus de efetividade significativos, levando em conta que o fato de uma política estar efetivada não que dizer necessariamente que atinja níveis razoáveis de eficiência e eficácia, consideradas enquanto parâmetro de avaliação das políticas de planejamento e gestão metropolitanos.

A eficiência refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Diz respeito aos investimentos de capital político e econômico que têm sido realizados nas

estruturas de construção de regiões metropolitanas e o retorno que estas estruturas trazem para o espaço metropolitano e as políticas urbanas.

A eficácia é definida como a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos, ou seja, a eficácia da região metropolitana significa medir se esta é capaz de atingir um dado objetivo proposto quando de sua criação e institucionalização como espaços de execução das políticas de planejamento e gestão.

Assim, as metrópoles amazônicas, apesar de seu caráter de diferenciação regional, são objetos de políticas de planejamento e gestão que, em regra, são produzidas a partir de outras realidades metropolitanas brasileiras, o que dificulta o entendimento da diferenciação regional pelo caráter de homogeneização destas. Portanto, percebe-se que a política exclusivamente homogênea para as metrópoles cria distorções institucionais no caso amazônico e acabam tendo repercussões negativas no plano da gestão territorial, agravando os problemas de fragmentação e setorização que, de outra forma, visam à minimizar. Isso pode ser verificado a partir das realidades de Belém, Manaus e São Luís, que serão aqui sistematizadas.

Em verdade, há certa recorrência nos estudos urbanos em tratar o fenômeno da metropolização e seus desdobramentos socioespaciais a partir de um olhar sobre várias e diferentes referências empíricas que visam à enriquecer a compreensão do processo. Vários são os exemplos de trabalhos que intentam desvendar esses conteúdos a partir da análise de cidades metropolitanas, e, portanto, portadoras de qualidades que ajudam a compreender a importância do fenômeno. Trata-se de trabalhos que associam a investigação do fenômeno à observação *in loco* de realidades próximas, que auxiliam a uma interpretação ampliada do objeto de estudo.

Villaça (1998), por exemplo, pela análise de seis metrópoles brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre), considera que é possível entender as localizações intraurbanas das cidades a partir da constituição dos movimentos do espaço intraurbano das metrópoles brasileiras, entendido como uma estrutura territorial. Nesse caso, a partir da análise daqueles espaços, o autor percebe certa carência de estudos, posto que se todas essas metrópoles vêm sendo produzidas num mesmo país, pela mesma formação social, num mesmo momento histórico, sob o mesmo modo de produção, através das mesmas relações sociais e sob o mesmo Estado, deve haver muito em comum entres seus espaços. A esses aspectos de verossimilhança o autor alude sua interpretação da realidade urbano-metropolitana brasileira de forma muito particular, a ponto de compreender as similitudes na estrutura urbana em cada uma das metrópoles como expressão de um processo comum a todas

elas, a produção de cidades com altos níveis de autossegregação, a partir da produção do espaço intraurbano voltada, prioritariamente, para as necessidades de suas elites.

Souza (2000) procura compreender as metrópoles brasileiras no momento em que se instala uma grave crise socioeconômica nesses centros urbanos ao final da década de 1980 e início da década de 1990. O autor analisa a crise da governabilidade e da fragmentação do tecido sociopolítico espacial nas metrópoles através, também, de um olhar sobre várias realidades. A partir de estudos no Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Recife, enfatiza as condições de fragmentação desses espaços, ainda que de modo diferenciado pelas suas dinâmicas internas, as possibilidades frente ao que denomina de “desafio metropolitano” para o planejamento e a gestão em um ambiente fragmentado, como o das metrópoles analisadas. Elementos diversos são analisados pelo autor para compor o cenário de fragmentação do tecido sociopolítico-espacial em algumas metrópoles brasileiras, como o tráfico de drogas e a criminalidade violenta, a degradação ambiental e os problemas socioespaciais e a crise dos movimentos sociais urbanos. Percebidos em todas essas realidades, estes aspectos diversos compõem um verdadeiro mosaico da fragmentação metropolitana brasileira, e são todos analisados à luz da realidade interna de cada uma dessas metrópoles, elaborando, ao final, a tese da ingovernabilidade desses espaços, ainda que com graus e níveis de intensidade de fragmentação socioespacial diferenciados.

Vicentini (2004), em aspecto regional e, portanto, mais próximo deste estudo, analisa as metrópoles amazônicas também a partir das referências de Belém, Manaus e São Luís, referindo-se ao processo histórico de formação das cidades na Amazônia e compreendendo que o processo de constituição urbana regional foi condicionado por um sistema político-econômico e cultural mundial que guarda suas especificações na região a partir da natureza diversificada e pela peculiar apropriação antrópica. Isto, segundo a autora, revela uma fragmentação na organização territorial das cidades da região, fazendo das metrópoles aí formadas, expressões mais acabadas dessas características espaciais, sociais e culturais do urbano na Amazônia.

Cruz (2012) analisa a dinâmica da urbanização das cidades amazônicas a partir das realidades de Belém e Manaus e como que essas cidades tornaram-se expressões da nova dinâmica econômica, social e política regional, visualizadas nos últimos anos em projetos de intervenções urbanas que aliam o poder público articulado às agências multilaterais de financiamento e que tentam responder às demandas da população por moradia e saneamento com expressivas intervenções urbanísticas que demarcam um novo momento de grandes projetos urbanos. Assim, observa que, contraditoriamente às demandas por formas sociais de

apropriação e de uso do espaço urbano com base nos conceitos de direito à cidade e reforma urbana, a mercantilização das cidades é tida como principal estratégia de desenvolvimento, aprofundando conflitos e a segregação social, especialmente por meio de grandes projetos urbanos, como os executados nas cidades analisadas, o Portal da Amazônia⁶, em Belém, e o Prosamim⁷ em Manaus.

Portela (2011), também no contexto das políticas desenvolvidas no espaço urbano das metrópoles na Amazônia, compara os modelos de gestão das políticas habitacionais implementadas em cidades amazônicas. Nesse caso, a partir de Belém, mas em comparação a São Luís, discute os impactos da organização espacial dessas cidades e a relação com o padrão de segregação socioespacial existente. A comparação se dá em torno das diferentes práticas de gestão urbana das duas cidades e de como o Estado tem atuado no enfrentamento desses problemas a partir de suas políticas habitacionais.

Tomados na construção do presente trabalho, os exemplos acima têm em comum o fato de se debruçarem sobre a realidade metropolitana a partir de referências diversas. Essa é, também, e de forma renovada do ponto de vista de sua problemática, a pretensão do presente estudo.

Dentre os procedimentos utilizados para o desenvolvimento da tese, optou-se pela análise bibliográfica, documental e a coleta de dados através de entrevistas com agentes institucionais das políticas de planejamento e gestão metropolitana.

A pesquisa bibliográfica envolveu a produção teórica e empírica a respeito da compreensão do processo de urbanização da sociedade e metropolização do espaço na literatura nacional e internacional.

O levantamento documental referiu-se basicamente às políticas de planejamento e gestão das metrópoles regionais. Compreenderam-se como importantes para a pesquisa os documentos que foram produzidos a partir dos agentes que pensam, projetam e executam (ou têm capacidade de execução) as políticas de planejamento e gestão, a partir da elaboração de

⁶ O “Portal da Amazônia”, constitui um grande projeto urbano desenvolvido na cidade de Belém, pela Prefeitura Municipal, realizado na orla do Rio Guamá. É voltado para ações de saneamento das áreas ocupadas por moradias às margens dos cursos d’água que compõem a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, sendo o mais recente dos projetos desenvolvidos em Belém na área de saneamento desde os anos 1980 (CRUZ, 2012).

⁷ O Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM) foi um projeto concebido em 2003 pelo governo do Estado do Amazonas, por meio do Decreto 23.949/2003, e executado como um amplo programa urbano com objetivo central de “contribuir para a solução de problemas ambientais, sociais e urbanísticos que afetam a população da cidade de Manaus, prioritariamente, as áreas situadas às margens dos igarapés” (CRUZ, 2012, p. 236) a partir de intervenções na dinâmica ambiental e habitacional. Direcionando as intervenções para os igarapés ocupados e que compõem as principais bacias hidrográficas do Município, o programa é financiado por recursos do Estado do Amazonas e do Banco Mundial. É considerado um projeto bem-sucedido, segundo o discurso governamental, sendo, inclusive ampliado e estando desde 2012 em sua terceira etapa (CRUZ, 2012).

planos, diretrizes, relatórios, legislações que permeiam a burocracia do Estado e de instituições públicas e mostram a existência de uma leitura da importância dos espaços metropolitanos no âmbito da gestão territorial. Assim, foram escolhidas três fontes de coletas de dados e documentos: a burocracia estatal em duas escalas político-administrativas (municipal e estadual) e suas instituições de planejamento e gestão; os institutos de pesquisa e planejamento que subsidiam o planejamento e a gestão no aspecto político-administrativo; e as universidades ou centros de pesquisa associados à estrutura do planejamento.

No primeiro caso, os levantamentos documentais privilegiaram as visitas às instâncias do poder executivo e legislativo em duas diferentes escalas (estadual e municipal). As secretarias de planejamento⁸ em todas as escalas foram as instituições de visita prioritárias, por serem, dentro da burocracia do Estado, as guardiãs e promotoras da existência de planos, projetos, programas e relatórios que indiquem as diretrizes da gestão territorial. A memória institucional dessa burocracia compõe fonte quase que inesgotável de diferentes práticas, modelos e formas de pensar e executar as políticas de planejamento do espaço.

Os institutos de pesquisa também foram locais de visita por sua produção intelectual e técnica acerca da dinâmica metropolitana regional e as possibilidades de desenvolvimento a partir das políticas de planejamento e gestão. Com graus de independência e autonomia diferenciados em virtude do ambiente político particular, bem como distribuição de recursos e capacidade institucional de promover estudos e prover dados que resultem em aproveitamento pelas instituições e agentes tomadores de decisão, essas organizações são importantes fontes de diretrizes de políticas de gestão.

As universidades compõem a terceira fonte de dados, por serem um importante elo na construção de pensamentos e práticas de planejamento. As universidades, bem como os centros de pesquisa, constituem-se agentes que tensionam as diretrizes políticas a partir da crítica a determinadas práticas adotadas, mas também legitimam determinadas orientações. O ambiente acadêmico, nesse caso, é profícuo produtor de elementos práticos e simbólicos do planejamento e da gestão territorial.

Os dados reunidos pela pesquisa documental foram em sua maior parte obtidos por meio da análise de documentos junto aos governos estaduais (Amazonas, Maranhão e Pará),

⁸ Há uma variedade de denominações em instituições que tratam de planejamento e gestão urbana, convencionalmente intituladas de “Secretaria(s) de Planejamento”. Entretanto, quando se observa a quem, dentro da burocracia governamental, realmente cabe o estatuto de planejar, encontra-se esta função com titulações variadas, como: Secretaria de Administração, Secretaria de Desenvolvimento, Secretaria de Projetos Estratégicos etc. Em nosso caso optou-se por verificar qual(is) a(s) instituição(ões) tratavam do tema, tomando como parâmetro seu histórico de produção e intervenção, e, assim, qualificá-la como interlocutora.

às secretarias de Estado, às prefeituras municipais das Regiões Metropolitanas de Belém⁹, Manaus¹⁰ e São Luís¹¹, aos Institutos de Pesquisa e de forma primária, por meio de trabalho de campo, realizado nas cidades que compõem as regiões metropolitanas, de modo mais intenso, nos núcleos de Belém, Manaus e São Luís e visitas também a municípios que compõem a Região Metropolitana de Belém, a Região Metropolitana de Manaus e a Região Metropolitana da Grande São Luís¹².

Além da coleta de dados documentais, foram realizadas visitas de campo. Auxiliadas por entrevistas semiestruturadas¹³ com agentes no processo analisado, foram incluídos os representantes institucionais das políticas de planejamento e gestão de cada metrópole.

As visitas e os trabalhos de campo foram um exercício complementar do trabalho e partiram do pressuposto de que a observação dos processos e estruturas analisados permitem visualizar as contradições do espaço metropolitano atual, com a observação de fragmentos da metrópole que mostram dinâmicas articuladas ao plano regional e suas inter-relações com movimentos de caráter estrutural. Assim, torna-se necessário elencar os lugares que foram capazes de melhor representar a atual estrutura do processo em cada uma das metrópoles.

Em Belém foram escolhidos como locais de trabalhos de campo a) os municípios que compõem o espaço metropolitano de Belém (Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Isabel, Castanhal e Barcarena); b) o complexo industrial e portuário de Barcarena, que faz parte de uma nova dinâmica urbana e metropolitana a partir da década de 1980 e que passa cada vez mais a ser articulado ao espaço metropolitano de Belém, tendo

⁹ Na Região Metropolitana de Belém, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Urbano, Metropolitano e Regional (SEIDURB), Companhia Municipal de Administração e Desenvolvimento da Área Metropolitana (CODEM), Secretaria de Planejamento de Ananindeua, Secretaria de Planejamento de Castanhal.

¹⁰ Na Região Metropolitana de Manaus: Secretaria de Estado de Planejamento Econômico (SEPLAN), Secretaria de Estado do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (SRMM), Companhia de Desenvolvimento do Amazonas (CIAMA), Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Ordem Social (IMPLURB).

¹¹ Na Região Metropolitana de São Luís: Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano, Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Urbano (vinculada a Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano), Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (vinculada a Casa Civil do Governo do Maranhão) e na Prefeitura de São Luís a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano. Os Institutos de pesquisa visitados em São Luís foram o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico (IMESC) e Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID).

¹² A Região Metropolitana da Grande São Luís é a denominação oficial do espaço institucional metropolitano no Maranhão, apesar de incorrer em uma flagrante redundância, posto que o termo “Grande São Luís” já se refere a um espaço além dos limites territoriais municipais. Apesar do equívoco conceitual, por ser a denominação oficial, quando esta tese mencionar a mesma, será utilizada desta forma.

¹³ As entrevistas realizadas com agentes do planejamento e da gestão nas três metrópoles, a fim de conciliar as recomendações éticas nas ciências humanas, o anonimato dos entrevistados e a fidedignidade da pesquisa, estão referenciadas com informações sobre datas, local e a instituição que o entrevistado representa. Optou-se pela preservação dos nomes dos entrevistados, sendo estes referenciados apenas em ordem alfabética. Foi feita uma distinção entre os entrevistados, aqueles que estavam em função de chefia de órgão (diretores, secretários) são denominados de “funcionários”, mesmo quando são empregados do corpo institucional. Aqueles que não exerciam tais funções (técnicos, profissionais diversos) são denominados de “servidores”.

inclusive possibilidades de vir a ser institucionalizado como tal; c) as novas vias de circulação intraurbana e os projetos e programas habitacionais, públicos e privados, que retratam e revelam novas formas de urbanização e segregação socioespacial.

Em Manaus as visitas e trabalhos de campo sobre o espaço metropolitano manauara foram feitas em locais como a) quatro dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Manaus (Manaus, Presidente Figueiredo, Manacapuru e Iranduba); b) o Polo Industrial de Manaus e a Zona Franca; c) a Ponte sobre o Rio Negro, um dos grandes objetos que possivelmente está contribuindo para uma nova dinâmica de expansão de Manaus; e) as novas vias de circulação intraurbana e os projetos e programas habitacionais, públicos e privados, que retratam e revelam novas formas de urbanização e segregação socioespacial.

Em São Luís elegeram-se como lugares de visita a) o núcleo metropolitano e o Centro histórico de São Luís, bem como a área de expansão urbana; b) quatro dos municípios que compõem a RMGSL (São Luís, Raposa, Paço do Lumiar e São José do Ribamar); b) as vias de circulação urbana e os projetos e programa habitacionais, públicos e privados, que retratam e revelam novas formas de urbanização e segregação socioespacial; c) os projetos econômicos e de infraestrutura que viabilizam a expansão urbana e metropolitana de São Luís a partir dos anos 1980, tais como o Porto de Itaqui, o Complexo Alumar e a Ferrovia Carajás-São Luís.

A tese está sistematizada de modo a compor uma estrutura em quatro capítulos.

O primeiro capítulo constitui o marco teórico da pesquisa, abordando a discussão da metropolização contemporânea como elemento relacionado à emergência de uma configuração socioespacial específica que se traduz em uma nova forma de produção econômica e de regulação da vida urbana, e tendo em vista o papel das políticas de planejamento e gestão que foram constituídas como instrumentos de regulação da vida social e gestão territorial desses espaços. A metrópole e seus diferentes arranjos espaciais é entendida enquanto uma configuração específica que requer políticas de planejamento e gestão diferenciadas de planificação do território.

O segundo capítulo analisa a relação das aglomerações metropolitanas com sua região, tendo como base a dinâmica dos espaços metropolitanos a partir da estrutura do espaço sub-regional amazônico, definido segundo Becker (2001). A relação da aglomeração metropolitana com a região é percebida a partir de elementos como as tendências a concentração e/ou dispersão metropolitana, a particularidade e importância das metrópoles no contexto regional e também o significado das dinâmicas nacionais que se refletem no espaço amazônico, a resultante dessa relação é um importante complexo metrópole – sub-região.

O terceiro capítulo apresenta os aspectos internos das aglomerações com objetivo de compreender o porquê da composição específica das estruturas metropolitanas na Amazônia. Assim, busca-se analisar a estruturação interna das metrópoles regionais através de elementos como a segregação socioespacial, a periferação e a suburbanização metropolitana, a localização dos sistemas de circulação e das áreas industriais e a autosegregação das suas elites.

O quarto capítulo trata das principais características das políticas de planejamento e gestão a partir dos elementos que definem a formação socioespacial das aglomerações e a forma como se relacionam com os aspectos das formas espaciais metropolitanas. Assim, visa a sistematizar os perfis das políticas de planejamento e gestão, bem como analisá-los à luz das premissas da diferenciação regional apresentadas nos capítulos precedentes. É importante compreender que as políticas de planejamento e gestão guardam relação estreita enquanto elementos de desenvolvimento regional. Neste sentido, é interessante apresentar as diretrizes com as quais foram desenhadas e as modalidades de políticas que foram estabelecidas na região desde os anos 1970, período de reconhecimento da forma metrópole em aspecto institucional na região.

2. A FORMA METROPOLITANA: DA UNIDADE FÍSICA À CONCENTRAÇÃO FLUIDA

Historicamente, a caracterização de uma área ou região metropolitana foi percebida a partir de uma forma urbana específica, a gradativa aproximação das malhas urbanas entre cidades distintas, o que levava a uma unificação do ponto de vista físico daquele espaço, denominada comumente de conurbação. Nas últimas décadas, entretanto, percebe-se a existência de espaços metropolitanos que não tem como única característica a conurbação. Em alguns casos, a unidade física não é mais o elemento mais marcante de aglomerações metropolitanas contemporâneas.

Reconhecendo essa mudança como uma característica da urbanização contemporânea, trata-se de analisar seu surgimento, e mais que isso, compreender os elementos constitutivos dessa nova forma metropolitana, identificada mais pela concentração e disseminação de fluxos diversos do que pela unidade física.

A mudança na forma também provoca alterações nas concepções de planejamento e gestão dessas áreas. Paradigmas de “governança metropolitana” são atualmente pensados a partir dessas novas realidades.

2.1 A metrópole como unidade física

A forma conurbada aparece como a primeira manifestação do fenômeno metropolitano, sendo, por determinado período, essa manifestação denominada conceitualmente como conurbação e confundida com o próprio fenômeno da metropolização.

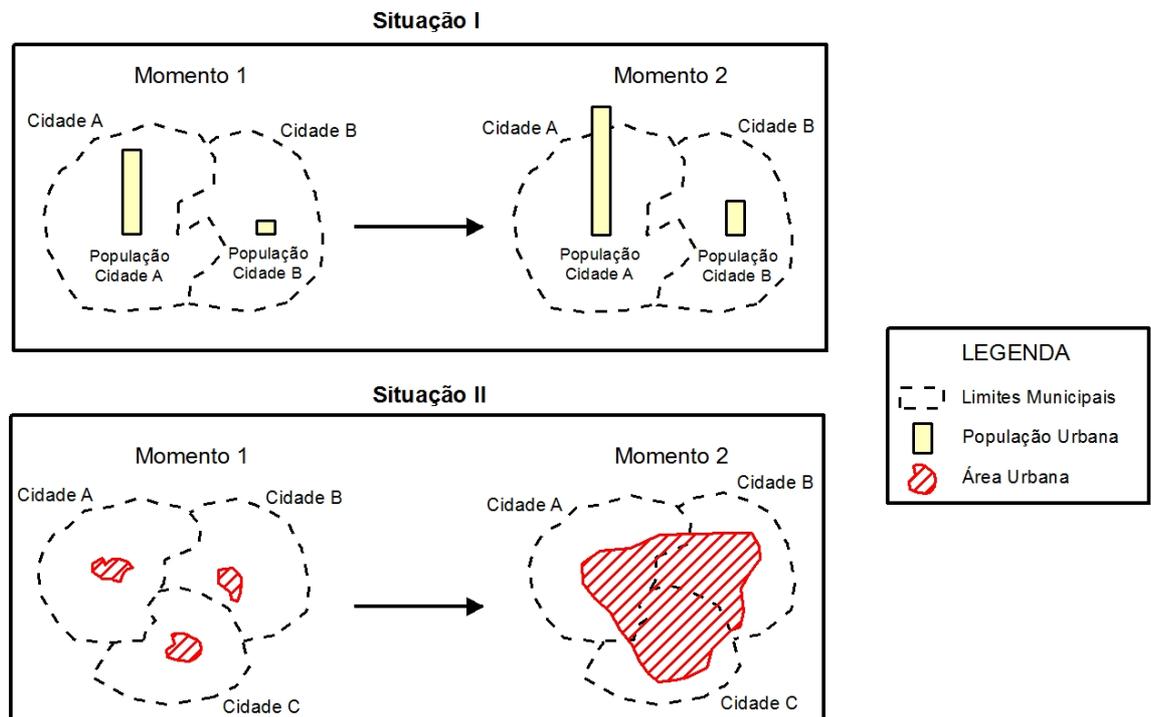
Esta forma é caracterizada historicamente como um tipo de crescimento urbano que expande a cidade, prolongando-a para fora de seu perímetro e, desse modo, absorvendo aglomerados rurais e outras cidades adjacentes, em geral cidades menores, que já estão sobre a influência direta ou indireta da grande cidade, que passa a constituir o núcleo metropolitano. Estas cidades adjacentes, que até então podem ter vida política e administrativa autônoma, acabam comportando-se como parte integrante da cidade principal, agora metrópole.

O avanço da urbanização decorrido principalmente após a década de 1960 no Brasil provocou grandes transformações nas relações sociais e na configuração dos espaços e redes urbanas no País. A conurbação, segundo Villaça (1998, p. 51), “ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam eles ou não a outros municípios” é um dos processos que acelerou a configuração social e morfológica das cidades.

Com a expansão e a integração dos espaços urbanos, desaparecem, do ponto de vista socioespacial, ainda que não no aspecto político-administrativo, os limites físicos entre os

diferentes núcleos urbanos. A partir de então, ocorre uma distinção entre o espaço edificado e a estrutura político-administrativa. Como uma importante característica do aspecto metropolitano é a contínua expansão de sua malha urbana, o território metropolitano está constantemente avançando em direção a áreas cada vez mais distantes, ocasionando a transformação do uso do solo rural em terra urbana. Isto força tanto a incorporação de novos territórios, como o adensamento dos já ocupados, conforme pode ser observado no esquema representado na figura 1.

Figura 1 – Esquema clássico das formas de conurbação metropolitana



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2014)

Na situação 1, vemos que o crescimento da população urbana de duas cidades com perfis demográficos distintos é um componente da possibilidade de conurbação entre as duas cidades. No momento 2, o crescimento da população altera o padrão de ocupação da área urbana, fazendo com que cada vez mais os núcleos urbanos estejam próximos, até o ponto em que não há como distinguir seus limites paisagísticos, e, em alguns casos, seus limites administrativos.

Nas cidades em processo de conurbação, o principal desses fluxos considerados é o fluxo cotidiano de populações¹⁴ nas suas atividades de trabalho, educação e lazer. A

¹⁴ A referência é o característico fluxo pendular, ocasionado por populações que se deslocam cotidianamente, ou em espaços relativamente curtos de tempo (de horas, por exemplo).

existência de deslocamentos populacionais significativos, geralmente entre o núcleo metropolitano e sua periferia imediata, ou, até mesmo a mais distante, gera padrões de desenvolvimento dos espaços contínuos que, por vezes, são chamados de cidades dormitórios¹⁵ ou subúrbios¹⁶.

Para Villaça (1998), na realidade brasileira, podem ser verificados ao menos quatro tipos de conurbação nas áreas metropolitanas. A primeira forma é constituída por núcleos que nunca chegaram a atingir plenamente a condição de cidades, pois já nascem como subúrbio. Frequentemente cresceram a partir de uma estação ferroviária junto à qual se formou o polo.

A segunda forma que assume a absorção pela cidade central é aquela na qual o polo é formado a *posteriori*. No início ele era, ou inexistente, ou frágil e distante. A expansão urbana se manifesta através da formação de uma imensa periferia com um núcleo local fraco. Esse caso ocorre, quando a periferia da cidade central ou de algumas de suas grandes cidades-subúrbio “transborda” sobre municípios vizinhos em pontos afastados de suas sedes. Às vezes esse “transbordamento” vem constituir um novo município e o polo local – inclusive com instalação da Prefeitura – só então se estrutura. A terceira forma de absorção é constituída por aglomerações que chegaram a atingir significativo nível de desenvolvimento enquanto cidades. Principalmente por estarem afastadas da cidade central, mantiveram, por certo tempo, grande autonomia socioeconômica. Nasceram e cresceram como uma cidade média típica, a partir de um núcleo central de serviços que se expandiu e se diversificou. Por fim, o quarto tipo de núcleo urbano que sofre processo de absorção metropolitana é constituído de cidades pequenas, algumas das quais mais importantes em períodos pretéritos, do que o são no momento de absorção.

Villaça (1998) apresenta esses quatro tipos de formação da metrópole a partir do processo de conurbação com base na realidade da Região Sudeste, mais particularmente as metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, portanto, cabe também relativizar esses tipos para outras formações regionais no território nacional.

¹⁵ Designação utilizada para os aglomerados urbanos nos arredores de uma grande cidade, que usualmente servem de moradia a trabalhadores da cidade-núcleo e estão ligadas por meios de transporte aos locais de trabalho da maioria de seus residentes. Uma das características das cidades-dormitórios é que nelas as atividades econômicas não são suficientes para empregar a população ativa, o que leva parte da mão de obra a realizar o movimento pendular para a cidade mais próxima para exercer suas atividades.

¹⁶ A definição de subúrbio designa as áreas ao redor do núcleo urbano central. Entretanto há diferenças quando consideradas realidades urbanas de países centrais e dos periféricos. Enquanto nos países centrais o subúrbio é local de moradia das classes média ou alta, com índices de qualidade de vida e segurança maiores que os das áreas centrais e com baixa densidade populacional, nos países periféricos, é considerado periferia urbana, sendo comumente utilizado para se referir a áreas que não possuem todos os recursos das áreas centrais, principalmente no aspecto dos equipamentos sociais e serviços urbanos, portanto, associado a áreas de renda baixa.

De toda forma, embora o padrão conurbado tenha sido o primeiro elemento caracterizador dos espaços metropolitanos, este não se explica, por si só, o fenômeno da metropolização. A forma é uma maneira de expressão de determinadas funções e processos, que, nesse caso específico, também diz respeito às configurações de fluxos que compõem as metrópoles.

Assim, a compreensão da metrópole em seu processo de formação, parece corresponder ao desenvolvimento da formação econômica e social da modernidade capitalista, o que, de outra maneira, leva a compreender como a constituição formal e real da metrópole corresponde às necessidades da reprodução econômica. Nesse caso, há uma similaridade de posição com a interpretação de Seabra (2011), de que a formação da metrópole equivale ao movimento da própria formação socioeconômica, o qual ocorre dilacerando as formações pretéritas, tanto de cidades como de subúrbios, e alcançando, sobretudo, as entranhas da cidade, embora apenas algumas cidades cheguem de fato à condição de metrópole.

Tais referências levam a compreender a mudança da forma espacial da metrópole contemporânea como um meio de transformação do capitalismo contemporâneo nesse momento da história, com uma dependência cada vez maior da acumulação via exploração do solo urbano.

Desse modo, considera-se que, no que diz respeito ao aspecto inicial do tema da passagem da cidade para a metrópole, a forma urbana é o elemento explicativo fundamental quando se consideram as implicações espaciais desse processo, de mostrar não só o redirecionamento dos assentamentos urbanos no espaço metropolitano e o novo *design* espacial dele decorrente, como também sua importância, enquanto meio e condição, para a conformação das novas estratégias de apropriação diferenciada do espaço metropolitano pelos agentes urbanos com atuação local (TRINDADE JÚNIOR, 1998). Como revela Carlos (2001), há uma nova maneira de se estabelecer as escalas de articulação metropolitana, que implicam em mudanças no seu formato espacial:

Esse processo de reprodução espacial na metrópole se realiza na articulação de três níveis: o político (que se revela na gestão política do espaço), o econômico (que produz o espaço como condição e produto da acumulação) e o social (que nos coloca diante das contradições geradas na prática socioespacial como plano de reprodução da vida). A articulação desses níveis, se efetiva pela mediação do Estado, que organiza as relações sociais (e de produção) por meio da reprodução do espaço. A estratégia política aparece como ação planejadora do espaço, que intervém no sentido de restabelecer, com a reprodução do espaço, a reprodução das relações sociais (CARLOS, 2001, p. 107).

Retornando a expressão inicial do espaço metropolitano, ainda que a forma conurbada representasse um momento anterior, ela em si nunca foi necessariamente compacta, conforme nos apresenta Castells (1999a, p. xix)

Em todos os casos, a região metropolitana é constituída por uma estrutura com vários centros (com diferentes hierarquias entre eles), descentralização de atividades, residências, serviços com uso misto do terreno e um limite indefinido de funcionalidades que estende o território da cidade sem nome a qualquer lugar atingido por sua rede. No início do século XXI, a região metropolitana é uma forma urbana universal.

Para Gottdiener (2010), todos os exemplos analisados demonstram a existência de ao menos um aspecto fundamental do atual crescimento socioespacial: a vida urbana tornou-se portátil e, desse modo, ocorreu o mesmo com a “cidade”. Em lugar da forma compacta de cidade, que outrora representava um processo histórico em formação há anos, existe agora uma população metropolitana distribuída e organizada em áreas regionais em permanente expansão, que são amorfas na forma, maciças no escopo e hierárquicas em sua escala de organização social (GOTTDIENER, 2010).

É a essa nova forma de espacialização das metrópoles contemporâneas que denominamos “concentração fluida”, a aglomeração urbana continua sendo característica do espaço metropolitano, mas não é somente a sua forma compacta ou contínua que a caracteriza como tal. A emergência de uma nova realidade de interdependência global constrói um ambiente propício para as mudanças na lógica de estruturação da metrópole contemporânea que extrapolam os limites somente da conurbação entre cidades diferentes e separadas por limites político-administrativos e continuidade socioterritorial. É a essa nova forma de configuração da metrópole que passamos a analisar no item posterior.

A conurbação, portanto, não era, de maneira alguma, expressão da construção de um espaço urbano característico de relações sociais específicas, mas sim um momento de passagem da transformação cada vez mais intensa das terras rurais adjacentes para o urbano, e da cidade para a metrópole. A metrópole passa a ser entendida como algo a mais que a quantidade de expressões urbanas, demográficas e econômicas, mas como uma nova forma de constituição das relações sociais capitalistas contemporâneas no espaço metropolitano.

2.2 A concentração fluida e a dinâmica atual da metropolização

Em tempos mais recentes, especialmente a partir da constituição do meio técnico-científico informacional¹⁷ (SANTOS, 2008), a existência e a expansão das aglomerações metropolitanas, em âmbito global, têm gerado uma série de pesquisas sobre esse fenômeno. O argumento preliminar de caráter liberal acerca do processo de metropolização é de que a expansão da economia global está fomentando a formação de uma cultura homogênea, sendo as cidades mundiais os principais centros difusores dessa nova forma de viver o urbano no mundo globalizado.

Nesse caso, a existência da cidade mundial, referência do atual período histórico para as metrópoles internacionais, deve-se à reconfiguração de uma hierarquia urbana que cada vez mais se tornava global. As metrópoles dos países de capitalismo central eram referências urbanas do sistema-mundo emergente. As interpretações clássicas que justificavam a expansão dos centros metropolitanos, como a importância do tamanho populacional dos centros urbanos, limitadas aos territórios e sistemas nacionais, perdia força e solidez.

Por outro lado, a hipótese da cidade mundial pressupunha um sistema-mundo integrado, no qual as grandes empresas transnacionais mantêm suas sedes e organizam suas atividades de produção e *marketing* através de centros metropolitanos globais. É uma nova forma de organização territorial das economias, com a redução das barreiras impostas pelo Estado nacional (SASSEN, 1993). Além disso, processos de desconcentração produtiva e descentralização industrial reforçariam a ideia de um componente novo na metropolização.

O argumento central foi questionado em trabalhos sobre as “cidades mundiais” (SASSEN, 1993; FIX, 2007; FERREIRA, 2007) que lançaram uma nova direção para o discurso sobre a urbanização no sistema-mundo. Uma das variáveis que pode ser percebida como contraditória à interpretação da rede de cidades mundiais é especialmente importante nos países da semiperiferia do capitalismo¹⁸, posto que a ascensão das economias de alguns desses países fez com que, cada vez mais, fossem reproduzidas as condições de existência de

¹⁷ Para Santos (2008), o meio técnico-científico informacional é expressão de um período no qual se constitui sobre territórios cada vez mais vastos a construção ou reconstrução do espaço com um crescente conteúdo de ciências, técnicas e informação. “A partir, sobretudo do fim da Segunda Guerra Mundial, generaliza-se essa tendência. Desse modo às remodelações que se impõem, tanto no meio rural quanto no urbano, são se fazem indiferente quanto aos três dados: ciência, tecnologia e informação” (SANTOS, 2008, p. 133).

¹⁸ Há uma variedade de denominações para os países que conseguiram, nas duas décadas Pós-Guerra Fria, algum tipo de inserção na nova economia-mundo: Países Emergentes, Novos Países Industrializados (NIC's), Países em Desenvolvimento, BRIC's (Acrônimo para a parceria comercial entre Brasil, Rússia, Índia e China). Aqui adota-se a classificação de países semiperiféricos, conforme a interpretação da divisão da economia mundial (ARRIGHI, 1998).

centros metropolitanos que também serviriam de base territorial urbana para as dinâmicas de reprodução capitalista contemporânea. Chegamos a um ponto em que, das vinte maiores cidades do mundo, em parâmetros demográficos, dezesseis estão localizadas em países considerados periféricos ou semiperiféricos ao núcleo da economia-mundo. Embora o componente demográfico seja apenas um parâmetro, também é revelador de alterações no ritmo que toma o processo de urbanização no mundo contemporâneo. Há análises que revelam como a metrópole contemporânea é expressão socioespacial do capitalismo informacional:

A forma fenomenal do capitalismo era a fábrica, mas agora é a corporação multinacional. Os economistas políticos marxistas associam a cidade corporativa à nova forma fenomenal; contudo, afirmo que eles estão errados. Em vez disso, o processo de desenvolvimento socioespacial associado à fase atual do capitalismo tardio é a desconcentração, que produz uma forma distintiva de espaço – a região metropolitana polinucleada, esparramada. Isso pode ser comparado ao crescimento implosivo da desconcentração urbana característica do capitalismo do século XIX (GOTTDIENER, 2010, p. 198-199).

Para Castells (1999b), não se trata somente do surgimento de novas aglomerações urbanas capazes de dinamizar regiões, mas de uma nova forma de reprodução do espaço urbano, típica de sociedades organizadas em torno de fluxos de todas as naturezas:

Neste novo contexto global, a aglomeração localizada, longe de constituir uma alternativa à dispersão espacial, torna-se a base principal para a participação em uma rede global de economias regionais. As regiões e redes realmente constituem polos interdependentes dentro do novo mosaico espacial da inovação global (CASTELLS, 1999b, p. 482).

Em um mundo cada vez mais globalizado, no qual a importância de centros urbanos dinâmicos e interligados parece ser cada vez mais uma forma de acesso à integração contemporânea, torna-se importante diferenciar que tipo de transformação pode ser atribuída ao avanço da globalização e quais, em contraponto, são consequências de lógicas particulares e específicas das dinâmicas internas de cada cidade, posto que “a globalização não determina uma lógica única de espacialização das atividades; existem formas específicas ligadas aos processos endógenos de produção da cidade” (PREVÔT-SCHAPIRA *apud* MATOS, 2004, p 158).

O espaço metropolitano, assim, é um novo tipo de forma espacial, que não se limita ou confunde com o seu aspecto institucional, mas é uma ampla unidade socioespacial, na qual o capitalismo contemporâneo busca ao máximo acelerar as tendências de acumulação através da ampliação do espaço urbano. Para Castells (1999b, p. XVIII):

A característica mais importante desse processo acelerado de urbanização global é que estamos vendo o surgimento de uma nova forma espacial que chamo de *região metropolitana* para indicar que, embora essa unidade espacial seja metropolitana, não se trata apenas de uma área metropolitana porque, geralmente, nela estão incluídas várias áreas. A região metropolitana surge de dois processos entrelaçados: ampla descentralização das grandes cidades para áreas adjacentes e interconexão de pequenas cidades pré-existentes cujos territórios se tornam integrados por meio de novas capacidades de comunicação. Esse modelo de urbanização é, ao mesmo tempo, velho e novo. A região metropolitana não é apenas uma forma espacial de dimensão sem precedentes em termos de concentração de população e atividades. Trata-se de uma nova forma porque inclui na mesma unidade espacial áreas urbanizadas e terras agrícolas, espaço aberto e áreas residenciais com altíssima densidade populacional: há várias cidades em um interior descontínuo. Trata-se de uma metrópole com vários centros que não corresponde à separação tradicional entre cidades centrais e seus subúrbios. Há núcleos de vários tamanhos e diferente importância funcional distribuídos ao longo de uma vasta extensão territorial que acompanha linhas de transporte.

Ao que tudo indica, a cidade mundial parece ser uma realidade de poucas e ricas cidades em plano global, sendo a maior parte delas no núcleo das economias desenvolvidas, o que torna pouco provável que os efeitos econômicos da globalização no espaço urbano possa replicar o mesmo padrão de identidade e imagem urbana para diferentes cidades, especialmente aquelas localizadas na periferia do capitalismo globalizado. Apesar disso, Mattos (2004) reafirma que certas mudanças relacionadas à globalização afetam a estrutura, a organização, o funcionamento e a imagem urbana e estão se reproduzindo por toda parte, com maior ou menor especificidade local, gerando todo tipo de repercussão na estrutura urbana.

Esse padrão, de difusão de aspectos da globalização na produção e reestruturação de espaços metropolitanos, não afetou somente as cidades-núcleo dos países centrais. A realidade urbana latino-americana passa também, nas últimas décadas, por mudanças em seu padrão de ordenamento territorial urbano que, em muito, são consequências de ajustes provocados pelos efeitos da inserção subordinada ao processo de interdependência econômica produzida pela globalização.

Para Ciccolella (2007), é inquestionável que a velocidade e a violência das mudanças em curso, sob o marco da globalização, estimularam uma produção considerável de estudos sobre as transformações na estrutura urbana para o caso das metrópoles latino-americanas. Percebe-se nesses estudos um esforço em analisar uma série de processos resultantes dessa nova configuração política e econômica e relacioná-los a um conjunto de características comuns às grandes metrópoles. Da análise desses estudos, o autor sistematiza como tendências principais as seguintes:

- a) a consolidação de “policentrismo”, ou em parte tendências ao mesmo;
- b) a tendência de conformação da cidade-região e do crescimento reticular;
- c) a expansão da base econômica, especialmente sustentada em serviços;
- d) a difusão ou proliferação de novos objetos urbanos (*shoppings*, hipermercados, urbanização fechada etc.)
- e) a suburbanização difusa, tanto de elites como de setores pobres ou populares;
- f) o incremento da polarização social;
- g) o incremento ou consolidação da segregação residencial (CICCOLELLA, 2007, p. 135).

De fato, o processo de expansão contínua – mas não necessariamente contíguo – das grandes cidades em plano internacional, promoveu a eclosão de uma miríade de termos e conceitos que tentam dar conta de uma realidade urbana cuja maior constante é justamente sua capacidade de mudanças intensas provocadas a cada período. Os efeitos da compressão do espaço-tempo de que falava Harvey (1989) parece ter alcançado nas metrópoles as suas consequências mais devastadoras.

Metropolização expandida, fragmentação e dispersão metropolitana, cidade mundial, cidade-região, urbanização de arquipélago, espaços “pós-urbanos”, cidade pós-moderna, cidade pós-industrial, são conceitos que tentam definir a ampliação da ocupação urbana no território (MAGALHÃES, 2008).

A Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁹ chega a designar de “cidades sem fim” ao aumento exponencial de populações vivendo em espaços urbanos, especialmente nos países periféricos.

Alguns estudos buscam evidenciar um novo papel para as metrópoles no mundo globalizado, dominado pela financeirização e pelas novas tecnologias de informação e comunicação: cidades globais (SASSEN, 1999), metápoles (ASCHER, 1995), cidades informacionais (CASTELLS, 1999b). São todas formas de conceituar no plano teórico as

¹⁹ Relatório das Nações Unidas mostrou que 90% do crescimento da população urbana no mundo ocorre nas nações em desenvolvimento, em ritmo cerca de dez vezes maior do que o registrado nas áreas urbanas dos países desenvolvidos. As cidades mais ricas dos países em desenvolvimento atraem milhões de pessoas que se abrigam em favelas, as quais formam corredores urbanos que ultrapassam fronteiras municipais integrando uma cidade a outra, criando, assim, as chamadas "cidades sem fim". O relatório, apresentado durante o Quinto Fórum Urbano Mundial, aponta uma clara relação entre urbanização e desenvolvimento nas grandes cidades dos países emergentes, mas sempre acompanhada de diferenças sociais decorrentes da incapacidade dos governos de vencer desafios, como a ampliação da infraestrutura e dos serviços, o gerenciamento de situações de risco, garantias de segurança pública e de proteção ao meio ambiente. O relatório mostra que as 40 regiões metropolitanas mais importantes do mundo concentram 18% da população mundial, 66% de toda a atividade econômica e 85% da inovação tecnológica e científica do planeta (HABITAT, 2010).

derradeiras transformações vivenciadas nas metrópoles, causadas por fatores estruturais como os reajustes do capitalismo em plano internacional desde os anos 1970, até a inserção da metrópole como forma de acumulação contemporânea.

A metropolização é um duplo processo de metropolização e formação de novos tipos de territórios urbanos, as metápoles. Podemos definir a metropolização como a busca da concentração de riquezas humanas e materiais nas aglomerações mais importantes. É um processo constatado em todos os países em desenvolvimento, mesmo assumindo formas diversas com especificidades regionais e nacionais; resulta principalmente da globalização e do aprofundamento da divisão do trabalho em escala mundial, que tornam necessárias e mais competitivas as aglomerações urbanas capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, a presença de serviços de altíssimo nível, um grande número de equipamentos e de infraestrutura, e boas conexões internacionais. O emprego, o comércio, os equipamentos de saúde, de educação, os culturais e de lazer nas grandes aglomerações atraem igualmente a população mais qualificada (ASCHER, 1995, p. 62-63).

Segundo Maricato (2011), há mudanças nas relações intraurbanas direcionadas especialmente nas articulações do mercado imobiliário com a esfera financeira, fenômeno mais característico dos países centrais, o que acabou gerando a crise mundial de 2008, mas que servem também para explicar a reestruturação metropolitana em regiões periféricas, a exemplo da América Latina, como mostra Hidalgo (2011) com base em estudos de metrópoles latino-americanas, como Buenos Aires e Santiago.

De fato, as mudanças no perfil dos centros metropolitanos são tamanhas que há uma dificuldade de elaborar conceitos que deem conta dessas mudanças e de suas intensidades nas diversas regiões do mundo, mesmo em se tratando dos países centrais do capitalismo contemporâneo. A emergência de um padrão de formação metropolitana que serve como base territorial urbana da acumulação capitalista não apenas por ser o centro administrativo e de possibilidade de troca de mercadorias, como o foi a cidade do passado, foge em muito ao padrão estabelecido pelo capitalismo histórico na formação de cidades. A metrópole contemporânea aparenta a forma mais eloquente de reestruturação das relações sociais de produção, sendo, ao mesmo tempo, condição, meio e produto de uma forma de acumulação baseada na exploração da terra urbana levadas às últimas consequências. Daí a denominação concentração fluida, posto que nesse novo arranjo urbano, não é a contiguidade territorial a sua maior expressão, mas sim a presença de fluxos de natureza diversa em espaços que são contínuos, mas não necessariamente contíguos.

Por outro lado, essas mudanças chegam ao mesmo tempo às regiões periféricas do modo de produção, também de forma avassaladora, provocando transformações e reestruturações violentas no espaço, aliada à precariedade, especialmente no aspecto social,

características das grandes cidades dos países periféricos. Essas mudanças provocam alterações na matriz de interpretação teórico-conceitual das quais a realidade brasileira é uma representante importante. De maneira simplificada, pode-se identificar as metrópoles latino-americanas com as seguintes características.

- a) influência da globalização ao processo de metropolização da região;
- b) modificações que ocorrem no interior de suas regiões metropolitanas;
- c) diferentes determinantes que caracterizam essas mudanças, como a reestruturação econômica, os novos produtos oferecidos pelo mercado imobiliário, a mudança de padrões de crescimento populacional etc.;
- d) novas formas de expansão da metrópole que amplia, permanentemente, a sua influência para além das suas tradicionais fronteiras regionais, criando novas e mais extensas formas de segregação socioespaciais;
- e) surgimento de formas de ocupação espacial em áreas rurais dentro e fora das regiões metropolitanas a partir de uma articulação nova entre o urbano e o rural (RANDOLPH; SOUTHERN, 2011, p. 13).

Acrescentaríamos a essas características, as preocupações com o planejamento e a gestão urbana em escala metropolitana, tendo em perspectiva que esta preocupação é objeto de estudo cada vez mais frequente nas diversas realidades metropolitanas ao redor do mundo. A existência de estudos de caráter internacional, comparativos ou não, sobre arranjos institucionais e desafios de governança metropolitana pode ser observado em países como Argentina, Brasil, Canadá, México, EUA, Venezuela (WILSON; SPINK; WARD, 2011) e são demonstrativos da importância da análise deste fenômeno de governança metropolitana na atualidade.

No Brasil, os principais impactos da urbanização no território produzem com maior intensidade uma realidade urbana e metropolitana bastante complexa e dinâmica. Essa urbanização avançada com metropolização intensa e extensiva, ao mesmo tempo em que é fenômeno relativamente recente, apresenta alguns dos problemas estruturais presentes na urbanização nacional. Na atual perspectiva de tendência de metropolização no cenário urbano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera que cerca de 40% da população reside em pouco mais de uma dezena de complexos metropolitanos.

O processo de metropolização analisado é uma característica marcante de nossa urbanização, a ponto de existirem vários estudos que analisam e discutem a intensificação dos processos de urbanização e metropolização no Brasil nas últimas décadas, sob diversas

abordagens. Os padrões recentes do processo de urbanização possibilitam apreender as seguintes tendências:

- a) decréscimo do ritmo de crescimento das áreas metropolitanas;
- b) novas formas de distribuição da população no interior das metrópoles (com menores taxas de crescimento, inclusive para as áreas periféricas);
- c) adensamento da rede de cidades no interior e seu consequente processo de aglomeração urbana;
- d) relativa desconcentração populacional metropolitana e interiorização da população (BAENINGER, 2011, p. 55).

Essas características poderiam indicar *a priori* uma relativa redução na importância desses espaços na organização territorial nacional. Entretanto, a existência de um padrão particular de hierarquia urbana no caso brasileiro auxilia a compreender que os elementos constituintes do processo de urbanização definem a metrópole ainda na atualidade como espaço de referência na análise da urbanização. Novamente, não se pode olhar somente para a contiguidade territorial, mas sim para a emergência de um urbano concentrado e mediado por fluxos.

Na verdade, o cenário recente das metrópoles, em termos de crescimento populacional e de menor absorção migratória, reflete-se no sistema de cidades brasileiras, com o espraiamento populacional e com a formação de espacialidades marcadas pela concentração da população em um espaço regional que ultrapassa limites político-administrativos municipais. Para Baeninger (2011, p. 152):

[...] da mesma forma que a metrópole foi o espaço urbano definidor de grande parte do processo de concentração urbana no Brasil, é esta mesma expressão territorial – a metrópole – que redefine a urbanização brasileira no Século XXI.

Na realidade brasileira, a existência de uma hierarquia urbana e metropolitana complexa, que considera desde a metrópole global, passando pela metrópole nacional e as metrópoles regionais, torna a articulação entre as dimensões escalares hierarquizada, conforme sua capacidade e influência que exerce dentro de sua região e do território nacional. Além disso, não é apenas em nível de hierarquia urbana que se realiza a complexificação urbana em torno do papel das metrópoles, uma vez que há também movimentos novos na constituição do fato metropolitano.

Para Santos (2005), o elemento da produção da informação no meio técnico-científico-informacional contribui para que os espaços metropolitanos centrais sejam cada vez mais “informativos” e menos baseados no padrão industrial pretérito. Segundo o autor, esse fenômeno pode ser verificado através do aumento do poder organizador exercido pelas metrópoles, em contraponto aos processos de descentralização e desconcentração dos espaços fabris. Denomina de “milionárias” as cidades com características metropolitanas, especialmente aquelas com população superior a um milhão de habitantes, e destaca os elementos fundamentais do processo de metropolização no Brasil:

[...] a concentração da população e da pobreza; de atividades relacionais modernas; a localização privilegiada da crise de ajustamento às mudanças da divisão internacional do trabalho e as suas repercussões internas; o processo de involução metropolitana; a maior centralização da irradiação ideológica com a concentração dos meios de difusão de ideias, mensagens e ordens; e a construção de uma materialidade adequada à realização de objetivos econômicos e culturais (SANTOS, 2004, p. 87-88).

Nesse caso, para Santos (2004), o fato metropolitano se apresenta como totalidade menor dentro da totalidade maior, constituída pela formação social nacional. Tendo como ponto de partida a segunda metade do século XX, a urbanização brasileira iniciou, a partir de 1950, uma dinâmica de “urbanização aglomerada”, com o crescimento do número de cidades de tamanho intermediário, até alcançar, posteriormente, o estágio da metropolização, que apresenta um número considerável de cidades milionárias e de grandes cidades médias.

O dado quantitativo sobre o crescimento do número de pessoas vivendo nas grandes aglomerações é indicativo de uma transformação do espaço nacional pelo fato de o urbano, a partir de então, tornar-se o lócus por excelência das relações sociais e econômicas do atual estágio da globalização. Há, no aspecto teórico do processo de transformação do espaço, a identificação de uma transformação singular na história urbana que constitui eixo estruturante das sociedades modernas, a passagem da urbanização da sociedade para a urbanização do território.

Estaríamos, agora, deixando a fase de mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização do território. A chamada urbanização da sociedade foi o resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e nexos modernos (SANTOS, 2005, p. 138).

A difusão do processo de urbanização pela sociedade e pelo território intensifica-se a ponto de engendrar a forma contemporânea de urbanização no padrão de sociedades de mercado avançadas, ou seja, a metropolização do espaço. Esse é o processo mais geral que

produz a metrópole contemporânea enquanto negação de um padrão de cidade conhecido ao longo do século XX.

Lencioni (2008) compreende essa qualidade metropolitana contemporânea a partir dos conceitos de concentração e de centralização do capital, parâmetros para se pensar a dinâmica urbana atual. Essas mudanças visualizadas pela autora expressam um tipo de metamorfose socioespacial e constitui produto contemporâneo da metropolização do espaço, processo esse com basicamente oito características:

A primeira é que seu fundamento não diz respeito apenas à transição do rural para o urbano, muito embora o processo possa contê-la, porque seu núcleo é a urbanização. A segunda é de que a metropolização do espaço conforma uma região de grande escala territorial e com limites extremamente dinâmicos e difusos. A terceira característica é a dessa região expressar ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e transparente segregação social, até então nunca vistas, ao lado de espaços com características bastante homogêneos. A quarta característica deve-se à redefinição das antigas hierarquias entre as cidades da região e da rede de relações entre elas. A quinta diz respeito ao expressivo número de cidades conurbadas com incrível polinucleação e intensa e múltipla rede de fluxos. A sexta característica é relacionada à diminuição relativa ao crescimento demográfico da cidade central, acompanhada de expansão demográfica e desenvolvimento do ambiente construído de outros municípios da região. A sétima característica se pauta pela redefinição das pequenas cidades com os espaços polinucleados. A oitava, diz respeito à intensidade dos movimentos pendulares entre algumas cidades da região consagrando uma expressiva estrutura regional em rede (LENCIONI, 2008, p. 52).

Podemos afirmar, então, que a metropolização do espaço seria a repercussão mais intensa da urbanização do território, aludido por Santos (2005). Essas características, segundo Lencioni (2008), compõem um novo tipo de metrópole, o que configura uma espécie de transição, na qual:

as formas atuais da transformação dos lugares, das condições de vida de seus habitantes, das estruturas da produção de bens e de serviços anunciam uma nova época, uma novidade radical na história da civilização: uma mudança na modernidade (LENCIONI, 2008, p. 52).

Há, de fato, uma realidade metropolitana que se apresenta de forma cada vez mais intensa e presente em todos os aspectos da vida nacional. Seus elementos constitutivos e estruturantes são avassaladores na busca da expansão cada vez mais incessante de um padrão de sociedade e de urbanização que a tudo busca incluir. Para Carlos (2001), o papel da metrópole pode ser compreendido como mediação entre duas escalas geográficas em particular, o local e o global. A análise do processo metropolitano envolve, portanto, três níveis escalares.

No plano do espaço mundial, aponta a virtualidade de seu processo de reprodução; no plano do lugar, expõe a realização da vida humana nos atos do cotidiano, como modo de apropriação que se realiza pelo uso, por meio do corpo; no plano da

metrópole, ilumina a perspectiva do entendimento da cidade como obra humana, materialidade produzida ao longo da história, revelando-se como mediação entre outros dois níveis. A articulação-justaposição desses três níveis ganha configuração e articulação pela noção de reprodução da sociedade (CARLOS, 2001, p. 131).

Desse modo, o processo de metropolização diz respeito à hierarquização do espaço pela dominação de centros que exercem sua função administrativa, jurídica, fiscal, financeira, policial e de gestão. A metrópole guarda uma centralidade em relação ao restante do território, dominando e articulando áreas imensas. Assim, ela constitui espaço mundial. Nesta concepção, as características mais prementes da metrópole, aquilo que a define, seria a articulação global/local e o modo como essa articulação se dá no plano territorial (CARLOS, 2001).

A centralidade da metrópole na atualidade e suas funções de gestão do território para melhor fluidez do capital, bem como as funções diversas que essa centralidade acarreta, são, sem dúvida, elementos para pensar o que define o espaço metropolitano. Isso se reflete na justa colocação sobre a importância da articulação global/local existente no contexto metropolitano.

Entretanto, é necessário, ao mesmo tempo, relativizar essa dramaticidade do fato metropolitano, especialmente a partir do olhar que esses autores lançam para o território nacional, que é focado no exemplo da metrópole de São Paulo, a mais importante do País, mas que não pode servir de padrão único ou modelo singular de signos e significados do que é a constituição metropolitana no Brasil.

Não há, nesse caso, porque limitar a definição de metrópole apenas para este tipo de articulação local/global. Mesmo porque não existe uma única realidade metropolitana em território nacional, tampouco os elementos locais e globais podem dar conta da complexidade existente no tecido metropolitano, nem mesmo quando articulados. É necessário, portanto, pensar a metrópole entrecortada e articulada por outros planos escalares da realidade. No caso das realidades metropolitanas na Amazônia, por exemplo, a escala regional deve ser também um dos elementos a ser considerado.

Nesse sentido, outra interpretação da metropolização diz respeito à maneira pela qual se apresenta esse processo pelo território nacional. Monte-Mór (2003; 2004; 2011) introduz o conceito de *urbanização extensiva* como um processo de transformação socioespacial, em que os fluxos e as lógicas de produção e reprodução de espacialidades diversas e distantes das grandes cidades se espelham cada vez mais nos processos urbanos que se verificam em pontos isolados do território.

A urbanização extensiva carrega consigo as condições gerais de produção (LOJKINE, 1981) e a difusão do meio técnico-científico informacional (SANTOS, 2004) para determinadas porções do território interligadas por eixos viários (e mais recentemente, pelas tecnologias avançadas e praticamente onipresentes de telecomunicações) estruturadores deste processo (MAGALHÃES, 2008).

Para Moraes (2006), além da distinção necessária entre o centro e a periferia da economia-mundo capitalista, determinações e mediações nacionais e regionais se impõem na explicação dos espaços metropolitanos. Seria indispensável, portanto, uma análise multiescalar sobre as metrópoles e a produção do espaço metropolitano. Nesta compreensão, para além dos olhares apenas da articulação global/local, os elementos interescalas são considerados, quando se apreende o fenômeno metropolitano. Até porque, considerando quão diferentes são as realidades metropolitanas, aceita-se em conjunto que tais realidades são formadas por elementos que espelham essa diferença. Elementos globais e a articulação escalar no âmbito regional são explicativos do fenômeno.

As mudanças proporcionadas na forma metropolitana por esse novo momento significam uma superação das características metropolitanas conhecidas até então, como a forma conurbada da qual nos referimos no primeiro item. Os ajustes proporcionados por essas novas configurações socioespaciais das metrópoles, reflexos do capitalismo de fim de século, levam alguns autores a questionarem o próprio conceito de metrópole e apontarem para novas modalidades conceituais de entendimento das novas formas urbanas advindas dessas transformações. Cresce, nessa interpretação, a possibilidade de vivenciarmos um novo tipo de arranjo urbano, que não se refere somente à cidade, mas à própria expressão regional do urbano, indo na direção de um novo tipo de arranjo urbano-regional.

2.3 A cidade-região: rumo a um novo arranjo metropolitano?

O crescimento das metrópoles atingiu escalas sem precedentes nas últimas décadas. A urbanização com limites fluidos unifica e amplia intensos fluxos em territórios que outrora eram facilmente delimitáveis, e diversas regiões se tornam inteiramente urbanizadas, dando origem a uma nova organização socioespacial que vem sendo denominada de cidade-região.

A partir dos processos socioespaciais contemporâneos, e de novos sentidos da produção do espaço urbano, começa a se evidenciar esta nova unidade de análise socioespacial, em gestação a partir do processo de extensão do tecido urbano das grandes metrópoles industrializadas. Parte-se da hipótese de que a cidade-região é a forma urbana do processo de metropolização em seu

estágio contemporâneo, que apresenta continuidades e rupturas com os processos anteriores – como aqueles que deram origem às próprias metrópoles em contextos históricos anteriores (MAGALHÃES, 2008, p. 09).

Tendo como referência a metrópole fordista-keynesiana (SOJA, 2000), trata-se de buscar interpretações acerca da metropolização contemporânea, tendo em vista aquela forma anterior, no contexto do capitalismo semiperiférico, marcado pela incompletude de seus processos socioespaciais. Para Magalhães (2008), ressalta-se que não se trata de considerar que as dinâmicas socioeconômicas determinam de modo linear as formações socioespaciais, ou que as formas de organização são determinantes das características sociais ou econômicas da população.

Para Lencioni (2006), a cidade-região coloca-se como “condição, meio e produto fundamental para a reprodução social dos dias atuais” (LENCIONI, 2006, p. 71). Ela exprime com mais nitidez que a região constituída pela expansão territorial da metrópole é distinta da região metropolitana relacionada ao processo de industrialização e urbanização que caracterizaram grande parte do século XX.

Pode-se compreender o fenômeno da emergência da cidade-região através do entendimento de processos socioespaciais contemporâneos de extensão do tecido metropolitano por espaços regionais mais amplos que a metrópole propriamente dita, mas que passam a se integrar num nexo comum do ponto de vista da organização da produção industrial, da distribuição da população, do espraiamento da malha urbana e da reestruturação territorial, algo semelhante ao que Lencioni (2006) chamava a atenção, relacionado à desconcentração concentrada que ocorre na Região Metropolitana de São Paulo desde os anos 1980. A cidade-região, do ponto de vista de seu aspecto produtivo e configuração econômica-espacial, aproxima-se daquela preconizada por Lencioni (2006; 2008; 2011), em análises voltadas para a reestruturação produtiva e a reconfiguração territorial em torno da região metropolitana de São Paulo, assim como a abordagem de Randolph (2011) e Randolph e Southern (2011) acerca da região do entorno da área metropolitana do Rio de Janeiro.

Outros casos incipientes, com sinais de formação desta área macro-metropolitana se manifestam no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em Curitiba; e alguns se manifestam em eixos que se tornam urbanizados, como Goiânia-Brasília, Florianópolis-Joinville-Blumenau, Maringá-Londrina, Porto Alegre-Caxias do Sul, dentre outros. Para Magalhães (2008), a ideia de cidade-região se diferencia da configuração da metrópole estendida por vários elementos:

Em primeiro lugar, ressalta-se que a cidade-região atinge centralidades que escapam à chamada involução metropolitana e às deseconomias de aglomeração, saltando sobre o tecido urbano espoliado que faz parte da metrópole e atingindo novos

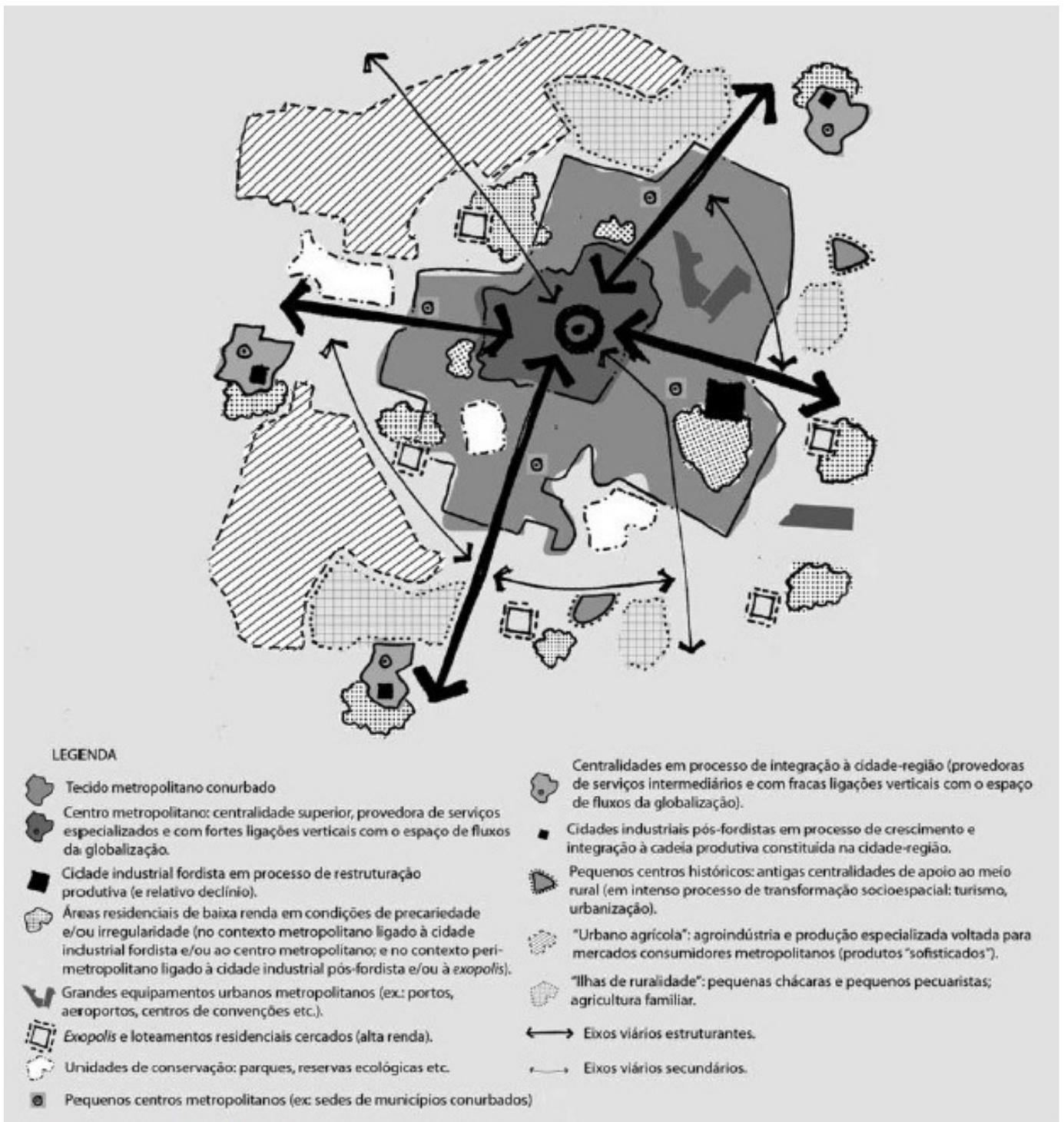
espaços, mais eficientes para a atividade industrial, onde o aspecto disfuncional da metrópole se faz, todavia, pouco presente. Ou seja, trata-se de um processo contemporâneo de produção do espaço urbano em que a metrópole fordista, produto da própria entrada da indústria de larga escala na cidade, passa, nas margens, a se apresentar como um custo e um empecilho para determinados setores. Porém, estes permanecem dependentes do núcleo metropolitano, e passam a se situar nos seus arredores, justamente nestes novos espaços industriais em crescimento nas áreas peri-metropolitanas (MAGALHÃES, 2008, p. 10).

Utilizando estes elementos como definidores de uma interpretação da cidade-região, o autor propõe que a cidade-região começa a ganhar forma a partir do momento em que o processo de urbanização se intensifica e passa a ter suas lógicas integradas ao tecido metropolitano, através de um aumento dos fluxos para o entorno e vice-versa.

Essa proposição se aproxima da interpretação apresentada por Monte-Mór (2003; 2004) através do conceito de urbanização extensiva, visto em item precedente. Trata-se de um processo de transformação socioespacial em que os fluxos e as lógicas de produção e reprodução de espacialidades diversas e distantes das grandes cidades se espelham cada vez mais nos processos urbanos que se verificam em pontos isolados do território. No aspecto da configuração socioespacial, Magalhães (2008) constrói uma proposta de morfologia para a cidade-região (figura 2), tendo em vista que esta é a representação resultante de um processo socioespacial de um período particular:

Propor uma forma para a cidade-região, quando se discute no cerne do argumento que esta é, antes de tudo, um processo (ou a síntese de uma série de processos), pode parecer complicado. Porém, uma simplificação destes processos complexos e sua apresentação em conjunto visando caracterizar a *forma* do todo aqui entendido como a cidade-região pode ser uma maneira de facilitar a visualização e a compreensão desta unidade de análise que se propõe aqui (MAGALHÃES, 2008, p. 19).

Figura 2 – A cidade-região: processos socioespaciais e elementos principais



Fonte: Magalhães (2008).

O modelo proposto pelo autor tem o mérito de explorar a diversidade de usos do solo urbano na atualidade a partir da interpretação da produção social do espaço urbano e muito além das relações de polarização e definição de *hinterlands*, a formação da cidade-região envolve a produção de seu espaço. Adianta-se aqui que o processo de extensão da urbanização que constitui elemento central na produção do espaço da cidade-região carrega a produção de um espaço social que lhe é próprio.

A perspectiva lefebvriana da produção do espaço torna necessário o entendimento da cidade-região enquanto processo não somente econômico, mas social, cultural e político; ponto de vista que permite também capturar a interação dialética entre tais esferas a partir de sua relação espacial.

A mudança na morfologia da metrópole, inicialmente como espaços de cidades conurbadas, passando pelo momento de metrópole dispersa e/ou polinucleada, e, na atualidade, com a possibilidade de novos arranjos contemporâneos entre a cidade e a região tem implicações no modo de se pensar as políticas territoriais urbanas. Com isso, não se está trabalhando com interpretações de cunho evolutivo da forma urbana, como se cada patamar de morfologia metropolitana correspondesse a um nível de desenvolvimento, ou mesmo como categorias evolutivas do ponto de vista histórico ou institucional, até mesmo porque no Brasil essas realidades coexistem simultaneamente com realidades de pequenas e médias cidades. O objetivo é traçar um olhar sobre as mais fundamentadas interpretações teórico-metodológicas sobre a realidade urbana atual, sendo a metropolização do espaço e a emergência da cidade-região as referências analíticas.

A partir disso, busca-se compreender de que formas as políticas de planejamento e gestão são pensadas sob diferentes contextos de interpretação deste fenômeno, o passo final do capítulo presente.

2.4 Planejamento e gestão no espaço metropolitano

Outro aspecto levado em conta na análise das aglomerações metropolitanas tem sido as políticas de organização territorial desses espaços considerando que o processo de metropolização não deixa de ser percebido pelos agentes políticos. O tema do planejamento e da gestão em âmbito metropolitano é discutido em escala internacional por universidades, legisladores, agentes de planejamento e *policemakers*, o que contribui para a existência de diversos padrões de políticas de planejamento e gestão produzidas nas últimas décadas, dada a

emergência recente do fenômeno e a necessidade de construção de instituições com capacidade de operar em parâmetros que não estão limitadas política ou administrativamente, como em outras esferas de poder.

Para Lefèvre (1998), a necessidade de se pensar em estruturas metropolitanas não é considerada uma novidade, posto que o debate sobre arranjos semelhantes na Europa vêm desde os anos 1960. Entretanto, as mudanças ocorridas desde os anos 1980 sugerem transformações na forma de conduzir a discussão em torno da importância cada vez maior das metrópoles no cenário internacional provocado pelo fenômeno da globalização.

The question of the government of large urban areas has once again been placed on the agenda of the western countries by the reintroduction, since the end of the 1980s, of numerous experiment in the constitution of metropolitan governments. Nonetheless, since, it would seem that the matters needs a different approach to that at the 1960s and 1970, that other boom period for metropolitan governments (LEFÈVRE, 1998, p. 01)²⁰.

A necessidade de construção de formas de planejamento e gestão surgem, na maioria dos casos, em virtude das características comuns de crescimento metropolitano. Apesar da variação entre as realidades distintas das aglomerações em termos de suas realidades nacionais, características comuns associadas com crescimento metropolitano são perceptíveis. As mais visualizadas geralmente são o crescimento demográfico absoluto e a expansão espacial associados à suburbanização e à periferização, que significam que na maioria das aglomerações, a malha urbana, contida em um único município, expandiu-se para além dos seus limites iniciais, contando, a partir de então, com outras esferas administrativas e constituindo uma única realidade socioespacial, ainda que fragmentada.

Há um consenso entre diversos autores (LEFÈVRE, 1998; AZEVEDO; MARES GUIA, 2000; GOUVÊA, 2003; TONUCCI FILHO, 2012; SPINKER, TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009) de que as questões metropolitanas necessitam de algum grau de cooperação, compartilhamento e colaboração de escalas diferentes de gestão para ter respostas adequadas a suas demandas, que superam a capacidade de somente um ente administrativo respondê-las adequadamente. A precariedade da maior parte dos arranjos institucionais é relacionada à inexistência de algum patamar de organização que possa viabilizar, de maneira planejada, a produção e a distribuição de bens e serviços públicos no âmbito de todo o território metropolizado.

²⁰ Tradução: A questão da governança em áreas urbanas estendidas tem sido novamente colocada na agenda dos países ocidentais, desde o final da década de 1980, com numerosos experimentos na constituição de governos metropolitanos. Todavia, ao que parece tem desta vez sido colocada com uma abordagem diferente daquela dos anos 1960 e 1970, outro período marcado pela eclosão dos governos metropolitanos.

A discussão tem se dado em termos de modelos de algum tipo de “governo metropolitano”, termo que se refere a estruturas ou arranjos para a gestão dessas áreas.

The expression “metropolitan government” generally refers to a structure or institutional arrangements for the government of metropolitan areas. In its purest form, which might be termed the ‘metropolitan model’, this structure has four main characteristics: 1) Strong political legitimacy, obtained by the direct election of the representatives; 2) meaningful autonomy from both “senior governments” and basic local authorities, acquired as a result of adequate financial and human resources; 3) wide-ranging jurisdiction, and; e 4) relevant “territorial” cover, consisting, roughly speaking, of the function urban area (LEFÈVRE, 1998, p. 10)²¹.

Dentre os argumentos mais relevantes em favor de modelos institucionais de governos metropolitanos está a progressiva necessidade de correspondência entre a estrutura institucional e o processo de expansão econômica e socioespacial das aglomerações, o que promoveria a maior eficiência na produção de alguns serviços públicos em decorrência de economias de escala, da melhor distribuição dos recursos dentro das áreas metropolitanas e do planejamento mais racional do uso do solo e da localização dos equipamentos metropolitanos. Dessa forma, os principais e mais tradicionais argumentos em defesa dos governos metropolitanos são de natureza econômica e funcional (LEFÈVRE, 1998).

Por outro lado, é também necessário considerar, nos arranjos metropolitanos, o tipo de estrutura governamental constituída em níveis nacionais. As diferentes arquiteturas políticas e institucionais do Estado-Nação constituem uma variável importante no estabelecimento de mecanismos de articulação entre diferentes escalas administrativas, como no caso de aglomerações metropolitanas definidas por várias cidades.

Em estudo sobre os tipos de governança metropolitana, Spinker, Teixeira e Clemente (2009) destacam que a organização do Estado em uma federação tem diferenças substanciais de sistemas unitários. Segundo os autores, na maioria dos arranjos federativos, menores níveis de autoridades de governo possuem direitos definidos constitucionalmente, além de uma autonomia relativa outorgada pelo governo federal. Geralmente eles compreendem grandes populações e/ou entidades espaciais, sendo exemplos representativos o Brasil, o México e o Canadá.

Tendo isso em vista, Lefèvre (1998) considera que existem duas vertentes básicas de organização dos governos metropolitanos. A primeira, a supramunicipal, caracterizada por

²¹ Tradução: a expressão “governo metropolitano” geralmente refere-se a estruturas ou arranjos institucionais para a governança de áreas metropolitanas. Em suas formas mais puras, denominadas como “modelo metropolitano”, essas estruturas possuem quatro características principais: 1) forte legitimidade política, obtida pela eleição direta de seus representantes; 2) significativa autonomia em relação aos ‘governos centrais’ e das autoridades locais, adquirida como resultado de adequado financiamento e recursos humanos; 3) jurisdição ampla; 4) relevante “cobertura territorial”, consistindo, grosso modo, a área urbana funcional.

uma legitimidade política direta, por autonomia financeira e por múltiplas competências de gestão e planejamento sobre toda a área metropolitana; e a segunda, a intermunicipal, em que a legitimidade política permanece com os governos locais, não havendo autonomia em relação às outras esferas de poder, e as competências são variáveis e segmentadas. Ao encontro dessa interpretação:

nos dois modelos, o arranjo institucional é baseado em dois níveis de poder, o dos governos municipais e o da estrutura metropolitana instituída. Todos os experimentos de governo metropolitano, em diferentes países e contextos sociais e políticos, são híbridos situados entre os dois modelos extremos, combinando variavelmente sua abrangência setorial, sua autonomia administrativa e financeira, seu grau de representatividade política e a sua cobertura territorial – que pode abarcar desde toda a região metropolitana, até sub-regiões ou vários agrupamentos de municípios vizinhos com questões e problemas em comum (TONUCCI FILHO, 2012, p. 44-45).

Por outro lado, ainda de acordo com Lefèvre (2009), podem-se distinguir três tipos de gestão metropolitana:

1) arranjo de governança forte – que se caracteriza pela coordenação metropolitana instituída para gerir o território com a instituição de um novo ente;

2) arranjo flexível – que se caracteriza por ações consorciadas entre os entes, sem a instituição de uma autoridade metropolitana. Os arranjos flexíveis, em sua maioria, são instituídos em decorrência de ações setoriais;

3) governança corporativa – que é caracterizada por ações compartilhadas entre os agentes públicos e privados pelos grandes projetos urbano-regionais.

No Canadá, por exemplo, as províncias são o primeiro nível de administração, sendo a responsável principal pelas ações da cidade central visando à anexação/fusão das cidades circunvizinhas. Como exemplo concreto, em Vancouver se criou uma estrutura de governança metropolitana na qual o arranjo foi proveniente de negociações, acordos e consensos possibilitados por uma confederação de municípios.

Nos Estados Unidos da América (EUA), as prefeituras das cidades grandes são criações de governos estaduais e as respostas aos desafios metropolitanos variam bastante entre os estados. Muitos deles permitem que as cidades se anexam ou se incorporem por acordo. O elemento diferencial na organização institucional é que existe uma possibilidade de criação de governos de finalidade única, com sua própria estrutura de governança. Essa possibilidade cria condições para uma certa governança metropolitana, realizada através de uma gama enorme de governos locais.

Na década de 1970, foram articuladas premissas de duas linhas distintas para execução de políticas no âmbito metropolitano. A primeira, a linha reformista, que defendia a institucionalização dos arranjos metropolitanos para a eficiência da gestão das políticas públicas. Em contraposição, representantes da segunda linha, denominada *public choice*, defendiam estruturas mais fragmentadas, no sentido de preservar a autonomia e a eficiência na prestação dos serviços urbanos. As críticas feitas aos arranjos unificados e consolidados, na sua maioria, devem-se aos trâmites que tendem à burocratização e à estagnação da efetividade das políticas públicas.

O Brasil criou regiões metropolitanas²² como parte de sua estrutura constitucional ainda durante o período da ditadura civil-militar, contexto político que teve grande influência sobre o tipo de gestão nos espaços metropolitanos brasileiros. Essas áreas metropolitanas institucionalizadas no período de exceção foram mantidas e mesmo estendidas após a Constituição democrática de 1988, quando a governança metropolitana ficou sob responsabilidade legal dos governos estaduais.

Essa pluralidade de novos arranjos institucionais metropolitanos, que abre possibilidades para um processo coletivo de aprendizagem, é avaliada positivamente por Klink (2010). A partir da análise de experiências internacionais, o autor afirma que não é possível identificar um modelo único de gestão, na medida em que as regiões metropolitanas são espaços complexos de contestação e de negociação. Para Tonucci Filho (2012), a busca é por formas diversificadas e próprias de planejamento e gestão metropolitana a partir das particularidades expressas nestes espaços e que garantam a resolução de conflitos e a possibilidade de pactuação entre as esferas de poder. Para Lefèvre (2009), a grande questão nos diferentes modelos de governança está naquele que apresenta melhor capacidade de dotar estes espaços de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos para que estes territórios sejam governáveis. Isso não quer dizer que existe um modelo padrão capaz de atender a estas particularidades. O que se deve avaliar é a construção institucional de governança por meio de arranjos em que, embora não se constituindo como unidades de governo, formalizam-se através de procedimentos precisos e instrumentos específicos de

²² Embora tenham sido criadas no ano de 1973 no período do regime autoritária civil-militar. E, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição tenham sido mantidas como unidades de planejamento territorial já no período democrático, não há, uma definição precisa conceitualmente falando do significado de “região metropolitana”. Em verdade, as regiões metropolitanas são institucionalizadas a partir das premissas dos “serviços comuns”, sem uma definição conceitual do que elas representam. Essa imprecisão acaba por subsidiar a criação de regiões metropolitanas no Brasil, grosso modo, sem nenhum tipo de parâmetro para a realização de políticas de planejamento e gestão. Para fins desse trabalho, a região metropolitana é pensada, conceitualmente falando, como uma unidade de gestão territorial no ordenamento político-normativo brasileiro, mas ao contrário dos estados e municípios, não se constituem em entes federativos.

cooperação. A solução de governança metropolitana varia de um país para o outro, em função de sua história e cultura.

Nesse caso, conforme pode ser verificado no quadro 1, há uma extensa caracterização de modelos de governança metropolitana que variam conforme os atributos e critérios utilizados. Esse cenário de possibilidades de estruturas de planejamento e de gestão diversos é um passo interessante para se pensar as metrópoles na Amazônia, tendo em vista as formas diferentes em que o processo de metropolização está expresso na região. Entretanto, a história regional é geralmente feita a partir de importações de modelos externos às realidades vividas.

Portanto, o quadro 1 apresenta de forma sintética as principais modalidades de constituição de políticas amplas de planejamento e gestão dos espaços metropolitanos em escala internacional e nacional.

São considerados, para fins de comparação e compreensão das similaridades, elementos como a base teórica utilizada (mesmo que não explicitamente) na formulação das linhas de políticas, o padrão de organização que propõem para os espaços metropolitanos, a abrangência setorial dos arranjos de gestão, os níveis de autonomia político-administrativa e financeira das metrópoles em relação às escalas hierárquicas superiores das administrações e, por fim, exemplos de como esses modelos foram aplicados ao redor do mundo, não necessariamente obedecendo a um mesmo período de tempo.

Quadro 1 - Caracterização dos modelos de planejamento e de gestão metropolitana

Modelos de Planejamento e Gestão Metropolitana	Coerção simétrica	Voluntarismo Sem Modelo	Arranjo Supramunicipal	Arranjo Intermunicipal	Governo Metropolitano
PRINCÍPIO TEÓRICO	Polos de Desenvolvimento / Escola da Reforma	Escola da Escolha Pública/ Municipalismo	Escola do Novo Regionalismo / Federalismo	Escola do Novo Regionalismo /Federalismo	Escola da Reforma / Federalismo
PADRÃO DE ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	Centralizado nos níveis superiores do poder político-administrativo. Pequena inserção das escalas regionais, estaduais e municipais nas políticas.	Fragmentado, sem perspectiva de integração ou articulação. Ainda que conte com algumas iniciativas, geralmente do tipo “projeto-piloto”.	Centralizado e fragmentado. Há centralização em uma esfera administrativa (por exemplo, em Agência de Desenvolvimento ou mesmo governos estaduais ou sub-regionais) com graus de articulação entre escalas municipais.	Fragmentado, porém com capacidade de proposição e articulação entre os municípios e algumas vezes entre outras escalas de poder político-administrativo.	Centralizado em uma estrutura intermediária de administração. Possibilita graus de articulação entre instâncias e escalas de poder político-administrativo.
ABRANGÊNCIA SETORIAL	Restrita a setores escolhidos pela escala de comando administrativo para intervenção no espaço, comumente transportes e saneamento. Pode ser ampliado em alguns casos.	Incipiente ou inexistente, limita-se a atuar em setores nos quais o custo de não - associação ou cooperação com outros poderes ou escalas administrativas torna-se alto em termos econômicos ou políticos.	Moderada. A centralização em uma esfera administrativa favorece a legitimidade de intervenções setoriais, contanto que devidamente consensuadas em termos políticos e/ou financeiros com outras esferas / escalas de administração.	Restrita a setores escolhidos para intervenção no espaço. As escolhas de setores são objeto de negociação e consenso construído entre as esferas administrativas. Varia de transportes a gestão de bacias hidrográficas.	Ampla aos setores da administração. Intervenções podem ser consensuadas politicamente ou objeto de arranjos específicos.
AUTONOMIA POLÍTICO – ADMINISTRATIVA	Restrita. As decisões de planejamento, gestão ou intervenção estão no âmbito das escalas superiores da administração. O município fica a reboque das decisões de outras esferas, especialmente a nacional.	Limitada. As decisões acerca de planejamento, gestão ou intervenção no espaço estão no âmbito das escalas superiores da administração. O município fica a reboque das decisões tomadas em outras esferas.	Moderada. Existe legitimidade política direta, por autonomia financeira e por múltiplas competências de gestão e planejamento sobre toda a área metropolitana.	Moderada ou Ampla. A legitimidade política permanece com os governos locais, não há autonomia em relação às outras esferas de poder, e as competências são variáveis e segmentadas.	Ampla. A centralização em estrutura intermediária possibilita graus de articulação entre instâncias e escalas de poder, nesse caso, as intervenções são consensuadas em setores variáveis.
EXEMPLOS	Regiões Metropolitanas criadas no Brasil nos anos 1970, no contexto autoritário.	Regiões Metropolitanas criadas no Brasil a partir da Constituição de 1988, no contexto democrático.	Modelo de governo metropolitano nos EUA, em associações cooperativas.	Consórcios e associações Municipais, como os do ABCD Paulista.	Modelos em França, Alemanha, Canadá e Turquia (restrita a Istambul).

Fonte: Lopes (2006), Azevedo e Mares Guia (2000); Lefèvre (1998, 2005), Gouvêa (2008), Seixas, Branco e Garson (2012).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

No caso brasileiro, a principal resposta em termos de políticas para essa questão tem sido as diversas propostas de institucionalização de regiões metropolitanas para fins de execução de planejamento e administração do espaço metropolitano em escala nacional. Maricato (2011) resume da seguinte maneira a modalidade de inter-relação entre a importância das metrópoles brasileiras e as políticas urbanas:

Em seis metrópoles brasileiras moram aproximadamente 50 milhões de pessoas. Duas das nossas maiores cidades tem extensão superior à de muitos países. Estão entre as maiores aglomerações do mundo. Aproximadamente 80% dos moradores de favelas estão em nove regiões metropolitanas. Apesar das dimensões desses dados não temos, para o Brasil, nenhuma política institucional para as metrópoles. Ela fica a critério do voluntarismo dos diversos municípios se organizarem, ou não, para resolver os problemas comuns ou problemas criados por todos, mas que acabam afetando apenas alguns. É o que acontece com municípios localizados integralmente em áreas de proteção ambiental, que tem seu desenvolvimento econômico travado (MARICATO, 2011, p. 78).

Para Gouvêa (2003), a problemática das regiões metropolitanas brasileiras se traduz na profunda desigualdade física, econômica e social verificada entre os municípios que compõem a maioria das regiões metropolitanas e na inexistência de arranjos institucionais que consigam dar suporte necessário ao equacionamento de questões que não se limitam ao âmbito de uma municipalidade específica.

Do ponto de vista histórico, as preocupações em termos de políticas públicas para com o processo de metropolização no Brasil datam da década de 1960, com os debates acerca dos problemas da urbanização brasileira. O primeiro movimento de reconhecimento institucional da questão metropolitana se deu nos anos de 1970 através da Lei Complementar nº 14 de 1973, que estabeleceu as nove primeiras regiões metropolitanas do Brasil e enumerou os serviços considerados de interesse metropolitano: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública), uso do solo, transportes e sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (PACHECO, 1995). A forma como é assumida essa institucionalização via administração federal, com centralização no governo federal, marca esse momento das políticas públicas para as áreas metropolitanas no Brasil.

Lopes (2006) destaca que nesse período, do início da década de 1970 a meados da década de 1980, as políticas metropolitanas obedeceram a uma lógica de coerção simétrica, caracterizada pelas ações do governo federal²³.

²³ De 1964 a 1985, o Brasil viveu um período ditatorial, governado de forma rotativa por generais-presidentes, com participação civil no governo. Uma das principais características político-administrativa desse regime estava na centralização da execução das políticas urbanas na esfera federal, em detrimento das esferas estaduais e

O modelo de planejamento nesse período caracterizou-se, assim, por meio da iniciativa, da vinculação institucional, da sustentação política e financeira e do repertório de ações metropolitanas empreendidas pelo governo federal. O contraponto correspondente era a perda de poder e autonomia política e financeira dos municípios em geral e da periferia metropolitana em especial (LOPES, 2006, p. 144).

Criou-se também, na época, uma superestrutura federal de apoio técnico, econômico e financeiro ao desenvolvimento urbano e às regiões metropolitanas. Surgiram ou foram fortalecidas instituições como o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), sucedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Além disso, no aspecto financeiro, foram criados os Fundos de Desenvolvimento Metropolitano, com prioridade para municípios que colaborassem nas ações de gestão realizadas pelos estados.

Destacam-se, então, como principais características do período de coerção simétrica no planejamento e gestão metropolitana: a) o componente autoritário desse tipo de intervenção, materializado principalmente na centralização de decisões na esfera federal de governo e perda de autonomia de outros entes federados como estados e municípios; b) o estabelecimento de uma estrutura institucional para planejar, financiar e executar as ações de alcance metropolitano; c) a disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de transporte coletivo e tráfego urbano.

Dentre as estruturas institucionais estabelecidas nesse período, inclui-se o apoio aos municípios na elaboração de Planos de Desenvolvimento de âmbito urbano e metropolitano. Assim, via parceria com as prefeituras, especialmente as das maiores cidades do País, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) elaborou vários desses planos que foram importantes, uma vez que nortearam boa parte das políticas urbanas para as regiões metropolitanas nesse período.

Esse primeiro momento da questão metropolitana tem seu apogeu no final dos anos 1980. Do ponto de vista político, isto se dá pelo próprio momento de esgotamento do regime civil-militar de caráter centralizador e o conseqüente processo de redemocratização do País, que direcionavam a agenda nacional para outras questões. Além disso, ocorria também a falência de modelos de planejamento fundamentados na prática tecnoburocrática, que se tornaram impermeáveis à realidade na qual desejavam intervir e modificar. A crítica a esses

municipais (locais). Essa característica influenciou de forma duradoura a constituição das políticas para as metrópoles brasileiras.

modelos de planejamento advinha não somente de seu viés autoritário, componente dessa prática, mas de sua própria ineficiência enquanto modalidade de diretriz de políticas de planejamento e intervenção no espaço.

Em contraposição ao modelo de coerção simétrica das ações em nível metropolitano verificadas nas décadas de 1970 e início de 1980, em período posterior, especialmente a partir da Constituição de 1988, é estabelecido um novo marco normativo das ações de planejamento e gestão da política urbana. O contexto político da redemocratização reflete-se nas discussões das questões urbana e metropolitana, sendo estas, portanto, bastantes críticas ao modelo anterior de diretriz. Nesse primeiro momento, a referência foi a negação das políticas metropolitanas anteriormente moldadas no período do regime militar.

Para Azevedo e Mares Guia (2000), após a fase de centralização autoritária, a política para as regiões metropolitanas no Brasil sofreu mudanças significativas, posto que houve um avanço considerável da retórica municipalista em contraposição ao período em que a política metropolitana era identificada com o centralismo do governo militar e, simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada. Essa nova hegemonia foi buscar como principal espaço de atuação para as questões do planejamento urbano a escala local/municipal. Os autores denominam esse momento como o período neolocalista de planejamento no pós-Constituição de 1988.

Ao encontro dessa interpretação, Lopes (2006) vê nas práticas de planejamento urbano e metropolitano do pós-Constituição de 1988 um padrão que identifica como voluntarismo sem modelo na condução das políticas públicas de alcance metropolitano, vinculado à crítica e à negação das políticas anteriormente executadas e ao modelo de coerção simétrica. Segundo Lopes (2006), esse período, ainda não totalmente encerrado na atualidade, caracteriza-se pelo domínio das iniciativas de ação metropolitana em que a vontade supera a razão. A inauguração dessa nova fase decorreu da crise de um modelo coercitivo que não contava mais com o cenário político centralista, com os recursos solapados pela crise de financiamento do Estado e pelo concomitante desmonte da superestrutura de apoio federal ao planejamento urbano.

No aspecto normativo, o estabelecimento de regiões metropolitanas passa a ser de competência das esferas estaduais de governo, o que acarretou uma descentralização das ações do governo federal, principal estimulador das políticas metropolitanas no período de coerção simétrica. Além disso, já no contexto de crise fiscal e financeira do Estado brasileiro na década de 1980, instituições como o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) passam por um processo contínuo de

desidratação de seus recursos econômico-financeiros, tornando-se assim secundários na execução das políticas urbanas, especialmente as políticas metropolitanas.

Mais do que retórica, o discurso municipalista é normatizado na forma da lei, visto que é nesse momento que a nova Constituição é promulgada; e, em se tratando de legislação urbana, dois artigos específicos são reservados à política urbana. Para além dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, uma extensa legislação é legitimada nos anos posteriores para se adequar aos dispositivos constitucionais. O plano diretor, por exemplo, passa a ser elemento obrigatório de planejamento das cidades, sendo instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano. E, embora a Constituição date de 1988, apenas em 2001 os artigos que tratam da política urbana em âmbito nacional são regulamentados, na forma da Lei 10.257, que trata especificamente da legislação urbana e passa a ser conhecida como Estatuto da Cidade.

Dessa forma, a estrutura jurídico-institucional, promovida a partir da promulgação da Constituição de 1988, seus artigos 182 e 183, e, posteriormente, o Estatuto da Cidade, de 2001, delegam claramente as políticas de planejamento e gestão do espaço urbano para a esfera municipal da administração pública, especialmente a partir da obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal Urbano²⁴.

Portanto, a trajetória institucional da normatização da política urbana brasileira conduz a um cenário de ausência de estratégia para a emergência das metrópoles no plano das políticas urbanas, e com isso não há esferas administrativas responsáveis pelo planejamento desses espaços, muito menos instrumentos financeiros ou orçamentários destinados a tal questão.

É importante atentar que o debate sobre as possibilidades, potencialidades e limites do planejamento e da gestão urbana para espaços metropolitanos não foram necessariamente centrais nas discussões que envolveram a institucionalização do marco jurídico da política urbana brasileira pós-constituente. Ao contrário, nota-se uma fragilidade nas discussões sobre a questão metropolitana, sendo que esta já emerge pelo menos desde os anos 1970 quando da institucionalização de várias regiões metropolitanas no território brasileiro, inclusive no espaço amazônico, com o exemplo da Região Metropolitana de Belém.

²⁴ O Plano Diretor constitui instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, considerando o território municipal como um todo e sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. Nesse sentido, o município incorpora em suas diretrizes orçamentárias as prioridades por ele estabelecidas. O plano diretor é um instrumento de planejamento e gestão obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **integrantes de regiões metropolitanas**, e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional e nacional (BRASIL, 2001, grifos do autor).

Até a promulgação da Constituição de 1988, a responsabilidade de instituir regiões metropolitanas era do governo federal. No entanto, a Constituição Federal autorizou os estados a criarem suas regiões metropolitanas mediante normas próprias.

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por aglomerados de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988, p. 47).

Apesar de tamanha importância econômica, demográfica, social e política, as regiões metropolitanas não assumiram na federação brasileira nenhum tipo de estrutura ou poder metropolitano e, em decorrência disso, há uma grande dificuldades de viabilizar ações de planejamento e de gestão em uma perspectiva plurimunicipal.

Planejamento pressupõe gestão, que pressupõe poder. Trata-se, portanto, do poder metropolitano, que é categoria expressiva do poder político e ideológico. Esse poder ainda é muito fraco. O que temos hoje são as empresas metropolitanas, mas que não são detentoras de poder. Na nova Constituição Federal, a partir da qual os estados da Federação podem constituir novas regiões metropolitanas, deveria constar, também, autorização para criação de um poder metropolitano, pois, somente assim, objetivos, interesses e problemas seriam tratados com maior possibilidade de resultados (SOUZA, 2006, p. 39).

Na verdade, são grandes as dificuldades para equacionar, apenas em âmbito de um único município, uma série de problemas urbanos mais abrangentes, tendo em vista sua complexidade e implicações nos campos político, econômico e social. Esses problemas requerem o estabelecimento de relações intergovernamentais, de alguma forma, sistematizadas com a efetiva participação dos estados, dos municípios e, em algumas situações, também da União (GOUVÊA, 2008). Experiências de políticas metropolitanas, apesar de existentes, são pontuais e não obedecem a uma lógica de desenvolvimento nacional. Para Gouvêa (2003), o grande problema reside na disparidade entre os perfis dos municípios brasileiros, em virtude dos processos de crescimento populacional e de urbanização que não ocorrem de forma homogênea:

De um lado, situa-se o município típico, que é pequeno em termos populacionais e de economia basicamente rural. No outro extremo, constata-se a existência de duas dezenas de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas com mais de um milhão de indivíduos, sendo que uma delas – São Paulo – com quase 18 milhões de habitantes. Essa diversidade tem apontado para a necessidade de uma revisão do conceito tradicional de Município e de suas competências ou, talvez mais do que isso, de se estabelecer uma tipologia de Municípios mais ampla. No entanto, a Constituição de 1988, ao fixar as atribuições dos municípios, não os distinguiu segundo quaisquer variáveis, ou seja, as competências administrativas legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independentemente do perfil demográfico, da dimensão, da localização geográfica e dos níveis de desenvolvimento econômico e social de cada municipalidade (GOUVÊA, 2003, p. 02).

Gouvêa (2003), a partir destas premissas, apresenta a possibilidade de criação do município metropolitano e da divisão territorial de megamunicípios, soluções as quais devem ser vistas como intervenções que, apesar de técnica e politicamente complexas e de difícil execução, objetivam propiciar condições mais adequadas para a resolução dos entraves estruturais ao desenvolvimento de instituições capazes de orientar a diretriz de planejamento do espaço metropolitano. A institucionalização do município metropolitano, enquanto realidade urbanística específica, distinta do município tradicional, propiciará condições mais adequadas para o desenvolvimento de atividades de planejamento integrado e de gestão plurimunicipal.

Essa posição de uma nova organização territorial de espaços metropolitanos é também defendida por Campos Filho (1989), para quem a grande concentração populacional verificada nas metrópoles compromete a ideia do município enquanto supridor das necessidades urbanas básicas do cidadão em seu bairro, bem como não permite um adequado controle popular, realidades às quais o autor propõe como uma possibilidade a divisão dos nossos municípios com mais de 500.000 habitantes em municípios menores ou, alternativamente, criando prefeituras distritais, eleitas diretamente com tamanho máximo da ordem de 250.000 habitantes.

Essas possibilidades devem ser analisadas com certo grau de ressalva, uma vez que a metropolização do espaço, compreendida enquanto um processo dinâmico e complexo deve contar com estruturas que tenham possibilidades de flexibilidade administrativa e permeabilidades institucionais. Entretanto, a simplificação de escalas administrativas e a pulverização do espaço metropolitano em cidades (ou municípios) com números populacionais padronizados não será uma solução coerente dentre as medidas realistas de planejamento. O “fetiche” de espaços administrativos com perfil demográfico menor como possibilidade de maior eficiência administrativa assemelha-se a propostas de planejamento ligadas a escolas de urbanismo do passado, que davam ênfase demasiada ao espaço absoluto e ao planejamento físico-territorial.

De outra forma, uma crítica mais consistente avalizada por Gouvêa (2003) é que, na realidade atual, de ausência de estruturas institucionalizadas de gestão metropolitana, o controle formal que os estados da federação exerceram sobre políticas plurimunicipais durante a vigência do modelo que os militares implantaram na década de 1970, está sendo agora substituído por uma espécie de tutela, exercida pelos grandes municípios, muitas vezes através de convênios de cooperação técnica e operacional.

O fato é que a inexistência de arranjos que tornem políticas metropolitanas eficientes, ou, ainda, a precariedade dos arranjos existentes, que não conseguem articular políticas eficazes, acabam criando cenários de “vazio institucional” que são considerados em propostas de diretrizes de planejamento a partir de demandas outras.

Sendo assim, e considerando o atual estágio da metropolização brasileira, pode-se analisar as possibilidades de configurações das políticas de planejamento e gestão dos espaços metropolitanos e identificar suas configurações e condições de governança a partir de duas dimensões: da metropolização, enquanto processo socioespacial, e da institucionalização de unidades territoriais de gestão como as regiões metropolitanas.

O que essa discussão revela são as múltiplas possibilidades de arranjos institucionais para as aglomerações metropolitanas. Ao mesmo tempo, convive-se com uma realidade das metrópoles na Amazônia que têm uma história bastante particular, resultante dos padrões de organização territorial advindos da integração nacional e da expansão da dinâmica de fronteira que resultou em aglomerações metropolitanas dinâmicas, complexas e diversas. Portanto, cabe reconhecer as manifestações espaciais dessas metrópoles a partir de sua configuração regional e suas características constitutivas enquanto fenômenos que expressam diferentes formas de produção do espaço. É essa a tarefa do capítulo a seguir.

3. METRÓPOLE E REGIÃO NA AMAZÔNIA: ESPAÇOS METROPOLITANOS E COMPLEXOS SUB-REGIONAIS

Identificada historicamente por suas características biogeográficas e morfoclimáticas, a região amazônica passa, a partir da segunda metade do século XX, por uma significativa alteração de sua paisagem natural de floresta tropical, que deixa de ser a única referência visual. Essa alteração, proveniente do processo de produção do espaço regional em um determinado contexto histórico, coloca as cidades e o urbano como a principal referência territorial no final do século XX.

A imagem da floresta urbanizada projetada por Becker (1990) é simbólica nesse sentido. Acompanhando as tendências de urbanização do território brasileiro, a região já apresentava cerca de 70% de sua população vivendo em áreas urbanas no início do século XXI, em contraste com apenas 30% no início dos anos 1950, segundo os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Mais que a expressão estatística dessa alteração na composição demográfica da população e do povoamento regional, os dados revelam uma tendência à formação de aglomerações urbanas como as principais bases de organização do território no cenário regional.

Para Becker (2001), essa constituição tem a ver com a formação de uma economia de fronteira na região, daí a autora analisar a formação de cidades na Amazônia, a partir da necessidade de construção de uma rede urbana regional, que é *locus* de atuação das instituições responsáveis por executar o projeto de integração.

Para Machado (1999), essa evolução recente da urbanização demonstra a gênese de adensamentos ou “condensações” urbanas. Segundo a autora, trata-se do adensamento do número de cidades em determinadas regiões do sistema de povoamento. Nesse caso, é necessário considerar que, para o estudo dos processos de urbanização, a presença desses adensamentos é tão importante quanto o aumento do tamanho e número de cidades ou mudanças na estrutura hierárquica.

Entretanto, pensando para além do adensamento urbano e suas repercussões estatísticas e demográficas, no período mais recente, uma nova qualidade surge na dinâmica da urbanização do espaço regional, que se pode classificar como a emergência de um conjunto de centros metropolitanos em consonância com o movimento mais geral de metropolização do espaço brasileiro da segunda metade do século XX.

As repercussões desse processo de metropolização no espaço regional amazônico advêm da necessidade de expansão, em direção à fronteira e dos novos padrões de acumulação de capital e do mercado de trabalho regional, mas diz respeito também ao movimento geral de complexificação urbana pelo qual passa a sociedade brasileira. A metropolização regional está associada a um padrão de passagem de uma urbanização da

sociedade e do território para uma tendência à metropolização do espaço. É a partir dessa interpretação que se apresenta o quadro geral dos centros metropolitanos regionais.

Se os processos socioespaciais de metropolização regional mostram-se como uma tendência reveladora da urbanização amazônica, isso não quer dizer que tais processos tenham configurações paisagísticas homogêneas. Ao contrário, a região tem aglomerados metropolitanos que apresentam características diversas, seja ao tipo de dinâmica econômico-espacial que potencializa e intensifica o processo de metropolização, seja no que diz respeito a uma determinada paisagem produzida como expressão de processos mais profundos.

As metrópoles de Belém, Manaus e São Luís – servirão de referências empíricas de discussão aqui. Trata-se de reconhecer as manifestações espaciais expressas nessas metrópoles regionais a partir de uma descrição de suas características constitutivas enquanto fenômenos regionais.

3.1 A metropolização do espaço e as distintas sub-regiões

A realidade metropolitana, visualizada no capítulo precedente, está presente, em maior ou menor grau, por todo o território nacional, e, conseqüentemente, também no plano regional amazônico, no qual, atualmente, parcelas significativas da região acompanham as tendências de metropolização para o território nacional. A configuração desse fenômeno no cenário regional é também consequência de aspectos variados da expansão da globalização e como esta se apresenta na região, haja vista a inserção da Amazônia na internacionalização da economia brasileira, desde meados dos anos 1970, com as políticas de integração nacional e desenvolvimento regional.

Sendo assim, os impactos territoriais da economia mundial se desdobram em duas manifestações correlatas: aquelas que atuam no plano intraurbano e aquelas que se expressam no plano regional em torno das metrópoles e dos centros urbanos. Para Gaspar (2011), as metrópoles de projeção regional constituem peças fundamentais dessa geografia econômica global, provocando transformações que o mesmo autor sintetiza da seguinte forma:

O atual sistema-mundo provoca uma ‘reestruturação multiescalar das configurações socioespaciais capitalistas’, conduzindo para ‘geografias qualitativamente novas de acumulação de capital, regulação estatal e desenvolvimento desigual’ (GASPAR, 2011, p. 64).

Levando-se em consideração a importância dos dados oficiais, conforme o censo de 2010 (IBGE, 2010), 72% da população na região amazônica está em núcleos urbanos. Embora

possam ser avaliados segundo graus diversos de carência e precariedade, quanto à existência de serviços básicos, há de se considerar os núcleos urbanos existentes como constituintes de um modelo de urbanização, especialmente voltado para a região. Além disso, a urbanização não pode ser mensurada apenas pelo espraiamento da mancha urbana ou mesmo pelo surgimento de novas cidades, mas também pela veiculação dos seus valores pela sociedade. Nesse caso, recorda-se que, desde os anos 1980, a imagem da Amazônia enquanto uma “floresta urbanizada”²⁵ já se disseminava como possibilidade concreta (BECKER, 1990; 2001).

Tabela 1 - Urbanização da Amazônia Legal

ANO	Taxa de Urbanização (%)
1950	29,60
1960	35,70
1970	42,70
1980	50,20
1991	57,83
2000	69,83
2010	72,80

Fonte: IBGE (1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

Embora se possa falar de metropolização, é importante ter em vista que esse processo não é hegemônico no caso amazônico. Por essa razão fala-se em urbanização extensiva, ou seja, um padrão de difusão de um modo de vida urbano no território que não necessita de um centro urbano exclusivo, mas sim do espraiamento no território de relações de produção e condições gerais de vida que tenham um conteúdo urbano significativo, a ponto inclusive de se criarem demandas com perfis metropolitanos (MONTE-MÓR, 2003).

A expansão da urbanização com a intensificação da metropolização, nesse contexto, gerou a interpretação de que a configuração dos sistemas de assentamento na Amazônia é irregular e descolada de um princípio geral de organização espacial. Assim, a urbanização na Amazônia seria funcionalmente desarticulada dos desenvolvimentos regionais industriais e agrícolas. Enquanto a expansão agrícola e o crescimento industrial são limitados a locais específicos da Amazônia, o crescimento da população urbana é generalizado em toda a região,

²⁵ Para Becker (1990; 2001; 2004), o conceito de “floresta urbanizada” caracteriza o tipo de papel que as cidades têm na região, configurando-se na base logística da ocupação do território que sustenta os surtos econômicos oriundos de forças externas. “Processou-se na região uma penosa mobilidade espacial, com forte migração e contínua expropriação da terra, ligada a um processo de urbanização. Em vista disso, a Amazônia teve a maior taxa de crescimento urbano no país nas últimas décadas. No censo de 2000, 70% da população na região Norte estava localizada em núcleos urbanos, embora carentes dos serviços básicos. Muitos discordam dessa tese, porque não consideram tais nucleamentos como urbanos. Mas esse é o modelo de urbanização no Brasil e, ademais, a urbanização não se mede só pelo crescimento e surgimento de novas cidades, mas também pela veiculação dos valores da urbanização para sociedade. Por essa razão, desde a década de 1980, chamo a Amazônia de uma “floresta urbanizada” (BECKER, 2004, p. 03).

concluindo que o processo de urbanização é desconexo dos processos locais de desenvolvimento (BROWDER; GODFREY, 2006).

Conclui-se exatamente o contrário no caso da metropolização do espaço regional, ao menos em duas das três metrópoles analisadas, posto que a existência desse perfil de metropolização diz respeito exatamente às redes de relações que mantêm a Amazônia, de forma variada, ligada às forças econômicas globais, o que seria um princípio geral orientador da metropolização regional, e não, por conseguinte, reflexo de uma suposta desarticulação funcional. Nesse caso, pode-se verificar que a ideia de desarticulação funcional não cabe, quando consideradas as duas metrópoles que destoam dessa interpretação.

Primeiro, temos Manaus que, em virtude da localização em seu território de um polo industrial que a conecta a redes mundiais de produção e circulação de bens e mercadorias, com grau relevante de especialização, torna-se, a partir desse empreendimento, um “nó” na rede mundial de cidades. Depois, São Luís, que tem em seu espaço metropolitano uma base logística de circulação de bens de exportação, especialmente minerais, que a conecta, ainda que de forma diferenciada em relação à Manaus, às redes mundiais.

Essa característica também é reveladora dos perfis distintos de metrópoles e da metropolização regional. Enquanto Manaus, através de seu Polo Industrial e da Zona Franca²⁶ consegue internalizar parte da riqueza produzida, especialmente em torno do mercado de trabalho industrial, São Luís foi estruturada enquanto um espaço logístico de vazamento de riqueza advindo da floresta e do subsolo amazônicos.

É relevante compreender que, diferentemente do processo de urbanização e metropolização em outras regiões do País, como a Região Concentrada ou o Nordeste, nas quais a expansão de uma mancha urbana através do processo de conurbação e da criação de malhas de mobilidade territorial intraurbana, a urbanização do território regional amazônico veio acompanhada não necessariamente por esses elementos, mas sim da alocação, no território, de um conjunto de sistema de objetos e um sistema de ações pontuais – os grandes

²⁶ A Zona Franca de Manaus (ZFM) é um modelo de desenvolvimento econômico implantado pelo governo brasileiro objetivando viabilizar uma base econômica na Amazônia ocidental e promover a integração produtiva da região ao País. A ZFM compreende três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário. O primeiro teve maior ascensão até o final da década de 1980, quando o Brasil adotava o regime de economia fechada. O Polo industrial de Manaus (PIM) é hoje considerado a base de sustentação da ZFM, pois possui aproximadamente 600 indústrias de alta tecnologia gerando mais de meio milhão de empregos, diretos e indiretos, principalmente nos segmentos de eletroeletrônicos, duas rodas e químico. Entre os produtos fabricados destacam-se: aparelhos celulares e de áudio e vídeo, televisores, motocicletas, concentrados para refrigerantes, entre outros. O polo Agropecuário abriga projetos voltados a atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira, entre outras. O modelo ZFM foi ampliado nos anos 2000 e se estende hoje para outros estados e cidades da região (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e as cidades de Macapá e Santana, no Amapá) (AMAZONAS, 2012).

objetos²⁷ – que proporcionaram a urbanização regional para a expansão da economia de fronteira, ou seja, onde o sistema de objetos e o sistema de ações é menos complexo e menos inteligente, constituindo uma debilidade que é retrato da dependência, da incapacidade de dirigir a si mesmo (SANTOS, 2008).

A compreensão da urbanização regional e a sua indissociabilidade de um padrão de ordenamento territorial baseado na economia de fronteira é fundamental para entender o momento atual do fenômeno urbano regional. A fronteira é analisada como o lugar onde é “possível a criação do novo, com a introdução das formas e conceitos de vida de uma civilização técnico-mercantil” (MACHADO, 1999, p. 110).

O novo é considerado através do uso de recursos técnicos e modernos, pela articulação com o capital privado nacional e internacional e pela integração da colonização regional a um projeto mais amplo de modernização institucional e econômica (MACHADO, 1999).

Para Becker (2001), que analisa profundamente a aplicação do conceito de fronteira no caso da Amazônia, isso reside em um espaço no qual o progresso é entendido como crescimento econômico e prosperidade infinitos, baseados na exploração de recursos naturais percebidos como ilimitados (BECKER, 2001). Destaca-se, assim, a importância da existência, criação e expansão de uma base urbana para dar consistência ao projeto de integração via configuração de uma economia de fronteira:

Desde o início, o projeto da fronteira amazônica previu a urbanização, seja através das várias políticas governamentais para integração do território, seja da política urbana de polos de crescimento (Polamazônia), seja de ‘urbanismo rural’, considerado necessário, segundo o discurso oficial para atrair a população por oferecer condições de vida similares às áreas de origem dos fluxos migratórios (BECKER, 1985, p. 360).

Assim, a expansão de uma fronteira na Amazônia coloca modelos diferenciados de bases urbanas que dizem respeito a diferentes faces desse processo de urbanização da fronteira, conforme mostra Becker (1985), e segundo a qual se pode agrupar em cinco diferentes fases. Na primeira, o modelo de urbanização corresponde à urbanização “espontânea”, bastante presente na Amazônia oriental e resultante da ação indireta do Estado, que, ao incentivar a apropriação privada da terra, através da expansão de frentes econômicas,

²⁷ Para Santos (2008) os grandes objetos são as grandes coisas artificiais, produtos da história dos homens e dos lugares, localizados no espaço, criados com intencionalidades precisas, com um objetivo claramente estabelecido e localizado da forma adequada para que se produzam os resultados que dele se esperam. Instalados para obedecer a uma lógica que é muitas vezes estranha aos lugares onde se instalam acabam por criar também uma nova forma de alienação. Esses objetos obedecem a funcionalidades extremas, que não são puramente mercantis, mas também simbólicas, constituindo assim claras diferenças entre os “espaços do mandar” e os “espaços do fazer” (SANTOS, 2008).

possibilitou o surgimento de cidades que as acompanham. O conjunto de núcleos urbanos formados a partir desse padrão expressa a pobreza disseminada e configura uma rede caracterizada pela importância de povoados e vilas dispersos, influenciados por algum centro regional.

A segunda é a urbanização dirigida pela ação da colonização particular, um tipo de urbanização comandado por relações econômicas, direcionadas por companhias colonizadoras baseadas em trabalho familiar e cuja configuração territorial assemelha-se ao urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nesses núcleos, a estrutura interna é diferenciada e com maior oferta de equipamentos urbanos, atendendo à demanda dos colonos e dos negócios. O forte controle particular exercido pelas companhias colonizadoras limita o surgimento de povoados espontâneos.

A urbanização dirigida pela colonização oficial corresponde ao terceiro modelo de urbanização. Refere-se ao tipo de urbanismo adotado pelo INCRA, que relaciona núcleos urbanos configurados em localidades centrais hierarquizadas, aproveitando a estrutura urbana pré-existente para configuração de um sistema urbano particular, tendo como base a rodovia.

A quarta forma de urbanização é a dos grandes projetos. Está relacionada aos projetos econômicos e de infraestrutura – como exemplo as *company towns*, cidades-empresa ou núcleos urbanos planejados –, que necessitam de uma base urbana para sua instalação e funcionam como verdadeiros enclaves na região.

Por fim, o modelo de urbanização tradicional, que se refere às cidades que mantêm o padrão de configuração urbana da Amazônia do passado, cidades beira-rio e com forte articulação a um centro regional que não prescindem do uso do rio como forma de circulação primordial (BECKER, 1985).

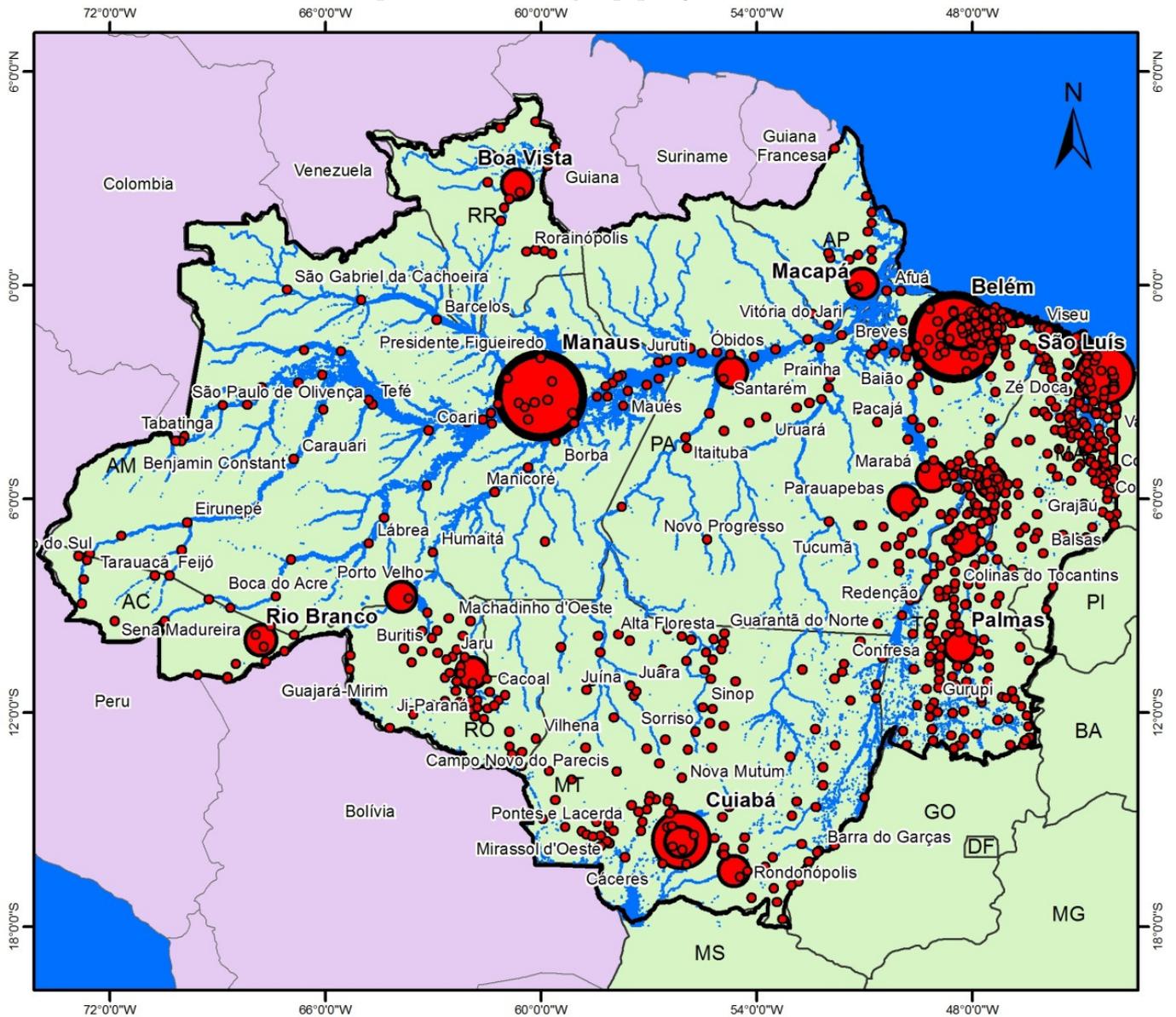
É necessário considerar que o padrão de economia de fronteira apresenta-se de forma diferenciada internamente no espaço regional, o que, de outra forma, acaba por ser uma das faces variadas do padrão de urbanização do território regional, e, em última instância, responsável pela existência de diferentes formas de metropolização.

Com base nestes aspectos, afirma-se que a metropolização do espaço na região amazônica está inserida em dois conjuntos de variáveis. No primeiro, a existência e expansão da metropolização é funcional às novas formas de apropriação e acumulação capitalistas em plano global, no qual a produção de valor no espaço urbano conduz à consolidação dessa nova forma de acumulação. A segunda variável está ligada ao eixo de estruturação interna dessa forma de metropolização, que tem na precarização da vida cotidiana um elemento comum em todas as realidades verificadas. A fragmentação do espaço metropolitano nesses aglomerados

regionais, apesar de seus diferentes padrões, demonstra essa realidade desigual produzida como um de seus elementos comuns.

Esses centros representam uma face importante da dinâmica regional em amplo período histórico, sendo portadores de uma realidade que traduz o que é o processo de metropolização regional na atualidade. Pode-se perceber a importância dessas metrópoles através do mapa 1, ao menos em seu aspecto populacional, como as três maiores aglomerações na Amazônia Legal.

Mapa 1 – Amazônia Legal: população das cidades (2010)



FONTE: IBGE - CENSO 2010, INPE
EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO
ANO: 2013

Embora a história regional pré-1960 ajude a identificar a gênese dessas aglomerações, há de se considerar que são as estratégias de integração, povoamento e desenvolvimento, na segunda metade do século XX, que provocam, justificam, estimulam e intensificam o padrão de ocupação urbana existente na atualidade, expresso no crescimento populacional das mesmas, conforme pode ser observado na tabela 2²⁸:

Tabela 2 - Belém, Manaus e São Luís: participação da população metropolitana em relação aos respectivos estados da federação.

ANO	Pop. Belém/PA (%)	Pop. Manaus/AM (%)	Pop. São Luís/MA (%)
1950	22,70	27,16	17,10
1960	25,93	24,31	14,85
1970	30,00	32,70	17,15
1980	28,50	44,34	18,50
1991	25,10	48,05	14,30
2000	29,00*	49,90	18,90
2010	27,90*	61,10*	20,10*

* Considera os municípios que passaram a compor a Região Metropolitana.

Fonte: IBGE. (1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

Conforme a tabela 2, Belém apresenta oscilação com tendência decrescente de concentração demográfica em seu espaço metropolitano, embora a área institucional tenha sido ampliada de forma significativa no período analisado, com a inserção de novos municípios na Região Metropolitana de Belém. Estes municípios, em parte, foram criados a partir de divisões e desmembramentos dos municípios que já compunham a RMB.

Esse é um elemento que explica a perda relativa da população do espaço metropolitano em relação ao Estado do Pará, posto que a entrada desses novos municípios, em princípio, consiste apenas na alteração da configuração político-administrativa. Por outro lado, é necessário acrescentar que a perda relativa também tem explicações de outra natureza. A principal delas é a existência de núcleos urbanos economicamente dinâmicos no interior do Estado, o que faz com que a hierarquia urbana do Pará conte com uma significativa

²⁸ Os percentuais das populações das aglomerações foram calculados inicialmente (1950), considerando-se o contingente do município principal e as populações dos municípios metropolitanos. A medida em que foram incluídos novos municípios, estes passaram a ser acrescidos na contagem, considerando as décadas em que foram constituídas as respectivas regiões metropolitanas, a saber: Região Metropolitana de Belém, instituída na década de 1970 e ampliada nas décadas de 1990 e de 2000; Região Metropolitana de Manaus, instituída na década de 2000; Região Metropolitana de São Luís, instituída na década de 2000.

importância de cidades médias e mesmo pequenas cidades que conseguem fazer frente a uma concentração demasiada na metrópole.

Manaus, por outro lado, apresenta tendência oposta, com crescente concentração demográfica. Essa diferença de dinâmica demográfica, quando comparada a Belém ou a São Luís, explica-se pelo significativo crescimento populacional a partir da implantação da Zona Franca e do Polo Industrial, após os anos 1960. Mais recentemente, a inclusão de municípios quando da criação da Região Metropolitana de Manaus é um elemento responsável pelo incremento populacional, posto que a população dos municípios que passam a compor a região metropolitana é considerada integrante desse espaço institucional.

São Luís, por sua vez, oscila com tendência crescente de concentração populacional, embora de forma bem mais lenta e gradual quando comparada a Manaus. O crescimento populacional nas últimas três décadas é explicado pelo aumento dos investimentos no espaço urbano de São Luís, especialmente os empreendimentos ligados à dinâmica de grandes projetos de mineração, que é um fator de atração de contingente populacional em direção à metrópole. Além disso, a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís, com a inclusão de vários municípios, também aumenta a participação da população metropolitana em relação ao Estado do Maranhão.

Ao encontro da tendência apresentada no aspecto da participação da população metropolitana no total estadual, observa-se tendência semelhante quando consideramos o grau de concentração do PIB metropolitano em relação ao Estado. Nos três Estados, (Amazonas, Pará e Maranhão), um percentual significativo da riqueza aponta que está concentrada na região metropolitana, embora isso se dê de forma mais intensa no Amazonas, com 85% do PIB concentrado na Região Metropolitana de Manaus. Por sua vez, Pará e Maranhão apresentam graus de concentração importantes em suas regiões metropolitanas, com a Região Metropolitana de Belém participando de 35% da riqueza estadual e a Região Metropolitana da Grande São Luís compondo 43% da riqueza do Maranhão, como se observa na tabela 3:

Tabela 3 - Amazonas, Pará, Maranhão: participação no Produto Interno Bruto da Região Metropolitana e do Estado (em R\$ mil correntes) – 2006.

UF	Valor (R\$ 1.000)					Participação Percentual (%)	
	Região Metrop.	Total Estado	Total Região Metrop.	Município Núcleo	Demais Municípios	RM / Estado	Município Núcleo / RM
Amazonas	Manaus	39.166.314	33.426.618	31.916.257	1.510.361	85,3	95,5
Pará	Belém	44.375.376	15.680.40	12.520.322	3.159.818	35,3	79,8
Maranhão	Grande São Luís	28.621.445	12.093.541	11.217.074	876.468	42,3	92,8

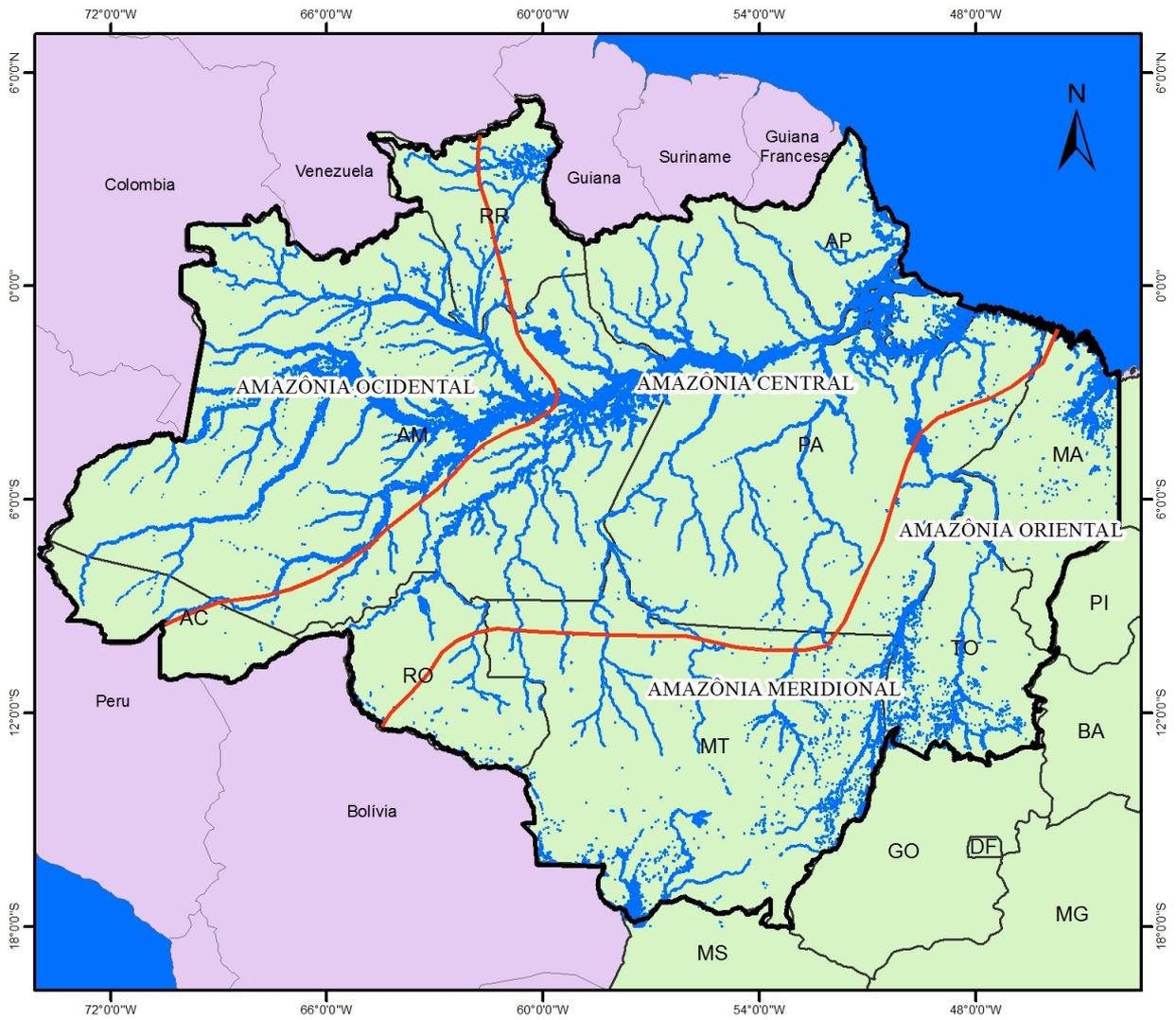
Fonte: IBGE (2010); Pará (2011; 2012).

Essas tendências estão relacionadas à forma como foram estabelecidas as políticas de integração e urbanização do território, que são um componente dessas diferenciações sub-regionais, posto que há uma imbricação entre a formação das metrópoles e o seu entorno sub-regional, quando consideradas em perspectiva. A projeção cartográfica, no mapa 2, identifica cada uma dessas sub-regiões no macrozoneamento proposto.

Considerando a proposição de Becker (2001), que afirma que após o período de realização dos grandes planos de desenvolvimento regional, que possibilitaram a dinamização de uma economia de fronteira, e também a dispersão de polos de crescimento econômico em vários pontos do território, a Amazônia hoje pode ser visualizada a partir de quatro porções:

A Amazônia Oriental e Meridional que corresponde ao arco povoado a leste e sul da floresta, respectivamente as áreas desmatadas do sudeste do Pará e agroindústria do cerrado matogrossense, com expansão para o Tocantins e Rondônia, e cujos limites seriam Açailândia no Maranhão e Cacoal em Rondônia. A Amazônia Central, estendendo-se do nordeste do Pará à rodovia Porto Velho-Manaus-Venezuela. Passível de expansão da agricultura capitalizada, como pode ser o caso da soja na Cuiabá-Santarém, no vale do Madeira, no rio Juma, contém grande proporção de terra indígenas e unidades de conservação, o que lhe atribui grande vulnerabilidade. A Amazônia Ocidental, unidade ainda marcada pelo ritmo da natureza. Sua grande potencialidade em águas, florestas, recursos minerais, a concentração econômica em Manaus, o peso do narcotráfico e de agentes externos de um lado, e de índios e militares de outro, caracterizam a região, marcada também pela vulnerabilidade das fronteiras e pela relativa ausência de UCs e terras indígenas na sua parte central (BECKER, 2001, p. 156-157).

Mapa 2 – Amazônia Legal: regionalização e macrozoneamento (2001)



FORNE: IBGE, INPE
EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO
ANO: 2012

Fonte: Adaptado de Becker (2001).

Comparando-se o mapa 1 (população da Amazônia Legal), com a regionalização proposta por Becker (2001), no mapa 2, percebe-se a existência de uma configuração de centros metropolitanos justamente na área de influência de cada uma das sub-regiões destacadas, o que revela uma particularidade da metropolização regional, a existência de um elo entre as dinâmicas sub-regionais e as formações de centros metropolitanos.

Este elo entre as metrópoles e as sub-regiões está representado no mapa 3, que destaca a complementaridade resultante entre as dinâmicas sub-regionais e as concentrações metropolitanas, o que torna possível reconhecer cartograficamente esses espaços como as três maiores aglomerações na Amazônia Legal²⁹.

Também é necessário justificar a não inclusão, neste trabalho, da sub-região da Amazônia meridional formulada por Becker (2001), exposta no mapa 2. Considera-se que na interpretação do processo de urbanização brasileira, conforme Santos (2005), que Cuiabá não figura como uma metrópole amazônica, tendo em vista sua formação regional estar ligada a dinâmicas socioeconômicas espaciais características do Centro-Oeste brasileiro.

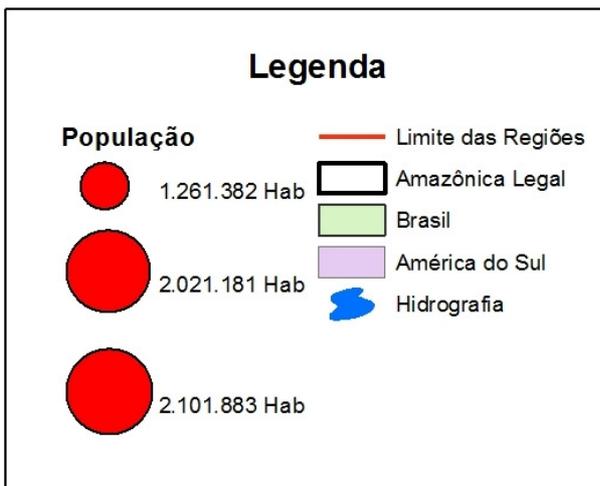
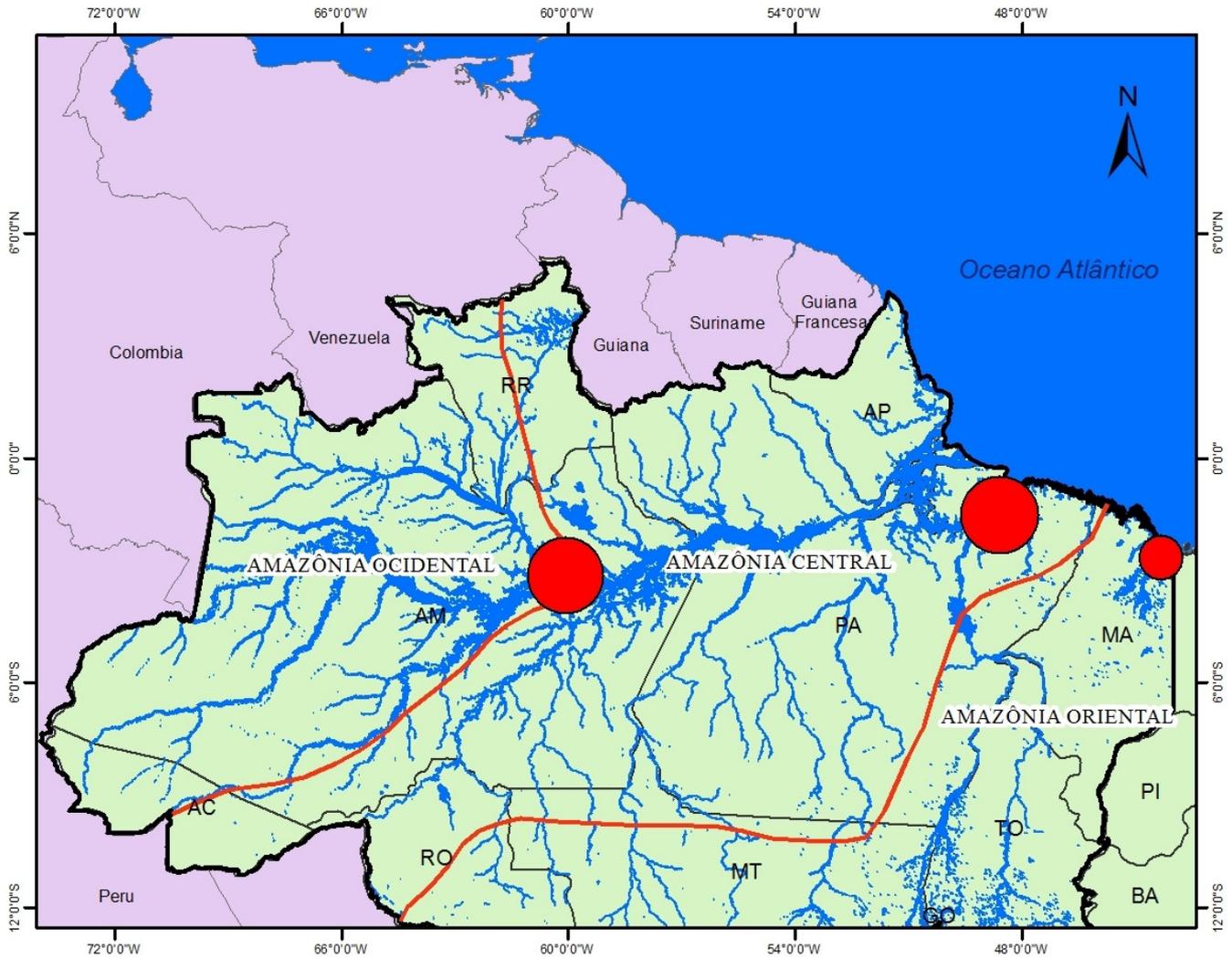
Na Região Centro-Oeste, da qual faz parte o Mato Grosso e, por conseguinte sua capital, Cuiabá, o meio técnico-científico-informacional se estabelece sobre um território praticamente “natural” ou “pré-técnico”, onde a vida de relações era rala e precária. Sobre essa herança de rarefação, os novos dados constitutivos do território são os do mundo da informação, da televisão, de uma rede de cidades assentada sobre uma produção agrícola moderna e suas necessidades relacionais, formação socioespacial bastante diferenciada da Amazônia, com seus grandes objetos técnicos e projetos e programas de modernização (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p 271).

Portanto, diferentemente do que ocorreu na produção do espaço na Amazônia, na qual a urbanização advém da economia de fronteira e da modernização territorial através da execução de grandes obras e projetos econômicos, o Centro-Oeste está inserido na lógica de expansão de capitais da moderna agricultura de exportação³⁰, com cidades importantes sendo constituídas a partir de capitais advindos da modernização agrícola, e não necessariamente viabilizadas por grandes obras de infraestrutura como na Amazônia.

²⁹ Considerando os números absolutos da população das três metrópoles analisadas: Região Metropolitana de Belém: 2.101.883 de habitantes; Região Metropolitana de Manaus: 2.021.181 de habitantes; Região Metropolitana de São Luís: 1.261.382 de habitantes (IBGE, 2010).

³⁰ O reconhecimento da diferenciação das formações regionais entre a Amazônia e o Centro-Oeste, bem como a consequente exclusão de Cuiabá como uma metrópole amazônica, não quer dizer que não existam relações de proximidade entre essas duas regiões. Objetos técnicos como as novas hidrovias do Madeira-Amazonas ou a BR-163, ligando Cuiabá, no Mato Grosso a Santarém, no oeste do Pará, mostram que existem necessidades de ligações, especialmente no escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste através dos transportes e comunicações que cortam a Amazônia.

Mapa 3 – Amazônia: metrópoles e complexos sub-regionais



FONTE: IBGE, INPE
EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO
ANO: 2012

Nesse caso, elementos como a história urbana e regional e a configuração econômica atual, estão em discordância à proposição de Becker (2001), o que justifica a exclusão de Cuiabá como uma metrópole regional amazônica em virtude de a) sua história regional estar ligada às dinâmicas de expansão capitalista da Região Concentrada, especialmente os capitais agrícolas de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná; b) o crescimento urbano de Cuiabá, que ainda não se configura metrópole, estar relacionado à expansão e modernização da fronteira agrícola e não a programas e projetos de modernização territorial através dos grandes projetos.

A complementaridade entre as metrópoles e suas sub-regiões resulta não somente da localização específica dessas em cada umas das sub-regiões destacadas. A própria forma de relação que se dá entre as aglomerações e as sub-regiões é diferente uma das outras. Indo ao encontro da expressão cartográfica, o quadro 2 estabelece diferenciações entre alguns elementos caracterizadores dessas aglomerações de acordo com seu padrão de metropolização e relação com as sub-regiões.

Nesse caso, os elementos que causam a indução da metropolização, os tipos de conexões estabelecidos com o plano global e com a escala regional, os tipos de sistemas de circulação e as formas de gestão territorial apresentam, considerando as características nas três metrópoles, muito mais elementos de diferenciação e diversidade do que a reprodução homogênea de um mesmo processo. Isso reafirma o argumento central de diversidade metropolitana regional, construído por Trindade Júnior (2010b), reconhecendo que, no caso amazônico, a diversidade tem sido reconhecida como um elemento de diferenciação territorial, mas também de conteúdos diversos das formas urbanas que a região apresenta³¹.

³¹ A definição de “Urbanodiversidade” tratada por Trindade Júnior (2010a; 2010b), diz respeito ao reconhecimento da diversidade urbana regional, que não se limita exclusivamente à diferença de inserção das cidades na hierarquia urbana, mas à existência de atributos e conteúdos urbanos que possibilitam formas distintas de produção do espaço urbano e da forma cidade na Amazônia.

Quadro 2 - Aglomerações metropolitanas na Amazônia: elementos caracterizadores

Elementos/Metrópoles	Belém	Manaus	São Luís
Indutores da metropolização	Desestruturação das antigas estruturas agrárias e ribeirinhas da hinterlândia e modernização do terciário.	Economia de aglomeração modernizadora da Zona Franca de Manaus.	Diversas frentes econômicas regionais e modernização econômica produtiva.
Conexões globais	Grande projeto econômico e sistema portuário exportador moderno	Indústria de montagem e turismo globalizado	Grande projeto econômico, sistema portuário e turismo.
Principais modais de articulação regional	Rio – rodovia – aerovia	Rio – aerovia	Rodovia – ferrovia – aerovia
Crescimento da metrópole em face da região	A região cresce mais que a metrópole, com tendência à desmetropolização	A metrópole cresce mais que a região, com perfil de metrópole macrocefálica.	Relativa simetria entre a dinâmica metropolitana e regional, com metropolização e desmetropolização conviventes.
Configuração intrametropolitana	Dispersa, descontínua e presença de cidades satélites conurbadas ou não	Concentrada, contínua e inexistência de cidades satélites. Metrópole quase desvinculada da região, voltada para si mesma e incipiente conurbação com Iranduba	Dispersa, tendência à continuidade e à conurbação com cidades satélites
Padrão de segregação	Centralidade das classes de alto poder aquisitivo e processo crescente de suburbanização da pobreza urbana	Centralidade das classes de alto poder aquisitivo com suburbanização da pobreza, mas com definição de setores seletivos em subúrbios aprazíveis que agora tendem a se estender para além do Município de Manaus.	Centralidade das classes de alto poder aquisitivo com suburbanização da pobreza urbana e definição de setores seletivos em subúrbios aprazíveis
Configuração do tecido urbano	Malha urbana de dupla configuração (conurbada e descontínua) e unificada por sistema de fluxos regulares	Malha urbana única não conurbada, com tendência de conurbação com Iranduba	Malha urbana em processo de conurbação, com tendência à continuidade do tecido
Criação da Região Metropolitana	Mais antiga (década de 1970)	Mais recente (década de 2000)	Mais recente (década de 2000)
Abrangência do recorte institucional metropolitano	Menor que o aglomerado metropolitano de fato	Maior que o aglomerado metropolitano de fato	Relativa equivalência com o aglomerado metropolitano de fato
Planejamento territorial	Limitado às circunscrições locais e com pouca permeabilidade intermunicipal	Limitado à circunscrição municipal, mas que tem alcance metropolitano.	Limitado à circunscrição local e com pouca permeabilidade intermunicipal.

Fonte: Veloso e Trindade Júnior (2014).

3.2 A relação das aglomerações com as sub-regiões

Urbanização da sociedade e do território, urbanização extensiva, metropolização do espaço. Todas são conceituações que, se não dão conta de toda a complexidade urbana regional, são importantes para compreender a intensidade do fenômeno na Amazônia contemporânea. É, portanto, a partir desses conceitos que passamos a visualizar a expressão dos processos de metropolização na região a partir de três de suas principais cidades: Belém, Manaus e São Luís.

A escolha dessas três metrópoles está associada a um recorte metodológico. É claro que em estudos acerca da realidade amazônica, Belém e Manaus, bem como seus espaços de expansão, não poderiam deixar de ser duas referências importantes, tendo em vista seu significado na constituição da rede urbana, a consolidação desse espaço no cenário internacional e sua importância como referências urbanas no processo de integração da Amazônia no pós-1960.

Belém historicamente foi a cidade de referência na região em diferentes períodos, caracterizando-se como metrópole fragmentada e dispersa em expansão a partir dos anos 1970, que vem progressivamente, segundo algumas interpretações, perdendo relevância regional. Nesse cenário, é significativo que na última década esteja ocorrendo um movimento de expansão da área institucional metropolitana, com a inclusão de novos municípios, o que parece contradizer o significado da perda de referência regional.

Manaus, a metrópole regional em ascensão, revela muito do significado dessa nova forma de inserção da cidade na nova dinâmica amazônica de integração cada vez mais internacionalizada à economia mundial, perfil que revela uma outra configuração das políticas regionais executadas para a porção ocidental da Amazônia.

Considerando Belém e Manaus como as duas metrópoles consolidadas, é necessário justificar a inclusão de São Luís. Dois elementos ratificam a escolha dessa metrópole, posto que, embora alguns recortes políticos-administrativos considerem o Maranhão, ou ao menos sua porção leste, como componente da região Nordeste, há elementos da geografia e da história regional que justificam sua inclusão no contexto amazônico.

O primeiro deles é a história regional e a dinâmica pretérita estabelecida no período colonial, passando pela existência do Estado do Grão-Pará e Maranhão, especialmente no período de existência da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, empresa colonial que tornava muito próximas as realidades das duas cidades a partir da institucionalização de um único projeto econômico para a região, a empresa comercial

monopolista no século XVIII. Este elo – a empresa comercial – entre essas duas cidades, que orientava um sentido de projeto regional no período colonial não foi perdido, mesmo com o esgotamento da empresa comercial monopolista, no final do século XVIII, foi posteriormente resgatado, quando da atração de fluxos migratórios de maranhenses para o interior da região.

O segundo elemento é mais recente, da segunda metade do século XX e das políticas de integração nacional. Refere-se à divisão regional que se convencionou chamar de Amazônia Legal, oficialmente instituída em 1953 pela Lei n.º 1.806, com 61% do território brasileiro.

Esta área tinha como objetivo definir a delimitação da região de planejamento captadora de incentivos fiscais com o propósito de promoção do seu desenvolvimento. Oficialmente não estava limitada por características geológicas, morfoclimáticas ou de vegetação, mas para orientar o planejamento econômico na região e sua integração ao restante do País. Posteriormente, os limites da Amazônia Legal foram alterados³² várias vezes em consequência de mudanças na divisão política do País. O Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em 2007, pelo governo federal, considera integralmente o Estado do Maranhão como parte da Amazônia brasileira.

Além da consideração de São Luís por estes dois elementos, há a história regional comum e a dinâmica econômica de modernização através dos grandes projetos. Considera-se para a hipótese deste trabalho, que a rede de cidades metropolitanas amazônicas estão compreendidas dentro de uma mediação dos processos de consolidação da economia de fronteira que moldou a Amazônia para além de sua composição biogeográfica.

Assim, considera-se que São Luís faz parte das aglomerações metropolitanas amazônicas porque: a) sua história urbana e regional é comum à produção do espaço amazônico, desde o início da ocupação no século XVII até a atualidade dos programas de integração do século XXI; b) o padrão de metropolização recente advém da inserção nos projetos de modernização do território regional através da instalação de grandes projetos econômicos, semelhantes a Belém e Manaus.

Assim, toma-se a porção ocidental Manaus como a referência metropolitana da sub-região. A aglomeração manauara representa cerca de 60% do contingente demográfico do Estado do Amazonas, com enorme peso relativo para o Estado e demonstra forte tendência à

³² Os limites da Amazônia Legal foram alterados várias vezes desde sua criação em 1953, em decorrência das mudanças na divisão político-administrativa do território brasileiro nas últimas décadas. Originalmente era composta pelos Estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Acre, norte de Goiás (posteriormente dividido da porção norte que deu origem ao Estado do Tocantins, em 1988), Maranhão (parte oeste), Mato Grosso (parte Norte, que continua a fazer parte da Amazônia Legal, mesmo depois da divisão do Estado e criação do Mato Grosso do Sul) e os territórios federais do Amapá (atual Estado do Amapá), de Rio Branco (atual Estado de Roraima) e do Guaporé (atual Estado de Rondônia).

concentração demográfica, econômica e infraestrutural. A principal explicação para esse fenômeno de concentração é a existência de um complexo e dinâmico polo industrial³³ na cidade, que atrai a maior parte dos fluxos econômicos e populacionais. A estratégia de ocupação e integração dessa porção da Amazônia, através da implantação, no meio da floresta, de um polo industrial é, sem dúvida, o elemento que destaca Manaus no contexto do Estado do Amazonas e, por conseguinte, em face do entorno sub-regional:

Se a abertura de estradas, de certo modo, provocou pouco impacto na espacialidade da cidade de Manaus, porque a construção foi um processo lento e as dificuldades de manutenção praticamente tornaram essas vias intransitáveis nos anos 1970 e 1980, a criação da Zona Franca de Manaus e a implantação do Distrito Industrial, em 1967, tiveram efetivamente impacto na paisagem urbana de Manaus (OLIVEIRA, 2008, p. 73).

A concentração econômica, demográfica e de capacidade produtiva da metrópole em relação ao seu Estado e o seu entorno sub-regional também causa repercussões na produção do espaço de forma diferenciada na dinâmica de fronteira, que é característica das políticas de integração e desenvolvimento. Um dos impactos, ainda que indireto, da existência do Polo Industrial de Manaus é a configuração de uma lógica que é ainda marcada pelo ritmo da natureza, com potencialidade em aliar a existência de recursos naturais (águas, florestas, minerais etc.) com uma atividade econômica de grande impacto, sem causar, necessariamente, o perfil de devastação característico da Amazônia central, por exemplo.

Estudos recentes³⁴ revelam que a existência de um polo industrial dinâmico em Manaus contribuiu significativamente para a redução das pressões sobre a exploração dos recursos da floresta, o que é considerado uma alteração positiva³⁵ no espaço regional. Nesse

³³ A Zona Franca de Manaus tornou-se um polo de isenção fiscal no centro da Amazônia pelo Decreto-Lei 288, de 1967. Inicialmente sua área estava restrita à cidade de Manaus, tendo sido continuamente ampliada para toda a Amazônia ocidental, compreendendo os Estados do Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Acre, e correspondendo a aproximadamente 25% do território nacional. A partir de 1967, além da área de livre comércio, foi instalado o distrito industrial, baseado na montagem de componentes da indústria eletroeletrônica.

³⁴ Estudo sobre o impacto da indústria sobre a floresta amazônica (RIVAS; MOTA; MACHADO, 2009) afirma que a existência do Polo Industrial de Manaus (PIM) contribuiu para reduzir em pelo menos 70% o desmatamento no Estado do Amazonas no período de 2000 a 2006. Estima ainda que o valor das emissões de carbono evitadas no período analisado chega a US\$ 10 bilhões no período. Se considerados os serviços ambientais proporcionados pela preservação, o valor estimado é da ordem de US\$ 158 bilhões no período. O estudo, que comprova a influência do PIM na preservação da floresta amazônica, foi feito por pesquisadores das universidades federais do Amazonas e do Pará, do Projeto Inteligência Socioambiental Estratégica da Indústria do Petróleo na Amazônia (PIATAM) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

³⁵ Também é necessário considerar criticamente essa argumentação favorável à manutenção do Polo Industrial e da Zona Franca de Manaus. Brianezi (2013), a partir da análise do discurso revela um deslocamento da retórica de legitimação da Zona Franca, que, se antes estava embasada na ideia do progresso e da modernização industrial, agora passa a estar associada à ideia de desenvolvimento sustentável. Nesse caso, as indústrias são apresentadas como responsáveis pela conservação das florestas graças à criação de empregos urbanos. Portanto, se os incentivos fiscais acabarem haverá desemprego e desmatamento. Essa argumentação, implicitamente

caso, a causa deste fenômeno reside no fato de polo industrial não necessitar de matéria-prima vinculada ao meio natural circundante, pois se trata de um modelo industrial importado, sendo, portanto, pouco provido de conexões que demandem os recursos da floresta.

Em grande medida, a Amazônia ocidental é polarizada quase que integralmente pela metrópole manauara, visto que essa porção, conforme destacada por Becker (2001), responde por boa parte de áreas ainda marcadas pelo ritmo da natureza e com possibilidades de uso sustentável. Essa dinâmica não pode ser deslocada da influência mitigadora que o Polo Industrial de Manaus provocou no interior da sub-região. Ao ser fonte de fluxos econômicos e migratórios para a indústria nas décadas de 1980 em diante, acabou por se tornar válvula de escape da pressão por recursos naturais da região, colaborando, assim, para a preservação maior dessa porção do território. Esse efeito pode ser observado quando analisados os indicadores econômicos, nos quais se percebe a expressiva concentração da riqueza em Manaus. A tabela 4 apresenta indicadores dessa concentração, através da proporção do PIB e dos principais impostos arrecadados em Manaus e sua participação na composição das riquezas do Amazonas.

Tabela 4 - Manaus – Participação do PIB, ICMS e IPVA em relação ao estado do Amazonas – 2011 (PIB a preço de mercado – R\$ 1.000).

	PIB (R\$)	Participação em relação ao Estado (%)	ICMS (R\$)	Participação em relação ao Estado (%)	IPVA (R\$)	Participação em relação ao Estado (%)
Estado do Amazonas	64,5	100	5.911.977	100	179.394.366	100
Manaus	51.025.146	81,4	5.695.263.403	96,71	171.438.097	95,60

Fonte: Amazonas (2012a; 2012b; 2013a).

Todavia, não se pode assegurar de forma categórica que não houve repercussões significativas com a implantação do empreendimento industrial. Embora, em comparação a outros na região, o ambiente natural tenha sido pouco modificado, os maiores impactos do polo industrial foram no espaço intraurbano de Manaus. A pressão demográfica resultante da instalação deste, a concepção de cidade pensada como polo econômico e as estratégias governamentais de planejamento e gestão da cidade acabaram por conferir problemas do ponto de vista urbanístico e socioespacial.

Assim, pode-se dizer que a Amazônia ocidental é a que apresenta uma urbanização concentrada, reafirmando o papel de comando de sua metrópole – Manaus –, que apesar da

desconsidera, *a priori*, a possibilidade de outros modelos de desenvolvimento para a região, bem como o papel de povos e comunidades tradicionais na preservação da floresta (BRIANEZZI, 2013).

existência de uma Região Metropolitana institucionalizada com vários municípios, expressa uma forma metropolitana definida por uma malha urbana de recorte municipal, exclusiva ao Município de Manaus, ainda que exista uma tendência de expansão, em razão da ponte sobre o Rio Negro, que articula Manaus a alguns municípios vizinhos. Esse perfil concentrado é observado no aspecto interno da Região Metropolitana, como visto nas tabelas 5 e 6 que versam, respectivamente sobre a participação nas riquezas e a dinâmica demográfica dos municípios da RMM:

Tabela 5 - Região Metropolitana de Manaus – Participação do PIB dos municípios – 2010/2011 (PIB a preço de mercado – R\$ 1.000).

Municípios	PIB (R\$ 1.000) – 2010	PIB (R\$ 1.000) – 2011
Manaus	48.598.153	51.025.146
Careiro da Várzea	172.147	171.145
Irاندuba	324.071	341.160
Itacoatiara	955.695	1.037.321
Manacapuru	624.168	843.972
Novo Airão	70.210	78.963
Presidente Figueiredo	428.738	444.638
Rio Preto da Eva	222.871	305.321
Itapiranga*	52.992	54.621
Silves*	58.255	59.641
Manaquiri*	119.864	122.233
Careiro*	158.923	162.776
Autazes*	194.871	199.365
Região Metropolitana	51.980.958	54.846.302
Estado do Amazonas	59.779.000	65.039.000

*Municípios que somente passaram a fazer parte da Região Metropolitana por decisão judicial

Fonte: Amazonas (2012d; 2013b).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Tabela 6 - Região Metropolitana de Manaus – População absoluta por municípios: 2010 – 2014

Municípios	População absoluta – 2010	População estimada – 2014
Manaus	1.802.014	2.020.301
Careiro da Várzea	23.930	27.357
Irاندuba	40.781	45.250
Itacoatiara	86.839	95.714
Manacapuru	85.141	92.996
Novo Airão	14.723	17.199
Presidente Figueiredo	27.175	31.903
Rio Preto da Eva	25.716	29.771
Itapiranga*	8.211	8.864
Silves*	8.444	9.014
Manaquiri*	22.801	27.480
Careiro*	32.734	35.938
Autazes*	32.135	36.301
Região Metropolitana	2.210.644	2.478.088
Estado do Amazonas	3.442.959	3.873.743

*Municípios que somente passaram a fazer parte da Região Metropolitana por decisão judicial.

Fonte: IBGE (2014).

Considerada em conjunto, a Região Metropolitana corresponde a 83% do PIB do Amazonas e a 61% da sua população, sendo visível o nível de concentração dessas duas

variáveis para o Estado do Amazonas. Esse tipo de metropolização concentrada em Manaus está também refletida na forma de urbanização do espaço metropolitano. A tabela 7 expressa os graus distintos de urbanização dos municípios da Região Metropolitana de Manaus, e o quanto a cidade-núcleo se destaca em termos de urbanização dos demais municípios que compõem a região metropolitana:

Tabela 7 - Região Metropolitana de Manaus – População urbana e taxa de urbanização dos municípios: 2000 – 2010

Municípios	População Urbana - 2000	Taxa de Urbanização – 2000 (%)	População Urbana - 2010	Taxa de Urbanização – 2010 (%)
Manaus	1.396.768	99,36	1.792.881	99,49
Careiro da Várzea	806	4,67	1.000	4,18
Iranubá	9.940	30,77	28.979	71,06
Itacoatiara	46.465	64,44	58.157	66,97
Manacapuru	47.622	64,67	60.174	70,68
Novo Airão	6.984	72,37	9.499	64,52
Presidente Figueiredo	8.407	48,33	13.001	47,84
Rio Preto da Eva	6.232	35,45	12.205	47,46
Itapiranga*	5.295	71,10	6.451	79,00
Silves*	3.663	46,00	4.029	50,01
Manaquiri*	4.165	33,21	7.062	31,31
Careiro*	5.877	20,00	9.437	29,50
Autazes*	10.150	41,50	13.893	43,05

*Municípios que somente passaram a fazer parte da Região Metropolitana por decisão judicial.

Fonte: Amazonas (2013a); IBGE (2014).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Essa particularidade da metrópole manauara implica em considerações acerca das políticas de planejamento e gestão quando visualizadas em perspectiva. A hipótese da não consideração desse tipo de particularidade sub-regional, que inclusive foge ao padrão tradicional de configuração metropolitana em âmbito nacional, tem, em Manaus, provocado entraves às políticas implantadas.

As repercussões das políticas de integração e desenvolvimento em outras porções da Amazônia foram bastante diversas. Neste caso, toma-se como exemplo a porção central, definida por Becker (2001), que tem Belém como principal centro metropolitano e representa cerca de 30% da população do Estado do Pará.

Diferentemente da atração polarizadora exercida por Manaus na Amazônia ocidental, Belém, enquanto metrópole regional vem paulatinamente perdendo a característica de principal aglomeração urbana da Amazônia, embora, de forma alguma, perca a condição de metrópole. Essa cidade, que em décadas anteriores tinha uma participação econômica e populacional de destaque no contexto regional, começa a ter sua importância alterada em face dos novos espaços de incremento econômico das décadas mais recentes; fato este que

confirma uma nova dinâmica da economia política da urbanização da sub-região na qual se insere, refletida na participação de Belém em termos populacionais, quando comparada ao conjunto do Estado do Pará (VELOSO, TRINDADE JÚNIOR, 2014).

Essa perda relativa se deve, entre outros fatores, à existência no território paraense de importantes cidades médias como Santarém (oeste paraense) e Marabá (sudeste paraense), e mesmo pequenas cidades que têm sua vida urbana dinamizada pela chegada de grandes projetos, fatos estes que dividem a perda de importância econômica da metrópole em relação a outras cidades do contexto sub-regional, o que não ocorre, por exemplo, em Manaus, pelos motivos já explicitados. A tabela 8 apresenta um dos significados do perfil de desconcentração das atividades econômicas, através da observação do total de riquezas produzidas, levando-se em consideração as cinco maiores economias municipais do Estado do Pará (TRINDADE JÚNIOR, 2010a; 2010b).

Tabela 8 - Pará: Produto Interno Bruto das cinco maiores economias municipais.

	1999 (R\$)	2004 (R\$)	2010 (R\$)	(%) 1999	(%) 2004	(%) 2010
Belém	5.425.421	6.464.402	17.998.495	60,16	56,80	23,12
Parauapebas	1.036.096	1.363.099	15.947.709	11,49	11,68	20,49
Ananindeua	844.396	962.542	3.672.050	9,36	9,82	4,72
Marabá	521.758	1.470.758	3.562.534	5,79	7,62	4,58
Barcarena	1.190.639	2.777.301	3.550.393	13,20	14,07	4,56
Estado do Pará	9.018.310	34.195.676	77.847.597	100	100	100

Fonte: IBGE (2000, 2010); Pará (2010).

Essa tendência revela também que a Região Metropolitana de Belém, apesar da desconcentração das atividades produtivas, ainda continua sendo o mais importante espaço de produção econômica na Amazônia central

No que diz respeito à participação dos municípios na composição do PIB, uma constatação interessante é a desconcentração da atividade produtiva na Região Metropolitana de Belém. Significa dizer que os municípios fora desta região estão apresentando crescimento do PIB a taxas mais elevadas que o conjunto de municípios da área metropolitana (PARÁ, 2010, p. 25).

Tabela 9 - Pará: PIB dos municípios metropolitanos e não-metropolitanos (1999, 2004, 2008 e 2010)

Municípios	1999 (R\$ Mil)	2004 (R\$ Mil)	2008 (R\$ Mil)	2010 (R\$ Mil)
Belém	5.425.421	6.464.402	15.316.130	17.998.495
Ananindeua	844.396	962.542	3.083.495	3.672.050
Benevides	521.758	1.470.758	517.162	599.178
Marituba	1.190.639	2.777.301	469.484	633.231
Santa Bárbara do Pará	23.484	32.991	56.776	66.930
Santa Izabel *	-	-	-	316.480
Castanhal **	-	-	-	1.449.213
RMB	6.438.597	12.722.489	19.443.047	22.956.410
Fora da RMB	10.065.381	22.840.357	39.075.525	54.891.187
Estado do Pará	9.018.310	34.195.676	58.518.571	77.847.597

* Não fazia parte da RMB até 2009 ** Não fazia parte da RMB até 2011

Fonte: IBGE (2000, 2010); Pará (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Ao encontro da tendência de desconcentração das atividades econômicas observada, verifica-se também uma maior distribuição da participação demográfica de outros centros urbanos na composição da população.

A tabela 10 apresenta os dados populacionais referentes às maiores cidades do Estado. Observa-se como no Pará existe um perfil de maior variedade e diversidade da dinâmica demográfica entre as cidades, embora também exista uma diferença significativa entre Belém e as maiores cidades do interior:

Tabela 10 - Pará: dinâmica demográfica das oito maiores cidades

Municípios / Ano	1991	2000	2010
Belém	1.244.689	1.280.614	1.393.399
Marabá	123.668	168.020	233.669
Santarém	265.062	262.038	294.580
Parauapebas	53.335	71.568	153.908
Altamira	72.408	77.439	99.075
Ananindeua	88.151	393.569	471.980
Castanhal	102.071	134.496	173.149
Barcarena	45.946	63.268	99.859
Estado do Pará	4.950.060	6.192.307	7.581.051

Fonte: IBGE (1980, 1991, 2000, 2010).
Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Segundo Trindade Júnior (2000; 2006), Belém não sofreu o estímulo de crescimento a partir do setor industrial de montagem, a exemplo do que se verificou em Manaus. Seu perfil é de uma cidade situada entre as que apresentam uma natureza metropolitana, com destaque para as atividades comerciais e de serviços. As indústrias nela instaladas – com um peso relativamente pequeno se comparado a Manaus – voltaram-se para o beneficiamento de matérias-primas da própria região e, portanto, com um impacto relativamente maior em relação à floresta.

A reestruturação da rede urbana, já mencionada, e os novos conteúdos e importância atribuídos às cidades fora do aglomerado metropolitano, tendem a confirmar cada vez mais a dinâmica de uma nova estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Amazônia central. Isso implica, necessariamente, em rupturas de antigos padrões de organização espacial e em provocar um processo de dispersão populacional, de investimentos econômicos e de ações governamentais, associados também direta ou indiretamente a novas vias de circulação, especialmente as rodovias, mais presentes nessa porção territorial da Amazônia (TRINDADE JÚNIOR, 2006). O mercado de trabalho da Amazônia oriental tende a confirmar desde a década de 1990 o processo de reestruturação em curso, posto que os setores mais dinâmicos são a mineração, a indústria madeireira, a siderurgia e a construção civil (CASTRO, 1994).

Entretanto, a expansão da fronteira econômica no interior da região não se dá de maneira igual quando consideramos a especificidade das sub-regiões. Diferentemente da Amazônia ocidental, a Amazônia central cresce mais que sua metrópole (Belém), devido ao dinamismo econômico imprimido a outras frações do espaço regional nos últimos anos, onde são implantados projetos, em especial os grandes empreendimentos³⁶, que necessitam de espaços urbanos relativamente bem estruturados para o seu funcionamento, mas que não se limitam a eles, implicando em redefinições espaciais que alcançam um raio de influência significativo e que repercutem no grau de urbanização do território (TRINDADE JÚNIOR, 2006).

Nesse sentido, os investimentos econômicos na área de influência da metrópole belenense deram-se de forma menos concentrada que em outros espaços do conjunto regional. A interpretação desse processo, nos termos e parâmetros colocados acima, costuma ser associado ao movimento que tem marcado a dinâmica urbana brasileira. Conforme afirma Santos (2005), há algum tempo, as metrópoles brasileiras já apresentam taxas de crescimento econômico menores do que suas respectivas regiões, e também menores do que a brasileira como um todo. Isto é traduzido pelo mesmo autor como um fenômeno de “involução metropolitana”, que representa o ritmo de crescimento das áreas metropolitanas menos acelerado, quando comparado a décadas anteriores, em relação às áreas que se encontram fora da área metropolitana (TRINDADE JÚNIOR, 2006, p. 186)

Ainda segundo Trindade Júnior (2000; 2006), este é um fenômeno que também se dá paralelo a outro, o da consolidação da metrópole informacional e não propriamente da metrópole fabril, posto que, cada vez mais, as unidades produtivas promovem uma seletividade espacial movida por fatores diversos – incentivos locais, mão de obra barata, infraestrutura, preço de terrenos mais acessíveis etc. – que tendem a preterir os limites convencionais das áreas metropolitanas, devido às desvantagens e restrições por elas apresentadas em relação a esses mesmos fatores.

Todavia, é importante considerar que não é em qualquer ponto do sistema urbano brasileiro que esse processo se manifesta. No caso amazônico, a malha técnico-política implantada a partir da década de 1960, com a abertura de rodovias, com os incentivos fiscais e creditícios e com os grandes projetos econômicos, buscava aumentar essa fluidez do território, de modo a conectá-lo de maneira decisiva à divisão territorial do trabalho que se impunha em nível nacional e internacional (TRINDADE JÚNIOR, 2006, p. 184).

³⁶ Na Amazônia central, e mais particularmente o Estado do Pará, vários são os empreendimentos que contribuem para o fortalecimento dos espaços econômicos de pequenas e médias cidades em detrimento da aglomeração metropolitana de Belém. Dentre as principais cidades impactadas: Santarém, com a dinâmica da soja que avança em direção ao eixo da BR-163; o eixo das cidades de Marabá e Parauapebas, intensificado pelos grandes projetos de exploração mineral liderados pela multinacional VALE na Serra dos Carajás; Oriximiná, também pela exploração mineral liderada pela multinacional mineradora ALCOA; Altamira, que teve sua dinâmica socioespacial recentemente alterada a partir do avanços das obras do aproveitamento hidrelétrico do Rio Xingu com a usina de Belo Monte. Todas essas cidades compõem aspectos semelhantes dos impactos urbanos da instalação de empreendimentos econômicos ou de grandes objetos no território amazônico.

Mesmo considerando a pertinência dessa tendência também para o caso da Amazônia central, há de se levar em conta, entretanto, que o processo que confere um maior dinamismo para o interior da fronteira econômica em detrimento da sua metrópole, não pressupõe desconsiderar a importância do espaço metropolitano para os processos dinamizadores da economia regional, mas de uma redefinição dessa mesma importância (TRINDADE JÚNIOR, 1998).

Assim, a Amazônia central, trata-se de uma porção que não está sob influência unicamente da metrópole belenense, e, portanto, destaca-se também a proliferação de pequenas cidades e o crescimento de cidades de porte médio no interior da região, especialmente àquelas influenciadas pelos grandes projetos.

Nesse caso, é necessário também relativizar essa perda de importância levando em consideração aspectos econômicos. Quando consideramos os três setores (primário, secundário e terciário), também se observa que a Belém metropolitana mantém primazia em outros aspectos da economia urbana. No setor de serviços, por exemplo, dentre os 10 maiores municípios no valor adicionado do setor para o Estado do Pará (2009-2010), Belém é responsável por 34,09% do produto, enquanto Ananindeua é o imediato segundo colocado, com 6,63%. Ou seja, mais de 40% dos serviços do Estado do Pará são fornecidos pelas duas maiores cidades do espaço metropolitano. Mesmo no setor industrial, concentrado no interior do Estado, há uma produção significativa, levando em conta os dois municípios. Belém, no total do valor adicionado do setor industrial é a segunda colocada com 8,59%, atrás apenas de Parauapebas que concentra 46,74%. Ananindeua é a sétima colocada, responsável, por apenas 2,50% do PIB industrial estadual (PARÁ, 2010, p. 23).

Isso sugere um perfil de metrópole dispersa em Belém, indo diretamente de encontro ao perfil de metropolização apresentado na Amazônia ocidental em Manaus, e, portanto, pressupõe perspectiva de planejamento e gestão diferenciada, que considere a particularidade da dispersão metropolitana, que, em Belém, dá-se a partir da intensificação da conurbação entre municípios vizinhos, a periferação de grande parte das classes populares em direção aos bairros mais distantes da área central e aos demais municípios que compõem o espaço metropolitano, a ampliação da malha urbana através do crescimento dos fluxos de natureza diversa e dos deslocamentos cotidianos e, mais recentemente, a suburbanização de uma classe média e alta em direção a empreendimentos imobiliários localizados fora do núcleo metropolitano.

Tabela 11 - Região Metropolitana de Belém – População urbana e taxa de urbanização dos municípios (1991, 2000 e 2010).

Municípios	População Urbana – 1991 (1.000 hab.)	Taxa de Urban. – 1991 (%)	População Urban. 2000 (1.000 hab.)	Taxa de Urban. – 2000 (%)	População Urbana – 2010 (1.000 hab.)	Taxa de Urban. 2010 (%)
Belém	849	68,22	1.272	99,35	1.381	99,14
Ananindeua	74	84,00	393	99,76	471	99,75
Benevides	8	12,21	21	58,83	29	55,98
Castanhal	93	90,97	121	90,15	153	88,58
Marituba	-	-	65	87,18	107	98,96
Santa Bárbara	-	-	4	35,23	5	31,84
Santa Isabel	24	71,19	33	76,52	43	72,31

Fonte: Pará (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Esses elementos de indução da metropolização compõem um cenário que, em se tratando do planejamento e da gestão, precisam ser considerados como prioritários no estabelecimento de estratégias, que, por um lado, visem a minimizar a tendência de ampliação da dispersão que vem se desenhando desde os anos 1980, e, por outro, consigam articular, no aspecto político-administrativo, os municípios e o Estado como agentes que orientem políticas urbanas capazes de conter a fragmentação do tecido sociopolítico-espacial vivenciado no espaço metropolitano de Belém.

Em se tratando da porção sub-regional oriental, é São Luís que revela particularidades no seu processo de metropolização. A sub-região na qual se insere essa metrópole tem como características de inserção na dinâmica de fronteira da Amazônia a implantação de grandes projetos de extração mineral como os promovidos pela Companhia Vale do Rio Doce (hoje VALE), como o ALUMAR (Alumínios do Maranhão S. A.), que criou a expectativa de desenvolvimento econômico do Estado do Maranhão, assim como do Município de São Luís, refletindo a ideia de desenvolvimento socioeconômico da cidade em consequência dos projetos.

De fato, São Luís, dentre as três metrópoles analisadas, é a que apresenta a maior taxa de crescimento demográfico dos anos 1990 em diante, chegando somente na década de 2000 à condição de “cidade milionária” (SANTOS, 1993), ou seja, com um milhão de habitantes, condição já alcançada por Belém e Manaus desde os anos 1980. A tabela 12 revela como se distribui a população nos municípios que compõem a região metropolitana de São Luís:

Tabela 12 - Região Metropolitana da Grande São Luís: população absoluta por municípios (2010-2013)

Municípios	População absoluta – 2000	População absoluta – 2010	População absoluta – 2013
São Luís	870.028	1.014.837	1.053.922
São José do Ribamar	107.384	163.045	170.423
Paço do Lumiar	76.188	105.121	113.378
Bacabeira	-	14.925	15.982
Rosário	-	39.576	40.983
Santa Rita	-	32.366	34.710
Raposa	17.088	26.327	28.543
Alcântara	-	21.851	21.644
Estado do Maranhão		6.574.789	6.794.301

Fonte: IBGE (2010, 2014).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Assim como em outras áreas que receberam projetos econômicos, as repercussões no plano regional com dinamização da economia local, trouxe mudanças na produção do espaço. Neste contexto, destaca-se a concentração da riqueza produzida na capital, que concentra quase 40% do PIB estadual, uma discrepância notável quando comparada aos outros municípios que compõem a região metropolitana. Nenhum deles, a exceção de São Luís, contribui com proporções significativas do PIB estadual (tabela 13).

Tabela 13 - Região Metropolitana da Grande São Luís – Participação do PIB dos municípios (PIB a preço de mercado – R\$ 1.000)

Municípios	PIB (R\$ 1.000) – 2007	Participação Relativa (%)	PIB (R\$ 1.000) – 2010	Participação Relativa (%)
São Luís	12.272.006	38,83	17.915.048	39,59
São José do Ribamar	365.003	1,15	538.180	1,19
Paço do Lumiar	195.630	0,62	336.915	0,74
Bacabeira	98.516	0,31	117.822	0,26
Rosário	94.026	0,30	145.548	0,32
Santa Rita	72.644	0,23	106.281	0,23
Raposa	67.943	0,21	107.908	0,24
Alcântara	55.432	0,18	74.901	0,17
Região Metropolitana da Grande São Luís	12.221.200	41,83	19.342.603	42,54
Estado do Maranhão	31.606.026	100	45.255.942	100

Fonte: Maranhão (2008; 2011).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Elemento importante desse fenômeno de metropolização regional em São Luís, é a relação da aglomeração de São Luís com a mina de ferro de Carajás (VICENTINI, 2004). Mesmo estando localizada no Estado do Pará, a exploração econômica da mina de ferro de Carajás imprimiu uma dinâmica territorial importantíssima para o oeste do Estado do Maranhão, por meio do escoamento do minério de ferro pela ferrovia de Carajás e pelo Porto de Itaqui. Trata-se da primeira grande ferrovia moderna na Amazônia, com 890 km de extensão, que atravessa parte do território da bacia amazônica, ligando a metrópole de São Luís, no litoral atlântico, à serra dos Carajás no sudeste paraense (VICENTINI, 2004).

Em todo o percurso, da metrópole de São Luís à mina de Carajás, atravessando o Estado do Maranhão até a reserva mineral de Carajás, no Pará, criaram-se novas condições de apropriação territorial, fazendo com que surgissem vários núcleos urbanos e povoados ao longo da ferrovia na região do Médio Vale do Pindaré, no Maranhão; e no trecho entre Marabá e Carajás, no Pará (VICENTINI, 2004, p. 193).

A dinâmica da porção oeste do Estado acompanha, em grande parte, as políticas territoriais estabelecidas para o Estado do Pará, responsável por uma dinâmica migratória intensa e a constituição de uma fronteira de expansão capitalista, pela estruturação de uma sub-região conflituosa e de rápidas transformações sociais e econômicas, assim como por estimular o processo de metropolização verificado hoje em São Luís, daí reconhecermos essa parte do território como integrante da dinâmica regional amazônica. Em São Luís, percebe-se que há um diferencial em relação àquilo que acontece em Belém, uma vez que os elementos da cidade corporativa (SANTOS, 1993) associada aos grandes empreendimentos se fazem presentes na aglomeração:

A Alumar instalou junto à produção uma cidade empresarial e no interior da cidade de São Luís um condomínio para seus principais dirigentes, verdadeiro contraste com a cidade, definindo um espaço disciplinado e antagônico, com escolas e clube privado, de acesso absolutamente restrito (VICENTINI, 2004, p. 197).

Para além do grande empreendimento e do porto conectado à ferrovia, a cidade cresce incorporando à sua malha urbana municípios vizinhos que passam a formar, mesmo que, às vezes, de forma descontínua, uma malha urbana única, posto que, no aspecto da formação do espaço intraurbano, é somente entre o final dos anos 1960 e os anos 1970 que a cidade adquire um traçado urbano mais complexo em relação a sua origem colonial. Seus limites expandem-se, rompendo os obstáculos naturais representados pelos Rios Bacanga e Anil.

A partir dessas considerações, é possível afirmar que as metrópoles em questão, Belém, Manaus e São Luís, exercem influência em cada uma destas três porções sub-regionais, de forma distinta e, sendo assim, considerando os elementos caracterizadores da metrópole contemporânea elencados por Lencioni (2008), verificamos que as aglomerações amazônicas tendem a compor um cenário de metropolização regional, mas com diferentes condicionantes de seu padrão de urbanização.

Nesse caso, os elementos destacados por Lencioni (2008), para caracterizar a metrópole contemporânea aparecem de forma distinta em cada uma dessas metrópoles sub-regionais. Elementos como padrão de urbanização, conformação do espaço metropolitano, fragmentação territorial e segregação social, hierarquias regionais, crescimento demográfico e movimentos pendulares estão expressos de forma distintas, conforme pode ser visualizado no quadro 3:

Quadro 3 - Belém, Manaus e São Luís: elementos da metropolização do espaço.

Elementos/Metrópoles	Belém	Manaus	São Luís
Padrão de urbanização	Desestruturação de antigas estruturas agrárias e ribeirinhas e modernização do setor terciário.	Economia de aglomeração modernizadora da Zona Franca e do Polo Industrial.	Avanços de frentes econômicas regionais e modernização do território.
Conformação do espaço metropolitano.	Expansão em direção aos outros municípios com tendência à dispersão, periferização de classes populares e suburbanização de classes de maior renda.	Malha metropolitana compacta, com limites claros. Mais recentemente há tendência de expansão com a institucionalização da região metropolitana.	Não conforma uma região de grande escala territorial, posto a própria limitação insular. Nos municípios que compõem a metrópole são cada vez maiores os limites urbanos difusos.
Fragmentação territorial e segregação social.	A segregação é característica do tipo de metropolização, seja dentro do núcleo, mas principalmente nos bairros e municípios da periferia.	Não necessariamente fragmentado, posto a forma compacta da metrópole. O perfil de segregação é intrametropolitano, nas diferentes zonas da cidade de Manaus, e não ainda rumo aos demais municípios.	Fragmentação é alusiva à questão político-administrativa, posto que a metrópole não alcançou graus expressivos de dispersão. Perfil de segregação intrametropolitano.
Hierarquias e relações entre as cidades da região.	Perda relativa da primazia que Belém exercia sobre a região.	Manutenção da hierarquia com Manaus como cidade primaz, ampliada pela articulação gerada pelos novos objetos.	Hierarquias antigas pouco alteradas em São Luís com a metropolização.
Tendência à conurbação e/ou polinucleação das cidades.	Número pequeno de cidades conurbadas, mas com grandes fluxos de deslocamento e abastecimento entre Belém e os demais municípios.	Em virtude da concentração não há metropolização a partir de conurbação. Os fluxos entre Manaus e a região é relacionada às redes de abastecimento.	O número de cidades conurbadas ainda não é expressivo, basicamente formando um espaço metropolitano contínuo entre os municípios da Ilha.
Crescimento demográfico.	Perda relativa de população da cidade central e expansão demográfica dos demais municípios.	A concentração faz com que esse espaço não apresente a característica de involução metropolitana. Verifica-se concentração no núcleo metropolitano.	Diminuição relativa do crescimento demográfico da cidade central, acompanhada de expansão de outros municípios da região.
Relação com pequenas cidades e espaços polinucleados.	A redefinição se dá a partir dos novos empreendimentos de classe média e alta no entorno e a periferização nas cidades menores da metrópole.	Relações redefinidas das pequenas cidades com os espaços polinucleados pela mediação de grandes objetos, como a Ponte sobre o Rio Negro e o Gasoduto Coari – Manaus.	A redefinição das pequenas cidades com os espaços polinucleados se dá através da mediação de grandes empreendimentos de logística de exportação.
Movimentos pendulares e estrutura regional.	Forte intensidade entre as cidades da região metropolitana e mesmo algumas fora da RMB.	A intensidade dos movimentos pendulares está nas redes de abastecimento dos municípios vizinhos em direção a Manaus.	Intensidade maior entre as cidades que compõem contiguamente a metrópole.

Fonte: Lencioni (2008; 2011); Veloso e Trindade Júnior (2014).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

A utilização dos elementos do quadro interpretativo sugere a conclusão que, em termos regionais, essas unidades podem ser compreendidas, verificadas, percebidas, quando visualizadas em conjunto com a dinâmica sub-regional, que ratifica a existência de um complexo articulado metrópole/sub-região.

Esse complexo produz espaços metropolitanos que são verdadeiros espelhos do perfil de ocupação sub-regional diferenciado, tal qual a forma com que o espaço regional amazônico foi produzido por meio da sua inserção na economia e na sociedade brasileira, de forma mais intensa a partir da segunda metade do século XX.

Tendo por base essas conclusões, parte-se adiante para a análise do padrão de estruturação interno dessas metrópoles, novamente com o olhar voltado para suas particularidades regionais, conforme visto na sua relação com a região.

4. A ESTRUTURA METROPOLITANA REGIONAL

Embora a articulação local/global ou o complexo metrópole/sub-região esteja em uma escala de compreensão do papel exercido por esses espaços metropolitanos, é importante destacar que a metrópole também pode ser interpretada a partir de sua estrutura interna, o que configura uma análise não de seu papel com o entorno regional, mas sim da forma como é organizada segundo elementos que definem o espaço intraurbano, ou intrametropolitano no sentido mais apropriado do termo.

Nesse caso, cabe identificar quais os elementos que configuram as estruturas urbanas das aglomerações metropolitanas regionais, analisando-as a partir das dinâmicas estabelecidas com as suas sub-regiões e comparando-as para pensar as particularidades das metrópoles regionais. O objetivo, portanto, é identificar os diferentes graus de diferenciação dessas estruturas metropolitanas regionais, tendo em vista que elas não seguem mecanicamente as dinâmicas urbanas de outras aglomerações brasileiras e tampouco as três referências de análise – Belém, Manaus, São Luís – apresentam as mesmas configurações intraurbanas.

4.1 Os elementos da estrutura metropolitana

Uma das referências, nesse tipo de análise, são os estudos realizados por Villaça (1998; 2012) em torno das localizações e da constituição de movimentos do espaço das metrópoles brasileiras, o qual é entendido como uma estrutura territorial.

O autor destaca o interesse, no Brasil, quanto aos estudos espaciais das metrópoles e suas limitações, em relação às cidades (ou municípios) centrais das áreas metropolitanas apontando para a inexistência de estudos sobre os aspectos comuns aos espaços urbanos das diversas metrópoles. Ou seja, analisa-se o núcleo metropolitano, no caso brasileiro, quase sempre a cidade principal, sem, muitas vezes, perceber-se a complexidade estrutural do espaço metropolitano a partir de sua organização periférica. A estrutura urbana para o autor pode ser interpretada da seguinte forma:

Entendemos por estrutura urbana al arreglo espacial de las viviendas y las actividades urbanas (econômicas o no) produciendo lo que se llama “espacio urbano”[...] Aceptamos la idea de que el espacio urbano es produto criado por el trabajo humano y que su organización interna no ocurre al azar y nos és aleatória, sino “estructurada”, es decir, producida de acuerdo com una ley o lógica. Em las ciudades capitalistas, esta ley es la del mercado. Esta estrutura es um todo formado por elementos que mantienen relaciones entre sí, de tal manera que el cambio de um elemento o de una relación, cambia todos los demás elementos y todas las demás relaciones (VILLAÇA, 2012, p. 170)³⁷.

³⁷ Tradução: Entendemos por estrutura urbana o arranjo espacial das habitações e das atividades urbanas (econômicas ou não) produzindo o que se chama de “espaço urbano”... Aceitamos a ideia de que o espaço urbano é produto criado pelo trabalho humano e que sua organização interna não ocorre de forma aleatória, posto

Para possibilitar um melhor entendimento sobre as metrópoles brasileiras, Villaça (1998) faz críticas a autores como Gottdiener (2010), posto que esse autor desenvolve um arcabouço teórico acerca das metrópoles polinucleadas, segundo o qual, elas existem apenas nos Estados Unidos. E também, na mesma direção, Villaça (1998), apresenta críticas à obra de Castells (1999a) acerca das metrópoles da Europa ocidental, com o intuito de expor as limitações de abrangência de suas interpretações sobre a estrutura metropolitana para outras realidades, como a latino-americana em geral, e a brasileira em particular:

[...] cabe aos brasileiros teorizar sobre suas metrópoles e também por extensão às metrópoles latino-americanas. A partir do pensamento produzido no hemisfério norte, é válido concluir que estas teorias não se aplicam às metrópoles latino-americanas. Há fortes indícios de que a estruturação espacial intraurbana das metrópoles latino-americanas tem determinações bastante diferentes daquelas do primeiro mundo (VILLAÇA, 1998, p. 41-42).

Para esse autor, no processo de formação espacial das grandes cidades no Brasil, fatores como especulação imobiliária e a exploração da força de trabalho levam à ocupação de áreas mais distantes pela população mais pobre, em um processo paralelo ao da segregação voluntária das elites, que se apropriam das melhores regiões da cidade e impedem seu uso pelas classes mais pobres. A esse respeito, Villaça (1998) afirma:

A tese central é a de que, para as metrópoles brasileiras a força mais poderosa (mas não única) agindo sobre a estruturação do espaço intraurbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. Esta, é uma condição necessária para o exercício da dominação por meio do espaço intraurbano. Tal estruturação só remotamente se relaciona com as transformações por que têm passado o capitalismo nacional e mundial nas últimas décadas. A dominação através da estruturação do espaço intraurbano visa principalmente à apropriação diferenciada de suas vantagens locais. Trata-se de uma disputa em torno de condições de consumo (VILLAÇA, 1998, p. 41-42).

Esse processo leva à existência, segundo o autor, de um tipo particular de padrão espacial, comum a todas as metrópoles brasileiras analisadas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Salvador). A formação socioespacial urbano-metropolitana brasileira é um aspecto das relações sociais materializadas no espaço e, para Villaça (1998), há uma tendência de segregação das elites em regiões setorializadas que são definidas pela acessibilidade das localizações produzidas no processo histórico.

que é “estruturada”, que dizer, produzida de acordo com uma lei ou lógica. Nas cidades capitalistas, esta lei é a lei de mercado. Esta estrutura é um todo formado por elementos que mantêm relações entre si, de tal maneira que a mudança de um elemento ou de uma relação, altera todos os demais elementos e todas as demais relações.

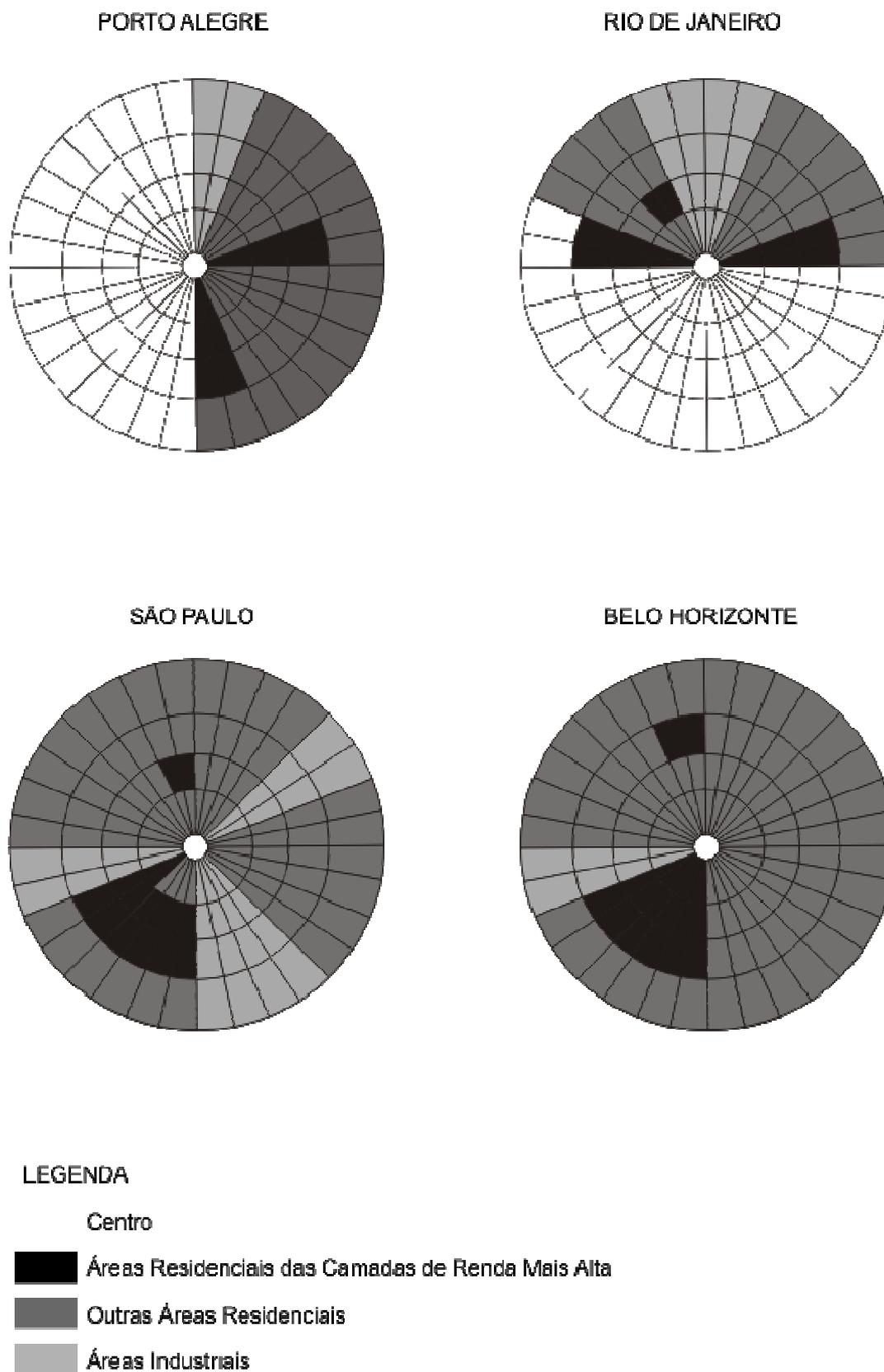
A estrutura urbana é algo que precisa ser desvelado, que oculta regras organizadoras do espaço da cidade e, por isso, da vida em coletividade. Como um conjunto de elementos e categorias sistêmicas, a estrutura urbana expressa regras que regem as configurações espaciais e suas modificações (TOURINHO, 2011). Também pode ser representada, por meio de modelos e padrões espaciais, uma sistematização de traços da realidade.

A figura 3 demonstra esse esquema de segregação interpretado para essas cidades utilizando o modelo de Hoyt³⁸:

A interpretação de Villaça (1998; 2012) sobre o espaço metropolitano brasileiro e latino-americano não é a única forma de se compreender a estruturação intraurbana. Outras interpretações da organização do espaço metropolitano são apontadas por Silva (2012), para quem, em termos de estrutura, é importante destacar o momento da intensificação e de espraiamento da metropolização no Brasil, que, em conjunto com a formação das metrópoles, constituiu um verdadeiro circuito de acumulação, cujo fundamento foi a apropriação de diversos tipos de renda urbana.

³⁸ O modelo de Hoyt é caracterizado como um padrão de segregação espacial que define um esquema setorizado a partir do centro, no qual as áreas residenciais de mais alto status tendem a se localizar nos setores de amenidades e estariam cercadas pelos setores de status médios; diametralmente oposto, encontrar-se-ia um setor mais amplo no qual estaria localizada a população de baixo status (TRINDADE JÚNIOR, 1998; VILLAÇA, 1998).

Figura 3 – Estruturas metropolitanas brasileiras



Fonte: Villaça (1998).

Esse fenômeno, conforme Silva (2013), era proporcionado pelas desigualdades nas condições de vida entre as áreas apropriadas pelos que tem o poder de segregação e o conjunto da cidade formado pelas áreas precárias e com dificuldades de acesso aos serviços.

Essa distinção teve expressivo reflexo na estrutura urbana da metrópole, pois ao mesmo tempo em que surgia uma classe média com considerável poder social e cultural, fazendo com que a cidade traduzisse suas demandas e necessidades, também crescia o contingente de pobres urbanos que expressava a demanda por moradia mais acessível, por exemplo (SILVA, 2013, p. 43).

No caso da metrópole, esta vem conhecendo um processo de reestruturação espacial, e, por isso mesmo, apresentando mudanças no aspecto intraurbano. Como se trata de reestruturação, é importante evidenciar quais eram os princípios (ou movimentos) anteriores que marcavam a expansão espacial urbana. Isso permite se conceituar, com maior clareza, a fragmentação espacial, tido como movimento que norteou e continua a nortear o processo de configuração espacial metropolitana, assumindo características diferenciadas, de acordo com os regimes de acumulação capitalista.

Para Lacerda (2012), duas fases marcam a urbanização latino-americana. A primeira, no período 1820-1920, foi marcada pela chegada de imigrantes, sobretudo europeus, pela industrialização muito restrita e pela importação de modelos de reformas urbanísticas (Hausmann em Paris e Cerdá em Barcelona), responsáveis pela introdução dos *boulevards*, parques públicos etc.

O princípio que regia a estruturação intraurbana era o setorial: I) expansão dos setores de alta renda a partir de um eixo principal (*boulevard* principal), II) crescimento linear do centro, III) aparecimento das primeiras indústrias próximas das linhas ferroviárias que asseguravam a conexão da cidade com o restante do país, IV) ocupação dos espaços deixados pelas camadas de maior renda por trabalhadores de baixa renda (LACERDA, 2012, p. 24-26).

A segunda fase (1920-1970) corresponde ao período de rápida urbanização provocada pela política de substituição de importações, responsável pela industrialização de várias cidades latino-americanas, cujas plantas fabris se localizavam, preferencialmente, nas margens de ferrovias e rodovias, reforçando o crescimento de alguns setores. Instala-se então um modelo de cidade polarizada, segundo o qual as camadas populares se concentravam em extremos opostos (LACERDA, 2012).

Com base nessas periodizações, o autor expõe que os estudos sobre a estruturação urbana originaram modelos (enquanto formulações abstratas), cujos primeiros esforços foram

realizados pela Escola de Ecologia Social de Chicago nos anos 1920. Desde então, com diferentes métodos e resultados diversos, esse esforço se prolongou até a presente década.

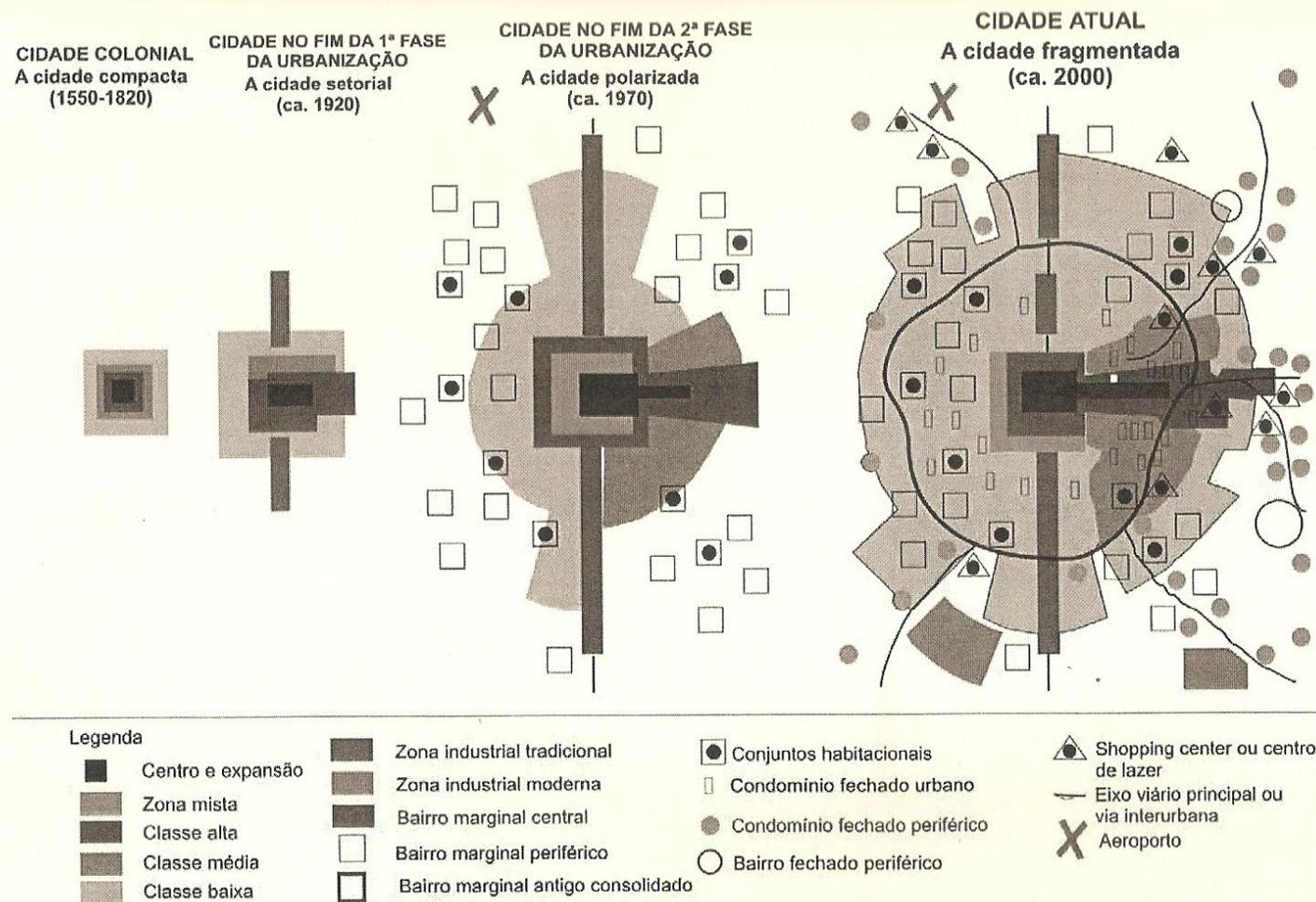
No caso das cidades latino-americanas, esses esquemas de desenvolvimento urbano, político, social e econômico correspondem, cada um, a um período histórico e a um modelo de estrutura intraurbana. Tais modelos são denominados de a) cidade compacta, do período colonial; b) cidade setorial, da primeira fase de urbanização entre 1820-1920; c) cidade polarizada, da segunda fase de urbanização, entre 1920 e 1970; d) cidade fragmentada, de 1979 em diante (LACERDA, 2012, p. 23-25).

Essas formulações vão ao encontro da modelização das estruturas urbanas na América Latina propostas por Bosrdof, Bärh e Janoschka (2003), conforme a figura 4, em uma tentativa de demonstrar de forma sintética e esquemática um tipo de evolução e desenvolvimento histórico da estrutura das cidades na América Latina, de acordo com aquelas duas fases identificadas por Lacerda (2012).

A estrutura padrão da cidade latino-americana para os autores é revelada através de sua composição dual, com diferenciações bem definidas, especialmente entre as localidades centrais e as periféricas. Essa característica existe desde o período da cidade colonial, e vai a partir da complexificação econômica e social assumir uma estrutura cada vez mais polarizada e fragmentada.

Para Gottdiener (2010), a perspectiva convencional sobre desconcentração e reestruturação de regiões metropolitanas envolve mudanças sociais mais complexas do que simples fatores causais, sendo necessário associar a característica estrutural do modo de produção a aspectos contemporâneos da forma socioespacial

Figura 4 – Modelo de desenvolvimento estrutural da cidade na América Latina



Fonte: Bosrdof; Bärh; Janoschka (2002); adaptado de Bosrdof (2003).
Organizador: Lacerda (2012).

Existem elementos para se considerar a estruturação do espaço metropolitano, com destaque para a habitação, a suburbanização e as localizações industriais:

[...] na questão da desconcentração regional metropolitana é necessário considerar o problema da habitação, a suburbanização, a expansão metropolitana, as atividades imobiliárias, a localização das indústrias nas periferias, ou seja, as mudanças entre centro e periferia (GOTTDIENER, 2010, p. 241).

Villaça (1998) destaca a autossegregação das elites e a segregação espacial das classes de renda inferior como essenciais para o padrão de estrutura metropolitana brasileira. Já Lacerda (2012) alude a importância de localização dos setores industriais e as diferenças sociais refletidas no espaço urbano. Assim, cada uma dessas interpretações trazem diferentes maneiras de compreensão da estrutura metropolitana. Essas realidades que apresentam contextos diferentes não podem ser entendidas apenas a partir de dinâmicas comparativas no aspecto econômico ou urbano, conforme Villaça (2012):

La ciencia – en este caso la geografía urbana – no puede limitarse a describir el espacio urbano. Es indispensable que lo explique. Una buena descripción no conduce necesariamente a una buena explicación, pero una mala descripción conducirá siempre (a menos que por causalidad) a una mala explicación. Explicar el proceso de la segregación es más importante que denunciarlo como “un mal causado por la ambición de los hombres” o algo “malo” o “equivocado”. Entender es una posición científica: condenar es una posición moral (VILLAÇA, 2012, p. 183)³⁹.

Com o entendimento da particularidade sub-regional no espaço amazônico, entendemos que o tipo de estrutura apresentada nas metrópoles regionais não é a simples reprodução de formas de organização verificadas para o Brasil, analisadas por Villaça (1998), tampouco correspondem a formas ainda mais distantes no aspecto da formação socioespacial, como as analisadas por Lacerda (2012).

Levam-se em consideração, portanto, as formulações dos três autores e os elementos destacados por cada um deles para se analisar a estrutura das metrópoles regionais. A relação das aglomerações com a região é o elemento principal, mas que não corresponde somente à disputa por localizações intraurbanas no interior das metrópoles, mas sim a um tipo particular de inserção das metrópoles em suas respectivas sub-regiões.

³⁹ Tradução: A ciência – e neste caso a geografia urbana – não pode limitar-se a descrever o espaço urbano. É indispensável que o explique. Uma boa descrição não conduz necessariamente a uma boa explicação, mas uma má descrição conduzirá sempre (a menos que por causalidade) a uma má explicação. Explicar o processo de segregação é mais importante que denunciá-lo como um “mal causado pela ambição dos homens” ou algo “mal”, ou “equivocado”. Entender é uma posição científica: condenar é uma posição moral.

4.2 – Belém: do confinamento urbano à reestruturação dispersa

Fotografia 1 – Trecho da rodovia BR-316⁴⁰: os limites entre Belém e Ananindeua, tornam-se imperceptíveis, dado o processo de conurbação e a intensidade dos fluxos da BR-316, via de grande importância para o processo de metropolização a partir da década de 1960.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2014).

Em se tratando de uma metrópole, a realidade de Belém guarda particularidades advindas de sua formação enquanto cidade de referência no cenário regional. O contexto histórico-geográfico considerado aqui não remonta às origens da cidade desde sua fundação, ainda no século XVII, mas sim reconhece a história de sua formação metropolitana, posto que, de fato, até meados do século XX, a cidade estava confinada a uma área ainda relativamente próxima de seu local de fundação. A periodização apresentada por Moreira (1989) sobre o crescimento urbano de Belém até a década de 1960 relata que:

⁴⁰ A Rodovia BR-316 faz parte de um conjunto formado por onze rodovias federais, que ligam a capital, Brasília (DF), à cidade de Belém (PA), em uma conexão conhecida como Belém-Brasília. A BR-316 segue de Belém (PA) até Maceió (AL) e recebe o nome de "Rodovia Belém-Brasília" no trecho entre Belém (PA) e Santa Maria do Pará (PA), concomitante com a BR-010 e com a BR-308 (BRASIL, Ministério dos Transportes, 2010).

Em princípio, a cidade se expandiu acompanhando a orla fluvial, para, em seguida, se interiorizar e se continentalizar, definindo as três primeiras fases de seu crescimento: a ribeirinha (da fundação da cidade em 1616 até meados do século XVIII); a de penetração ou interiorização (de meados do século XVIII a meados do século XIX); e a de continentalização (de meados do século XIX em diante) (MOREIRA, 1989, p. 52).

A trajetória de crescimento urbano da cidade acompanhou do século XVII até a primeira metade do século XX as necessidades regionais, ainda pouco presentes de um espaço urbano complexo. Desse modo, essa periodização, de forma alguma, deve ser vista como uma cadeia evolutiva do espaço urbano belenense, visto que em determinados momentos da história, também acompanhando a maior dinâmica econômica regional, Belém ascendeu na rede urbana regional e mesmo nacional, como exemplo, durante o período da borracha. Mas, com o encerramento dos ciclos econômicos episódicos, a cidade voltava a seu perfil padrão de uma malha urbana ainda bastante limitada.

Assim, somente em período mais recente, segundo Trindade Júnior (1998), é possível afirmar a configuração de uma quarta fase de expansão urbana belenense, agora marcada pela dinâmica da metropolização, que pressupõe o significativo avanço da malha urbana em relação ao período e às fases anteriores:

Acrescentaríamos a essa periodização de Moreira (1989), uma outra fase, a de metropolização, que se inicia na década de sessenta e se consolida nas décadas seguintes e que pressupõe a incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 03).

Nesse caso, compreende-se que a metrópole de Belém teve seu momento de expansão em direção à formação de uma malha metropolitana a partir dos anos 1960, no contexto de alteração das redes de circulação, com a construção da rodovia Belém-Brasília, primeiro grande eixo de penetração rodoviário da Bacia Amazônica (VICENTINI, 2004), e que é um elemento fundamental para compreensão da metropolização regional. Desse modo, a rodovia, conforme a fotografia 1 retrata, é um dos elementos explicativos fundamentais para entender a expansão da malha urbana de Belém e a consequente possibilidade de espraiamento da cidade.

Assim, é possível entender a metropolização regional a partir do desenvolvimento da infraestrutura que possibilitou o projeto de integração da Amazônia ao restante da economia nacional via articulação dessas redes rodoviárias. As mudanças no papel da região também tiveram repercussões na produção do espaço urbano de Belém que, até a década de 1960,

estava limitada fisicamente. Para Trindade Júnior (1998, p. 03), essas mudanças no espaço urbano integram uma dinâmica:

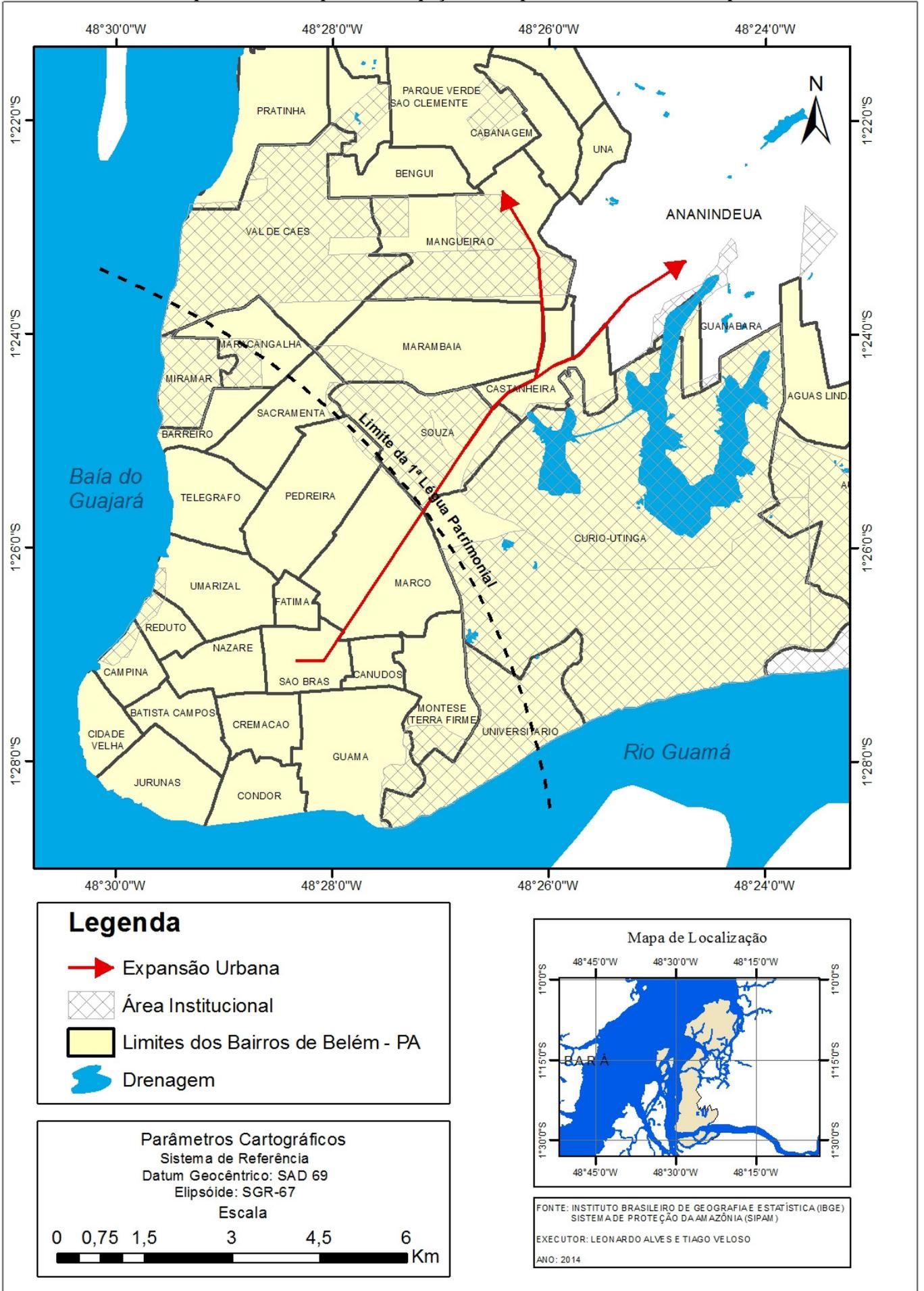
[...] em que a região amazônica passa a vivenciar as transformações decorrentes de sua efetiva integração econômica ao Nordeste e ao Centro-Sul do País - tendo como um dos marcos desse processo a inauguração da Rodovia Belém-Brasília - e cujas repercussões se traduziram de maneira decisiva no plano de sua configuração espacial.

Se até a década de 1960 a malha urbana estava confinada ao perímetro demarcado pelos seus bairros centrais e periferias de Belém, o estímulo advindo das novas dinâmicas regionais, tais como a introdução dos eixos viários, impulsionam o crescimento em direção a outros distritos do município de Belém.

Ao mesmo tempo, as limitações às demandas da nova configuração regional estimularam mudanças de ordem espacial intraurbana decorrente do crescimento da cidade. A existência de uma ampla área destinada aos diversos órgãos estatais e paraestatais, formando um verdadeiro “cinturão institucional”, faz com que a introdução dos eixos rodoviários se tornasse um dos elementos da posterior intensificação do uso do solo, contribuindo para a formação de um núcleo metropolitano marcado por um intenso uso imobiliário e tornando de vez possível a ultrapassagem da área urbana da cidade chamada de Primeira Léguas Patrimonial⁴¹, conforme pode ser visualizado no mapa 4.

⁴¹ Área de terra de aproximadamente 4.110 ha, que constituiu o patrimônio fundiário inicial da municipalidade – o chamado “rossio” – doado pela Coroa Portuguesa em 1627. Ela obedece a um traçado de uma légua – contada a partir do marco de fundação da cidade, o Forte do Presépio (hoje Complexo Feliz Lusitânia) – em arco de quadrante das margens da Baía de Guajará em direção sul, e Rio Guamá em direção norte (MEIRA FILHO, 1975), que foi demarcada no início do século XVII. Hoje, essa área corresponde à parte mais densamente construída e valorizada de todo o espaço metropolitano, sendo, igualmente, a área onde está localizada a maior parte dos bairros (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p. 113).

Mapa 4 – Belém: expansão do espaço urbano para além do núcleo metropolitano



Além dos vetores da contínua expansão urbana, é possível destacar as manchas urbanas mais densas no âmbito do espaço metropolitano de Belém. E em período mais recente, essa área central, que pode ser denominada de núcleo metropolitano de Belém, passa por um intenso adensamento, acompanhada de uma paisagem verticalizada⁴² dos bairros centrais.

Fotografia 2 – Visão aérea parcial da área central de Belém: na configuração do núcleo metropolitano destaca-se a manutenção da importância da navegação fluvial com os terminais portuários. Ao fundo a intensa verticalização nos bairros centrais e pericentrais da metrópole.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2013).

⁴² Para Oliveira (2007) nas últimas duas décadas, novas tendências na verticalização de Belém têm-se verificado, como 1) o aumento das densidades construídas e a elevação dos gabaritos dos edifícios, que atingiram quarenta pavimentos; 2) as novas modalidades de seletividade social, caracterizadas pelos altos padrões de construção e projetos arquitetônicos; 3) a incorporação de sofisticados equipamentos de lazer; e, 4) os altos preços dos imóveis. Assim, parece estar se delineando uma tendência à segregação socioespacial para segmentos sociais de alta classe e de alta classe média. A paisagem urbana de Belém é marcada pela presença da verticalidade dos edifícios, que contrasta, ao mesmo tempo, com a horizontalidade das habitações espalhadas em direção à periferia. A verticalização de Belém, originada na década de 1990, na área central, obedeceu à lógica da produção do espaço da cidade, limitando-se, inicialmente, às áreas mais altas e valorizadas. Nas últimas duas décadas a verticalização deixou de se concentrar nos bairros centrais e passou a se dirigir para os bairros do Marco e da Pedreira, fora das áreas mais centrais, que, no entanto, apresentavam cotas de nível médias, largas avenidas, alguns equipamentos urbanos e fácil acesso ao centro. Essas novas tendências podem ser verificadas através da elevação acentuada dos gabaritos dos edifícios, que passaram de trinta e três pavimentos, apresentando em 2004, lançamentos de prédios de 40 pavimentos, e, conseqüentemente, do aumento dos níveis de densidades construídas (OLIVEIRA, 2007, p. 02).

Se de um lado tem-se a verticalização como o vetor predominante nas áreas centrais da metrópole, configurando-se uma virtual, mas também concreta, parede que encobre sua antiga face ribeirinha, de outro lado, as transformações nas últimas décadas provocam alterações na paisagem desigual, observada a partir de suas favelas e baixadas⁴³, expressões de uma metropolização que intensifica um tipo particular de periferização urbana.

Para Trindade Júnior (1998), a formação de periferias, mesmo no interior da área central da metrópole, tinha estreita relação com essa configuração urbana limitada de então:

[...] a existência das áreas institucionais, contornando os limites da Primeira Léguas Patrimonial, impossibilitava a expansão contínua da cidade, tornando-a de difícil acesso, com poucos serviços e equipamentos urbanos; fato este que contribuía decisivamente para o adensamento populacional nas áreas mais centrais, inclusive nas baixadas, situadas aquém do ‘cinturão institucional’ (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p.125).

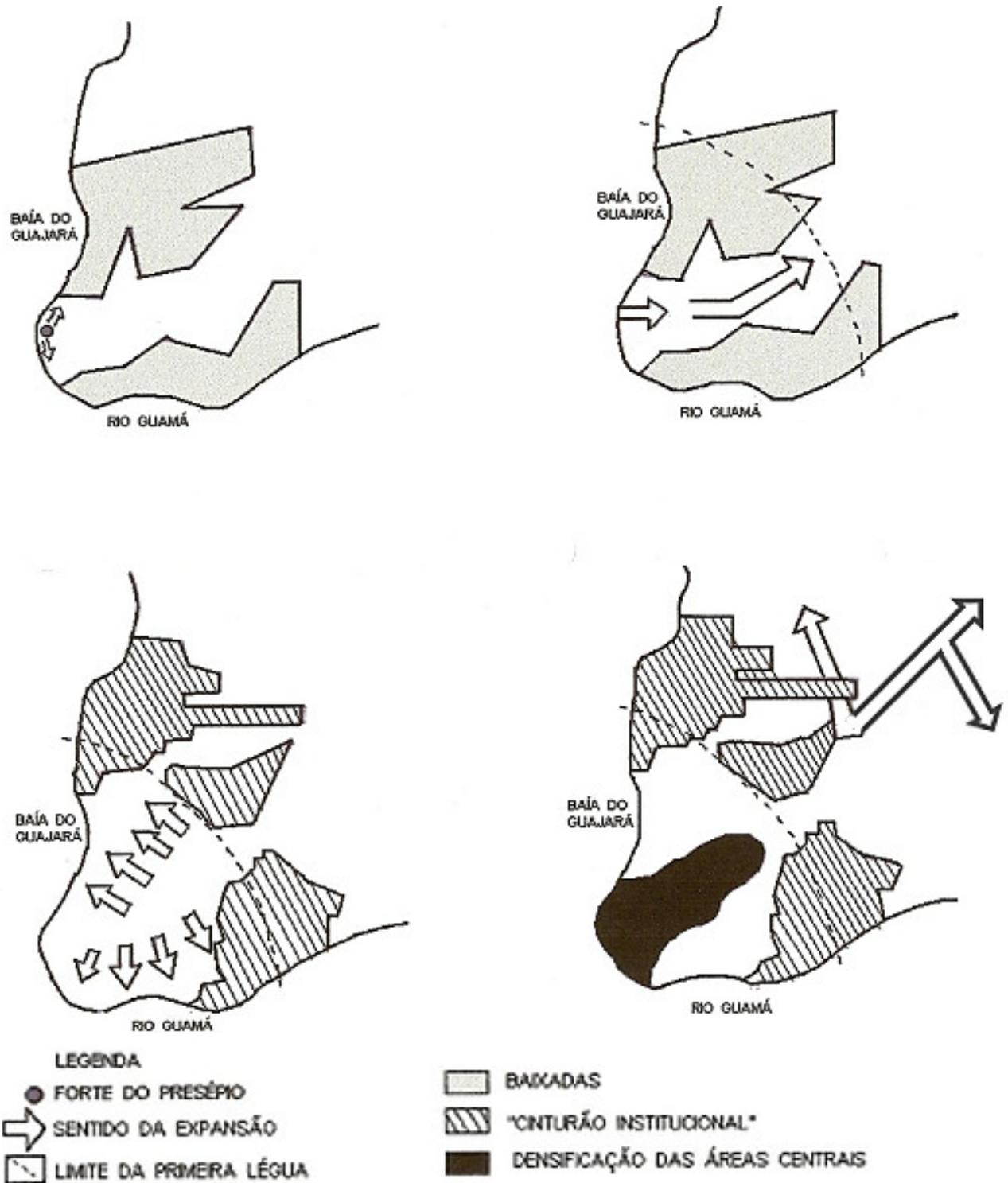
Em um primeiro momento contida pela existência de grandes áreas destinadas às instituições do Estado, o “cinturão institucional” só começa a ser rompido na década de 1960, desde então consolidando um tipo de espraiamento da malha urbana em direção às duas principais vias de expansão, a rodovia federal BR-316 e a Avenida Augusto Montenegro, que, desde os anos 1980, orientam os sentidos de expansão, observado no mapa 5, conforme pode ser visualizado na evolução da produção do espaço urbano em Belém representado pela figura 5.

Mais recentemente, na década de 2000, essa expansão é flanqueada pela abertura de um terceiro vetor, possibilitado pelas obras de interligação rodoviária do entorno da Região Metropolitana com o sudeste do Estado do Pará, a alça viária⁴⁴:

⁴³ Segundo Trindade Júnior (1998, p. 05), a denominação “baixadas” em Belém decorre das condições topográficas originais de certas áreas urbanas da cidade, que correspondem ao nível da planície de inundação, constantemente alagadas ou sujeitas a inundações durante determinadas épocas do ano e que chegavam a compor cerca de 40% do sítio urbano, – justamente na área mais adensada (TRINDADE JÚNIOR, 1998). Um atributo desses espaços é que eles passaram a desfrutar, no contexto metropolitano, de uma localização privilegiada, relativamente próxima ao núcleo central da metrópole.

⁴⁴ A “Alça Viária”, rodovia PA-483, oficialmente denominada Sistema de Integração do Pará, é um complexo de pontes e estradas com 74 km de rodovias e 4,5 km de pontes, construídas para integrar a Região Metropolitana de Belém ao interior do Estado. Foi inaugurada em 2002, pelo então governador do Pará, Almir Gabriel. A Alça Viária tem início na rodovia BR-316, na altura do Município de Marituba e termina no Município de Barcarena permitindo acesso às rodovias PA-475/PA-150 rumo ao sudeste do Pará. As pontes para a transposição dos rios Guamá, Acará e Moju permitem a interligação rodoviária, em alguns pontos de forma mais rápida do que a via fluvial, ainda utilizada.

Figura 5 – Belém: produção do espaço urbano



Fonte: Adaptado de Trindade Júnior (1998).

Esses eixos de expansão do espaço metropolitano de Belém, só podem ser compreendidos pela forma particular de crescimento da cidade, que, em um primeiro momento, estiveram confinados à área central da metrópole, o que implicava em um crescimento dos bairros inseridos na Primeira Légua Patrimonial de Belém.

Podemos verificar esse processo de evolução da ocupação da cidade de Belém através de seus bairros. A tabela 14 demonstra que na década de 1960 os bairros mais populosos estavam localizados no interior da Primeira Légua Patrimonial (Marco, Umarizal, Jurunas, Guamá, Canudos, São Brás), o que hoje conforma o núcleo metropolitano.

Progressivamente, já na década de 1980 em diante, há um contínuo crescimento populacional de bairros além dessa área, embora alguns bairros continuem no interior da Primeira Légua crescendo, especialmente aqueles considerados de baixa renda, ocupados por classes populares.

Tabela 14 - Belém: bairros mais populosos (1960, 1985, 1996 e 2010).

Bairros	1960	Bairros	1985	Bairros	1996	Bairros	2010
Marco	40.550	Guamá	104.067	Guamá	97.833	Guamá	102.124
Umarizal	33.289	Marambaia	102.365	Pedreira	69.152	Pedreira	69.608
Telégrafo	30.148	Pedreira	85.767	Marco	68.844	Marambaia	66.708
Jurunas	29.969	Marco	84.261	Jurunas	66.062	Tapanã	66.669
Pedreira	25.619	Jurunas	81.334	Marambaia	64.357	Marco	65.844
Guamá	23.400	Souza	80.433	Terra Firme	53.136	Jurunas	64.478
Sacramenta	20.773	Telégrafo	59.701	Sacramenta	43.239	Terra Firme	63.191
Canudos	15.686	Condor	56.115	Telégrafo	40.618	Coqueiro	51.776
São Brás	15.049	Terra Firme	54.985	Tapanã	38.214	Sacramenta	44.413
Souza	14.567	Cremação	40.346	Coqueiro	33.024	Telégrafo	42.953

Fonte: Penteado (1968), Rodrigues (1996), Belém (1998; 2010), IDESP (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Ao mesmo tempo, a expansão da metrópole em direção a sua periferia imediata se dá nos anos 1980 com o crescimento da urbe em direção aos municípios periféricos, especialmente Ananindeua e Marituba, configurando a área de expansão atual, dando nova forma ao antigo confinamento. Ananindeua chega a ter um crescimento demográfico na ordem de 18% ao longo da década de 1990, mesmo considerando que o Município teve seu território desmembrado para a criação de novas municipalidades na Região Metropolitana. Em período mais recente, a década de 2000, todos os municípios da Região Metropolitana tiveram crescimento maior que Belém, conforme pode ser observado no mapa de densidade da RMB (mapa 5) e nos dados da tabela 15:

Mapa 5 – Espaço metropolitano de Belém: densidades demográficas (2014)

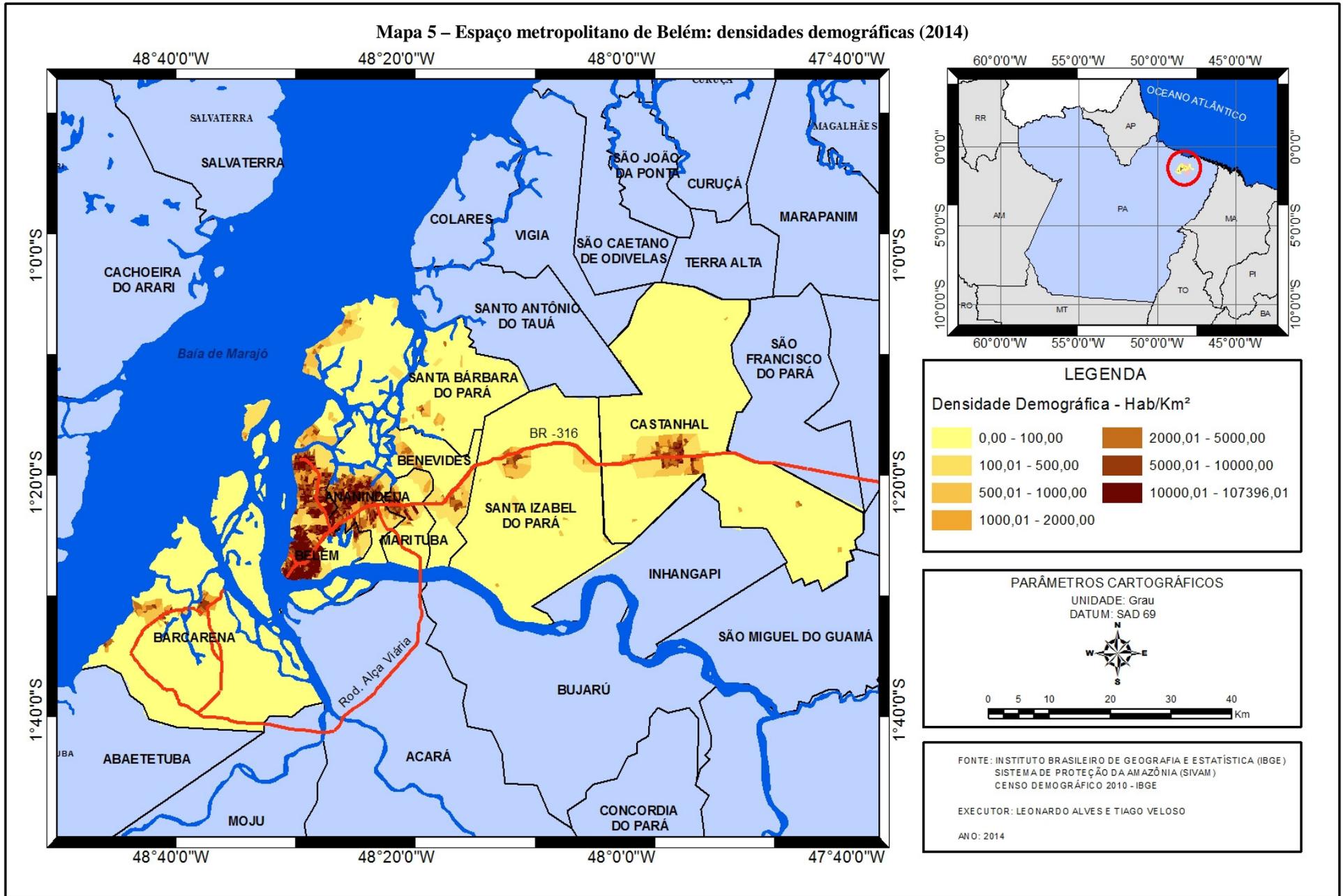


Tabela 15 - RMB: taxa de crescimento dos municípios (1980, 1991, 2000 e 2010)

Municípios	1980 – 1991	1991 – 2000	2000 - 2010
Belém	2,65	0,32	0,85
Ananindeua	2,68	18,09	1,83
Benevides	10,73	- 7,02	3,81
Castanhal	-	-	2,56
Marituba	-	-	3,82
Santa Bárbara do Pará	-	-	4,18
Santa Isabel do Pará	3,01	2,93	3,24

Fonte: Pará (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Por conseguinte, essa estruturação da cidade, com a concentração da maior parte de população de alta renda na proximidade do centro, gera um padrão de segregação em Belém, conforme aponta Trindade Júnior (1998), que se assemelha ao da cidade pré-industrial, fato que pode ser explicado pelo superdimensionamento do setor terciário e o pouco dinamismo à produção industrial e a seus fatores de dispersão espacial, o que implica na concentração de atividades na área próxima ao centro. Além disso, a acentuada dotação irregular da infraestrutura urbana é um elemento que compõe essa estrutura.

Quanto ao superdimensionamento do setor terciário em Belém, este é verificado em termos quantitativos, já que corresponde ao setor que mais gera riqueza dentro da economia metropolitana nucleada por Belém. A tabela 16 apresenta a participação dos municípios da Região Metropolitana de Belém no setor de serviços. Observa-se que apesar do crescimento de economias municipais ligadas a fronteiras econômicas como Marabá, Parauapebas e Santarém, os dois maiores municípios da RMB continuam a liderar de forma expressiva o setor:

Tabela 16 - Pará: ranking dos municípios com maior participação no setor de serviços (1999, 2008 e 2011)

	1999 (R\$)	2008 (R\$)	2011 (R\$)	(%) 1999	(%) 2008	(%) 2011
Belém	3.968.836	10.770.027	13.956.320	41,7	36,0	33,5
Parauapebas	220.022	1.083.380	2.417.357	2,3	3,6	5,8
Ananindeua	572.592	2.074.518	2.742.531	6,0	6,9	6,6
Marabá	329.330	1.797.151	2.150.151	3,5	6,0	5,7
Santarém	361.205	1.151.382	1.563.866	3,8	3,9	3,7
Estado do Pará	9.506.415	29.885.641	41.583.612	100	100	100

Fonte: IBGE (2000, 2010); Pará (2011).

A concentração da população de mais alta renda no núcleo metropolitano tem passado por algumas alterações em período bastante recente. É representativo de uma mudança, que ainda não pode ser classificada como tendência, o fato de Belém receber investimentos imobiliários do porte de empreendimentos como o Alphaville⁴⁵.

Esse empreendimento está localizado em uma área afastada do centro da cidade, conforme pode ser visualizado no mapa 6, no distrito de Outeiro. Esse distrito tem por característica ser uma área de moradia de classes de baixa renda e também de lazer popular, o que, de certa forma, contradiz o esforço das classes de alta renda em Belém em se manter próximas ao centro. De outra forma, reafirma a tendência de dispersão do espaço metropolitano de Belém, só que, dessa vez, não a partir da periferização das classes populares, mas sim da suburbanização das classes de alta renda.

⁴⁵ Os Empreendimentos “Alphaville” têm-se caracterizado, desde os anos 1970, como empreendimentos imobiliários horizontais exclusivos para classes de alta renda. A primeira experiência data de 40 anos e foi desenvolvida na Grande São Paulo, em setembro de 1973 (coincidência ou não, no mesmo período de criação das regiões metropolitanas). A marca, que, no início, nasceu para abrigar a instalação de indústrias não poluidoras que procuravam áreas próximas à capital paulista, é hoje referência nacional em empreendimentos horizontais, bairros planejados e núcleos urbanos em todo o País, com presença em 21 estados e no Distrito Federal (ALPHAVILLE, 2013).

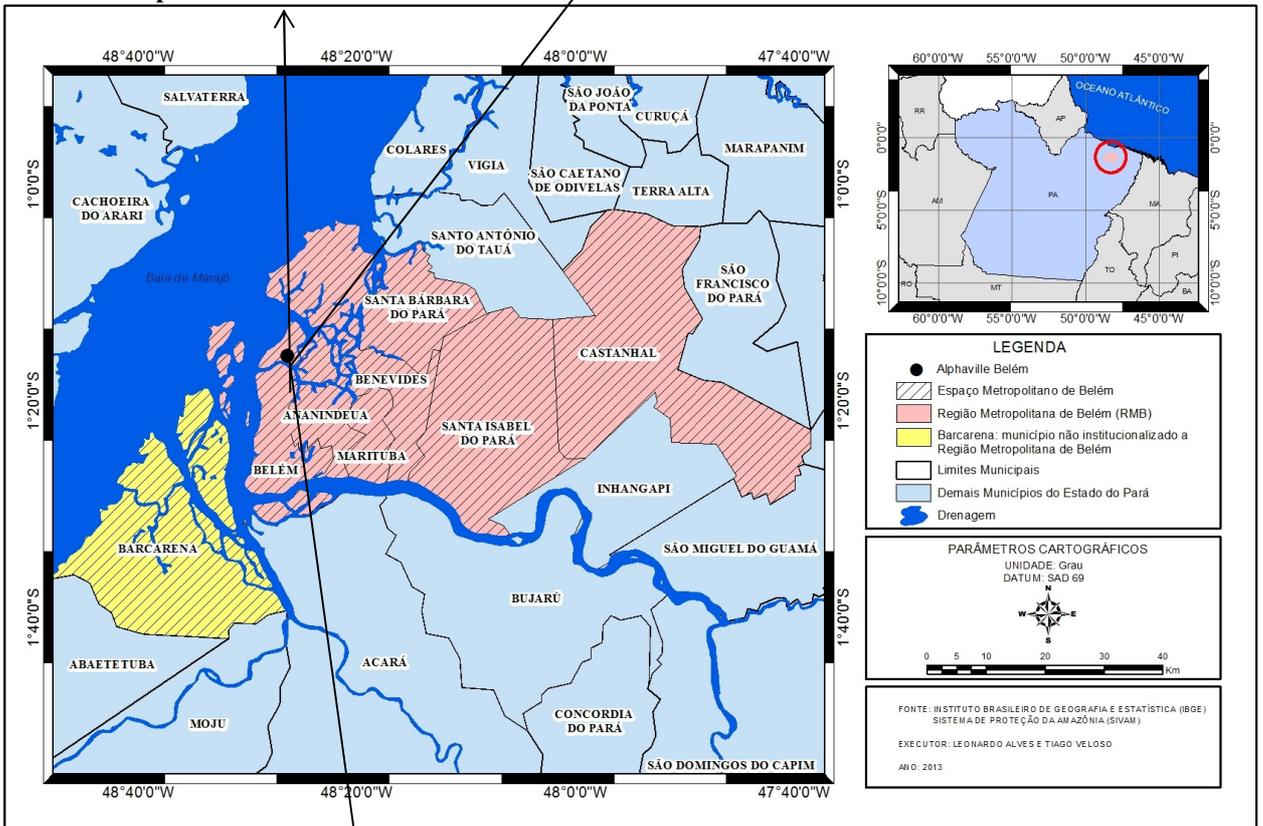
Mapa 6 – Alphaville: Produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de Belém



Fotografia 3 - Padrão de entrada Alphaville Belém



Fotografia 4 - Outdoor Publicitário – Alphaville Belém



Fotografia 5 - Acesso principal – Alphaville Belém

As áreas industriais marcam presença no espaço metropolitano de Belém, embora a expansão urbana não tenha sido um processo derivado da alocação de capital industrial. Na verdade, para a compreensão da organização do espaço metropolitano belenense é necessário considerar a existência de áreas industriais, ainda que dentre os elementos que marcam a metropolização de Belém, ao contrário de outras metrópoles brasileiras, não esteja estruturada em torno de um intenso processo de industrialização.

Browder e Godfrey (2006), por exemplo, chamam atenção para o fato de que é somente no período do pós-guerra que Belém se torna o centro administrativo regional para programas de desenvolvimento na Bacia Amazônica, sendo essa a principal função da cidade em âmbito regional no período. Dito de outra forma, a implantação de parques industriais ou mesmo logísticos, como nos casos de Manaus e São Luís, não faziam parte da experiência de planejamento regional para Belém.

De fato, em Belém podemos contabilizar três iniciativas de implantação de estruturas industriais no espaço metropolitano como reflexo das políticas de desenvolvimento regional do final dos anos 1970 e resguardando as ideias gerais expressas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e nos Planos de Desenvolvimento da Amazônia. Em termos de novas possibilidades de configurações do espaço metropolitano, essas iniciativas estavam associadas às tentativas de viabilizar modelos de desconcentração de serviços metropolitanos, conforme relata Trindade Júnior (1998, p. 107):

Um modelo chamado de “descentralização concentrada” foi proposto, no final da década de setenta, no Plano de Estruturação Metropolitana. A ideia era criar subcentros no espaço metropolitano, de maneira a descompactar a Primeira Léngua Patrimonial. Na prática, entretanto, da proposta contida nesse plano, apenas os novos assentamentos residenciais foram alocados para a Área de Expansão, que pretendia descongestionar a Área Central, o mesmo não acontecendo com os empregos, comércio, serviços e estrutura viária. Pelo contrário, houve um aumento acelerado da concentração terciária no núcleo central. Isso aconteceu apesar da implantação de alguns projetos considerados elementos-chave para a viabilização das propostas do PEM. Foram definidas, por exemplo, as áreas destinadas aos distritos industriais de Ananindeua e de Icoaraci e ao Centro Administrativo do Estado; criou-se também o terminal de cargas de Ananindeua e o parque ambiental do Utinga. Desses projetos implantados, os efeitos esperados ou não se concretizaram, ou se realizaram apenas parcialmente. Nos distritos industriais, por exemplo, o número de unidades instaladas é pouco significativo e vem decrescendo nos últimos anos. No caso do Centro Administrativo do Estado, apesar de ter sido destinada uma imensa área para esse fim na Rodovia Augusto Montenegro, a meio caminho de Icoaraci, apenas a Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), o Gabinete do Governador e alguns poucos órgãos da administração indireta foram para lá transferidos.

O primeiro deles, o Distrito Industrial de Ananindeua, criado em 1979, pelo Governo do Estado do Pará, teve sua implantação associada à localização estratégica próxima à rodovia

BR-316, que possibilitava a utilização dos sistemas rodoviário e fluvial de transporte e interligava a metrópole através de Ananindeua, com outros municípios do Estado e com outros estados do País. Além disso, por fazer limite com o rio Maguari, facilitava o escoamento e a entrada de produtos e insumos relativos à produção pensada para o Distrito, especialmente a atividade madeireira, que até hoje representa a sua mais importante atividade (13 empresas ou 37% do total das empresas instaladas). Também estava em questão a oferta de energia produzida pela Hidrelétrica de Tucuruí, em construção à época, e que iria garantir oferta abundante do insumo para as indústrias que ali se instalassem.

A segunda experiência destacada é o Distrito Industrial de Icoaraci, localizado dentro do Município de Belém, no Distrito Administrativo de Icoaraci. Criado no mesmo período do Distrito Industrial de Ananindeua, obedecia à lógica de incentivos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco da Amazônia (BASA), e tinha como principal característica a localização em Belém e a possibilidade de aproveitamento dos sistemas rodoviário e fluvial.

Tanto o Distrito Industrial de Ananindeua como o Distrito de Icoaraci hoje são considerados como experiências que não foram bem-sucedidas, tendo em vista a atual configuração dos dois como de baixa importância para a economia urbana da Belém metropolitana e do Estado do Pará, ou mesmo se considerarmos a importância do setor industrial do espaço metropolitano na composição total do Estado do Pará. Conforme pode ser observado, Belém, enquanto capital estadual, tem uma parcela muito pequena da produção de riqueza industrial e vem progressivamente perdendo para o interior do estado a capacidade de produção industrial. A tabela 17 demonstra como Belém tem participado com índices próximos a dez por cento do valor adicionado da indústria estadual nos últimos anos.

Tabela 17 - Pará: ranking de participação dos maiores municípios no Valor Adicionado do setor industrial

2009			2010		
Ranking	Municípios	Part. (%)	Ranking	Municípios	Part. (%)
1°	Parauapebas	27,61	1°	Parauapebas	46,74
2°	Belém	13,36	2°	Belém	8,59
3°	Barcarena	11,99	3°	Tucuruí	7,77
4°	Tucuruí	9,21	4°	Barcarena	6,38
5°	Marabá	5,22	5°	Canaã dos Carajás	4,36
6°	Ananindeua	3,91	6°	Marabá	3,39
7°	Canaã dos Carajás	3,48	7°	Ananindeua	2,50
8°	Oriximiná	2,12	8°	Oriximiná	2,29
9°	Paragominas	1,57	9°	Paragominas	1,80
10°	Benevides	1,75	10°	Juruti	1,09

Fonte: Pará (2010).

Mesmo quando consideramos a participação da Região Metropolitana, apenas Ananindeua tem algum nível de atividade industrial significativa em âmbito regional, o que também ajuda a entender a baixa viabilidade dos distritos industriais mencionados (tabela 18).

Tabela 18 - RMB: participação setorial no Valor Adicionado Industrial da Região Metropolitana de Belém (1999, 2003 e 2008).

Municípios / anos	1999 (%)	2003 (%)	2008 (%)
Ananindeua	17,50	15,18	20,25
Belém	79,02	80,31	67,90
Benevides	1,26	1,09	8,44
Marituba	1,58	3,04	2,85
Santa Bárbara do Pará	0,64	0,39	0,56
RMB / Estado do Pará	26,52	25,35	15,80

Fonte: Pará (2010).

Para Araújo (2010), dentre os fatores que explicam esse fracasso da política de criação de distritos industriais, estão a ausência de investimentos do Estado e do município em infraestrutura básica, de uma política de subsídios e incentivos fiscais para empresas que no Distrito queiram entrar (principalmente a pequena e média), investimentos na qualificação da mão de obra local e inexistência de políticas de modernização de equipamentos e inovações.

Embora estas condições, de fato, possam ser colocadas como importantes condicionantes, é provável que o fato que explica a pouca permeabilidade destes espaços ao desenvolvimento da atividade industrial seja a baixa vantagem comparativa em relação aos seus competidores potenciais tanto internos como externos. Além disso, diferentemente de outras experiências de instalação de parques industriais na Amazônia, esses dois distritos foram planejados com a perspectiva de instalação de pequenas e médias empresas que produzissem produtos a partir das matérias-primas regionais. De fato, essas empresas em sua maioria não tinham capacidade econômico-financeira e *know-how* relevante para competir no mercado nacional a partir da oferta de produtos regionais (madeiras e artefatos, fibras, embalagens, minerais não - metálicos), o que configurou elemento explicativo da baixa competitividade desses dois distritos, além da pequena oferta de infraestrutura.

Em outro aspecto, nem todas as iniciativas de instalação de plantas industriais foram mal-sucedidas na Amazônia oriental. Podemos caracterizar, como terceira iniciativa a herança de uma das experiências de políticas regionais desenvolvidas para a porção central da Amazônia que foi bem-sucedida na produção de um espaço industrial específico a partir da exploração mineral. Referimo-nos à experiência realizada em Barcarena, Município que conforma a atual configuração do espaço metropolitano belenense.

O Polo Industrial de Barcarena está inserido no processo de constituição da fronteira econômica amazônica e foi definido como um dos projetos do Programa Grande Carajás (PGC), com objetivo de implantar plantas industriais voltadas para o beneficiamento do alumínio, caulim e alumina⁴⁶ (fotografia 6). Distanto cerca de trinta e seis quilômetros de Belém, conta com oferta abundante e segura de energia elétrica proporcionado pela Hidrelétrica de Tucuruí, sistema rodoviário, porto com grande capacidade para atender a navios de até 60.000 toneladas, em seus 250 metros de extensão e 17 metros de profundidade.

Fotografia 6 – Pátio da planta industrial da Albrás: em perspectiva, a quantidade média diária do produto principal da planta industrial, os lingotes de alumínio.

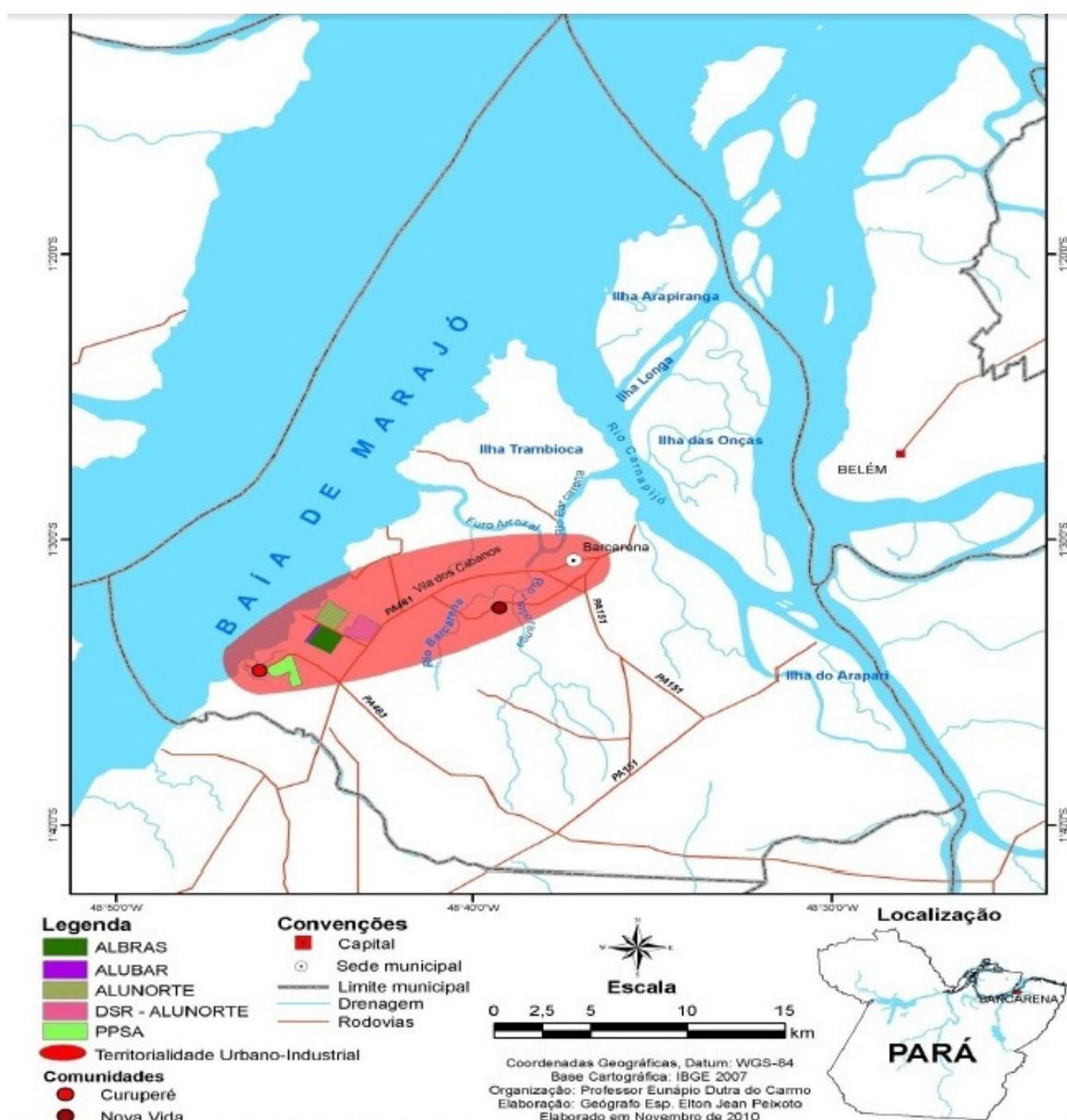


Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2011).

⁴⁶ Na década de 1970, o governo federal designou a então Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), na época estatal, para formar *joint ventures* com o intuito de viabilizar a produção de alumina e alumínio no distrito industrial de Barcarena. O projeto teve participação do capital japonês, no contexto da reestruturação industrial das fábricas eletro-intensivas, provocados pelos choques de energia nos anos 1970. Em 1975, decidiu-se pela separação do empreendimento em duas empresas, uma responsável pela produção de alumina, outra pelo alumínio primário. Passaram, então, a ser negociados como investimentos independentes. Assim, consolidou-se, em 1978, a Alumina do Brasil S.A. (Alunorte) e a Alumínio do Brasil S.A. (Albras), ambas resultantes de associações entre a CVRD e a *Nippon Amazon Aluminium Corporation* (NAAC), consórcio que envolvia 33 empresas e o Estado japonês. A Albras instalou-se no distrito industrial de Barcarena, próximo ao porto de Vila do Conde, construído pela Portobrás, com a malha viária efetivada pelo governo estadual. Paralelamente, no intuito de abrigar os trabalhadores, foi construída, com financiamento federal, uma *company-town*, a Vila dos Cabanos, a sete quilômetros da área industrial.

A proximidade da Região Metropolitana de Belém acaba sendo um elemento que amplia as relações entre a metrópole e o polo industrial (mapa 7). Para Trindade Júnior (2010a, 2014), embora os planos iniciais de instalação do complexo Albras-Alunorte, do sistema rodoviário, portuário e a da *company-town* tivessem objetivo de conformar um polo microrregional independente de Belém, essa pretensa autonomia não se confirmou, fazendo com que nos dias atuais cada vez mais a influência da metrópole se faça presente, tornando possível a instalação do corredor viário através da Alça Viária, que dinamiza e aproxima a influência metropolitana no polo industrial, fazendo com que exista um espriamento do espaço metropolitano, possibilitado pela rapidez dos fluxos existentes entre Belém e Barcarena.

Mapa 7 – Município de Barcarena e as plantas industriais Albrás-Alunorte



Fonte: Carmo (2011).

Essa característica de reestruturação da metrópole, expressa-se em sua paisagem a partir da construção de “grandes objetos” (SANTOS, 2007), fixos a coordenar os fluxos regionais, do qual a implantação da Alça Viária (fotografia 7), é expressão:

Fotografia 7 - Ponte estaiada sobre o Rio Guamá: o Sistema de Integração do Pará, “Alça Viária” a partir dos anos 2000 é um dos elementos da reestruturação do espaço regional e ampliação dos laços metropolitanos com o interior do estado.



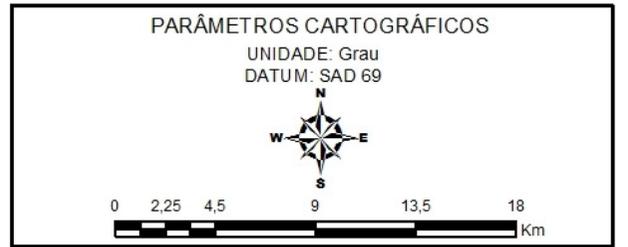
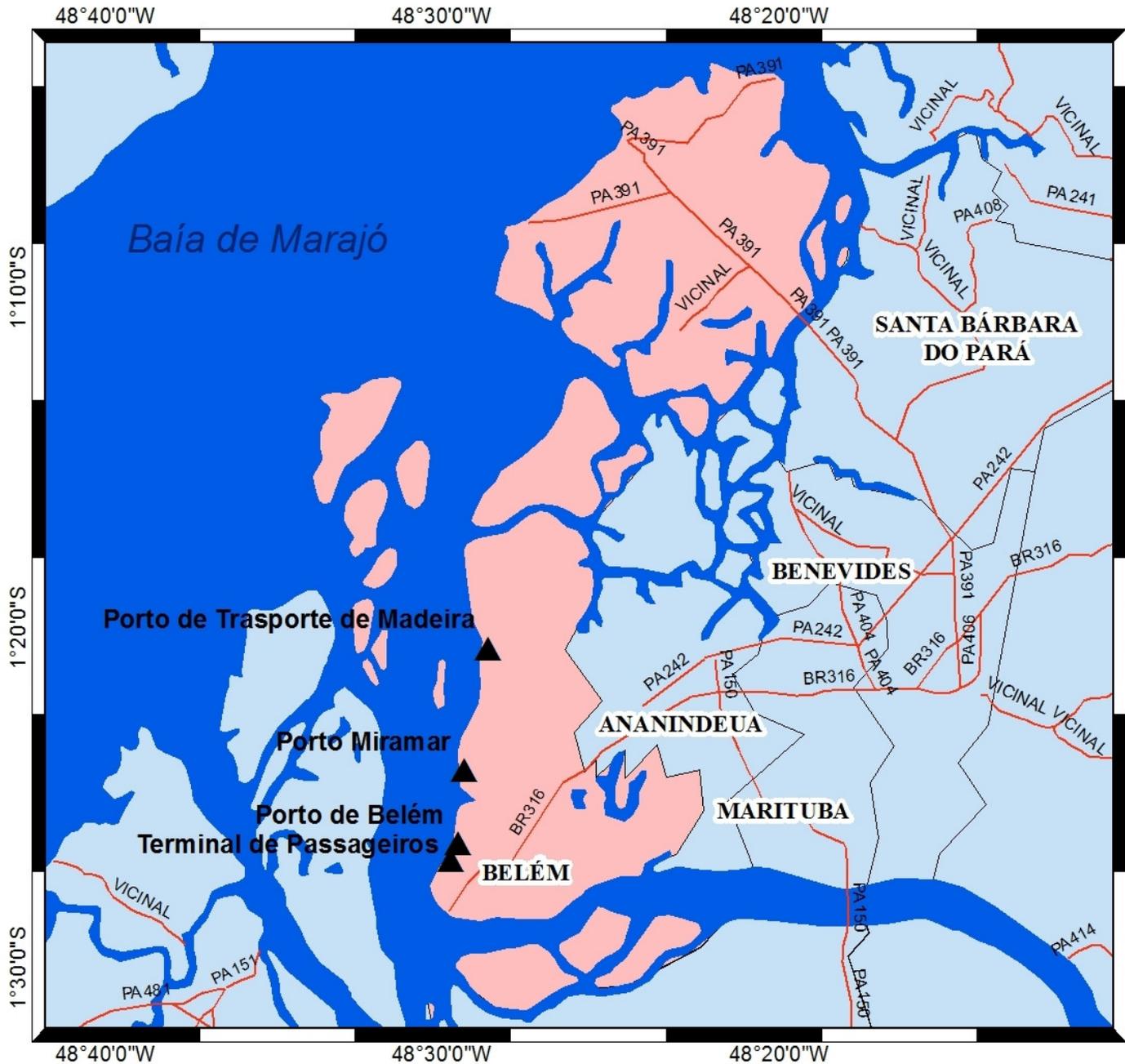
Fonte: Governo do Estado do Pará (2011).

Além da importância das áreas industriais na estrutura metropolitana, é necessário considerar que Belém teve sua história caracterizada como a porta de entrada da Bacia Amazônica e ainda mantém a navegação fluvial na relação com o restante do País e na diversificação de sua economia regional. Segundo Huertas (2009, p. 185-186), Belém:

É um dos centros metropolitanos mais dinâmicos da rede, exercendo influência não somente sobre o Estado do Pará, mas também no Amapá, a porção Oeste do Maranhão e o norte do Tocantins. Essa influência da metrópole tem sido possibilitada pela reestruturação do espaço metropolitano de Belém a partir da construção de eixos rodoviários que conectam a capital ao interior do estado e da região, como a recém-construída alça viária de 74 km, ligando as PAs 150/151 a Belém pela BR -316 (com pontes sobre o Rio Guamá, Acará e Moju), que melhorou a fluidez e formatou o Sistema de Integração do Pará (SIP), interligando a Região Metropolitana de Belém e o Nordeste Paraense às demais regiões do Estado.

A existência de portos importantes ratifica essa posição na atualidade. O mapa 8 expressa a manutenção da importância de Belém como referência na navegação fluvial.

Mapa 8 – Belém: localização dos principais portos



FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)
 SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA (SIVAM)
 JACOBS ET AL (2013)

EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO

ANO: 2013

A manutenção da importância da navegação fluvial combinada a uma metropolização dispersa tem possibilitado um modal de caráter rodo-fluvial, integrando a estrutura industrial e portuária em Barcarena e o porto de Belém, tornando mais complexa a estrutura metropolitana de Belém na última década.

Se a forma urbana da metrópole apresentou-se em um primeiro momento confinada, e a partir dos anos 1980 em diante assumiu seu caráter disperso, na atualidade, observa-se cada vez mais uma complexificação da metropolização em âmbito regional, viabilizada pelo aumento de fluxos, da implantação de infraestrutura de circulação material e da ampliação da influência da metrópole sob a região.

Para Trindade Júnior (2006), isso configura uma estrutura metropolitana que não está limitada aos municípios constituintes da RMB, como temos afirmado, e, portanto, os fixos e fluxos que compõem a metrópole funcional superam a institucionalização da Região Metropolitana. Esse espaço pode ser organizado em setores, conforme a estrutura presente no quadro 4:

Quadro 4 - Belém: Estrutura Metropolitana

Setores Principais	Subdivisões	Caracterização Principal	Municípios
Primeira Léguas Patrimonial Central (Área Metropolitana)	Núcleo Histórico	Bairros antigos com funções comerciais, portuários, de serviços e residencial.	Belém
	Bairros Pericentrais	Bairros antigos ou recentes predominantemente de classes médias e altas.	Belém
	Baixadas	Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária	Belém
Áreas de Transição	Áreas Institucionais	Áreas destinadas a instituições públicas civis e militares.	Belém
	Áreas Residenciais	Bairros residenciais recentes de classes médias baixas e baixas.	Belém
Áreas de expansão	Vetor 1 (Rodovia Augusto Montenegro)	- Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares; - Setores de classes médias baixas e suburbanização de alta renda (Alphaville)	Belém e distritos municipais (Outeiro, Icoaraci, Mosqueiro)
	Vetor 2 (Rodovia BR-316)	Setores industriais ou residenciais recentes e predominantemente populares	Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara. Benevides, Santa Isabel, Castanhal
	Vetor 3 (Alça Viária)	Setores industrial, portuário e residencial recentes	Acará, Barcarena, Abaetetuba.

Fonte: Adaptado de Trindade Júnior (2006).

Nessa estrutura, o núcleo da metrópole é formado basicamente pelos bairros centrais de Belém localizados no perímetro da Primeira Léngua Patrimonial da cidade, seja por bairros de alta renda e de classes médias altas, mas também por classes populares, geralmente em áreas de baixada, conhecidas pela sua precariedade em termos de serviços e equipamentos urbanos, apesar da proximidade do centro.

Esse núcleo, área mais valorizada da cidade, graças ao padrão de concentração de serviços, empregos e equipamentos urbanos, nas últimas duas décadas vem passando por um intenso aumento da densidade, especialmente na forma de verticalização, como relatado por Oliveira (2007), que considera que as novas tendências da verticalização de Belém têm se apresentado com novas modalidades de seletividade social, incorporação de sofisticados equipamentos de lazer e altos preços dos imóveis, ou seja, delineando o reforço da tendência de segregação socioespacial para segmentos sociais de alta classe e de alta classe média na área central da metrópole.

As áreas de transição são identificadas pelos grandes espaços destinados a órgãos e instituições públicas e privadas, que, no passado, funcionaram como contenção à expansão da cidade, já ultrapassado na atualidade, e que também contam com grau razoável de assentamentos residenciais, da baixa classe média que ainda consegue viver relativamente próxima ao núcleo metropolitano, contando com os serviços ofertados.

Por fim, as áreas de expansão do tecido urbano da metrópole, que seguem a direção de três vetores principais. O primeiro, a rodovia Augusto Montenegro, que vai em direção aos distritos periféricos de Belém, como Icoaraci e Outeiro, majoritariamente contando com classes populares. Esse vetor tem sido objeto de transformações recentes no seu papel na dinâmica metropolitana de Belém, especialmente na última década, posto que, embora continue a ser um vetor no qual se encontra majoritariamente a presença de bairros e classe populares, tem apresentado mudanças qualitativas, especialmente com a configuração de uma frente de atuação do setor imobiliário local em estrita associação com o circuito imobiliário nacional⁴⁷.

⁴⁷ Em pesquisa recente, Ventura Neto (2012), apresenta as transformações do circuito imobiliário em Belém como decorrentes de transformações relacionadas ao processo, em curso, de financeirização do circuito imobiliário nacional. Para o autor, as dinâmicas intraurbanas em Belém derivam do processo de formação do circuito imobiliário local no século XX. Nesse caso, as mudanças recentes do setor imobiliário local, que passa a atuar em conjunto com o circuito nacional, baseado em lógicas de acumulação financeira, altera a atuação imobiliária em Belém. Assim, o momento atual é marcado pela entrada de incorporadoras nacionais de capital aberto no mercado local, que atuam no espaço urbano da cidade e leva à consolidação de duas frentes de atuação do setor imobiliário local; a Área central (Primeira Léngua Patrimonial), na forma da verticalização e o eixo de expansão da rodovia Augusto Montenegro (Segunda Léngua Patrimonial), a partir da alocação de recursos para a formação de uma nova fronteira urbano-imobiliária na cidade (VENTURA NETO, 2012).

Mais recentemente, essa expansão tem sido cenário de uma suburbanização de classes altas, representado pela chegada do empreendimento Alphaville em Outeiro, conforme apresentado anteriormente.

O segundo vetor é a rodovia BR-316, e segue em direção aos municípios periféricos da Região Metropolitana de Belém, particularmente Ananindeua, Marituba e Benevides, que foram os que mais cresceram nas últimas duas décadas, crescimento que se deu em parte pela periferização metropolitana de classes médias baixas e populares que saem do núcleo metropolitano em direção a esses municípios. O movimento dessas classes mais empobrecidas está relacionado diretamente à reestruturação metropolitana verificada em Belém, que é decorrente da dinâmica regional e se manifesta também no âmbito da produção do espaço urbano. Conforme Trindade Júnior (2000, p. 125):

[...] a periferização que se manifesta a partir da década de oitenta é uma das principais expressões espaciais da dispersão mencionada, revelando conflitos e envolvendo agentes diferentes. Esse processo de reestruturação está vinculado à dinâmica de regionalização do espaço amazônico, mas tem definições no âmbito local, a partir da correlação de forças que se coloca entre os agentes produtores do espaço urbano.

A periferização metropolitana, principal elemento constituinte do vetor da BR-316, deu-se de forma estimulada pelo Estado, como exemplo, na política de habitação, através de suas Companhias de Habitação e construção de grandes conjuntos habitacionais, o que de fato ocorreu em Ananindeua a partir da década de 1970 em diante. Mas também se deu na forma de estratégias de reprodução de classes populares, de forma “espontânea”, com as ocupações de áreas para construção de habitação por parte das populações de mais baixa renda.

Mais recentemente, já nos anos 2000, a expansão desse vetor foi ampliada em direção a municípios mais distantes, como Santa Isabel do Pará, permitindo que se conforme, no plano da paisagem urbana, uma descontinuidade territorial, mas reafirmando a contiguidade da malha metropolitana, especialmente pelos fluxos relacionados aos novos espaços de assentamentos de baixa renda existentes nesse município e pelas dinâmicas e demandas relacionadas ao crescimento populacional e urbano, o que ratifica a necessidade de política de serviços metropolitanos comuns, conforme identificado por Cavalcante (2010).

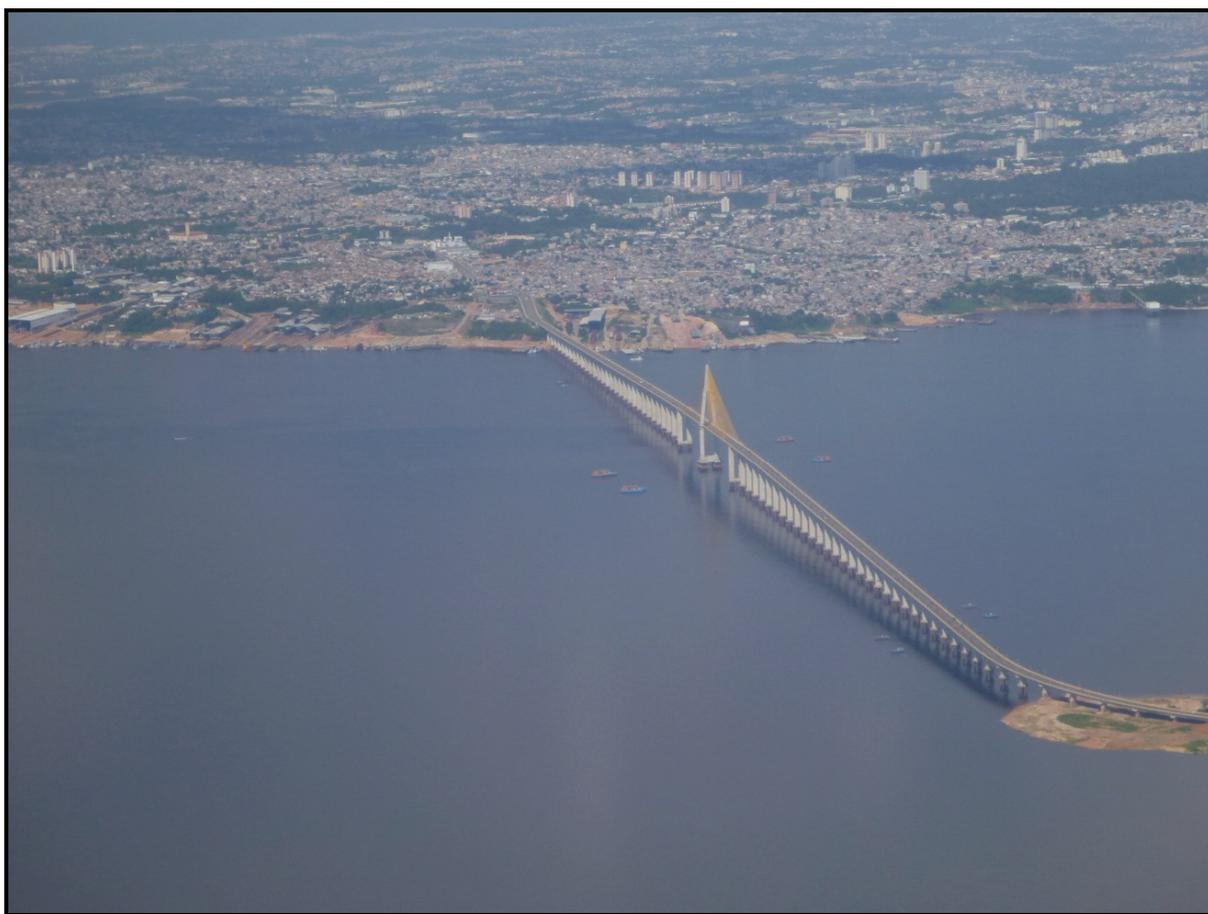
Além disso, esse vetor da BR-316 é configurado pela relação existente com o Município de Castanhal, que, assim como Santa Isabel do Pará, foi recentemente reconhecido como integrante da RMB. Nesse Município, segundo Alves (2012), a produção de espaços de moradia, a produção industrial e o acesso a serviços básicos consolidam práticas espaciais que promovem uma relação de interdependência do Município com a RMB, daí a sua

institucionalização recente. Ou seja, elementos diversos apontam para a configuração de uma metrópole reestruturada e cada vez mais dispersa, pela tendência desse vetor.

O terceiro e último vetor da expansão metropolitana de Belém segue a direção da Alça Viária rumo à integração da metrópole com as sub-regiões estaduais mais próximas, como o Baixo Tocantins, o que pressupõe a existência de uma metrópole mais integrada ao interior da região, daí afirmar-se a reestruturação da malha urbano-metropolitana de Belém a partir do desenho dessa nova estrutura. Nesse caso, conclui-se pela redefinição da dinâmica metropolitana recente, que ampliada a partir desse vetor, consolida uma estrutura metropolitana mais complexa no cenário regional.

4.3 – Manaus: do enclave industrial à metropolização concentrada

Fotografia 8 – Vista aérea de Manaus e a Ponte do Rio Negro: a ponte projeta a expansão da metrópole manauara para o outro lado do rio, indo ao encontro da Rodovia AM-070, e possibilitando a expansão da metrópole, até então limitada pelos obstáculos naturais.



Fonte: Fernando Rodrigo dos Anjos Lucas (2013).

Em Manaus, foi o período do auge da economia da borracha na segunda metade do século XIX e nas duas primeiras décadas do século XX que impulsionou o desenvolvimento de um modo de vida urbano. A ausência de uma urbanização mais intensa anterior ao ciclo da borracha é um dos pontos relevantes na paisagem metropolitana de Manaus.

O crescimento de Manaus como cidade de referência regional data do final do século XIX e início do século XX, quando começou a experimentar as primeiras formas de interação capitalista sob as bases agroexportadoras extrativistas, em decorrência da exploração dos recursos naturais com a exploração do látex da seringueira. Essa economia possibilitou o desenvolvimento de uma base produtiva exclusivamente agroexportadora, sem estímulos para o beneficiamento e transformação de produtos primários em secundários, do mesmo modo que desencadeou a existência de um movimento migratório, sobretudo nordestino, que se constituiu força de trabalho fundamental para a maior produtividade de extração do látex.

O término do período de expansão econômica e crescimento urbano provocado pela atividade gomífera até a primeira década do século XX, foi seguido por um período de decadência⁴⁸ em aspecto econômico, demográfico e da expansão urbana verificada até então.

Após o boom econômico da borracha, mais um desses períodos de estagnação ocorreu na região, não significando, no entanto, uma crise generalizada, especialmente para a população da floresta e para os migrantes nordestinos pobres. Em primeiro lugar, porque o ciclo da borracha não contribuiu para a melhoria do nível de renda das populações locais que eram e continuaram a ser muito pobres. Em segundo lugar, a crise provocou o refluxo de parte dos migrantes para a região de origem, diminuindo a pressão sobre as fontes de alimentos. Finalmente, houve certa diversidade de produtos extrativos, especialmente a castanha e amadeira e, além disso, a pequena agricultura de várzea absorveu a mão-de-obra liberada dos seringais (OLIVEIRA, SCHOR, 2008, p. 17).

Para Oliveira (2008), um dos elementos que ratifica esse momento é a ausência da busca de alternativas econômicas na atividade industrial. Ao contrário, apoia-se a permanência das casas aviadoras locais, que tentam continuar ligadas aos interesses de grupos econômicos nacionais e estrangeiros (OLIVEIRA; SCHOR, 2009).

⁴⁸ Embora a interpretação da Manaus em crise após o período da economia gomífera seja recorrente, existem contestações a essa ideia como um mito consolidado por uma classe social específica que se beneficiava desse momento. Para Oliveira (2009), a crise da cidade ou a cidade em crise, que caracteriza Manaus a partir da decadência da economia da borracha, pode ser um mito porque tem dimensões diversas para segmentos diferenciados da população: da mesma maneira que a cidade não é produzida de modo equânime, a crise pode não ter o mesmo significado para o conjunto de seus moradores. Essa contradição resulta do fato de que a produção do espaço urbano está mediada feita também ao lugar e às suas especificidades, possuindo a dimensão do cotidiano. Ainda assim, ressalta o autor, a crise da borracha atinge as finanças públicas e a circulação de mercadorias ligada à rede de exploração do látex, a qual se atrela à estrutura de poder na sociedade extrativista (OLIVEIRA; SCHOR, 2009). E, nesse caso, está expressa também na conformação do espaço urbano e na dinâmica demográfica da época.

Assim, o movimento de pouca expansão da malha urbana durante a primeira metade do século XX é, em parte, explicado pelo período de declínio que somente foi alterado a partir dos anos 1960, com a chegada dos programas de desenvolvimento regional, quando a cidade começou sua ascensão à condição de metrópole. A tabela 19 mostra a evolução demográfica de Manaus e é perceptível como houve mudanças entre os períodos destacados: declínio da população após a década de 1910, com o lento colapso da economia gomífera, e, já na década de 1960 em diante, o crescimento estimulado pela Zona Franca de Manaus (ZFM) e o Polo Industrial de Manaus (PIM).

Tabela 19 - Manaus: evolução da População (1900 – 2010)

ANO	População Total
1900	52.040
1910	85.340
1920	75.704
1940	106.399
1950	139.620
1960	173.343
1970	311.622
1980	633.392
1991	1.011.000
2000	1.405.835
2010	1.802.014

Fonte: IBGE (2013); AMAZONAS (2011).
Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Acompanhando a tendência de expansão da população, estimulada a crescer partir dos anos 1960 em toda a região amazônica, e, já na década de 1970, percebe-se a intensificação da mancha urbana e a atual configuração do espaço urbano e metropolitano manauara. A evolução de Manaus e a expansão da ocupação de áreas mais afastadas do centro da cidade só podem ser percebidas a partir de meados dos anos 1970, portanto, em período bastante recente, e diretamente relacionada aos movimentos da região no mesmo momento, conforme pode ser visualizado na figura 6.

Enquanto, sob a influência de Belém, os grandes projetos de modernização econômica do Estado do Pará contribuíram para a produção de uma rede de cidades pelo interior da Amazônia oriental, no Amazonas houve concentração na capital amazonense da urbanização e das atividades produtivas predominantes no meio urbano.

A mancha urbana expressa em Manaus tem crescido desde a instalação do Polo Industrial e da Zona Franca nos anos 1960. Assim, o impacto de implantação do empreendimento industrial urbano, diferentemente do que ocorreu nas outras metrópoles regionais, tornou a paisagem de Manaus mediada pela dinâmica da indústria.

Foi necessária, portanto, a criação de um tipo de centro para as classes médias e alta da cidade, especialmente na zona sul da cidade⁴⁹. Na atualidade, esta área é conhecida como zona sul, dentro do padrão de divisão administrativa utilizado para Manaus, conforme pode ser observado na figura 7.

De fato, a superação desses limites se deu a partir de 1960, quando Manaus recebeu grandes investimentos na melhoria de sua infraestrutura visando à implantação da Zona Franca: construiu-se o moderno aeroporto internacional Eduardo Gomes; o porto passou por reformas em suas instalações e implantaram-se serviços de telecomunicações (OLIVEIRA; SCHOR, 2009).

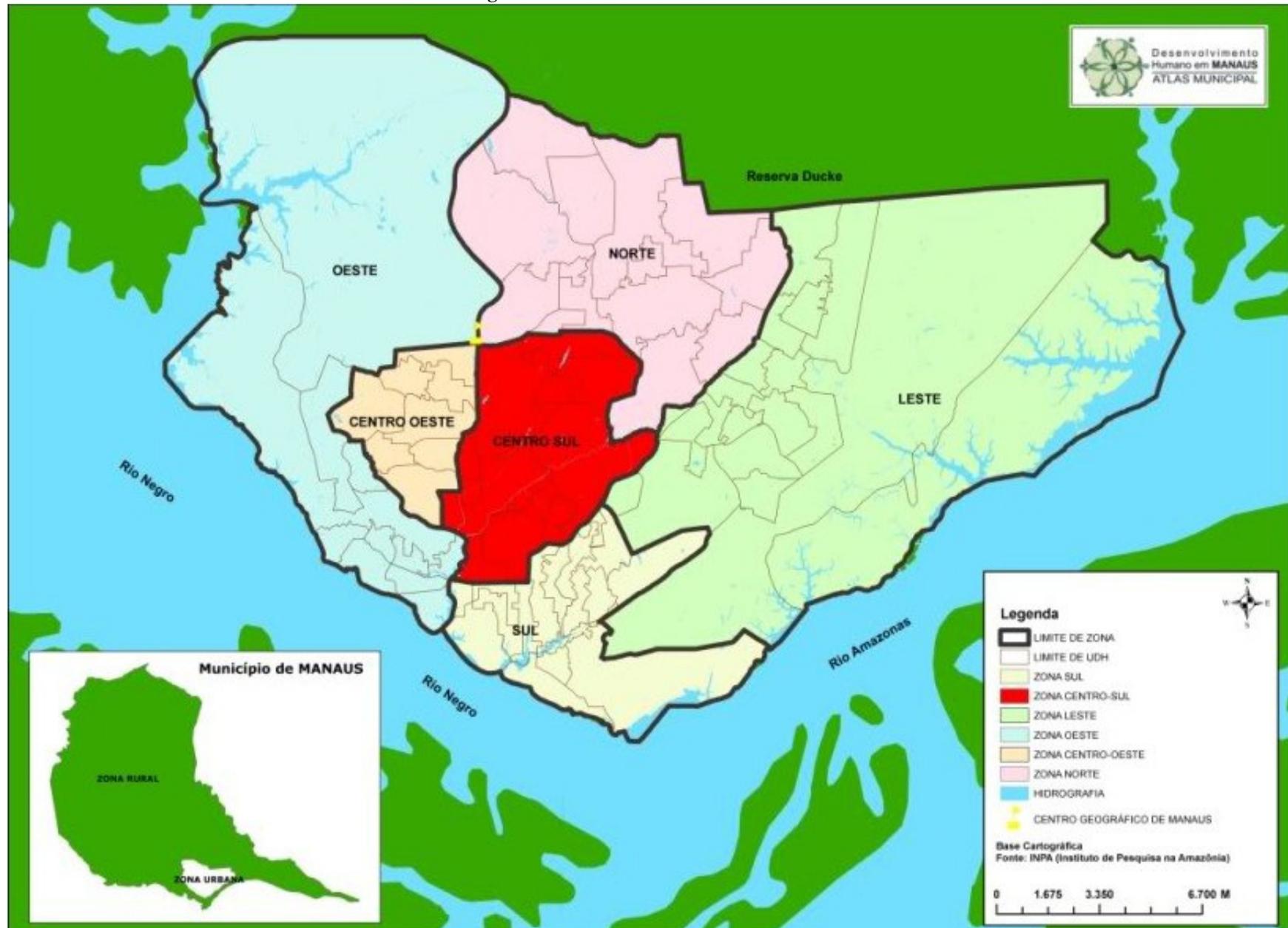
Para Ribeiro Filho (2011), a nova configuração urbana, propiciada pelas novas atividades econômicas marcam a transformação da imagem da cidade:

Com a consolidação da Zona Franca, na década de 1970, a cidade passou por transformações profundas, tanto em sua forma quanto em seu conteúdo social. Manaus deixou de ser a “Paris nos Trópicos”, das grandes obras do Ciclo da Borracha, para tornar-se uma metrópole moderna, com todas as contradições econômicas, sociais e regionais (RIBEIRO FILHO, 2011, p. 73).

A reformulação do perfil da cidade a partir da chegada dos empreendimentos industriais é marcante, com repercussão imediata na produção do espaço. As fotografias 9 e 10 exprimem o impacto da transformação resultante da ocupação de uma área significativa que passa a compor o polo industrial.

⁴⁹ Para fins de ordenamento territorial e administrativo pelo poder público municipal, a cidade de Manaus é subdividida em zonas, a saber: Zona Norte, Zona Leste, Zona Sul, Zona Centro-Sul, Zona Oeste, Zona Centro-Oeste. Necessário dizer que apesar de ser apenas um recorte administrativo, essa é uma divisão aceita e muito utilizada pela sociedade manauara de forma geral.

Figura 7 – Manaus: Zonas administrativas.



Fonte: Prefeitura de Manaus (2012).

Fotografia 9 – Visão aérea da construção do Polo Industrial de Manaus: é possível perceber a grande extensão de terras reservadas para a construção do PIM.



Fonte: SUFRAMA (1967).

Fotografia 10 – Visão aérea do Polo Industrial de Manaus na atualidade: O Polo Industrial hoje, elemento que marca a estrutura do espaço metropolitano de Manaus.



Fonte: SUFRAMA (2012).

A partir de então, a paisagem da metrópole acompanha a dinâmica de reestruturação do espaço urbano na lógica da produção industrial, que adquire uma importância econômica própria, “comportando-se como segunda metrópole da Amazônia, com muitas funções inteiramente diversas daquelas que dão suporte às atividades econômicas de Belém” (AB’SABER, 2004, p. 80).

Assim, deixa de ser apenas um centro de ligação no fecho de um leque de longos roteiros fluviais da Amazônia ocidental. Registrou-se, portanto, a partir da implantação das atividades industriais do PIM e da Zona Franca:

[...] a destruição das atividades rurais, acompanhadas de um intenso movimento migratório, no sentido campo-cidade; concentração de bens e serviços em um único sítio urbano; rápida destruição do ecossistema no entorno da cidade; concentração de renda; ampliação de carências nos segmentos dos serviços básicos, como água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo, provocando um conjunto de sequelas sobre as populações residentes e imigrantes (VERGOLINO; GOMES, 2004, p. 61).

O processo de urbanização de Manaus a partir de então não cessou, embora tenha, ao longo de sua expansão, encontrado algumas barreiras para o crescimento. Os limites colocados para a expansão da cidade tem sido, segundo Ribeiro Filho:

[...] ao norte, as áreas legalmente protegidas administradas pela União; a oeste, terrenos ocupados pelas forças armadas (Exército e Marinha); e a leste, além do distrito industrial que já necessita de mais espaços para funcionamento de suas instalações, tem-se o Rio Puraquequara; para o lado sul-sudoeste, o Rio Negro apresentava-se até então como um limite natural da expansão urbana (RIBEIRO FILHO, 2011, p. 85).

As fotografias 11, 12 e 13 retratam as diferentes formas de ocupação do espaço intraurbano da metrópole nas suas zonas:

Manaus: características das zonas urbanas

Fotografia 11 - Perfil de ocupação da Ponta Negra no núcleo metropolitano – Zona Centro-Sul de Manaus, área valorizada da metrópole



Fotografia 12 - Perfil de ocupação de baixa renda em Manaus - Igarapé do Quarenta na Zona Sul de Manaus



Fotografia 13 - Perfil de ocupação de baixa renda em Igarapés de Manaus – Bairro da Compensa na Zona Oeste de Manaus



É interessante perceber que a expansão da malha urbana de Manaus foi intencionalmente estimulada por agentes do Estado e de mercado, especialmente o mercado imobiliário. Por parte das ações do Estado, as mudanças das sedes administrativas dos governos do Estado do Amazonas e da Prefeitura de Manaus, que tiveram sua localização na Área Central até a década de 1990, foram elementos que induziram o crescimento da cidade em direção ao vetor oeste-norte.

o Governo do Estado funcionou no Palácio Rio Negro, localizado à Avenida Sete de Setembro, até meados dos anos 90, quando se mudou para a nova sede do bairro de Santa Etelvina, na Zona Norte da cidade. Atualmente a sede do Poder Executivo estadual funciona na Avenida Brasil, no bairro da Compensa, na Zona Oeste. A Prefeitura ocupou as instalações do Paço Municipal, situado à Praça D. Pedro II, até o ano de 1999. Posteriormente, transferiu-se para o centro administrativo no bairro da Compensa, na Zona Oeste. O Palácio Rio Negro foi transformado em Centro Cultural Palácio Rio Negro e o Paço Municipal, no Museu da Memória da Cidade de Manaus (RIBEIRO FILHO, 2011, p. 85).

Dentre os fatores que explicam a descentralização da Área Central de Manaus, destaca-se a demanda de novas instalações para comportar a atual estrutura administrativa; e em segundo lugar a ação tática dos governantes para ficar longe das manifestações que ocorriam em frente às sedes que se localizavam no centro da cidade, área de maior acessibilidade para a concentração de pessoas. Além do Governo do Estado e da Prefeitura, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e a Câmara Municipal de Manaus também transferiram suas instalações, em 2006, para outras zonas da cidade, fora da área central. Os argumentos de transferência da Assembleia Estadual e da Câmara Municipal são os mesmos do Poder Executivo Estadual e Municipal, isto é, justifica-se pela estrutura inadequada das sedes anteriores (RIBEIRO FILHO, 2011).

Apesar de concordar com o autor em relação aos argumentos e fatores de cunho político na tática de descentralização das estruturas institucionais, percebemos um elemento que está implicitamente alocado nessa escolha, que é a descentralização administrativa como forma de planejamento e gestão da estrutura urbana e da malha metropolitana de Manaus, especialmente como elemento que induz à ocupação de áreas específicas da cidade. Nesse caso, a tabela 20 apresenta como as zonas para as quais se deslocaram estes serviços foram as que mais apresentaram crescimento ao longo dos anos 1990 e 2000, período das mudanças acima descritas:

Tabela 20 - Manaus: total de domicílios segundo as zonas urbanas (1991-2000)

Zonas urbanas de Manaus	Total de domicílios particulares permanentes, 1991	Total de domicílios particulares permanentes, 2000	% de crescimento no período 1991 a 2000
Zona Centro Oeste	24.880	32.342	29,99
Zona Centro Sul	20.653	31.739	53,68
Zona Leste	34.382	76.783	123,32
Zona Norte	23.463	66.587	183,80
Zona Oeste	38.508	47.952	24,53
Zona Sul	62.966	68.846	9,34

Fonte: IBGE (1991, 2000), Manaus (2006).

A ação do Estado em diferentes esferas administrativas tem um objetivo comum que é o de criar as condições de expansão da metrópole para um de seus setores, em um movimento estrutural a partir das políticas de planejamento e de gestão do espaço⁵⁰.

Esses movimentos podem ser visualizados na produção histórica do espaço urbano de Manaus, esquematizado na figura 08, que sintetiza as tendências de expansão de Manaus. De fato, a produção do espaço manauara, também desigual pela natureza de sua urbanização, também tende a produzir um urbano que têm como característica a desigualdade de renda manifestada na cidade a partir das formas de apropriação do uso do solo e da produção habitacional.

Essa desigualdade também está constituída na distribuição demográfica da população, bastante concentrada em Manaus, quando comparada com o território extenso que constitui a Região Metropolitana da qual a cidade faz parte. Aliado à figura 8, o mapa 9 expressa as distintas densidades demográficas na RMM, e deixa claro o perfil de concentração demográfica no espaço metropolitano manauara:

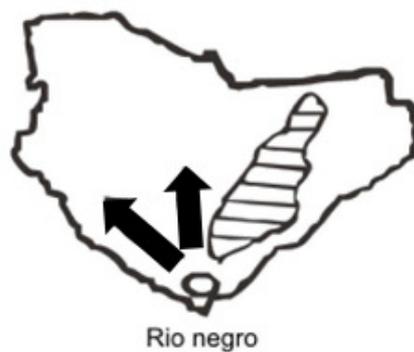
⁵⁰ De fato, a alteração da localização das estruturas administrativas estatais como forma de estimular movimentos de expansão urbana não chega a ser uma novidade nas metrópoles brasileiras ou mesmo da Amazônia. Conforme demonstramos quando nos referíamos à Região Metropolitana de Belém, essa tentativa também foi utilizada, por meio da descentralização do Centro Administrativo do Governo do Estado do Pará, previsto em um dos Planos Compreensivos dos anos 1970. Em um exemplo mais recente temos a experiência do Centro Administrativo do Governo do Estado de Minas Gerais para o vetor norte da metrópole de Belo Horizonte, que tem se apresentado como uma tentativa bem-sucedida de estímulos à expansão daquele setor da metrópole.

Figura 8 – Manaus: produção do espaço urbano

a) Ocupação urbana inicial na área central



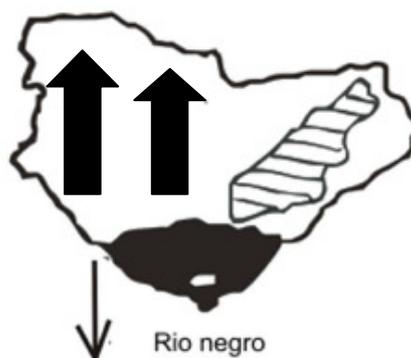
b) Expansão urbana nas zonas sul, centro-sul e oeste e implantação do Distrito Industrial



c) 1980/1990 – Ocupação das áreas periféricas, zona leste e norte



d) Densificação das áreas centrais

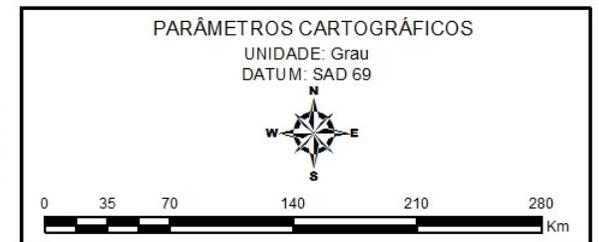
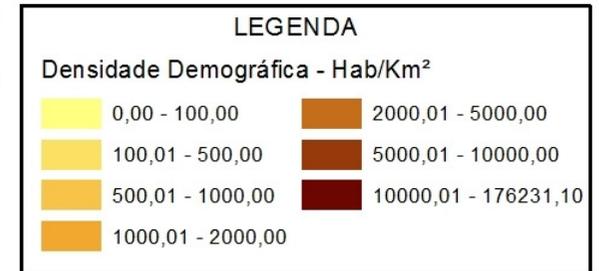
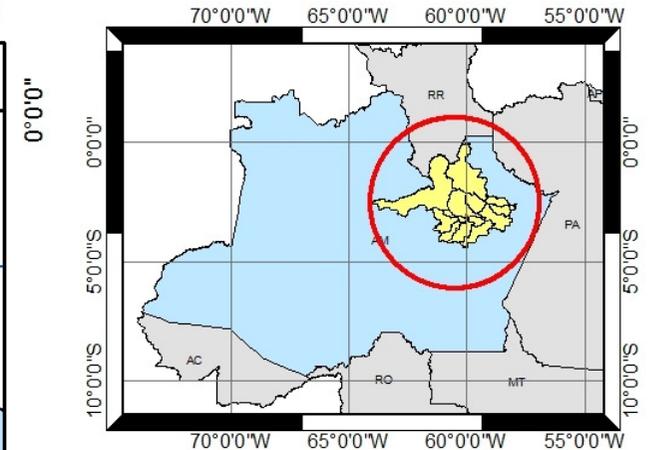
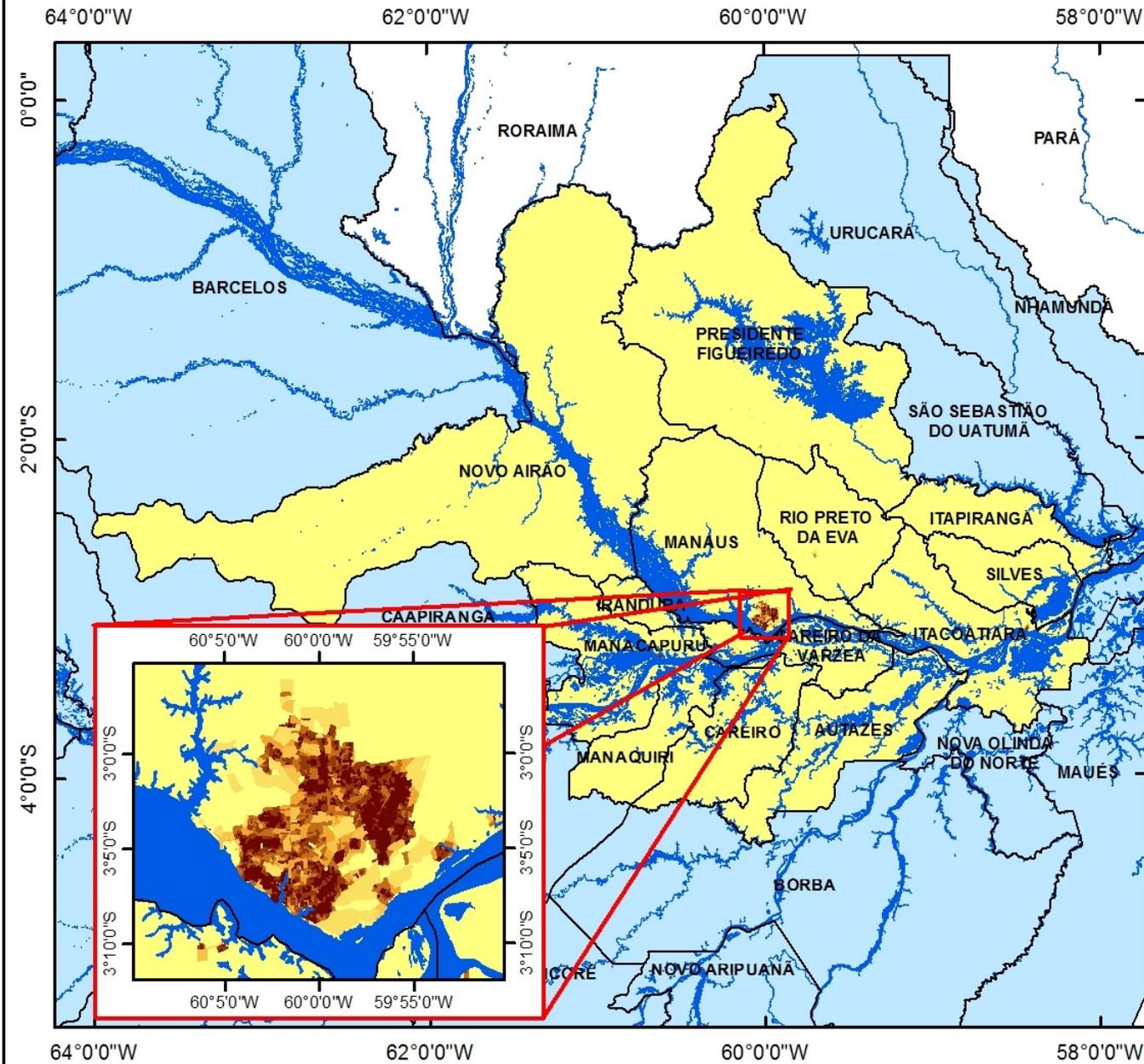


LEGENDA

- Centro
- Densificação das áreas centrais
- ➔ Sentido da Expansão
- ▨ Áreas Industriais
- Periferia Urbano-Metropolitana
- ➔ Ponte sobre o Rio Negro

Fonte: Organização e Elaboração: Tiago Veloso dos Santos

Mapa 9 – RMM: densidades demográficas



FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)
SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA (SIVAM)
CENSO DEMOGRÁFICO 2010 - IBGE

EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO

ANO: 2014

Com base nisso, considera-se que os aspectos da desigualdade intraurbana existente em Manaus, a exemplo das outras duas metrópoles analisadas, são faces da urbanização regional, e, por conseguinte, orientam e impactam em apropriação desigual do solo urbano.

Para Bartoli (2011), as diferenciações na produção do espaço urbano em Manaus conduzem à criação de um tipo de diferenciação social na qual a própria natureza produzida emerge como privilégio das classes sociais mais abastadas, oferecida aos consumidores e reforçando a autossegregação. Estar na cidade, mas ao mesmo tempo se isolar de seus maiores problemas (trânsito, violência, contato com indesejáveis, etc), torna-se desejo das classes médias na maioria das metrópoles brasileiras, ávidas por diferenciação social, permitida pelo consumo desse novo conceito de moradia, conforme pode ser visto na fotografia 14, em perspectiva.

Fotografia 14 – Visão aérea parcial do Condomínio Alphaville: novas formas de “convivência” e apropriação da natureza como meio de diferenciação social na produção do espaço metropolitano de Manaus.



Fonte: Fernando Rodrigo dos Anjos Lucas (2013).

Na Manaus de hoje, portanto, empreende-se um projeto de expansão metropolitana, condicionada à superação dos obstáculos naturais, dos quais o rio e a floresta são os maiores

e, por isso, devem a todo custo ser superados. Esse modelo de crescimento também tende a negar a dinâmica da natureza em seu processo de desenvolvimento e, por conseguinte, nas suas representações.

Assim como vimos na realidade metropolitana de Belém, é representativa dessa mudança qualitativa da produção do espaço urbano manauara a chegada recente de empreendimentos imobiliários de grande porte, especialmente destinados aos consumidores de alta renda, a exemplo do Alphaville.

Ocorre que, diferentemente de Belém, e mesmo de outras cidades nas quais o Alphaville existe, em Manaus a localização do empreendimento se dá próximo ao núcleo metropolitano, justamente na área de renda mais alta da cidade, a zona sul. Pode-se notar que a localização diferenciada do empreendimento em Manaus tem algumas razões específicas da estrutura intraurbana da metrópole, como a particularidade da concentração populacional e econômica no núcleo metropolitano; razão considerada quando da chegada do empreendimento e da existência de amplas áreas verdes na cidade, que não somente poderiam ser utilizadas para empreendimentos do porte Alphaville, como também proximidade em relação à floresta e à “natureza” é um elemento de *marketing* quando se oferta o produto para o público-alvo específico. Para Bartoli (2011, p. 130):

Assim, a divisão social no espaço é representada pela divisão simbólica que se expressa na natureza produzida nos loteamentos fechados. O acelerado processo de formação de loteamentos fechados em Manaus está levando na Zona Sul a formação de uma área de grande homogeneidade social, conferindo peso na reestruturação urbana, fazendo de uma das últimas áreas verdes de proteção ambiental da cidade (APA do Tarumã/Ponta Negra), alvo de empreendimentos imobiliários voltados para a classe média/alta.

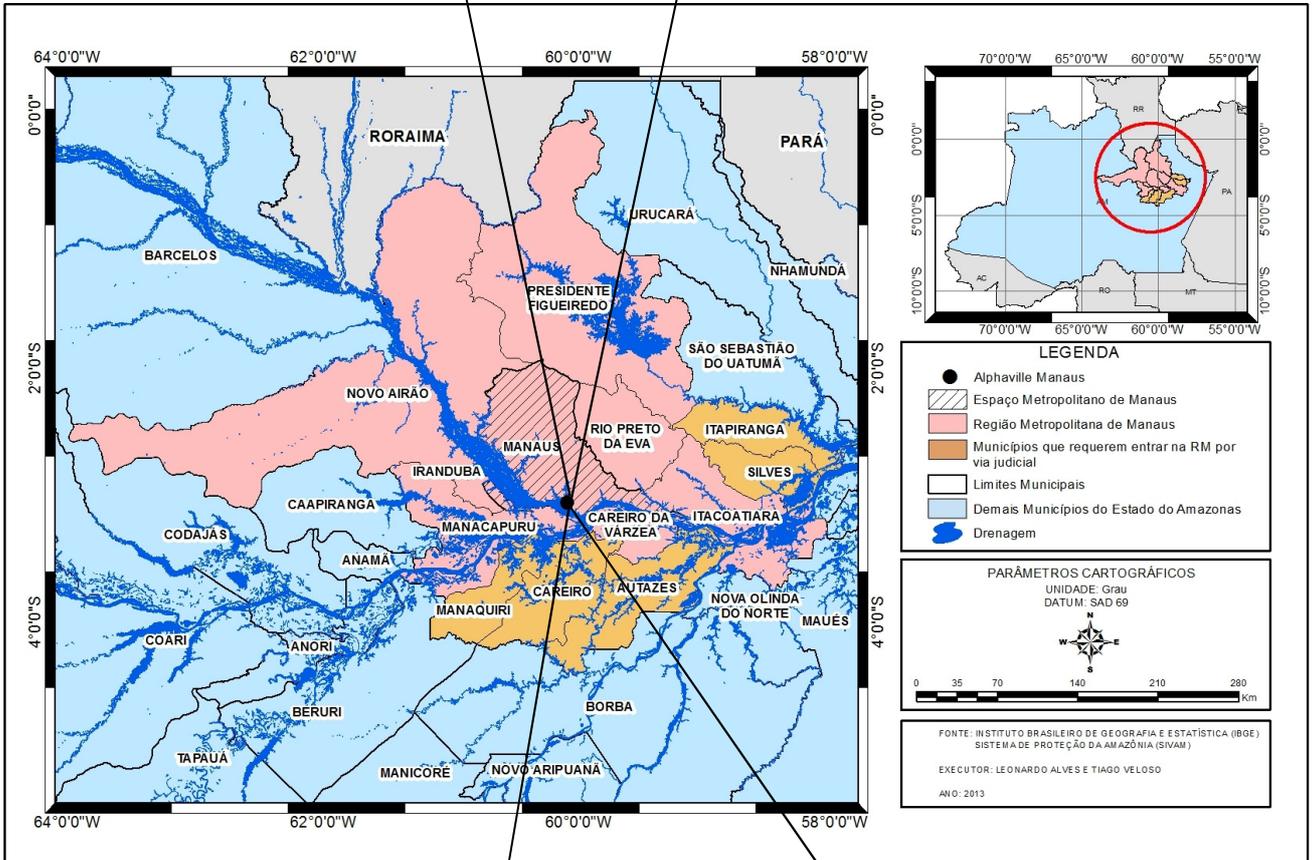
O mapa 10 e suas figuras apresentam o tipo de habitação considerado pelo empreendimento no interior da metrópole:

Mapa 10 – Alphaville: produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de Manaus.



Figura 9 - Propaganda da estrutura – Alphaville Manaus

Figura 10 - Pórtico Principal – Alphaville Manaus



Fotografia 15 - Outdoor e Acesso principal – Alphaville Manaus



Fotografia 16 - Vista aérea – Alphaville Manaus

Indo ao encontro dessas novas realidades paisagísticas, a cidade também tem apresentado intervenções urbanas para áreas de classes de renda mais baixa, tal como proposta no Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (Prosamim), uma estratégia executada pelo governo do Estado do Amazonas para o problema da habitação e questões sanitárias nas ocupações adjacentes aos igarapés de Manaus.

O Prosamim é um programa de intervenção urbana nas áreas de igarapés da cidade e se concentrou na Bacia Hidrográfica Urbana do Quarenta - Educandos, que passa pela área central da cidade (ALVES, 2011). Conforme pode ser visualizado na fotografia 17 é possível, no plano da paisagem, verificar o padrão de ocupação possibilitado pelo Prosamim:

Fotografia 17 – Trecho do projeto Prosamim no centro de Manaus: a criação de novas paisagens urbanas na cidade a partir de práticas do urbanismo de revitalização.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2013).

Por outro lado, o Prosamim é viabilizado não somente com a expansão da ocupação da malha urbana do Município de Manaus, como o era até os anos 1990, mas, a partir de então, também com a possibilidade de expansão da malha urbano-metropolitana para além dos limites municipais. Essa ampliação é recentemente viabilizada pela construção da ponte sobre o rio Negro, que dá acesso rodoviário de conexão entre Manaus e alguns municípios do

entorno, especialmente Iranduba e Presidente Figueiredo. No caso de Iranduba já há um projeto piloto de Prosamim, reafirmando a influência da metrópole sobre os municípios adjacentes.

Não se pode minimizar a influência da ponte no rio Negro que compõe um cenário novo da metrópole e na influência de Manaus sobre a região imediata. É o mais importante objeto-símbolo da paisagem metropolitana de Manaus, expressando a chegada do urbano ao “outro lado do rio” pela necessidade de expansão da malha urbano-metropolitana.

Entretanto, uma das contradições dessa chegada da modernidade é logo visualizada ao atravessar a grande ponte, pois se percebe a existência de uma paisagem que é alterada a partir das necessidades de maior circulação das pessoas, serviços e, principalmente, das mercadorias, através da ampliação das rodovias pela obra.

Fotografia 18 – Rodovia AM-070 no trecho após a Ponte Rio Negro: a nova interligação, que liga Manaus aos municípios de Iranduba e Presidente Figueiredo. Pode-se observar na imagem o contraste entre o lado esquerdo que preserva as características de floresta e o lado direito que reflete a chegada dos novos objetos e a alteração da paisagem. As palmeiras que não são características da região são escolhidas para preservar uma imagem de verde, ainda que na forma de simulacro.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2013).

A fotografia 18 reflete a expressão espacial que os grandes objetos tendem a intensificar, posto que nos municípios próximos a Manaus ainda não se estabeleceu o fluxo de relações que se verificam na metrópole. Conforme Sousa (2013, p. 32):

Em primeiro lugar, a zona urbana de Iranduba e Manacapuru não é exatamente *urbana*. As relações ali estabelecidas não podem ser consideradas urbanas, mas também não são precisamente rurais. É uma combinação de atividades comerciais e ribeirinhas: é um estilo de vida propriamente amazônico, muito ligado às dinâmicas das águas dos rios, ainda que não dependa totalmente dele para a alimentação e transporte.

Atentando-se para as dinâmicas entre os lugares e as articulações de comércio e serviços, observou-se que Manacapuru figura como uma cidade média com função intermediária, posto que, pela proximidade da metrópole e a ligação rodoviária, exerce função intermediária entre as demais cidades e Manaus, ou seja, sua importância não é apenas para o próprio Município, mas também para aqueles menores ao seu redor (SCHOR; OLIVEIRA, 2009).

Iranduba é uma cidade pequena, em termos de dinâmica econômica, com pouca capacidade de suas atividades agregarem valor local ou regionalmente (SCHOR; COSTA, 2009). Tais condições ocorrem em razão de suas proximidades de Manaus, com integração por rodovias, o que lhe possibilita apresentar maior quantidade e variedades de comércio e serviços (SOUSA, 2013).

Ou seja, do ponto de vista da expansão das relações para os municípios que compõem a Região Metropolitana de Manaus, pode-se identificar uma tendência de crescimento dessas relações, ainda que na atualidade elas não sejam um fato consolidado, pela característica da própria concentração que tornou Manaus metrópole, notadamente circunscrita nos limites de um só município.

A expansão dessas relações, é necessário acrescentar, não é mediada apenas pela malha urbana consolidada entre Manaus e os municípios adjacentes. Há um tipo de movimento existente no espaço metropolitano de Manaus que é viabilizado pela existência de espaços metropolizados⁵¹ por deslocamentos e fluxos específicos, como aqueles possibilitados pela atividade turística no Município de Presidente Figueiredo.

⁵¹ Para Lencioni (2013), a inspiração para se compreender o espaço metropolizado vem de Bernard Kayser (1969), para quem “O espaço metropolizado se caracteriza como um espaço estreitamente e concretamente ligado à grande cidade por meio do fluxo de pessoas, mercadorias, capitais; fluxos esses bastante intensos e permanentes e que coincidem, de fato, com os grandes eixos de urbanização” (KAYSER apud LENCIONI, 2013, p. 18)

Esse município é ligado de forma contígua à Manaus, e apresenta fluxos e atividades comerciais derivadas do turismo, que fazem com que ele seja influenciado por um consumo do espaço característico de áreas metropolitanas, incluindo a utilização de elementos da natureza, como as quedas d'água, que são aproveitadas para potencializar as atividades turísticas, como representado na fotografia 19:

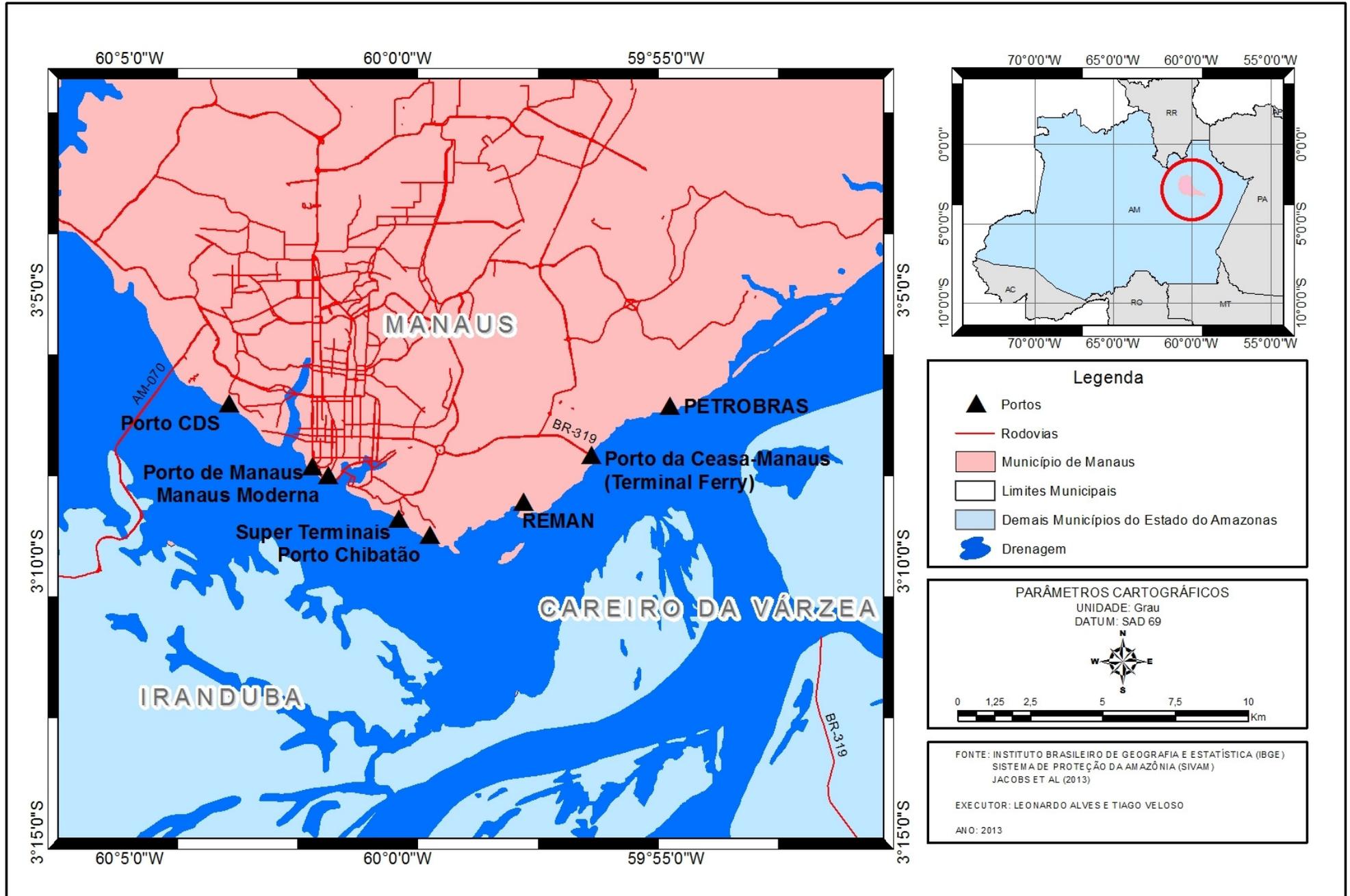
Fotografia 19 – Entrada para Parque d'água em Presidente Figueiredo: em geral esses estabelecimentos são administrados de forma privada, há vários deles ao longo da rodovia BR-174, que liga Manaus ao município. Os estabelecimentos oferecem um pacote de estadia breve (em geral um dia), que inclui em geral, os restaurantes, passeios e o banho nas quedas d'água. O uso da língua inglesa nos *outdoors* é comum, caracterizando um tipo de turista internacional.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2013).

Apesar das diferenças marcantes em elementos da estrutura urbana, como as atividades econômicas e os impactos socioespaciais derivados, o tipo de localização das classes de alta renda e a periferização metropolitana, em ao menos um aspecto da estrutura intraurbana de Manaus, é possível encontrar similaridades como em Belém. Trata-se das atividades portuárias, e, nesse caso, é necessário atentar para o fato de que a cidade de Manaus foi favorecida pela sua localização. Manaus foi condicionada para desempenhar a função de cidade portuária, concentrando o fluxo do sistema hidrográfico da Amazônia ocidental.

Mapa 11 – Manaus: localização de seus portos



Por conseguinte, essa função urbana se tornaria a principal força de desenvolvimento da cidade, inicialmente impulsionada pelo ciclo da borracha e, posteriormente, pelo modelo de implantação da Zona Franca e do polo industrial. Ou seja, a função de circulação através da navegação é um fator relevante para se considerar sua influência na produção do espaço urbano manauara. A existência de portos importantes, como os destacados no mapa 11 revela seu peso no espaço metropolitano.

Podemos dizer, portanto, que a estrutura metropolitana de Manaus está intrinsecamente associada, no contexto sub-regional, às políticas de desenvolvimento que produziram o Polo Industrial e a Zona Franca como pilares de sua expansão urbana e crescimento econômico.

No aspecto intraurbano, a importância do setor industrial é inegável, a ponto de ser um elemento estruturante na produção do espaço – fruto das políticas regionais desenvolvidas na segunda metade do século XX –, em conjunto com as áreas residenciais.

Quando consideramos essas características do espaço metropolitano de Manaus e o associamos às suas zonas principais e às suas tendências de crescimento e vetores de expansão atuais, temos um quadro que revela o que é a estrutura metropolitana em aspecto geral. O quadro 5 apresenta a estrutura metropolitana de Manaus a partir de três setores considerados, o núcleo metropolitano, as áreas de transição e ocupação consolidadas e as áreas de expansão:

Quadro 5 - Manaus: Estrutura Metropolitana

Setores Principais	Subdivisões (zonas)	Caracterização Principal	Municípios
Núcleo Metropolitano	Zona Sul (Núcleo Histórico)	Bairros antigos com funções comerciais, portuários, de serviços e residencial.	Manaus
	Zona Sul Bairros Pericentrais	Bairros antigos e recentes predominantemente de classes médias e altas.	Manaus
	Áreas precárias (próximas aos Igarapés)	Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária	Manaus
	Zona Centro-Sul Bairros Pericentrais	Bairros residenciais de classes médias.	Manaus
Áreas de transição e ocupação consolidada	Zona Centro-Oeste Bairros Pericentrais e vetor de expansão da BR-174	Bairros residenciais de classes médias e altas.	Manaus
	Zona Leste Áreas Industriais (Polo Industrial de Manaus)	Setores industriais e institucionais, como setores de residência recente e predominantemente populares.	Manaus
Áreas de Expansão	Zona Oeste Vetor (BR-174. AM-010)	Bairros residenciais recentes de classes médias, altas (Alphaville) e classe baixa.	Manaus Iranduba Presidente Figueiredo
Áreas de Expansão	Zona Norte	Bairros residenciais recentes de classes médias-baixa e classe baixa (grandes conjuntos habitacionais).	Manaus
Espaços Metropolizados	Vetor (BR-174. AM-010)	Municípios com intensidade de fluxos comerciais e de atividades turísticas.	Presidente Figueiredo Rio Preto da Eva

Organização e elaboração: Tiago Veloso dos Santos (2015).

No núcleo metropolitano localizam-se as principais áreas de residência das classes médias e altas, particularmente na zona sul da cidade. Há uma concentração de serviços, bens e equipamentos urbanos nessas áreas, característica comum nas metrópoles brasileiras. Entretanto, o núcleo não é exclusivamente ocupado por essas classes de renda mais altas. Convivem também setores de rendas médias, margeando a zona centro-sul do núcleo metropolitano, e mesmo populações de baixa renda, especialmente no entorno dos igarapés.

É justamente nessas áreas que se dão os principais programas de intervenção urbana atuais, como o Prosamim, orientados para intervenções com fins de alteração do perfil de ocupação dessas áreas, seja no aspecto do tipo padrão de moradia, seja no aspecto da relação da cidade com o rio.

Com isso, as áreas residenciais das camadas de renda alta também se localizam nas proximidades do centro, refletindo, de certa forma, um cenário de segregação intraurbano, mimetizando um tipo particular de metrópole corporativa, com fortes interesses dos agentes responsáveis pela capacidade de produção industrial. Não se visualiza, nesse modelo, pelo menos até o momento, um movimento mais intenso de suburbanização das classes de alta renda, à exceção dos empreendimentos imobiliários de alta renda existentes na Ponta Negra, zona sul da cidade.

As áreas de transição e ocupação consolidadas são identificadas a partir de dois perfis de ocupação. Na zona centro-oeste destacam-se bairros residenciais de classes médias e altas, seguindo o vetor de expansão da BR-174. Já na zona leste, predominam as áreas industriais reservadas ao Polo Industrial de Manaus, bem como setores de residência recente de caráter popular.

De fato, dada a característica mononucleada da metrópole e seu perfil de concentração, as áreas residenciais populares localizam-se dentro do Município de Manaus, mas em áreas relativamente distantes do centro da cidade, caracterizadas com baixa oferta de equipamento, infraestrutura e serviços urbanos, seja nas áreas de transição, seja nas áreas de expansão, especialmente a zona norte da cidade.

Sendo assim, percebe-se que a característica de metrópole mononuclear continua sendo o elemento fundamental para compreender a estrutura metropolitana de Manaus, ainda que, em tempos mais recentes, uma expansão em direção a municípios vizinhos, como Iranduba, esteja em processo, particularmente orientados pela duplicação da BR-174, e claramente estimulados pela construção da ponte sobre o Rio Negro.

4.4 São Luís: o complexo logístico como definidor da metrópole atual

Fotografia 20 – A Estação Ferroviária de São Luís: administrado pela Empresa VALE, o terminal em conjunto com a ferrovia é um dos elementos da logística moderna que induz a metropolização em São Luís.



Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2014).

Em São Luís, a paisagem da metrópole é caracterizada inicialmente pela existência de um centro histórico que revela a herança da colonização portuguesa e da influência francesa e holandesa, tais como nos nomes das suas principais avenidas⁵².

Para Burnnet (2008), a paisagem de São Luís é marcada por dois tipos de urbanização que dividem a cidade: a urbanização tradicional, originada da conquista portuguesa do século XVII, e a urbanização modernista, implantada no último quartel do século XX, com a conquista do litoral da ilha. Cada um destes dois padrões “representam dois modelos urbanos contrastantes nos seus modos de apropriação espacial do território, distribuição de funções,

⁵² Embora majoritariamente governada por Portugal no período colonial, São Luís teve forte contato com outros colonizadores europeus, pela disputa de territórios entre estes povos no período. Tem-se como exemplo a chegada dos franceses em 1612, que fundaram a França Equinocial, sob o comando de Daniel de La Touche. O nome da cidade em francês, “Saint-Louis”, é uma homenagem ao rei francês da época, Luís XIII. Uma das formas de se resguardar a memória desse período é através da denominação de algumas de suas ruas, como a Avenida dos Franceses e a Avenida Daniel de La Touche. No período entre 1641 e 1644 a cidade esteve sob controle holandês, o que explica a existência de uma Avenida dos Holandeses. Há também uma memória da influência africana, com o estabelecimento da Avenida dos Africanos.

localização da população e tratamento do meio ambiente e recursos naturais” (BURNNET, 2008, p. 16 -17).

A paisagem da urbanização tradicional está associada à história de São Luís, desde o século XVII até a primeira metade do século XX, período no qual a cidade possuía uma população urbana da ordem de 100.000 habitantes e continuava “isolada” do resto do País: suas ligações principais eram feitas através do precário Porto de São Luís e do aeroporto. As rodovias não existiam e as áreas de ocupação periférica estavam localizadas às margens dos rios.

Em parte, isso se dava porque a dinâmica econômica do Maranhão até a primeira metade do século XX estava associada à produção agrícola no interior do Estado. A mudança de orientação dos investimentos públicos e privados proporcionados pelo projeto de integração regional, a partir dos anos 1960, mudou a perspectiva espacial do Estado, que, segundo Ferreira (1999, p. 22):

[...] revela o dinamismo da organização espacial do Estado do Maranhão tendo em vista suas repercussões sobre a rede urbana e alocação de investimentos nacionais e internacionais os quais indicam: 1) São Luís tem se constituído elemento definidor da organização espacial do Estado; 2) o epicentro econômico migra dos vales úmidos do leste – século XVII até 1950 – para as áreas de implantação de projetos de colonização dirigida – 1960 e Programa Grande Carajás (oeste) – 1980 – além do polo agrícola (sul do Estado) – 1985; 3) a mobilidade da força de trabalho acompanhou esse epicentro, o que coincide com as mudanças no centro de gravidade de população do Maranhão no período entre 1872-1980 identificadas pelo IBGE.

Essas mudanças no plano regional são associadas às novas diretrizes de ocupação do espaço amazônico e provocaram grandes repercussões na ordem espacial intraurbana de São Luís, que passou a crescer recebendo grandes contingentes de força de trabalho, conforme mencionado por Ferreira (1999) e pode ser observado na dinâmica de evolução da demografia municipal, conforme a tabela 21.

Tabela 21 - São Luís: evolução demográfica (1920-2010)

ANO	População Total
1920	52.929
1940	74.675
1950	119.785
1960	158.292
1970	265.486
1980	449.433
1991	696.371
2000	870.028
2010	1.014.837

Fonte: IBGE (2006).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Segundo Luz (2004), a década de 1960 é marcada por um intenso debate em torno dos programas governamentais voltados para a modernização do Maranhão. O Estado passa a ser o facilitador – por meio de instrumentos jurídicos, políticos e econômicos – da criação de condições favoráveis para as grandes empresas investirem com condições mínimas de terra e de mão de obra barata. Para garantir que o processo não tivesse obstáculos a sua efetivação, levou-se a cabo um amplo processo de modernização da economia cujo traço principal estava baseado nos grandes projetos e no apoio irrestrito das elites locais e nacionais ao grande capital nacional e estrangeiro (PORTELA, 2012). A modificação na produção do espaço urbano da cidade se deu a partir do desenvolvimento das instalações logísticas para apoio aos projetos de exploração mineral regionais, intensificando as possibilidades de ocupação e de ampliação da malha urbana. Em aspecto semelhante ao ocorrido em Manaus, a chegada dos projetos econômicos e os impactos territoriais provocaram mudanças no perfil do espaço urbano de São Luís: “a implantação da ligação do Porto de Itaqui à mina de Carajás, através da Ferrovia-Carajás foi integrada à rede urbana amazônica, com sua primeira grande ferrovia moderna” (VICENTINI, 2004, p. 171). Ou seja, é possível definir o espaço urbano de São Luís a partir do desenvolvimento de dinâmicas regionais particulares até a primeira metade do século XX, posto que a cidade, até então, estava restrita em termos de espaço urbano produzido, o que, de certa forma, era reflexo da economia estadual agrícola e focada em outros eixos econômicos que não o baseado na capital. A partir de 1970, com o desenvolvimento dos programas e projetos regionais, a cidade passou a ser objeto de mudanças significativas, provocadas pelas repercussões dos empreendimentos econômicos.

Acompanhando o movimento de crescimento demográfico, uma das consequências da materialização dos primeiros investimentos, São Luís adquire gradativamente um novo traçado, pois a malha urbana foi expandida a partir do rompimento do bloqueio limitado pelos rios Bacanga e Anil, com as construções de barragem do Bacanga e da Ponte do São Francisco (RIBEIRO JÚNIOR, 1991), o que ocasionou um crescimento exponencial da ocupação da área territorial do Município em relação ao que havia sido ocupado desde sua gênese, como demonstra a tabela 22, transformando a perspectiva da urbanização:

Tabela 22 - São Luís: crescimento horizontal (1612-1996)

Período	Área Ocupada (km)	Taxa de ocupação (%)
1612 – 1950	7,17	-
1951 – 1970	9,87	137,66
1971 – 1988	233,49	2.365,7
1989 – 1996	289,24	-

Fonte: Ferreira (1999, p. 102).

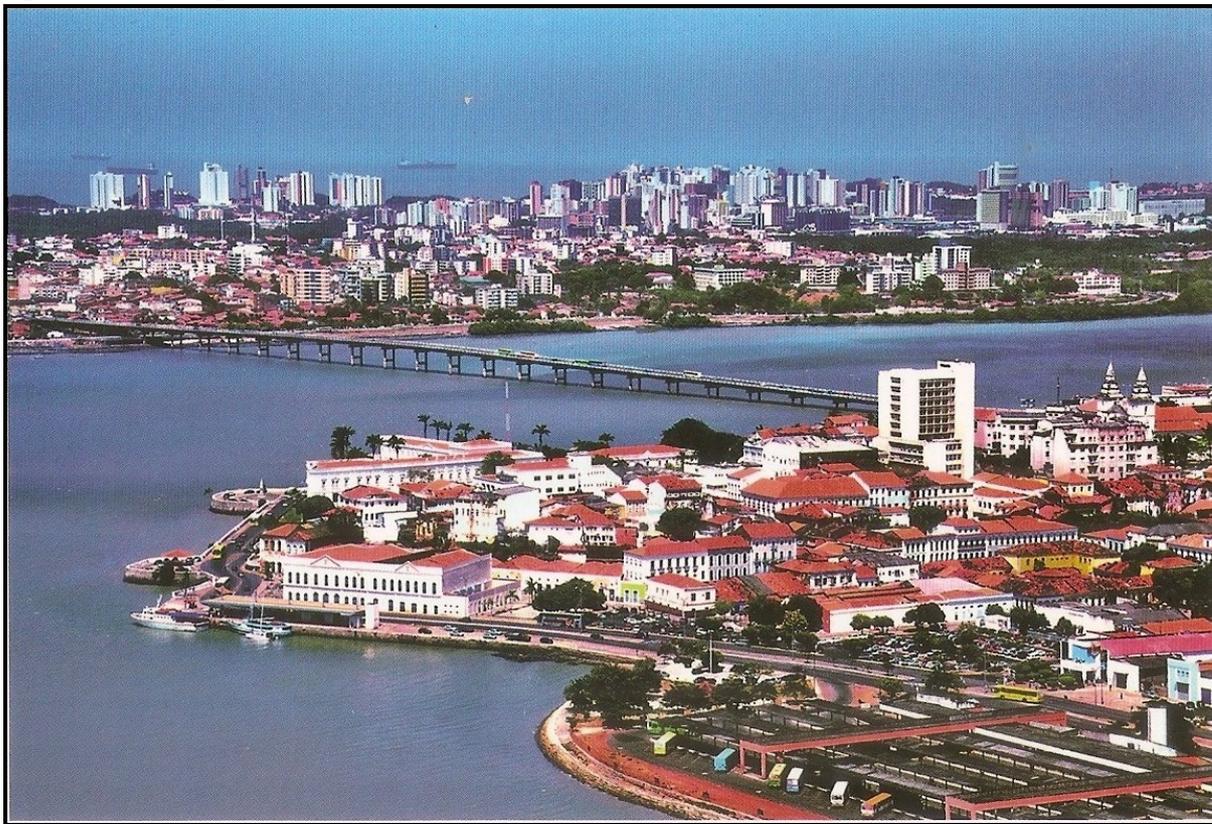
Para Ferreira (1999), dois momentos marcam a formação do espaço urbano recente de São Luís. O primeiro tem como característica a penetração intensiva do capital no campo e a desarticulação da pequena produção. Nesta etapa, ocorreram fluxos migratórios provocados pelo impacto da modernização no campo e pela desarticulação do sistema produtivo anterior, mas que ainda não tinham força suficiente para provocar mudanças qualitativas de grande proporção no espaço urbano.

O segundo momento é marcado pela implantação de grandes projetos industriais, principalmente em função da construção do Porto do Itaqui e dos projetos da ALUMAR e CVRD. Esses dois momentos por si sós não são suficientes para explicar o crescimento urbano da Ilha de São Luís, mas estão na raiz de sua existência, pois a eles devem se somar os interesses socioeconômicos dos grupos dominantes, que exercem influência direta nas políticas estatais, e os processos de resistência e organização da população, que, de certo modo, irão influenciar na organização socioespacial da cidade (FERREIRA, 1999). Neste sentido:

a definição do “complexo portuário do Itaqui” encontra-se na proposta de criação da zona de processamento de exportação do Maranhão. O complexo portuário é formado pelo porto comercial, localizado na parte oeste da Ilha de São Luís, pelo terminal de embarque de minérios da Ponta da Madeira, junto ao porto do Itaqui e a 10 km da cidade e pelos terminais portuários do consórcio Alumar (MOREIRA, 1989, p. 36).

Como consequência desse segundo momento, tivemos a expansão do tecido urbano, que teve como marcos para a ocupação a construção da Ponte José Sarney, encurtando o caminho da cidade para as praias e enobrecendo a área litorânea, assim como a edificação da barragem sobre o Rio Bacanga; ambos concluídos no ano de 1970. Abriram-se, assim, duas frentes de ocupação no espaço urbano de São Luís: a) ao norte, em direção do litoral balneário, área nobre da cidade; b) a sudoeste, de fraca densidade demográfica, que se tornaria zona de ocupação periférica, abrigando parcela da população pobre e facilitando o acesso entre o Porto de Itaqui e a zona central da cidade.

Fotografia 21 - Visão da conexão entre o Centro Histórico e a área de expansão: a vista da cidade a partir dos rios Anil e Bacanga com a interligação da Ponte, tornando uno o centro da cidade aos eixos de expansão da metrópole.



Fonte: Meireles (2012).

A abertura dessas duas frentes ampliou a oferta de terras urbanas e provocou modificações profundas, destacando-se o aumento das ocupações de terras para a construção de moradias populares. Os processos migratórios da força de trabalho do campo para a cidade se intensificou, posto que contingentes populacionais significativos passaram a se dirigir para São Luís em busca de melhores condições de vida e emprego que se acreditava estar associado ao desenvolvimento das atividades industriais.

Para Cordeiro e Diniz (2007), durante a década de 1970, o Estado do Maranhão apresentou desenvolvimento econômico relevante, graças, justamente, à implantação das atividades industriais. Esse surto industrial trouxe mudanças significativas na estrutura socioespacial da cidade, causadas pelo aumento do contingente populacional que duplicou. Na década de 1980, instalaram-se efetivamente grandes plantas industriais, como as empresas Alumínio do Maranhão S. A. (Alumar); a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); e a celulose do Maranhão (Celmar).

Apesar de o setor industrial ter passado por mudança radical no perfil e crescimento substantivo e a constituição desse setor ter tido grande influência nas mudanças urbanas

verificadas, ele tem um peso ainda pequeno regional e nacionalmente em termos econômicos. É altamente especializado e concentrado em poucos produtos (*commodities* minerais) e localizações. O setor se concentra na região metropolitana de São Luís e em alguns outros municípios ligados à indústria de transformação, como Açailândia (fabricação de ferro gusa e madeira laminada), Imperatriz (fabricação de bebidas e fertilizantes agrícolas) e Caxias (fabricação de bebidas). A tabela 23 mostra como, em termos comparativos, a indústria não foi o setor que mais cresceu no Maranhão, apesar dos altos investimentos na indústria de mineração advindas do Projeto Carajás na década de 1980:

Tabela 23 - Maranhão: participação da Indústria no PIB

Ano	Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1985	27,21	18,34	54,45
1995	23,00	20,00	58,00
2004	18,16	17,38	64,45
2008	22,19	16,96	60,95
2010	17,20	15,70	67,10

Fonte: IBGE (2010), MARANHÃO (2008; 2012).

As principais atividades de porte industrial que detêm alguma representatividade são as ligadas ao minério de ferro, manganês, alumínio, carvão vegetal, madeira, higiene, limpeza, frigorífico, laticínio e complexos de grãos (MARANHÃO, 2008).

A implantação desses grandes projetos e as atividades comerciais, surgidas em decorrência dessas novas instalações, foram os principais fatores do crescimento populacional em São Luís, o que representou que no início de 1980, São Luís apresentava um contingente populacional que correspondia a pouco mais de 12% da população estadual (CORDEIRO; DINIZ, 2007).

Ao mesmo tempo, a decisão da CVRD em realizar o Projeto Ferro, segundo a concepção de um complexo mina-ferrovia-porto, deu também grande impulso ao processo de construção de um espaço industrial indutor da metrópole na atualidade, e, portanto, indissociável desta. O quadro 6 apresenta os principais elementos que compõem essa logística industrial e que repercute profundamente no espaço urbano de São Luís.

Quadro 6 - Maranhão: principais projetos econômicos e logísticos

	<p style="text-align: center;">FERROVIA CARAJÁS – SÃO LUÍS</p> <p>Atrelada à exploração do Projeto Grande Carajás (PGC) na década de 1980, a ferrovia opera desde 1985. Atualmente faz parte da logística da multinacional de mineração Vale S.A., percorrendo ao todo 892 km ligando os municípios de São Luís, Santa Inês, Açailândia, Marabá e Parauapebas. É especializada no transporte de minérios, que correm das minas da Serra dos Carajás em Parauapebas, Canaã dos Carajás e Marabá, até os portos de São Luís. Transporta atualmente cerca de 1.500 usuários/dia.</p>
	<p style="text-align: center;">COMPLEXO ALUMAR E PORTO GRANDE</p> <p>O Consórcio de Alumínio do Maranhão (Alumar) é um complexo de produção de alumínio primário e alumina. Inaugurado em 1984, é formado pelas empresas Alcoa, BHP Billiton e Rio Tinto. O Terminal Portuário é privativo da Alumar e está localizado na confluência do Estreito dos Coqueiros com o Rio dos Cachorros, na Baía de São Marcos em São Luis. No porto acontece o desembarque das matérias-primas e dos insumos usados na produção do Alumínio.</p>
	<p style="text-align: center;">PORTO DE ITAQUI</p> <p>Localizado na Baía de São Marcos, o Porto de Itaqui atende à cidade e o Estado do Maranhão, e possui uma das maiores profundidades de porto do mundo, com cerca de vinte e dois metros.</p>
	<p style="text-align: center;">PORTO DA PONTA DA MADEIRA</p> <p>O Terminal Marítimo da Ponta da Madeira é um porto privado pertencente à Empresa Vale, adjacente ao porto de Itaqui, na cidade de São Luís. Destina-se principalmente à exportação de minério de ferro trazido do projeto Serra dos Carajás, no Pará.</p>

Fonte: Maranhão (2012; 2013).

Organização: Tiago Veloso dos Santos

A atuação de empresas públicas e privadas que encontraram em São Luís as condições necessárias para seus empreendimentos são fundamentais para se compreender esse novo momento da metropolização da cidade e das modificações na paisagem decorrentes desse processo.

Com a expansão do espaço urbano da cidade ocorreu uma grande mudança no padrão pretérito de ocupação das diferentes classes sociais, que, até a primeira metade do século XX, estavam limitadas às proximidades de seu centro histórico. Por um lado, houve a concentração de bairros de alta renda em torno do centro histórico da cidade e em direção ao norte da Ilha, com a interligação entre o centro e a área das praias possibilitada pela Ponte José Sarney, causando enobrecimento de alguns bairros (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta D'areia, São Marcos, Olho D'água), nos quais os negócios imobiliários ganharam projeção a partir da década de 1980, caracterizando-se pela verticalização das construções.

Paralelamente, acelerou-se a ocupação espontânea por contingentes populacionais de menor poder aquisitivo nas áreas alagadiças e nos manguezais. Esse crescimento se direcionou, segundo três vetores:

- 1) norte da Ilha, compreendendo a orla marítima e as áreas situadas entre os conjuntos habitacionais recentemente implantados;
- 2) leste da Ilha, acompanhando a ligação rodoviária com os outros municípios;
- 3) sul da ilha, acompanhando a ligação rodoferroviária com o continente (LUZ, 2004).

Pode-se notar também a forte ocorrência de zonas pobres, principalmente às margens do Rio Anil e nas áreas sujeitas a inundações pelo fluxo das marés. Ao longo da orla marítima existe predominância de residências de alto padrão com fraco adensamento e glebas com grandes áreas de especulação.

A figura 11 apresenta um esquema das configurações urbano-metropolitanas de São Luís, atentando para os dois momentos que marcam esse espaço, a superação das barreiras naturais pela necessidade de expansão da malha urbana e a localização dos novos empreendimentos na década de 1980.

Figura 11 – São Luís: produção do espaço urbano

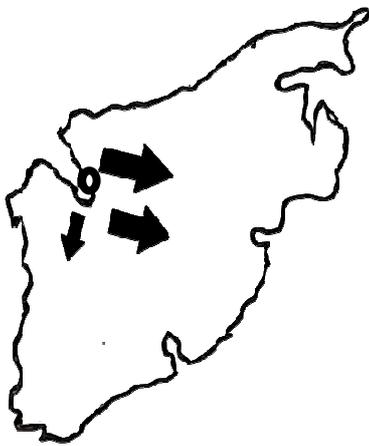
a) Área Urbana Inicial



b) Ultrapassagem das Barreiras Naturais



c) Expansão Urbana e periferação



d) Conurbação/ Metropolização

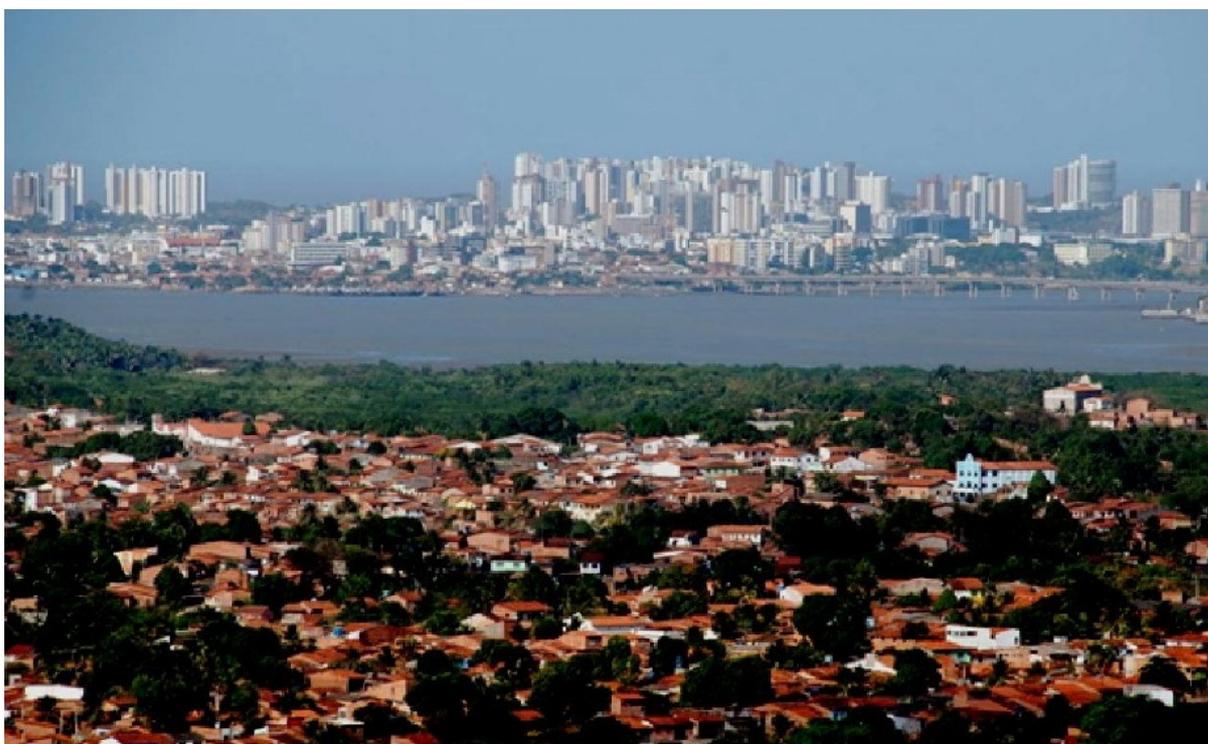


Legenda

- Centro
- Superação de barreiras naturais
- ⇒ Sentido da expansão
- Densificação da área central
- ▨ Área de localização de portos e grandes projetos econômicos

De fato, é a partir desse segundo momento que se configura gradativamente uma estrutura metropolitana na produção do espaço em São Luís. Essa estrutura acompanha tendências de segregação social pela diferenciação de uso dos setores da cidade, como pode ser observado na fotografia 22, com a diferenciação paisagística do uso do solo urbano e 23, que apresenta o padrão de verticalização no núcleo metropolitano de São Luís.

Fotografia 22 – Visão da cidade de São Luís: contraste entre o padrão de ocupação dos bairros da Zona Norte de São Luís (parte superior da foto) e bairros da população precariamente incluída na Área Itaqui-Bacanga (parte inferior da foto), separados pelos estuários dos rios Anil e Bacanga.



Fonte: Torres (2010).

A dinâmica de investimentos e de crescimento da economia regional, aliada à necessidade de orientação e definição da expansão do espaço urbano de São Luís, provocou ao menos alguma tentativa de planificação e estruturação urbana, expressa na confecção de um Plano Diretor no final da década de 1970. A distribuição e conseqüente segregação espacial da cidade já estava desenhada na proposta de planificação de 1977.

Fotografia 23 – Núcleo de São Luís: padrão de ocupação vertical nos bairros centrais de São Luís, ao fundo a Lagoa da Jansen, área valorizada da cidade.



Fonte: Meireles (2012).

De um lado se previa a construção de um núcleo residencial destinado às famílias de melhor poder aquisitivo. De outro, previa-se uma série de intervenções com o objetivo de criar áreas e zonas para a implantação de projetos industriais e de recuperação de áreas que seriam destinadas às classes populares. No Plano, já estava configurado o processo de segregação urbana que viria a se consolidar nos anos posteriores. Os interesses das elites e do capital, em contraste com os interesses das classes populares iriam se impor no plano jurídico, no planejamento e nos gastos de governo. Luz (2004) ao se referir às áreas de expansão urbana da cidade no Plano Diretor de 1977, observa:

No primeiro Plano Diretor da cidade de São Luís (1977) elaborado com o propósito de preparar a população e o espaço urbano para o impacto da construção do porto e implantação do Distrito Industrial de São Luís, já previa, quanto à expansão urbana, a criação de novas áreas residenciais que convergiriam para 'Dois Centros de Bairros, respectivamente no Olho D'água e São Francisco' (LUZ, 2004, p. 28).

Obedecendo às diretrizes expostas, instituições como a Companhia de Habitação do Maranhão (COHAB-MA) e a Cooperativa habitacional do Instituto de Pesos e Medidas (IPEM), por exemplo, construíram, entre 1967 e 1980, quatorze conjuntos habitacionais, contabilizando 12.000 unidades residenciais nos setores leste (no limite do Corredor Centro-Anil) e norte (FERREIRA, 1999).

Tabela 24 - São Luís: conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB (1967-1980)

Ano de Implantação	Conjunto Habitacional	N. de Unidade	Setor da Cidade
1967	Anil I	505	Leste
1969	Anil II	516	Leste
1970	Anil III	1.417	Leste
1971	Sacavém	476	Leste
1973	Radional	366	Leste
1975	Cohama	700	Norte
1976	Anil IV	1.111	Leste
1977	Cohapa	41	-
1978	Cohaserma	364	Norte
1978	Cohapam	100	Leste
1978	Cohajap	331	Norte
1978	Cohatrac I	875	Leste
1978	Cohajoli	50	Norte
1978	Bequimão	1.190	Norte
1978	Vinhais	1.627	Norte
1978	Turú	767	Norte
1979	Rio Anil	365	Norte
1979	Angelim	654	Norte
1979	Coharev	160	Norte
1979	Cohajapa	38	Norte
1980	Cohafuma	482	Norte

Fonte: Ferreira (1999).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

A atuação incisiva do Estado em suas diferentes escalas na produção do espaço urbano, a partir de um tipo de planificação habitacional, mostra o quanto o espaço metropolitano foi produzido a partir das iniciativas de planejamento.

Em outro aspecto, a produção do espaço metropolitano de São Luís não se dava apenas na forma oficial orientada pelos investimentos do Estado e seguida pelo capital imobiliário, muito menos limitada ao núcleo central e às periferias imediatas dentro do recorte municipal.

Em se tratando do surgimento de áreas de ocupação em São Luís, verifica-se que, entre 1989 e 1998, houve incremento de 81,4% em relação ao período de 1971-1988, uma vez que, nesse período, surgiram 27 áreas de ocupação, enquanto naquele emergiram 22 áreas de ocupação.

Chama atenção, do ponto de vista da configuração do espaço metropolitano, que das 49 áreas de ocupação produzidas no período exposto, 15 estão localizadas no Município de São José do Ribamar, 11 em Paço do Lumiar e 02 em Raposa. Enquanto os investimentos industriais e a habitação de classe média e alta concentravam-se no núcleo metropolitano do Município de São Luís, cada vez mais as habitações populares e de classe média baixa vão sendo deslocadas para os municípios vizinhos, ou seja, a periferia metropolitana mais distante, conforme pode ser verificado nos dados da tabela 25:

Tabela 25 - Ilha de São Luís: áreas de ocupação por municípios (1930-1998)

Ano	N.	São Luís	São José do Ribamar	Paço do Lumiar	Raposa
1930	01	01	-	-	-
1950	01	01	-	-	-
1960 – 1973	06	06	-	-	-
1974 – 1988	33	27	05	01	-
1989 – 1998	49	22	15	11	02

Fonte: Ferreira (1999).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Em período mais recente, de forma semelhante ao que ocorre em Belém, a periferia metropolitana mais afastada vem recebendo alguns empreendimentos imobiliários de classes média e média alta. E também, da mesma forma que podemos observar em Belém e em Manaus, o maior exemplo é a chegada do Alphaville São Luís (mapa 12).

Localizado no Município de Paço do Lumiar, às margens da Rodovia MA-203, que liga os municípios da Ilha ao centro de São Luís, o empreendimento também aparece como tendência à suburbanização de classes de alta renda no interior da metrópole ludovicense.

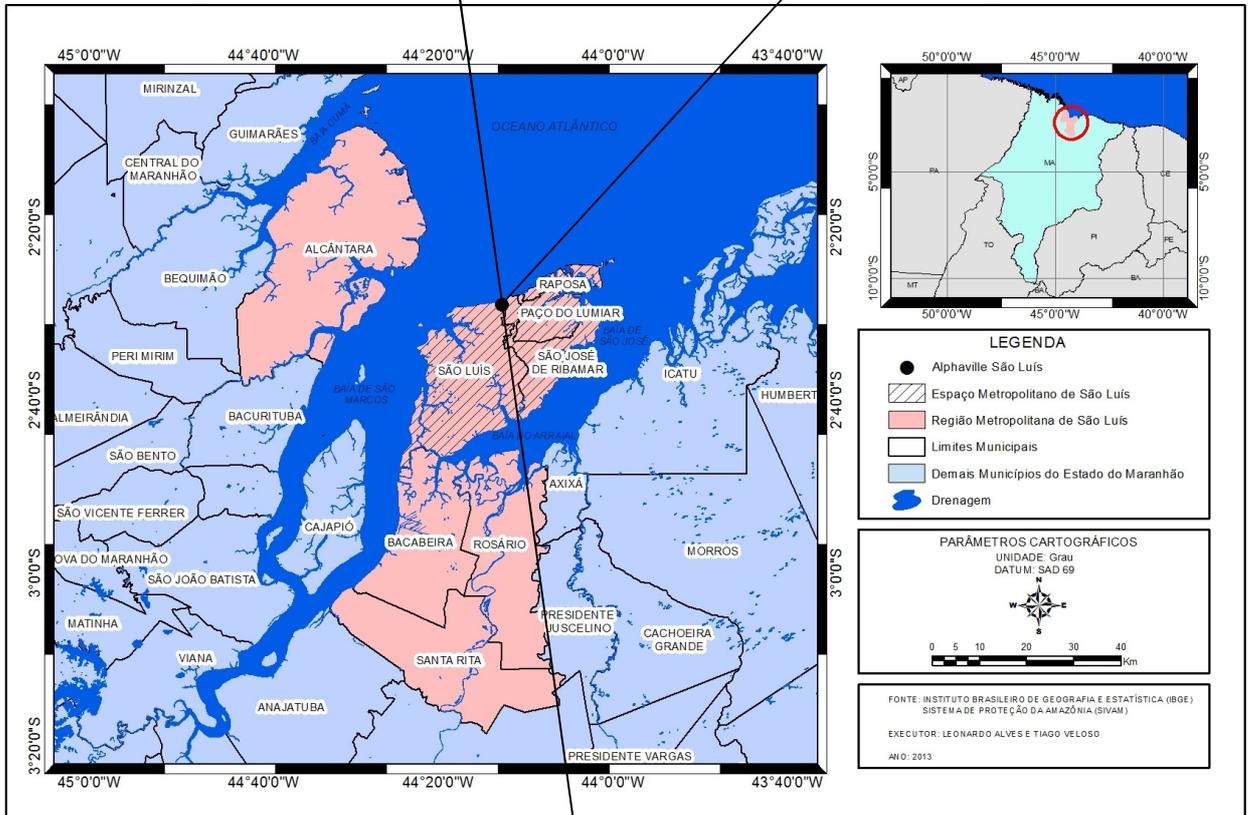
Mapa 12 – Alphaville: produção imobiliária de alto padrão no espaço metropolitano de São Luís



Fotografia 24 - Padrão de “Proteção” – Alphaville São Luís



Fotografia 25 - Acesso Principal



Fotografia 26 - Localização nos municípios vizinhos – Alphaville São Luís

Assim, a análise de elementos como a produção habitacional incentivada pelo Estado, orientada pelo mercado, ou a produção habitacional “espontânea” das classes populares, bem como a existência de objetos técnicos de caráter logístico, estimulam o crescimento da metrópole. É a identificação dessas condições que nos levam a propor um quadro explicativo da estrutura metropolitana de São Luís, com configuração exposta no quadro 7:

Quadro 7 - São Luís: Estrutura metropolitana

Setores Principais	Subdivisões	Caracterização Principal	Municípios
Núcleo Metropolitano Ocupação antiga ao norte	Centro Histórico	Bairros antigos com funções comerciais, de serviços e residencial.	São Luís
	Bairros Pericentrais	Bairros antigos ou recentes predominantemente de classes médias e altas.	São Luís
	Periferia antiga	Bairros residenciais de classes populares e com infraestrutura precária	São Luís
Ocupação recente ao Leste	Áreas de ocupação consolidada	Bairros residenciais de classes médias e populares.	São Luís
	Áreas de expansão (vetores de expansão MA-201, MA-202).	Bairros residenciais recentes de classes populares e com infraestrutura precária, mas com chegada de empreendimentos de classe alta (Alphaville).	São Luís São José do Ribamar Paço do Lumiar Raposa
Ocupação recente a Oeste	Áreas Industriais	Áreas destinadas aos portos e aos grandes projetos econômicos.	São Luís

Organização e elaboração: Tiago Veloso dos Santos (2014).

Essa leitura da organização do espaço metropolitano de São Luís nos permite afirmar que, na área central da metrópole, localiza-se boa parte das classes de mais alta renda, configurando o perfil comumente encontrado nas metrópoles brasileiras, a concentração dessas classes nas áreas centrais, geralmente dotadas da melhor infraestrutura urbana e de serviços.

Esse núcleo metropolitano também é elemento de destaque na produção do espaço urbano de São Luís, posto que é considerado um espaço de alto valor arquitetônico e histórico e com fortes ramificações na atividade turística. O fato do Centro Histórico de São Luís ser considerado “patrimônio da Humanidade” pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), tem contribuído para a maior valorização do centro histórico e, por conseguinte, do núcleo metropolitano.

A concentração das classes de mais alta renda próximas ao centro não impossibilita que pequenas frações dessa classe possa localizar-se fora deste setor, o que explica a tendência de suburbanização no espaço metropolitano de São Luís, representada pela existência de empreendimentos como o Alphaville São Luís, especialmente na área de expansão, próxima às rodovias MA-201 e MA-202, geralmente condomínios fechados destinados as classes média e classes médias altas.

Em oposição à localização das classes de renda mais alta, as áreas residenciais populares estão distantes do centro da cidade, não somente no Município de São Luís, mas particularmente localizadas nos municípios que formam a periferia metropolitana distante, portanto, menos dotados de infraestrutura e serviços urbanos.

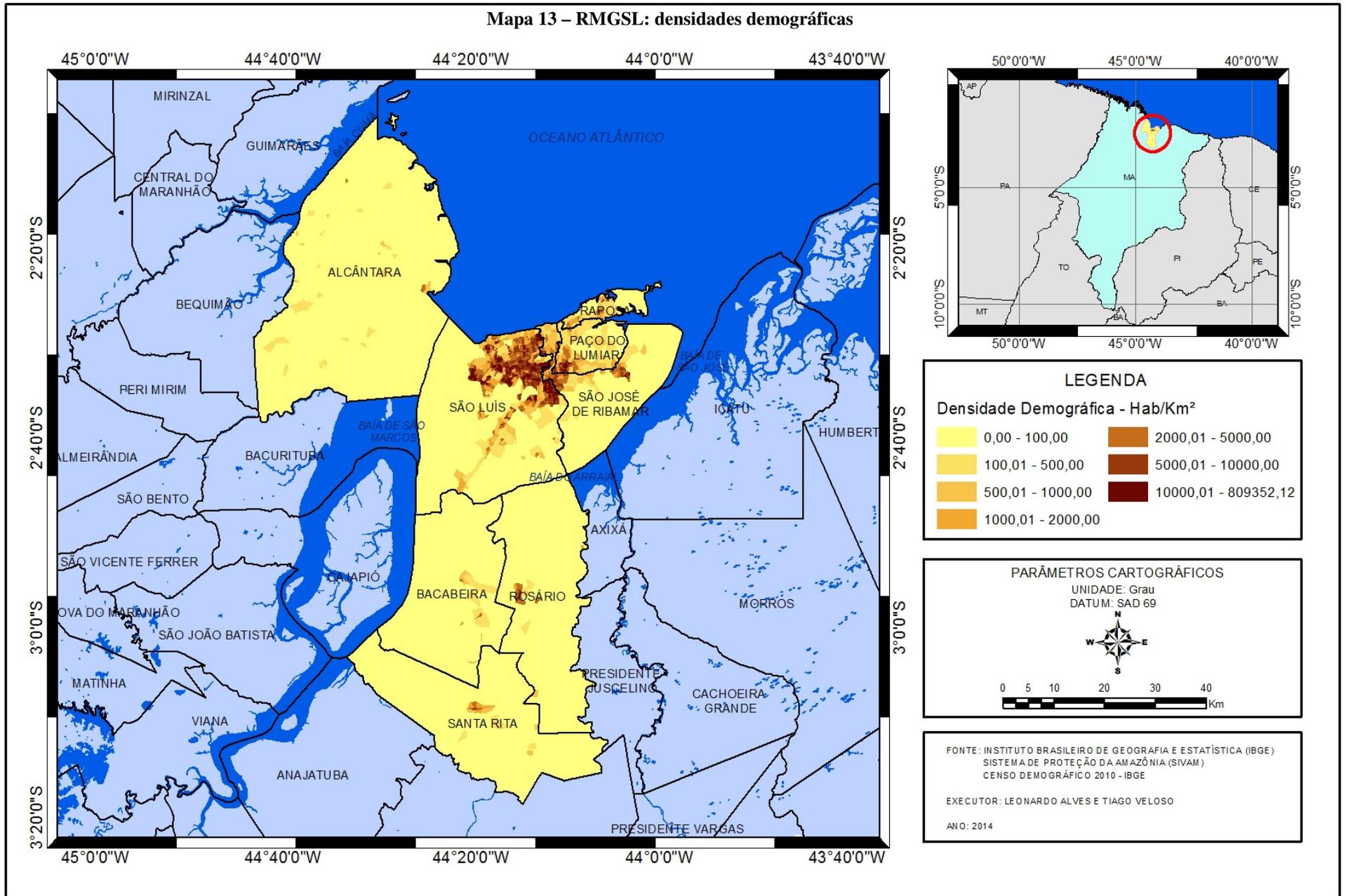
Esse padrão de ocupação pode ser percebido através do mapa 13, que apresenta as diferentes densidades demográficas no âmbito da Região Metropolitana da Grande São Luís, e deixa mais claro o perfil de adensamento nos municípios próximos ao núcleo metropolitano e ainda a direção de expansão da ocupação em relação às áreas mais afastadas do núcleo central em São Luís.

Nesse caso, a existência de um setor industrial relevante, ligado à logística de exportação de bens advindos do interior da Amazônia, dá o tamanho da importância das dinâmicas sub-regionais na confecção dos espaços intraurbanos das metrópoles. A estrutura metropolitana de São Luís mostra uma realidade segregada entre as áreas residenciais das classes de mais alta renda, que estão localizadas ao redor do núcleo urbano-metropolitano.

Há uma tendência de expansão da malha metropolitana em direção aos municípios de São José do Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, especialmente às margens das rodovias MA-201 e MA-202, que dão acesso a esses Municípios.

Por outro lado, ao menos no aspecto das densidades demográficas, identifica-se uma fraca relação com os demais municípios da RMGSL, recentemente incluídos a área institucional, como Santa Rita, Rosário e Bacabeira. Esses novos municípios incluídos na Região Metropolitana mais recentemente, embora apresentem alguns indícios de movimentos pendulares, até o momento não conformam fluxos mais intensos que possam identifica-los como espaços metropolizados por São Luís.

Mapa 13 – RMGSL: densidades demográficas



O quadro geral de análise das estruturas metropolitanas em Belém, Manaus e São Luís oferece a compreensão desses aglomerados regionais a partir de uma caracterização regional. É possível identificar, no âmbito das particularidades apresentadas, aspectos de diferenciação e semelhanças na configuração das três metrópoles. Assim, elementos como a produção de áreas industriais e logísticas, o perfil de segregação de classes populares e autosegregação de classes médias e altas, levam-nos a algumas conclusões sobre o padrão de produção do espaço metropolitano na Amazônia.

Em primeiro, a metropolização é intensificada a partir dos processos de integração regional via grandes empreendimentos econômicos. O padrão de estruturação intraurbano das metrópoles é influenciado por essas dinâmicas regionais, que interagem com capitais internos às cidades, portanto, pode-se afirmar que, no caso amazônico, a dinâmica regional, ou mais particularmente no caso de Belém, Manaus e São Luís, a dinâmica sub-regional está presente no âmbito da organização desses espaços.

Portanto, a organização do espaço metropolitano na Amazônia vai de encontro à afirmação de Villaça (1998) para o padrão de estrutura metropolitana do Centro-Sul e Nordeste brasileiro, posto que na Amazônia existem determinantes regionais na estruturação dos aglomerados metropolitanos:

A força mais poderosa (mas não única) agindo sobre a estruturação do espaço intraurbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante. Esta, como será mostrado, é uma condição necessária para o exercício da dominação por meio do espaço intraurbano. Tal estruturação só remotamente se relaciona com as transformações por que tem passado o capitalismo nacional e mundial nas últimas décadas. A dominação através da estruturação do espaço intraurbano visa principalmente à apropriação diferenciada de suas vantagens locais. Trata-se de uma disputa em torno de condições de consumo. As dificuldades para se compreender que uma disputa por condições de consumo consiste no determinante principal do processo de estruturação intraurbana decorre sobretudo do fato de não se captar com clareza a diferença entre espaço intraurbano e regional (VILLAÇA, 1998, p. 45).

Ainda assim, o fato de que o movimento de integração da região em uma dinâmica de fronteira, orientada pelo Estado brasileiro, não faz com que simplesmente as estruturas urbanas das metrópoles apresentem um padrão comum a todas elas. Ao contrário, as particularidades metropolitanas assumem forma quando consideramos os distintos modos com a qual cada uma dessas referências teve o processo de metropolização induzido.

Em Belém, a execução de grandes projetos de desenvolvimento regional no interior da Amazônia central, indiretamente mobilizou a reestruturação urbana e a consequente metropolização do espaço da cidade. O histórico papel de referência urbana na região

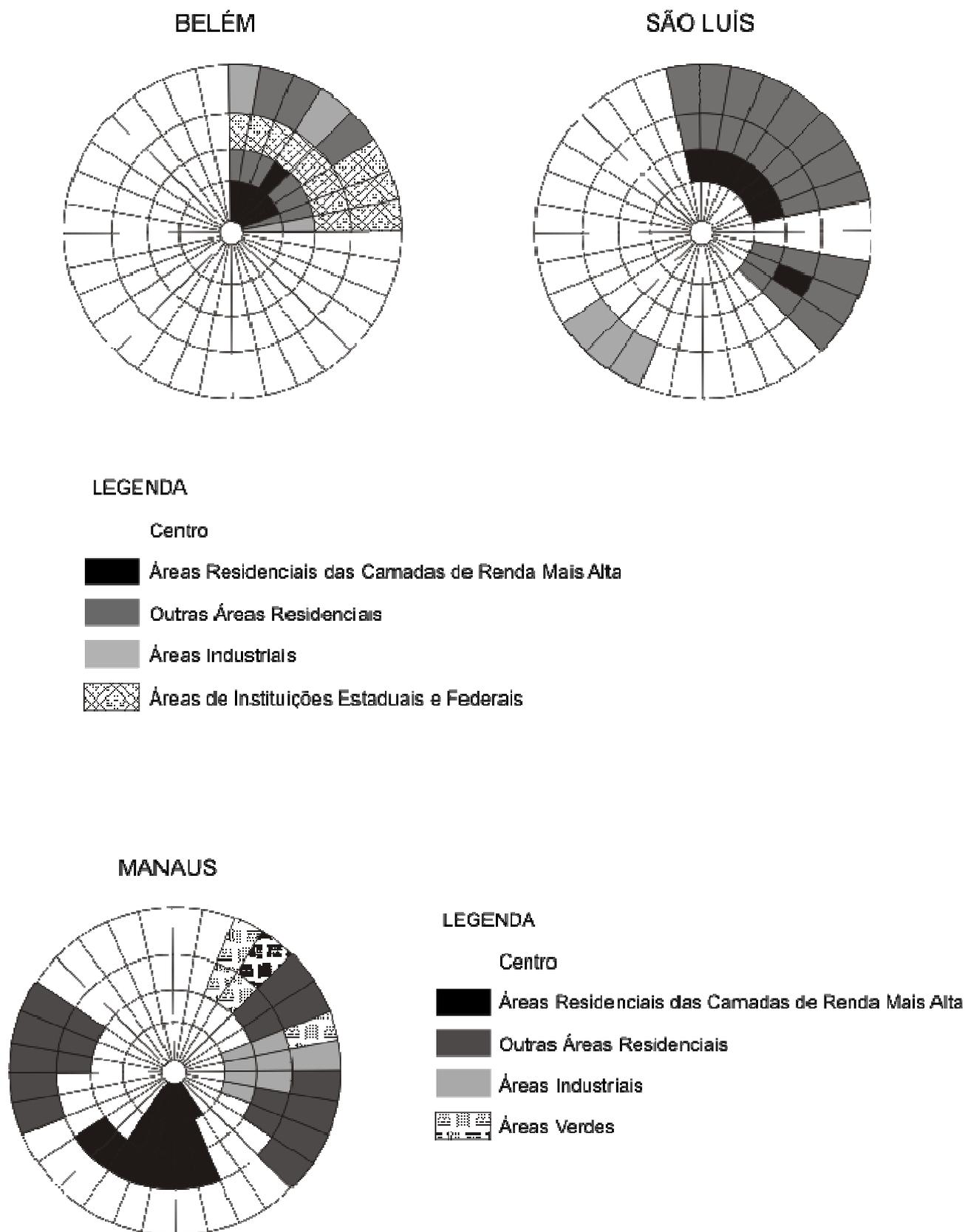
combinado aos movimentos mais intensos de migração da força de trabalho advinda do encerramento do período de construção das obras condicionou a estrutura metropolitana dispersa de Belém.

Em Manaus, a metropolização foi induzida de forma mais direta, em virtude da implantação de uma Zona de Comércio combinada com um Polo Industrial moderno, elementos que dinamizaram a urbanização mais intensa da Amazônia ocidental, até então estabilizada no pós-período da economia gomífera. O núcleo industrial e as atividades comerciais propiciaram o estabelecimento de uma estrutura metropolitana compacta, ao menos até o presente momento em Manaus.

Em São Luís, a combinação da chegada de empreendimentos logísticos de grande porte com as frentes de trabalho advindas do interior da Amazônia oriental, foram os elementos que possibilitaram a estruturação de um espaço metropolitano recente. A concentração dos grandes objetos logísticos no interior da cidade de São Luís aponta para a concentração de capitais e população ainda na cidade. Mas o empobrecimento de boa parte da população e a valorização imobiliária induzem ao menos a uma tendência de conurbação com os municípios mais próximos.

Esses condicionantes regionais atuam em conjunto com as outras condições de estruturação do espaço metropolitano, mas podem ser visualizadas através do perfil de assentamentos humanos, de alta ou baixa renda, da ocupação de tipo industrial, da lógica da circulação que essas cidades promovem e que articulam não somente o espaço intraurbano da metrópole, mas conectam todo o entorno sub-regional ao qual estão relacionadas, sendo, portanto, produto, condição e meio dessas realidades regionais. Um modelo simplificado de observação dessas estruturas diferenciadas pode ser visualizado na figura 12.

Figura 12 – Belém, Manaus, São Luís: estruturas metropolitanas comparadas.



Em segundo, as três metrópoles apresentam um perfil de segregação socioespacial, embora não se possa, de forma alguma, afirmar que essa é uma particularidade amazônica. Novamente, a periferização aparece como um elemento definidor da estrutura metropolitana das três referências analisadas, mas também de formas distintas.

Em Belém, a periferização configura uma malha mais dispersa em virtude da tendência de ocupação de áreas mais distantes pelas populações de baixa renda. Em Manaus, a periferização é basicamente interna ao Município, mas, mesmo assim, localizada na periferia distante (setor norte) da metrópole. Já em São Luís, embora não se possa falar em dispersão nos mesmos níveis que se identifica em Belém, a tendência é de periferização para os municípios que compõem a metrópole, já nos limites de São Luís.

Em terceiro, são aglomerações basicamente mononucleadas. Aqui, identifica-se um padrão de semelhança, pois quando se consideram os perfis das metrópoles, constata-se que seguem um padrão de expansão a partir do centro, o que revela o tipo de ocupação de suas elites em torno das áreas mais bem servidas de equipamentos e serviços urbanos. Essa tendência à manutenção da centralidade metropolitana tem, inclusive, feito com que o solo urbano seja cada vez mais densificado nas áreas centrais e pericentrais, com maior intensificação da verticalização nessas cidades.

Essa alta exploração das áreas centrais explica, de certa forma, porque até o presente momento não se configuram subcentros de comércio e serviços estáveis que sejam vetores de expansão da dinâmica metropolitana, mesmo quando há estímulos do Estado para a constituição de subcentros. Como visto nos exemplos de Belém e Manaus, estímulos de descentralização de serviços não são consolidados facilmente, exatamente porque as classes de mais alta renda ainda mantêm a preferência pelo centro.

Ainda assim, em período mais recente, essas três metrópoles têm sido objeto de novos produtos imobiliários de grande porte, destinados às classes de alta renda, o que revela uma tendência de expansão do espaço metropolitano, que é a sua suburbanização. Esses empreendimentos geralmente estão localizados fora das áreas centrais, mas com caráter “fechado”, na forma de condomínios exclusivos, do qual o “Alphaville” é o maior exemplo. Nesse aspecto, pode-se identificar uma tendência à suburbanização, ainda não totalmente consolidada nessas metrópoles, mas que não correspondem necessariamente a subcentros, posto a lógica de enclave desses empreendimentos recentes. O padrão de localização desses empreendimentos fora do núcleo metropolitano conforma, nessas metrópoles, um cenário de fragmentação do espaço por meio da proliferação das arquiteturas de segurança nas cidades:

A organização do espaço urbano, em especial o metropolitano, vem passando por um processo de reestruturação socioespacial justificada pela produção de “novos produtos” imobiliários que, em sua maioria, se apresentam na forma de condomínios e loteamentos fechados. Esses empreendimentos de maneira geral se caracterizam por espaços fechados para a rua. Eles vêm conformando uma nova divisão social do espaço que via produção residencial proporcionam, por um lado, a autossegregação, e, concomitantemente, impõem a segregação no espaço (ZANOTELLI; FERREIRA, 2011, p. 02).

Os empreendimentos seguem essa tendência, embora contraditoriamente, do ponto de vista da paisagem e do *marketing*, apresentem a ideia de cidade associada à ideia de “natureza” e a representações sobre a Amazônia.

Assim, realidades metropolitanas diferenciadas são desenhadas, embora inseridas em um mesmo contexto regional. As diferenciações sub-regionais demonstram como são problemáticas para a gestão territorial a organização de um padrão único de planejamento metropolitano, especialmente quando pensados externamente à realidade que buscam intervir.

A partir da compreensão das formações diferenciadas dessas metrópoles, parte-se para a análise das principais políticas metropolitanas de planejamento e gestão que são propostas em cada uma dessas realidades regionais, de forma a relacionar tais políticas às suas particularidades internas, identificando a existência de possibilidades de planejamento e gestão metropolitanos que percebam e expressem esse caráter diferenciado das metrópoles amazônicas.

**5. TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO NAS REGIÕES
METROPOLITANAS DA AMAZÔNIA**

Os capítulos anteriores focaram a relação das metrópoles de Belém, Manaus e São Luís com suas respectivas sub-regiões, Amazônia central, Amazônia ocidental e Amazônia oriental, e a identificação das estruturas intraurbanas desses aglomerados metropolitanos.

Essa análise serve como base para a comparação dos tipos de políticas de planejamento e gestão⁵³ que estão presentes nas metrópoles regionais. Compreendendo que tais políticas estão dentro de um pressuposto técnico e político das representações espaciais⁵⁴ do Estado em relação ao espaço, busca-se verificar a sintonia entre os perfis das metrópoles observadas nos capítulos precedentes e a metrópole institucionalizada, ou seja, compreender o processo de constituição das aglomerações, como espaços metropolitanos, e as modalidades de planejamento e gestão aos quais estão relacionadas. Para tanto, é importante destacar as diferenças temporais na constituição dos instrumentos de planejamento e gestão analisados para as três metrópoles.

5.1 O planejamento e a gestão nas metrópoles amazônicas: realidades diferenciadas em perspectiva

Do ponto de vista histórico, a criação de áreas metropolitanas, do qual a criação da Região Metropolitana de Belém é o exemplo de referência para a Amazônia no início dos anos 1970, constituiu parte de uma estratégia geopolítica de integração e desenvolvimento do território nacional. Partia-se da premissa de que o conjunto hierarquizado de cidades, funcionalmente interdependentes, representava um recurso básico para atender à realização de metas comuns e a princípios de equilíbrio do sistema (DAVIDOVICH, 2004).

A criação de áreas metropolitanas, prioritárias para a execução de políticas de desenvolvimento urbano, sob controle federal, estava associada a um conjunto de diretrizes que apontavam as grandes cidades como focos principais da manutenção do regime político.

⁵³ Aqui cabe uma importante consideração. Para os objetivos propostos nesta tese, o olhar analítico da execução do planejamento e da gestão nas metrópoles irá privilegiar a atuação do Estado na implementação dessas políticas. Isso não quer dizer que não se reconhece a importância da ação de diversos agentes na produção do espaço metropolitano e na sua influência nas políticas de planejamento e gestão. Como exemplo desses agentes temos o capital imobiliário, os empresários do setor de transporte e os agentes sociais excluídos. Entretanto, tendo em vista os objetivos delimitados, a análise privilegia o Estado e as suas escalas político-administrativas. Para estudos sobre a ação desses agentes citados, Trindade Júnior (1998), analisa o papel dos agentes sociais excluídos na rede de agentes de produção do espaço urbano em Belém. Ventura Neto (2012), retrata como o capital imobiliário em Belém, em associação com capitais nacionais e globais, amplia a malha urbano-imobiliária e reestrutura o espaço metropolitano. Mercês (2005), caracteriza a atuação dos empresários do setor de transportes urbanos na produção do espaço metropolitano em Belém.

⁵⁴ As representações espaciais, segundo Oseki (1996, p. 110), referem-se ao “espaço concebido, produto do saber, um misto de ideologia e conhecimento, o espaço da ciência parcelar, da técnica, do planejamento territorial, do tecno-urbanismo. O espaço da ordem, do progresso, da luz e da razão: espaço das plantas, dos cortes e das fachadas”.

Diferentemente desse contexto, a criação de regiões metropolitanas em Manaus e São Luís, ocorre em um período distinto e em contraposição ao modelo da década de 1970. O novo marco normativo de política urbana pós-Constituição de 1988, permitiu que não mais se associasse as áreas metropolitanas a projetos nacionais. Ao contrário, priorizava-se a autonomia política e econômica das cidades e seus espaços institucionais, que por conta da organização territorial e política brasileira estão vinculadas às sedes municipais.

O período entre o final do regime civil-militar e a consolidação da democracia na Nova República⁵⁵ acabou sendo o momento de mudança nos formatos e diretrizes das políticas urbanas. A característica centralizadora, hierárquica, coercitiva e simétrica, vinculadas àquele período, foram substituídas por iniciativas descentralizadas, fragmentadas e voluntaristas.

Do ponto de vista da organização, as mudanças possibilitaram a descentralização de poderes e o estabelecimento de regiões metropolitanas passou a ser de competência das esferas estaduais de governo, retirando da esfera federal o monopólio das ações políticas metropolitanas. Indo ao encontro disso, no plano local, as políticas urbanas passaram, cada vez mais, a ser conduzidas pelos municípios, com o plano diretor urbano como principal instrumento de planejamento. A condução da mudança na política urbana gerou um conflito entre o modelo do passado e as diretrizes do presente. A retórica municipalista, em contraponto às tendências centralizadoras e à problemática da diversidade administrativa – já que, no caso brasileiro, as metrópoles são formadas por várias municipalidades –, geraram dificuldades quanto à permeabilidade do planejamento e da gestão urbana entre as malhas municipais oficialmente definidas. Isso ocasionou a dificuldade em estabelecer mecanismos de execução de planejamento e de gestão nos aglomerados metropolitanos. Conduzidos pela esfera estadual, a partir da década de 1990 praticamente o único instrumento de política para os aglomerados foi a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, em modelo semelhante as que haviam sido criadas no passado.

Particularmente na Amazônia, isso se refletiu na criação de entidades metropolitanas, que, em sua maioria, foram institucionalizadas nos anos 2000. Um dos objetivos dessas entidades (ainda que não explicitamente declarado) é o maior acesso aos recursos destinados a essas áreas. Assim, a criação de regiões metropolitanas como forma de inserção das cidades da região nos circuitos de financiamentos advindos da esfera federal, tem-se espalhado.

⁵⁵ A “Nova República” é o período político iniciado após a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985). Usualmente considera-se o ano de 1988 como início desse período, posto que nesse ano, é promulgada uma Constituição de caráter democrático que consolida as instituições republicanas do Estado brasileiro. O adjetivo “nova” é utilizado para desassociar o novo período da “República Velha”, iniciada no fim do Império em 1892 e finalizada em 1937, com a instauração do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Quadro 8 - Amazônia: institucionalização de regiões metropolitanas.

Região Metropolitana (sigla do estado)	Municípios	Instrumento e ano de criação	Critério de criação
Região Metropolitana de Belém (PA)	Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Castanhal.	Criada em 1973 pelo governo federal através da Lei Complementar Federal Nº 014. Após a redemocratização obteve reconhecimento em 1995 com a Lei Complementar estadual Nº 027.	Os municípios da Região Metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de obtenção de financiamentos e empréstimos.
Região Metropolitana da Grande São Luís (MA)	São Luís, Alcântara, Paço do Lumiar, Raposa São José de Ribamar, Bacabeira, Rosário.	Lei estadual Nº 69 de 2003, como nova redação à Lei 038/1998, que dispõe sobre o tema da criação de regiões metropolitanas no Estado do Maranhão.	Planejamento dos serviços de interesse metropolitano: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento, uso do solo; transporte e sistema viário; recursos hídricos e controle da poluição ambiental; habitação; saúde e educação; definição dos limites municipais; regularização fundiária; produção e abastecimento; proteção do patrimônio cultural; turismo regional.
Região Metropolitana de Macapá (AP)	Macapá, Santana e Mazagão.	Lei Complementar estadual Nº 021/2003, como complemento ao Plano Diretor Sustentável do Estado do Amapá.	Não discriminado no Projeto
Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (MA)	Imperatriz, João Lisboa, Senador La Roque, Buritirana, Davinópolis, Governador Edison Lobão, Montes Altos e Ribamar Fiquene.	Lei Complementar Estadual Nº 089/2005	Integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
Região Metropolitana da Capital (RR)	Boa Vista e Cantá	Lei Complementar Estadual Nº 130/2007	Proporcionar aos moradores serviços comuns com os mesmos custos operacionais; ofertar serviços em igualdade de condições; destinar locais comuns para oferta dos serviços equivalentes; e racionalizar investimentos comuns para oferta dos serviços sem duplicação de investimentos ou locais de oferta.
Região Metropolitana Central (RR)	Caracará e Iracema	Lei Complementar Estadual Nº 130/2007	
Região Metropolitana do Sul do Estado (RR)	São Luiz, Caroebe e São João da Baliza	Lei Complementar Estadual Nº 130/2007	

Região Metropolitana de Manaus (AM)	Manaus, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Itacoatiara, Manacapuru.	Lei Complementar Nº 052 de 2007, em caráter de urgência pelo governo estadual e aprovada pela Assembleia Legislativa.	Organização, planejamento e execução de funções e serviços que atendam a mais de um Município: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento, transporte coletivo intermodal, distribuição de gás canalizado; utilização integrada dos recursos hídricos.
Região Metropolitana de Santarém (PA)	Santarém, Belterra, e Mojuí dos Campos.	Lei Complementar estadual Nº 079/2012. A proposta foi uma resposta a pressões por questões de fragmentação do território para criação do Estado do Tapajós.	Viabilizar a integração regional por meio da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum aos municípios.
Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (MT)	Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio de Leverger.	Lei Complementar Estadual Nº 259/2009.	Agrupamento de municípios vizinhos, integrantes do mesmo complexo geoeconômico e social com características de conurbação, que possuam vínculos socioeconômicos e deslocamento permanente da população entre as cidades por exigência de acesso a trabalho, educação, emprego e saúde, por exemplo.
Região Metropolitana de Palmas (TO)	Palmas Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia.	Lei Complementar Estadual Nº 2824/2013	Promoção do planejamento regional, desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

Fonte: Tiago Veloso dos Santos (2015).

É importante dizer que, se por um lado, as características metropolitanas se reproduzem em espaços distintos do território, com diferentes padrões de configurações socioespaciais, como no caso amazônico, isso não quer dizer necessariamente que todas as regiões metropolitanas criadas correspondam a um aglomerado metropolitano, conforme caracterizado nesse trabalho.

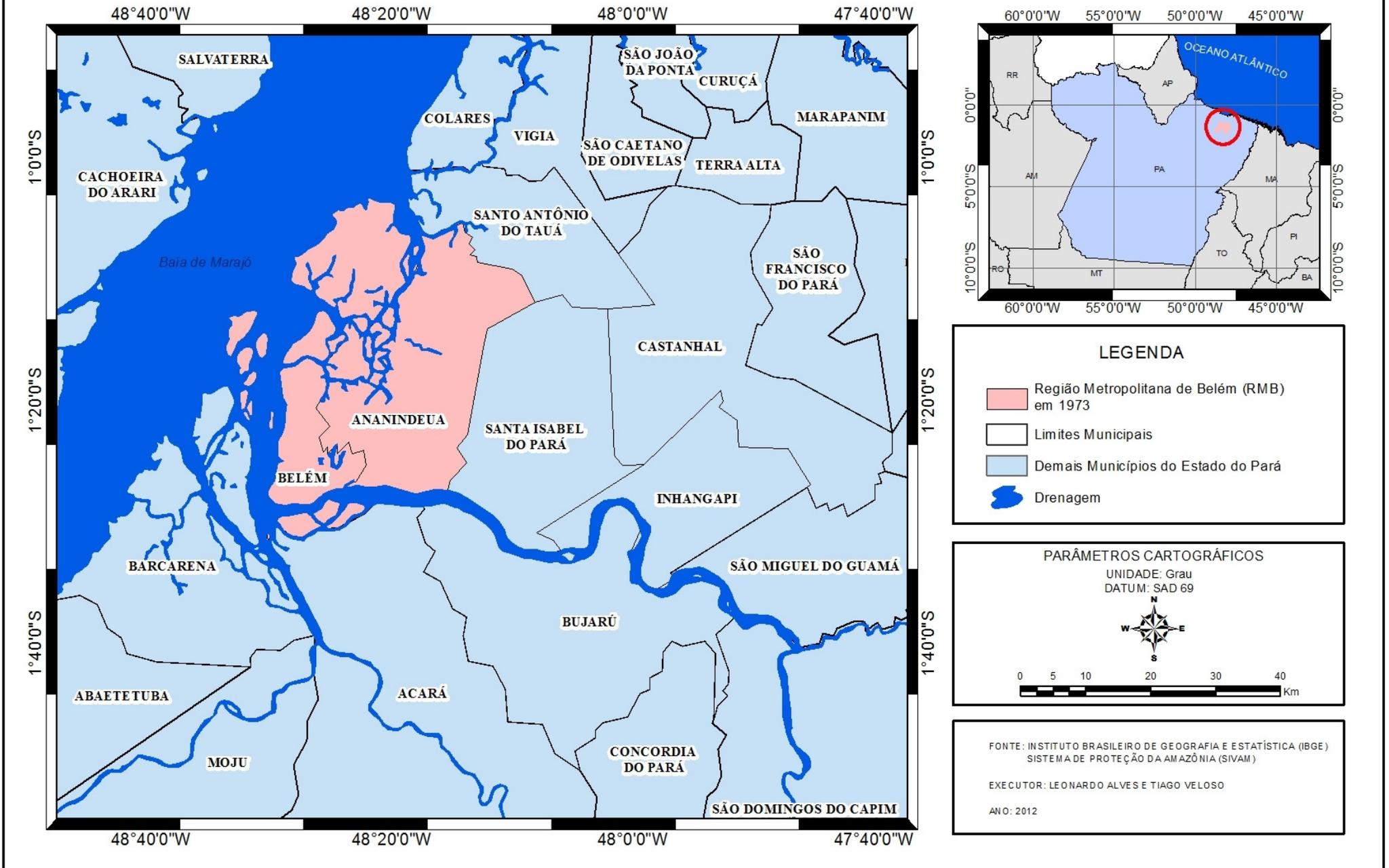
Tomada como uma das estratégias atuais de desenvolvimento de algum tipo de política urbana, a institucionalização de regiões metropolitanas passa a ser um elemento de compreensão do tipo de política de planejamento e gestão pensada para esses espaços. Caracterizar o modelo de governança dessas metrópoles é o objetivo deste capítulo, que se estrutura na análise da institucionalização de unidades territoriais para a gestão. Nesse caso, propõe-se verificar as origens e transformações nos formatos das políticas de planejamento e gestão para as aglomerações de Belém, Manaus e São Luís, identificando o modelo ao qual estariam vinculadas e compreender de que forma podem ser verificadas correlações entre a estrutura dessas metrópoles e sua organização em termos de planejamento e gestão espacial.

5.2 – Belém: rupturas institucionais nas políticas de planejamento e gestão

Em Belém, a consolidação de uma região metropolitana ainda nos anos 1970 (mapa 14), estava relacionada à condição de Belém como a cidade mais importante da Amazônia, elemento decisivo para a sua inclusão no rol das metrópoles brasileiras definidas politicamente em Brasília. De acordo com o contexto da época, de implantação da Região Metropolitana de Belém (RMB), a organização política autoritária viabilizava acordos que nem sempre eram previstos por um marco legal. Assim, diferentemente de outras regiões metropolitanas, em Belém não houve a criação de um órgão de coordenação metropolitana investido de competências técnicas e políticas para o planejamento das ações integradas.

A Companhia de Administração e Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém (CODEM), responsável pelas respostas às demandas de caráter metropolitano, foi criada no âmbito exclusivo da Prefeitura de Belém, com objetivos de ordenamento sociopolítico e econômico da área metropolitana, através da elaboração de planos e projetos pautados no relacionamento entre os poderes estadual e federal.

Mapa 14 – A Região Metropolitana de Belém (1973)



Assim, embora a orientação dos planos e projetos, a partir daquele momento, tornasse a dimensão metropolitana escala obrigatória para a solução de problemas da Grande Belém, as competências da CODEM tinham vinculações estritamente relacionadas aos problemas da capital, e não de seu espaço metropolitano.

Por outro lado, o contexto político centralizador favoreceu a operacionalização de um sistema de gestão em que instâncias, para além da escala municipal, tomavam as principais decisões na região metropolitana. Era a instância estadual – o governo do Estado do Pará –, quem de fato planejava o espaço metropolitano a partir de uma perspectiva nem sempre relacionada às demandas sociais, conforme análise da época sobre a atuação do planejamento e participação da CODEM:

Somente em 1970, com a criação da CODEM é que se estabelece uma prática de planejamento sistematizado. Até então, a ação do planejamento urbano integrado, voltado à ordenação dos espaços e a gerência dos diferentes setores da economia, tinha-se manifestado somente através de trabalhos de caráter acadêmico (PARÁ, 1980, p. 20).

Esse momento consolidou um sistema de gestão que foi institucionalizado em 1975 com a normatização do Sistema Estadual de Planejamento, no âmbito do governo do Estado do Pará, sob coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), que passou a ter a função da gestão metropolitana, articulada politicamente aos dois conselhos que permitiam algum tipo de participação no processo decisório de planejamento metropolitano, o Conselho Consultivo (Consul) e Conselho Deliberativo (Conbel)⁵⁶. Para Pinheiro et al. (2013a; 2013b) esse movimento era reflexo do que acontecia na escala federal, na qual:

após a criação das RMs, o governo federal, em 1974, implantou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas, para elaborar e gerenciar as políticas públicas metropolitanas de forma integrada. Por sua vez, o governo do estado do Pará criou, em 1975, o Sistema Estadual de Planejamento, anexado à então Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), tendo como competência criar políticas públicas de desenvolvimento local, municipal e

⁵⁶ O conselho deliberativo era constituído pelo representante do governo do Estado (o próprio governador); por um representante da capital, indicado a partir de lista tríplice submetida ao governador; por um representante dos demais municípios, neste caso apenas Ananindeua, indicado pela comunidade do Município de modo autônomo; e um da sociedade civil, na pessoa de um militar que servia de interlocutor local do regime político em vigor. Esse conselho não trabalhava com regularidade, mas era uma instância obrigatória para a aprovação de estudos e projetos metropolitanos. O conselho consultivo era composto por três membros, que não tinham voto, e não existia articulação entre os diversos segmentos das políticas públicas para a proposição de estratégias de ação baseadas na experiência e realidade locais. A falta de regularidade nas reuniões dos conselhos era um problema, ocasionando a não implementação de planos ou mesmo a proposição de ações articuladas a serem desenvolvidas pelos municípios. A prefeitura de Ananindeua tinha poder de decisão, mas não dispunha de quadro técnico que pudesse desenvolver as tarefas de planejamento, dificultando a interlocução entre os dois municípios (LISBOA JÚNIOR, 2008, p. 30).

metropolitano, por meio de uma Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (CODEURB), posteriormente extinta, sem que nenhum órgão específico responsável pelas diretrizes e pela gestão desta RM tenha sido criado, sendo estas responsabilidades atribuídas a diversas instituições, de acordo com cada gestão governamental (PINHEIRO et al, 2013, p. 55).

Assim, de certa forma, com esse formato, a gestão metropolitana da RMB passou a conviver com dois atores. De um lado as ações realizadas a partir da CODEM, pensadas exclusivamente para o território municipal. Por outro, o governo estadual viabilizava a criação do Sistema Estadual de Planejamento, mais articulado aos programas de Brasília.

A partir de então a SEPLAN assumiu definitivamente a coordenação da gestão metropolitana, mantendo a CODEM como uma espécie de braço executivo no plano municipal. Durante esse período, foram tomadas providências relativas ao planejamento e sistematização de informações do espaço metropolitano, a partir das quais foram traçadas as diretrizes das políticas setoriais de saneamento, transportes e habitação, executadas no período posterior – 1983 a 1986 (LISBOA JÚNIOR, 2008).

Apesar do processo de metropolização, a conurbação ainda não unificara as duas cidades (Belém e Ananindeua) a ponto de existir uma única identidade por parte da população; ao contrário, as atitudes em relação à vida urbana nas duas cidades, assim como as formas de controle urbanístico, eram distintas, e o impacto das ações desenvolvidas pela CODEM em Ananindeua era mínimo, restrito aos problemas a ser enfrentados em futuro próximo (água, transporte, disposição de resíduos).

A reflexão sobre esse período destaca a existência de uma política de desenvolvimento nacional orientadora da questão metropolitana que definia linhas gerais, mas não atendia a particularidades relativas à condição amazônica, por exemplo, a proporção de população urbana e rural muito abaixo da média nacional para áreas metropolitanas.

Em 1980, Belém detinha 88,33% de população urbana. Ananindeua, em contraponto, apenas 10,40%. Em conjunto, menos de 50% da população podia ser considerada urbana, o que contradiz, ao menos no plano estatístico, a condição metropolitana quando comparadas a outras metrópoles nacionais. Tamanha generalização era agravada pela falta de definição da política estadual de desenvolvimento urbano e pela prática de subordinação de problemas de ordem estrutural – fossem de cunho físico ou social – às ações pontuais e mesmo clientelistas.

As políticas estaduais deveriam preencher lacunas deixadas pelos principais programas federais, que, ao serem implementados na Amazônia, não contemplavam as dinâmicas regionais. Entretanto, nesse mesmo período, intensificava-se a exploração mineral e a implantação de grandes obras de infraestrutura no Estado do Pará, vinculadas a uma escala

regional e a uma grandeza de investimento que tornaram o problema urbano e metropolitano secundário. Nessa ocasião, a participação do governo estadual do Pará no conselho deliberativo de órgãos de abrangência regional, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), não foi utilizada de modo a apoiar as questões urbanas e metropolitanas, através, por exemplo, do acompanhamento de políticas de subsídios e incentivos praticadas por aquele órgão. Perdeu-se, assim, a oportunidade de provocar respostas adequadas para as especificidades amazônicas por meio de políticas e investimentos públicos.

Todavia, em que pese a fragilidade do aparato estadual de planejamento e gestão, diversas ações foram realizadas, destacando-se a elaboração dos grandes planos metropolitanos dos anos de 1970 e 1980, período em que se concentraram as atividades de planejamento da RMB e são elaborados planos metropolitanos, os chamados Planos Compreensivos da Grande Belém, conforme o quadro 9, que foram uma modalidade de planejamento bastante utilizada no urbanismo brasileiro nas décadas de 1970 e 1980 (LAMARÃO CORRÊA, 1989).

Em termos de novas possibilidades de configurações do espaço metropolitano de Belém, os planos tentaram viabilizar modelos de desconcentração de serviços, fato que ficou exposto no terceiro plano compreensivo, o Plano de Estruturação Metropolitana com a tentativa de viabilizar uma “descentralização concentrada”. A ideia era criar subcentros no conjunto do espaço metropolitano, de maneira a descompactar a Primeira Léngua Patrimonial. Na prática, entretanto, apenas os novos assentamentos residenciais foram alocados para a Área de Expansão, que pretendia descongestionar a Área Central, o mesmo não acontecendo com empregos, comércio, serviços e estrutura viária, conforme já falado anteriormente (TRINDADE JÚNIOR, 1998).

Quadro 9 - Planos Compreensivos da Grande Belém

PLANOS/ELEMENTOS CARACTERIZADORES	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE BELÉM (PDGB)	PLANO DE DIRETRIZES METROPOLITANAS (PDM)	PLANO DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PEM)
ELABORAÇÃO	Desenvolvimento e Sistemas S/A	CODEM	Geotécnica S/A
PERÍODO	1974-1976	1976-1977	1979-1981
BASE TEÓRICA	Funcionalista	Funcionalista, mantém estrita vinculação com o PDGB.	Eclética: apresentou-se como “histórico-estrutural”.
ESTRUTURA METODOLÓGICA	Roteirização adotada pelo Serfhau para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados.	Composta de diagnósticos, diretrizes e projetos/programas. Apresentou melhor estruturação ao evitar as superposições do PDGB, mas apresentou setorização semelhante.	Etapas de elaboração: levantamento de informações, análise e diagnóstico, projeção de variáveis, formulação de futuros, definição de estrutura metropolitana, simulação de usos, equacionamento de programas e projetos.
HABITAÇÃO	Limitou-se a dizer que “seria preciso criar condições para que a população moradora de ‘baixadas’ continuasse residindo próximo aos locais de trabalho”.	Embora o PDM levante questões relevantes à temática habitacional, não as aprofunda, remetendo o tratamento sistemático a estudos posteriores.	Formulou propostas como incentivo a loteamentos populares e leis de usos do solo. Apesar do avanço no tratamento da questão, apresentou elevado grau de idealização em relação às condições econômico-políticas.
INSTRUMENTAÇÃO DO PLANO	Limitou-se a trabalhar com mecanismos tradicionais, como Lei de Zoneamento, Código de edificações e Código de posturas.	Restringiu-se à listagem de programas e projetos, a maioria sugestões referentes a estudos, pesquisas, formulações de planos, avaliações e complementação do PDGB.	Além das normatizações, apresentou o fundo de terras, para que o poder público pudesse intervir de forma mais efetiva na produção do espaço urbano. Todavia, não foi implementado, em função de pouca precisão de formulação.
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	O contexto autoritário e a base teórica inconsistente repercutiram em metodologia problemática, com setorização analítica e projetiva, que redundou em projeções superficiais e distorcidas.	Estruturado metodologicamente, padeceu dos mesmos problemas do PDGB por ter sido elaborado quase no mesmo contexto sociopolítico e, ainda, ter base nas formulações do PDGB. Como seu antecessor, fracassou na abordagem compreensiva.	Formulado no contexto da transição, avançou no entendimento do planejamento urbano, fato que repercutiu no tratamento dialético de suas análises. As inovações resultaram, entretanto, em fracasso, que pode ser atribuído tanto ao contexto de transição quanto às carências de conhecimentos dessas inovações.

Fonte: Lamarão Corrêa (1989); Veloso (2010).

Organização: Tiago Veloso dos Santos.

Essas características eram semelhantes às que estavam ocorrendo em outros espaços metropolitanos no Brasil, identificadas por Lopes (2006) como constituintes do modelo de coerção simétrica adotado em plano nacional. É também o caso das práticas de planejamento e gestão na RMB, que conta com ampla atuação de esferas do governo federal, tanto no aspecto político-institucional, como na sustentação financeira e do repertório de ações metropolitanas empreendidas. O contraponto correspondente de perda de poder e autonomia política e financeira dos municípios foi também visualizado em Belém.

De fato, apesar da produção tecnoburocrática no período, o planejamento urbano compreensivo ficou restrito a um processo descontínuo de elaboração de planos. O que se observa em Belém até os anos de 1980 é que não foi possível o estabelecimento de uma política que viabilizasse o avanço do planejamento em relação ao atendimento estrutural de problemas metropolitanos ou que garantisse a articulação setorial proposta no âmbito federal. Tais lacunas favoreceram a ação “espontânea” e contínua do setor privado e a ação fragmentada do setor público.

Esses elementos conjunturais, associados ao contexto estrutural de ocaso do regime autoritário civil-militar, em última instância promotor desse modelo de planejamento e gestão, conduziram ao desmantelamento do mesmo modelo em conjunto com o processo de redemocratização. Abre-se, portanto, um período de formulação de possibilidades distintas de planejamento e gestão em âmbito nacional, e, por conseguinte, para a Região Metropolitana de Belém.

O encerramento do período de planejamento centralizado para as regiões metropolitanas acompanhou, assim, o término do regime civil-militar brasileiro. A normatização de uma nova forma de organização das regiões metropolitanas, com a incumbência dos governos estaduais como principais responsáveis por essas áreas, teve impacto direto na Região Metropolitana de Belém, que é novamente viabilizada, mas agora em escala estadual, em 1989, com a promulgação da Constituição do Estado do Pará, no capítulo IV, que trata da organização regional do Estado:

Art. 50. A organização regional tem por objetivo:

§ 2º O Estado poderá, mediante lei complementar, instituir **regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por grupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

§ 3º Os Municípios que integrarem grupamentos previstos neste artigo, não perderão nem terão limitada sua autonomia política, financeira e administrativa. (PARÁ, 2008, p. 22)

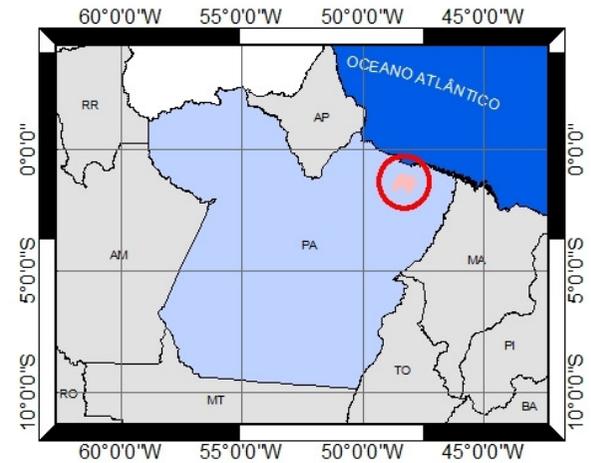
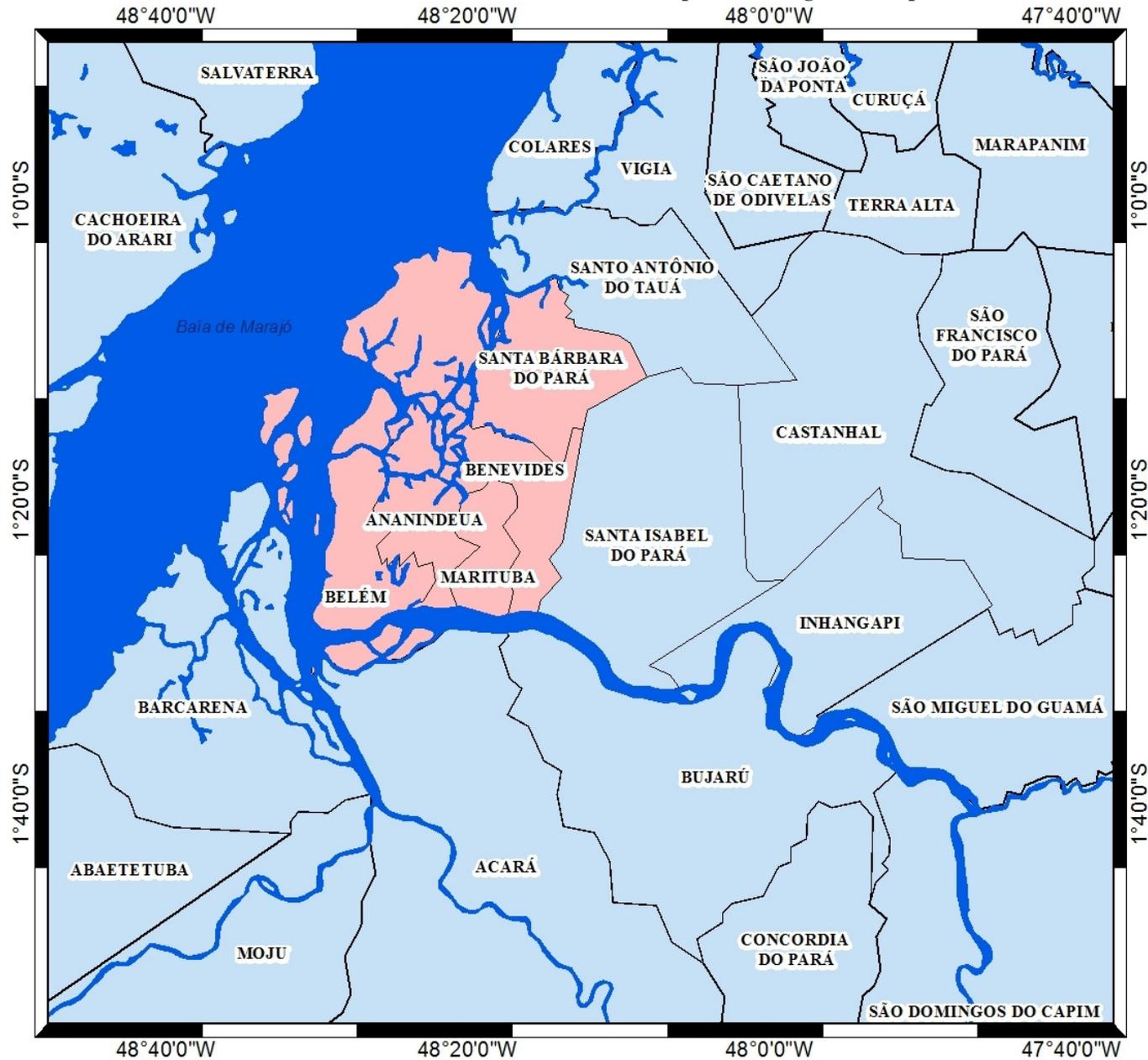
Entretanto, apesar de inserida na constituição estadual e, por conseguinte, na política regional do Estado do Pará, o período de praticamente uma década (1988-1995) após a promulgação da constituição estadual, é marcado pela ausência de uma regulação clara para a Região Metropolitana de Belém. De fato, somente em 1995 viabilizou-se uma nova conformação para a RMB, com a sua ampliação decorrente da inclusão de três novos municípios – Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará –, ampliando significativamente a RMB em termos organizacionais. A lei complementar n. 27:

Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências.
Art. 1º - Fica criada, consoante o disposto no art. 50, § 2º, da Constituição Estadual, a Região Metropolitana de Belém, constituída pelos Municípios de:
I - Belém;
II - Ananindeua;
III - Marituba;
IV - Benevides;
V - Santa Bárbara;
(PARÁ, 2008, p. 01)

Essa nova composição da RMB na primeira metade da década de 1990 não contribuiu imediatamente para a proposição de novos mecanismos que possibilitassem políticas de abrangência metropolitana. A ampliação através da inclusão de três novos municípios (Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará), deu-se em parte motivada pela fragmentação do espaço municipal de Ananindeua e a criação de novos municípios⁵⁷. A nova composição da RMB, instituída e ampliada nos anos 1990, pode ser observada no mapa 15:

⁵⁷ Os três municípios que passam a compor a RMB em 1995 foram constituídos a partir de fragmentações territoriais nos anos 1990. Marituba, antiga vila operária surgida com a Estrada de Ferro Belém-Bragança (1883), ficou na circunscrição dos Municípios de Ananindeua e Benevides. Sua constituição em Município se deu a partir do desmembramento de Benevides em 1993, sendo instalado oficialmente em 1997. Benevides, originário da Colônia Agrícola de Benevides, surgida em 1861, na área de influência da Estrada de Ferro Belém-Bragança constituiu-se Município a partir dos distritos de Benevides, Engenho Araci e Benfica (desmembrados de Ananindeua) e de parte do distrito-sede de Santa Isabel do Pará. Santa Bárbara do Pará, originário do antigo Engenho Araci, foi constituído em Município a partir do desmembramento de Benevides, sendo oficialmente instalado em 1992 (TRINDADE JÚNIOR, 2002).

Mapa 15 – A Região Metropolitana de Belém (1995)



LEGENDA

- Região Metropolitana de Belém (RMB) em 1995
- Limites Municipais
- Demais Municípios do Estado do Pará
- Drenagem

PARÂMETROS CARTOGRÁFICOS
 UNIDADE: Grau
 DATUM: SAD 69

FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)
 SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA (SIVAM)
 EXECUTOR: LEONARDO ALVES E TIAGO VELOSO
 ANO: 2012

É necessário ressaltar que não apenas o desmonte do sistema estadual foi responsável pela ausência de mecanismos de planejamento e gestão no período posterior à redemocratização e à promulgação das Constituições federal e estadual. Ao longo dos anos 1990 a nova configuração institucional proposta pelo pacto federativo pós-redemocratização mudou as relações entre os entes da federação e promoveram instabilidades políticas entre estados e municípios, na busca por um novo arranjo institucional.

Somando-se a isso, no caso da Região Metropolitana de Belém, ao longo de praticamente uma década houve uma disputa no campo eleitoral-administrativo entre os dois partidos que assumiram a primazia política no pós-redemocratização brasileiro. De um lado o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), governou o Estado do Pará no período de 1995 a 2006 em três diferentes gestões. De outro, o Partido dos Trabalhadores (PT), capitaneou uma frente de esquerda que governou o Município de Belém no período 1997-2005, em duas gestões consecutivas. Ou seja, em um período de tempo similar, partidos políticos distintos, ideologicamente contraditórios e eleitoralmente rivais, com projetos políticos opostos, estavam à frente das duas maiores esferas de intervenção urbana na Região Metropolitana de Belém, o que contribuiu para a falta de maiores condições de mecanismos de coordenação do planejamento e da gestão da metrópole⁵⁸.

Apesar da ausência desses mecanismos, as novas espacialidades produzidas pela reestruturação do conjunto metropolitano foram refletidas ao longo da década de 2000 na elaboração de novas institucionalidades, gerando debates sobre a necessidade da reconfiguração da RMB. Em levantamentos documentais, constatou-se a existência de dois projetos de lei tramitando na Assembleia Legislativa do Estado do Pará que tratavam da mudança da Região Metropolitana de Belém, no sentido de ampliação do número de municípios que a compõem.

O primeiro projeto, apresentado em 2007, pelo então deputado estadual e atual prefeito de Ananindeua, Manoel Pioneiro, do PSDB, propunha uma RMB mais ampla e incluindo a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), com recursos do Fundo de Participação do Estado repassado aos municípios; do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e do Imposto de Propriedade de Veículos Automotores

⁵⁸ Em vários momentos essa oposição administrativa entre o governo estadual e o principal município da Região Metropolitana (Belém), teve como consequência disputas em torno da intervenção espacial na capital. Essas disputas variaram desde querelas judiciais, como no caso da diminuição do repasse dos valores do ICMS no qual a Prefeitura acusou o governo estadual de, através de mudanças no cálculo dos repasses, esvaziar os cofres de Belém e, com isso, minar a capacidade de gestão e investimentos municipais. Essas disputas também se mostravam no plano das concepções distintas de planejamento e de gestão do espaço urbano, como destaca a análise de Amaral (2005), sobre os conflitos das concepções de gestão e planejamento nas intervenções urbanas realizadas pelas duas esferas administrativas, especificamente na orla de Belém.

(IPVA); além de dotações orçamentárias da União, Estado e municípios da área envolvida. O projeto encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. O segundo é o projeto de Lei Complementar nº 02/2001, apresentado pelo então deputado estadual Cezar Colares (PSDB), que visava a incluir o município de Santa Isabel do Pará na Região Metropolitana de Belém, o que acabou ocorrendo no ano de 2010.

De fato, em período mais recente, a RMB assumiu formato mais amplo em relação ao passado, com as demandas de inclusão de novos municípios na sua área institucional. Tais municípios já há algum tempo fazem parte da dinâmica metropolitana, conforme pode ser visualizado no mapa 09, destacando a discrepância entre o que consideramos o espaço metropolitano de Belém a partir de sua dinâmica interna e a Região Metropolitana de Belém, que expressa o espaço concebido para as práticas de planejamento e gestão territorial.

A tendência de expansão institucional no espaço metropolitano de Belém, tendo reflexos na composição da RMB, foi analisada por Trindade Júnior (1998), Cavalcante (2010) e Alves (2011), em virtude de que, desde a década de 1980, observa-se uma tendência ao crescimento dos municípios periféricos das regiões metropolitanas brasileiras, o que evidencia a configuração de uma forma metropolitana que não necessariamente é marcada pela conurbação e pela contiguidade do tecido urbano.

Tal processo pressupõe a existência de uma população metropolitana que se desloca diariamente em direção ao local de trabalho e aos espaços de consumo de bens e serviços. Nesse sentido, há uma mobilidade quase que diária da população entre os municípios metropolitanos, mas principalmente entre a periferia e a área central da metrópole, decorrente da expansão urbana que configura, cada vez mais, novos e precários espaços de assentamentos na periferia distante. Essa dinâmica é visualizada nos municípios que recentemente passaram a fazer parte da Região Metropolitana de Belém, como Santa Isabel do Pará⁵⁹ e Castanhal⁶⁰. A relação entre os espaços de assentamentos desses municípios e o processo de dispersão urbana verificada no âmbito metropolitano, dá-se a ponto de incluí-los

⁵⁹ Cavalcante (2010), tomando Santa Isabel do Pará como referência, analisou os novos espaços de assentamentos de baixa renda existentes em Santa Izabel, e também identificou as dinâmicas e demandas relacionadas ao crescimento populacional e urbano, assim como a necessidade de definir uma política de serviços metropolitanos comuns.

⁶⁰ Alves (2012) busca reconhecer o papel de Castanhal no espaço metropolitano de Belém a partir de três variáveis: a) produção de espaços de moradia, b) produção industrial e; c) acesso a serviços básicos. Utilizando técnicas quantitativas, buscou identificar estatisticamente a intensidade das relações entre a então Região Metropolitana de Belém (RMB) e Castanhal, com intuito de analisar a produção industrial desse Município e sua relação com o processo de dispersão metropolitana. A partir dos dados analisados, Alves (2012) constata que as práticas espaciais urbanas existentes no Município de Castanhal, voltadas aos espaços de assentamentos residenciais, industriais e serviços promovem uma relação de interdependência do Município com a RMB. É necessário considerar que no período de realização da pesquisa, Castanhal passava a compor oficialmente a RMB.

como novas unidades municipais integrantes da RMB. Esses deslocamentos, do ponto de vista da mobilidade do trabalho, estão visualizados e quantificados na tabela 26, que apresenta os municípios de ocupação principal dentro da Região Metropolitana de Belém:

Tabela 26 - RMB: pessoas ocupadas nos municípios na semana de referência, por local de exercício do trabalho principal.

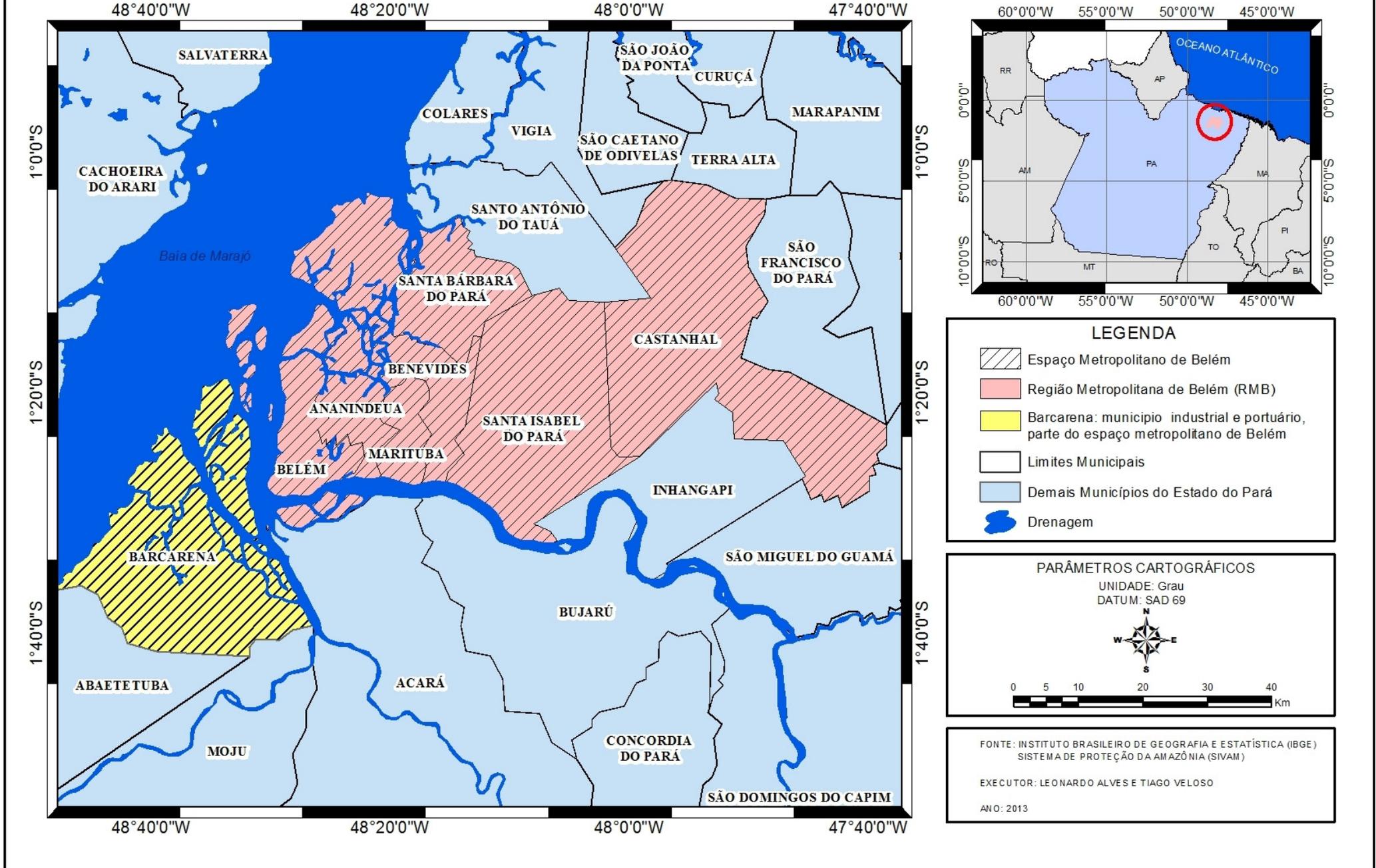
Município e Região Metropolitana	Município de Residência	Outro Município
Belém	567.513	3.352
Ananindeua	123.439	2.537
Marituba	24.349	435
Benevides	13.383	296
Santa Bárbara	19.142	45
Santa Izabel do Pará	4.475	156
Castanhal	62.491	1.270

Fonte: IBGE (2010).

Esse cenário de reestruturação metropolitana para a RMB nos leva a considerar as mudanças na política para as regiões metropolitanas no Brasil (AZEVEDO; MARES GUIA, 2000), que, em contraposição à fase de centralização autoritária, identificada como modelo de coerção simétrica, ficou caracterizada pela hegemonia da retórica municipalista. Essa nova hegemonia localista vai buscar como principal escala de atuação, para as questões do planejamento urbano, a escala local, o que, no caso brasileiro, nos remete à esfera municipal da administração.

Na Região Metropolitana de Belém, que teve um histórico significativo de políticas urbanas de caráter metropolitano, com atuação direta das instituições ligadas às políticas preconizadas pela esfera federal, a mudança logo se fez notar. Um exemplo significativo dessa mudança pode ser percebido no processo de construção de planos diretores para os municípios, que passaram a fazer parte da RMB nos anos 1990.

Mapa 16 – O Espaço Metropolitano de Belém (2015)



Em Belém, que já possuía um plano diretor antes mesmo do advento do Estatuto da Cidade⁶¹, a dificuldade de pensar a metrópole em sua totalidade se manifestava pela própria inexistência de planos diretores nos demais municípios da malha metropolitana formalmente instituída, caracterizando-se assim como um planejamento estritamente municipal para dar conta de questões que não eram apenas municipais. Com a obrigatoriedade de elaboração dos planos, a partir do Estatuto da Cidade em 2001, os demais municípios da RMB, constituíram seus planos diretores (quadro 10), mas a não comunicabilidade entre eles se manteve. Se a competência para legislar sobre a política urbana se coloca em nível municipal, os problemas e a dinâmica metropolitana não obedecem a esses limites, conforme se pode constatar quando se observa a dispersão metropolitana, através, por exemplo, da periferização e crescimento de assentamentos residenciais populares no espaço metropolitano.

Quadro 10 - RMB: Planos diretores

MUNICÍPIO	ANO	ÓRGÃO ELABORADOR	SITUAÇÃO
Belém	1993	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém	Plano Diretor original
Belém	2008	Companhia de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Belém	1ª revisão do Plano Diretor de Belém
Ananindeua	2006	Secretaria de Planejamento Faculdade de Arquitetura UFRJ	Plano Diretor original
Benevides	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor original
Marituba	2007	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor original
Santa Bárbara do Pará	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor original
Santa Izabel do Pará	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor original
Castanhal	2006	Secretaria de Planejamento Municipal	Plano Diretor Original

Fonte: Veloso (2010).

⁶¹ Lei Federal 10.271 de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, referente à política urbana brasileira.

Da mesma forma, a menção a planos de alcance metropolitano no próprio Estatuto não parece dar conta da totalidade metropolitana, limitando-se a políticas de caráter setorial, como a de transporte urbano. No caso de Belém, a responsabilidade de elaborar um plano específico para o setor de transportes na Região Metropolitana ficou a cargo do governo do Estado do Pará.

Se, por um lado, a questão metropolitana parece estar limitada à circulação em face da preocupação central com o transporte urbano – sendo por isso apenas uma questão setorial a ser equacionada –, por outro, as dificuldades de gestão parecem colocar limites à eficácia desse tipo de plano, posto se tratar de um planejamento em que uma esfera de governo (a estadual) concebe o plano, mas cuja ação para seu cumprimento tende a ser delegada principalmente a outra esfera (a municipal). Isso dificulta sobremaneira a gestão urbana de caráter metropolitano, que vai depender da boa vontade e da sintonia dos gestores.

Nesse caso, não há um dispositivo institucional claro que regule essas situações. O Estatuto da Cidade prevê como norma que os municípios que fazem parte de áreas metropolitanas devem por obrigação ter seu plano diretor. Fica implícita no marco legal a necessidade de coordenação e articulação das municipalidades metropolitanas. Entretanto, não é o que se depreende do planejamento e gestão em Belém.

Do ponto de vista concreto, não houve, ao longo das duas décadas pós-redemocratização e estabelecimento da política urbana, nenhum movimento para organizar algum tipo de mecanismo de articulação das esferas da administração em torno do planejamento e da gestão do espaço metropolitano. Os planos diretores municipais não foram, de forma alguma, concebidos para tratar desta questão, ainda que a preocupação com o tecido metropolitano exista, no caso de Belém, ainda assim, apenas do ponto de vista documental, e não na organização de alguma instância política. O grau de cooperação entre as municipalidades da RMB é mínimo, limitado a poucas cooperações técnicas em assuntos setoriais e pouco abrangentes, como pode ser observado no quadro 11:

Quadro 11 - RMB: Cooperações entre os municípios (1990-2014)

ANO	INSTITUIÇÕES / MUNICÍPIOS	TIPO	SETOR / TEMA
1991	Belém e Ananindeua	Protocolo	Definição de limites territoriais entre os municípios de Belém e Ananindeua
2012	Belém e Santa Bárbara	Cooperação Técnica	Ações conjuntas na área de planejamento, gerenciamento e fiscalização do sistema de transporte público de passageiros
2012	Belém e Marituba	Cooperação Técnica	Transporte e fiscalização intermunicipal
2012	Belém / CTBEL – Ananindeua / SEMUTRAN	Cooperação Técnica	Planejamento de Transporte e fiscalização intermunicipal
2013	Governo do Estado do Pará Municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Isabel do Pará	Convênio	Pesquisa e desenvolvimento de técnicas alternativas para o Plano Diretor com gestão consorciada de resíduos sólidos dos municípios da RMB
2013	Ananindeua	Programa (PPA)	Integração à área metropolitana no tratamento da gestão integrada de resíduos sólidos

Organização: Tiago Veloso dos Santos (2015).

A CODEM, anteriormente um braço executivo do sistema de planejamento com atuação municipal, teve seu papel alterado, posto que o próprio sistema de planejamento foi desconstruído. Manteve-se como uma autarquia da Prefeitura de Belém, mas de fato tem atribuições muito menores em termos de planejamento e de gestão do espaço metropolitano, como é explicitado na fala de um de seus servidores:

A CODEM não tem competência para propor algum tipo de planejamento metropolitano, pois desde a Constituição de 1988 cabe ao governo do Estado legislar sobre essas áreas. A CODEM até pode ser responsável por algum tipo de articulação entre estado e prefeitura nas áreas de interesse comum metropolitano, mas agora houve uma volta ao âmbito municipal (*Entrevistado N*, funcionário(a) da Diretoria de desenvolvimento urbano da CODEM, entrevista realizada em 06 de março de 2014).

As cooperações entre os constituintes da RMB também são pouco consideradas pelos gestores entrevistados, mesmo em municípios próximos, como Ananindeua e Marituba. Em Ananindeua, considera-se como cooperação nos últimos vinte anos, apenas o protocolo de estabelecimento de limites e um recente convênio intermunicipal para pesquisas sobre o futuro do saneamento ambiental da Região Metropolitana de Belém.

Em Marituba, do ponto de vista da contiguidade da malha metropolitana, há um cenário semelhante, posto que as informações que os gestores municipais tem sobre a participação do município na RMB, estão basicamente alicerçadas em planos e projetos da esfera estadual, na qual o Município não tem nenhum tipo de colaboração:

Quanto a questão metropolitana, o que eu sei é que aqui pode, deve existir um terminal do BRT (*Sistema de transportes recentemente implantado na RMB*) e um terminal de integração. Mas isso é porque já estão propostos, previstos no plano de transportes da [região] metropolitana. Quanto à participação, por enquanto não temos participado. (*Entrevistado P*, funcionário(a) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Marituba, entrevista realizada em setembro de 2014, grifos do autor).

Quando se considera os municípios mais afastados, o quadro é semelhante, ainda que um pouco mais descoordenado. Em Castanhal, por exemplo, Município que mais recentemente passou a fazer parte da RMB, a inclusão foi um fato que se mostrou alheio à gestão municipal, e, portanto, sem uma estratégia ou objetivo claro que subsidiasse a sua participação na RMB:

A inserção de Castanhal na área metropolitana de Belém partiu do deputado Márcio Miranda, através do Projeto de Lei Complementar (PLC) 03/2009, que altera a Lei 027/1995, e cria a RMB, incluindo a “Cidade Modelo” entre os municípios da região. Não há nenhum acordo ou protocolo firmado por enquanto. (*Entrevistado N*, funcionário(a) da Secretaria Municipal de Planejamento de Castanhal, entrevista concedida em fevereiro de 2014).

Por todos esses elementos, é possível considerar a RMB em um tipo de gestão que Lopes (2006) denomina de voluntarismo sem modelo na condução das políticas, haja vista as práticas de planejamento adotadas no espaço metropolitano de Belém no período posterior a 1988.

O voluntarismo sem modelo na Região Metropolitana de Belém é identificado especialmente pela ausência de algum tipo de coordenação em torno da questão metropolitana. Assim, os municípios construíram seus planos diretores analisando de forma limitada a realidade metropolitana e sem colocar os instrumentos disponíveis na legislação de seus planos diretores para atuar nesse contexto. Nessa realidade, embora a necessidade de cooperação institucional seja latente, até mesmo em virtude dos problemas comuns, em um período de vinte e cinco (1989-2014) tivemos poucas experiências de cooperação institucional desenvolvidas entre os atores, seja o governo estadual ou os governos municipais. Mesmo quando foram constituídas, o foram de maneira descontínua e apenas em questões setoriais. Além disso, as divergências políticas entre as diferentes administrações do Estado e do Município de Belém foram, por um período

significativo de quase uma década, de sérios conflitos, que impossibilitaram algum tipo de atuação conjunta entre os dois mais importantes atores nesse espaço.

Se, em um primeiro momento, a marca das práticas voluntaristas é a crítica e a negação das políticas metropolitanas anteriormente executadas, principalmente ao modelo de coerção simétrica, em um momento posterior as ações executadas nesse espaço são imbuídas de iniciativas de caráter local com ênfase na base territorial municipal e deslocadas de uma análise mais acurada acerca das particularidades do espaço metropolitano. Há uma visão parcial, portanto, da questão metropolitana com perspectiva de focalização territorial e de setorização, seja do ponto de vista da escala de atuação, a municipal, seja do ponto de vista do conteúdo das políticas⁶².

No momento posterior à elaboração da Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado do Pará, de 1989, há um movimento de descentralização de algumas políticas urbanas, que se refletiu na estadualização de parte das políticas metropolitanas, momento em que se optou por um rompimento com os modelos e as práticas de centralização as quais as regiões metropolitanas estavam associadas, ou seja, não havia espaço para reverter a equação centralização + autoritarismo que marcou a institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras (SOUZA, 2008).

No caso da metrópole belenense houve efeitos marcantes do estabelecimento de uma unidade de gestão territorial específica, a Região Metropolitana de Belém, dotada de um corpo técnico-burocrático e aliada a instituições financeiramente influentes (SERFHAU, BNH, SEPLAN, CODEM) compondo o modelo de gestão.

No aspecto institucional, quando instaladas, as regiões metropolitanas foram desenhadas a partir dos já existentes padrões de organização federativa brasileira e, portanto, pouco alterados em termos de mecanismos de cooperação intergovernamental. A força da gestão metropolitana

⁶² Em trabalho anterior, Veloso (2010), demonstra como, na estrutura institucional da política urbana pós-Constituição de 1988, os mecanismos de regulação em nível nacional afirmavam o município como base territorial das políticas, refletindo-se no estabelecimento do Plano Diretor como instrumento de política obrigatório em âmbito municipal. Essa opção teve como consequência direta na Região Metropolitana de Belém uma tentativa por parte dos municípios em planejar o espaço metropolitano a partir da elaboração de seus próprios planos diretores municipais. Essa tentativa não foi bem-sucedida por fatores distintos: a) a continuidade socioespacial da metrópole é precariamente considerada nas políticas municipais, que são pensadas de forma isolada aos limites administrativos dos municípios; b) havia perspectivas de desenvolvimento urbano diferentes, e até mesmo antagônicas nos planos diretores municipais, especialmente entre Belém, Ananindeua e os demais municípios (na época Marituba, Benevides e Santa Bárbara), que pouco dialogavam sobre seu papel no espaço metropolitano; c) a participação social no estabelecimento dos planos diretores municipais foi pequena e de baixa qualidade, o que propiciou um afastamento político dos temas e das práticas do planejamento metropolitano.

estava vinculada à existência de uma robusta carteira de fundos que alimentava os diversos órgãos da política nacional de desenvolvimento urbano e metropolitano. Quando cessaram as fontes de financiamento, devido à crise fiscal dos anos 1980, a gestão metropolitana proposta até então demonstrou inconsistência perante os novos atores surgidos com a redemocratização (MACHADO, 2008).

Ainda assim, o modelo de gestão metropolitana instituído em 1973 teve uma profunda influência nas escolhas que estabeleceram a nova estrutura de gestão da RMB após 1988. A aversão generalizada ao padrão de gestão metropolitana comandada pelo governo estadual incitou atores de diferentes prismas ideológicos a apostar no municipalismo total para a condução dos assuntos metropolitanos. Isso pode ser exemplificado na retirada da CODEM de qualquer etapa de planejamento a partir de então.

A passagem do modelo de gestão metropolitana baseada na coerção simétrica para um voluntarismo sem modelo não se deu de forma tranquila. Houve rupturas no formato de gestão metropolitana adotada até então, com o abandono político e desidratação econômica e financeira da estrutura viabilizada até aquele momento. O quadro 12 apresenta uma síntese das políticas de planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belém.

Quadro 12 - RMB: síntese das políticas de planejamento e gestão metropolitana

POLÍTICAS / ELEMENTOS CARACTERIZADORES	COERÇÃO SIMÉTRICA	VOLUNTARISMO SEM MODELO
AGENTES DE ELABORAÇÃO	Governo Federal / Governo Estadual	Governo Estadual / Prefeitura Municipal de Belém / Prefeitura Municipal de Ananindeua
PERÍODO	1973-1987	1989-2014
BASE TEÓRICA	Hegemonicamente funcionalista, vinculada a proposições de aglomerações urbanas como polos de crescimento econômico.	Eclética, vinculada a diferentes abordagens teóricas sobre o desenvolvimento urbano e metropolitano.
ESTRUTURA INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Roteirização adotada pelo Serfhau para a elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrados em âmbito metropolitano; - Financiamentos federais e estaduais, via BNH e Cohab; - Constituição do Sistema Estadual de Planejamento; - Estruturação da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano Municipal de Belém. 	<ul style="list-style-type: none"> - A Codem foi mantida, mas retirada da escala metropolitana, servindo na atualidade exclusivamente ao Município de Belém; - Esvaziamento do Sistema de Planejamento. O planejamento metropolitano foi herdado por várias instituições e teve caminho errático, culminando na Secretaria de Estado de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (Seidurb); - Organização do Núcleo de Transportes Metropolitanos em 2009, foi o elemento que mais se aproximou de um planejamento metropolitano para a RMB.
INSTRUMENTAÇÃO DA POLÍTICA	Planejamento urbano-metropolitano compreensivo restrito a um corpo técnico-burocrático de elaboração de planos, em geral descontínuos na sua execução.	Dinâmica de constituição de planejamentos setoriais (Plano Diretor de Transportes Urbanos/PDTU, Planos Diretores Municipais, Termos de Cooperação Técnica).
METRÓPOLE	Belém – Ananindeua (forma compacta)	Belém – Ananindeua – Marituba – Benevides – Santa Bárbara – Santa Izabel – Castanhal (forma dispersa)
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	O contexto autoritário, a base teórica inconsistente e a metodologia setorizada configuraram projeções distorcidas. A maior parte dos planos não foi executada.	Estrutura com base no novo marco regulatório da política urbana, mas com deficiências na gestão compartilhada e no financiamento das políticas.

Organização e elaboração: Tiago Veloso dos Santos.

Apesar da existência de uma herança institucional do modelo de planejamento e gestão metropolitano adotado no período autoritário, essa herança foi desconsiderada na elaboração de um novo arcabouço regulatório para as políticas de planejamento e gestão da RMB. O sistema estadual de planejamento, alicerçado na SEPLAN do Governo do Estado foi desconstruído, seja com a extinção das instituições e órgãos responsáveis pelo planejamento, seja pela retirada ou mudança das suas atribuições.

Na ausência de um sistema de planejamento e de gestão, as ações que eram necessárias para a metrópole, tomaram duas direções. A primeira, através do governo do Estado do Pará, responsável direto pela regulamentação da nova Região Metropolitana, conforme a Constituição Federal. Nesse caso, as ações passaram a ser pautadas a partir de grandes obras, em especial as de infraestrutura logística – estradas, terminais de passageiros e cargas – e infraestrutura urbana – saneamento, produção habitacional e transportes⁶³.

Na segunda direção, passaram a atuar os municípios da Região Metropolitana de Belém, através principalmente da implementação dos mecanismos da política urbana e instrumentos de regulação que, em nível nacional, afirmam o município como base territorial dessas políticas, especialmente o Plano Diretor municipal. Essa direção teve como consequência na RMB uma tentativa por parte dos municípios em planejar o espaço metropolitano a partir da elaboração de seus próprios planos diretores municipais.

Para Pinheiro et al. (2013b), esse contexto de transição, entre o modelo de coerção simétrica para as ações voluntaristas é marcado pelo esvaziamento das políticas de planejamento e gestão para a RMB:

O contexto de esvaziamento [...] acontece apesar da nova regulamentação legal da questão na Constituição estadual e em Lei específica e da composição de um conselho metropolitano – composto pelo governador, por seu secretário de Planejamento, pelos prefeitos municipais envolvidos na RMB, pelo presidente da Assembleia Legislativa e pelos presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios componentes. Também se

⁶³ Este último tem sido o elemento mais destacado na atuação do governo do Pará desde o início dos anos 1990, em virtude da elaboração, no ano de 1991, do Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU). No início dos anos 1990, já sob gestões democráticas no âmbito estadual e municipal, foi consolidado o Plano Diretor de Transportes Urbanos de Belém (PDTU), amplo diagnóstico e plano de ação de projetos de transportes urbanos para a Região Metropolitana de Belém, idealizado pelo governo do Estado do Pará e sob coordenação e parceria com a Agência de Cooperação Japonesa (JICA). A partir de um minucioso diagnóstico sobre a realidade metropolitana e viária de Belém elaborou o inventário de dados e obras necessários para a construção de um sistema de transportes metropolitano moderno. Dada a sua seriedade, o projeto original (PDTU) até hoje segue como a principal referência de intervenções na área de planejamento urbano e transportes metropolitanos de Belém e, embora sob diferentes gestões tenha sido atualizada sua base de dados. Em 2003, sob a gestão do governador Simão Jatene (PSDB), recebeu a primeira atualização e ficou com a denominação Via Metrópole. Em 2007, sob gestão da então governadora Ana Júlia Carepa (PT), recebe nova atualização e fica com a denominação de “Ação Metrópole”.

propôs a criação de um fundo de desenvolvimento específico para a RMB, com receita a ser determinada pelo conselho de desenvolvimento. Houve a tentativa do governo do estado de formar um conselho metropolitano em 1998, mas não se viabilizou em função de a proposta de representação ser bastante desequilibrada entre os municípios, não tendo sido aceita pela então gestão da prefeitura de Belém (PINHEIRO et al., 2013b, p. 55).

No caso do governo do Estado do Pará, durante toda a década de 1990 não houve a preocupação com a criação de algum tipo de sistema gestor ou mesmo um órgão dentro da estrutura do governo que minimamente tivesse um papel de planejamento e gestão. Assim, refletindo o novo momento, vários foram os órgãos que estiveram responsáveis pelas políticas de planejamento e gestão ou até mesmo por intervenções urbanas de caráter metropolitano. Nesse período foram criados, extintos, mesclados, conforme sintetizado no quadro 13.

Entretanto, somente em 1999 foi criada uma instância específica para lidar com questões urbanas na escala estadual, a Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano (SEDURB).

Em meados dos anos 2000, com mudanças no perfil da gestão estadual e o progressivo esvaziamento da SEDURB, as questões metropolitanas, dadas as suas características complexas, ficaram a cargo de duas instituições. A Secretaria de Estado de Integração Regional (2008-2012), tornou-se responsável pela execução das políticas regionalizadas de desenvolvimento, que incluíam a Região Metropolitana de Belém. As intervenções metropolitanas, mais especificamente no setor de transportes, ficavam a cargo da Secretaria Especial de Projetos Estratégicos (também no período 2008-2012).

Na prática, as mudanças político-administrativas constantes mostravam um perfil de descontinuidade da política, em virtude de ser um elemento que desestruturava tentativas de reestabelecer algum tipo de planejamento em novos moldes diante do fenômeno metropolitano que se intensificava no aglomerado urbano de Belém.

Em período mais recente, houve a unificação dos programas para lidar com as questões metropolitanas no âmbito da recém-criada Secretaria de Integração Regional e Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB), que assumiu o papel de coordenação destas políticas.

Quadro 13 - RMB: instituições com atuação no planejamento metropolitano (1990-2014)

Órgão	Ano	Objetivos	Atuação Metropolitana	Situação Atual
Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB	1999	Primeira instituição voltada a atuar no espaço urbano, tinha como objetivo implementar a política de organização urbana e regional (arts. 50 e 236 da Constituição do Pará) e gerenciar a execução dos planos, programas e projetos nas áreas de interesse urbano e regional.	Primeira responsável pela proposição de políticas após a institucionalização estadual da Região Metropolitana de Belém, mas pouco acrescentou em termos de organização do planejamento nas funções públicas de interesse comum.	Modificada nas reformas administrativas de 2007 e 2011. Sua estrutura foi base de constituição da nova SEIDURB.
Secretaria de Integração Regional – SEIR	2007	Criada através de reforma administrativa, tinha como atuação combater as desigualdades regionais através da descentralização e do fortalecimento das relações entre níveis de governo e a sociedade.	Estabeleceu relações com as prefeituras, associações e consórcios intermunicipais e implantou a Política Estadual de Integração Regional com a nova regionalização estadual. Apesar de considerar a RMB como instância de atuação, pouco fez para promover maior integração nesse espaço.	Extinta na reforma administrativa de 2011. Sua estrutura foi parcialmente fundida à SEDURB para constituir a nova SEIDURB.
Secretaria de Ações Estratégicas – SEPE	2007	Criada como uma “supersecretaria”, tinha a finalidade de formular e gerir ações, programas e projetos de interesse estratégico do executivo estadual, o que incluía as grandes intervenções urbanas na Região Metropolitana de Belém no período 2007 – 2010.	Foi a principal promotora da terceira versão do Plano Diretor de Transportes Urbanos, o Via Metrôpole. As principais intervenções urbanas na RMB ficaram sob sua responsabilidade. Criou o Núcleo Gestor de Transportes Metropolitanos.	Extinta na reforma administrativa de 2011.
Secretaria Estadual de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano – SEIDURB	2011	Implantada a partir da fusão das antigas SEDURB e SEIR, herdando as atribuições das duas para a política de organização urbana, regional, e de agora em diante inclui atribuições metropolitanas.	Assumiu as obrigações decorrentes de leis, contratos e convênios celebrados pela SEIR, dentre as quais o assessoramento dos municípios nas questões de gestão e planejamento urbano. Em sua organização foi criada uma Diretoria específica para as questões metropolitanas.	Atualmente é a principal responsável pelos programas e ações na Região Metropolitana de Belém e nas cidades do Pará.

Organização: Tiago Veloso dos Santos

A SEIDURB aponta para a tentativa de gerenciamento de obras de importância urbana e regional do Pará e para a formação de um grupo político- institucional. A atuação da secretaria, atualmente baseada em obras específicas e na elaboração de planos de saneamento, ainda necessita de mais integração para caracterizar efetivamente o papel de gestão metropolitana:

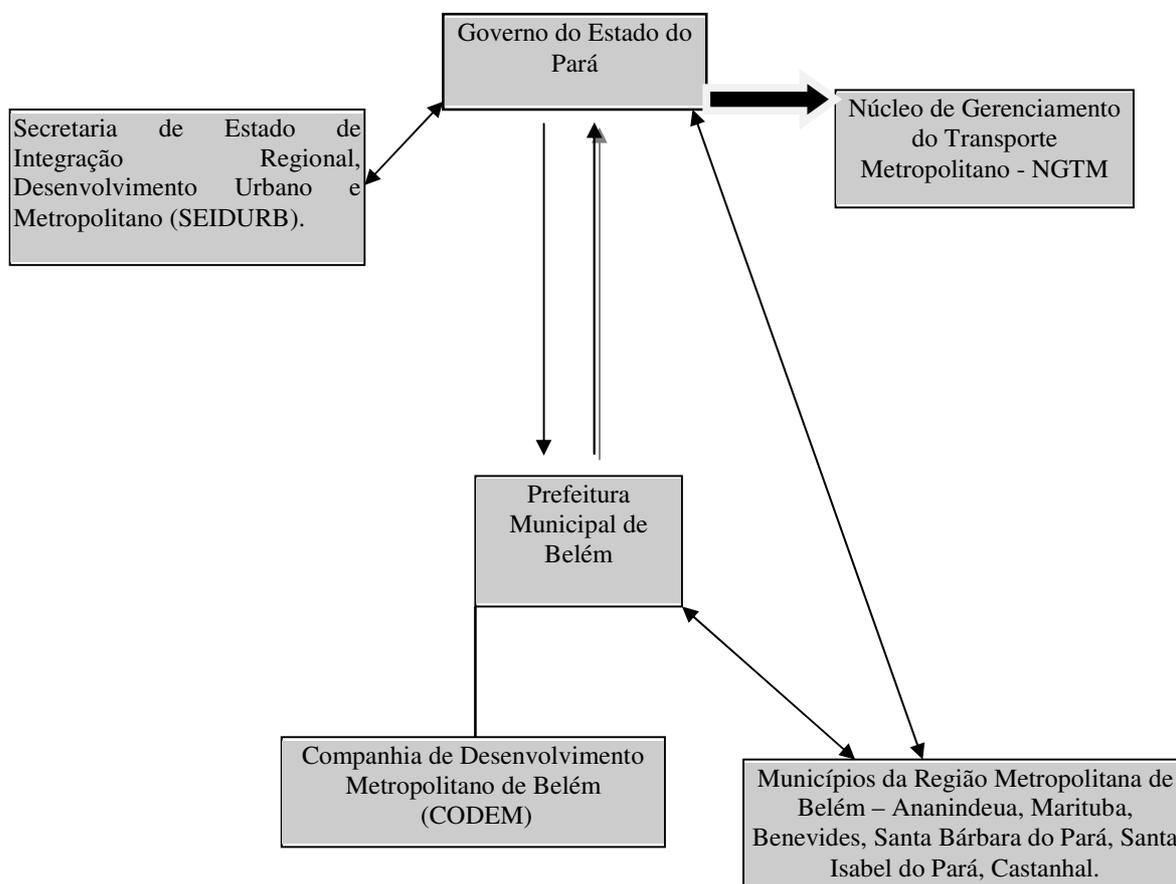
A SEDURB sempre teve perfil relacionado a políticas de urbanização e, durante anos, a obras de infraestrutura urbana e provisão de equipamentos, como escolas. Posteriormente passou a apoiar a elaboração de planos diretores, quando da campanha de aprovação de planos executada pelo Ministério das Cidades. Na gestão atual, a SEIDURB sofreu reestruturação, com a criação da diretoria da área metropolitana na secretaria. A participação da SEIDURB, contudo, não tem apresentado a mesma efetividade preconizada em suas determinações legais, o que pode ser atribuído à reestruturação recente e à concentração de sua atuação em obras e serviços de infraestrutura urbana, em detrimento de aspectos relacionados ao planejamento e à gestão. A lacuna de atuação de um órgão estadual, externo às administrações municipais componentes da RM, representa uma parte da indefinição e da ausência de uma política de governança metropolitana consistente no Pará (PINHEIRO et al., 2013b, p. 57).

Apesar da unificação dos órgãos da esfera estadual, o distanciamento entre a esfera estadual e a municipal continua a ser um entrave na articulação política, na organização do planejamento e na execução da gestão e das intervenções urbanas, pois de um lado os municípios continuam agindo isoladamente e sem coordenação em torno de uma agenda metropolitana. Por sua parte, o governo do Pará assume a primazia das ações metropolitanas, mas, diferentemente do período anterior, não conta com programas e financiamentos federais. A limitada capacidade de investimento e a fragmentação das ações acarreta um dos mais duros obstáculos a ser superado. Para Pinheiro et al. (2013b, p. 62):

no caso da RM de Belém, a partir das considerações feitas, identificou-se reiteradamente uma lacuna em relação ao estabelecimento de uma dinâmica de governança metropolitana significativa, seja pela ausência de uma institucionalização mínima, seja pela operacionalização de uma sistemática de articulação entre os diferentes agentes analisados no sentido de implantação e avaliação das chamadas *funções públicas de interesse comum*, figura sugerida na legislação federal.

Assim, o isolamento institucional passa a ser a característica na coordenação do planejamento e da gestão, o que leva a afirmar que, em Belém, não existe um “sistema” de planejamento e gestão metropolitana, mas sim podem ser identificadas instituições e órgãos que atuam na área metropolitana, conforme a figura 13.

Figura 13 – RMB: organização das instituições de planejamento e gestão metropolitana no contexto do voluntarismo sem modelo de Lopes (2006)



Organização: Tiago Veloso dos Santos

A figura 13 apresenta um esquema que identifica as fracas ligações entre as instâncias de planejamento e da gestão metropolitana estadual e da prefeitura de Belém. A mais forte ligação na gestão metropolitana está presente entre o executivo estadual e o Núcleo de Gerenciamento de Transportes Metropolitano (NGTM), grupo executivo que trata exclusivamente do sistema de transporte na RMB. Identifica-se também a ausência de participação nas instâncias metropolitanas dos demais municípios da RMB, com poucas exceções, como as relações e protocolos estabelecidos entre Belém e Ananindeua.

A ausência de um sistema de planejamento e gestão que direcionasse as políticas e os investimentos, não significou que ao longo das duas últimas décadas não houve algum nível de intervenção no espaço metropolitano de Belém. Apesar da ausência de uma política definida, de

um sistema organizado de gestão e de recursos significativos para essa realidade, no plano concreto, a necessidade de dar respostas às questões espaciais da metrópole fizeram com que alguns projetos e investimentos fossem desenvolvidos no período. Nesse quesito, o setor que se destacou e passou ao largo da descontinuidade foi o setor de transportes, que, por sua sensibilidade ao cotidiano da população, esteve no centro das tentativas de construção de projetos.

Tomamos como exemplo dessa diferença, em relação a um sistema geral de planejamento que de fato foi desconstruído, o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU), o primeiro grande plano de reorganização do sistema de transportes da Região Metropolitana de Belém no início dos anos 1990, portanto, já no contexto do pós-redemocratização. Elaborado em conjunto pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) do governo do Estado com a Agência de Cooperação Japonesa (JICA), o plano tinha por objetivo interferir nos municípios da Região Metropolitana de Belém a partir da implantação de corredores viários. O PDTU propunha a reformulação do sistema de transportes da RMB considerando a opção fluvial urbana como alternativa integrada, além de criar alternativas de escoamento da circulação, especialmente na entrada e saída rodoviária da cidade. Apesar de considerado um plano abrangente, tecnicamente viável e que atendia às necessidades da RMB projetadas para as décadas seguintes, ao longo dos anos 1990, pouco do que se previa dos projetos do PDTU foi realmente implantado e, nesse caso, não se pode acusar o plano de ser inexecutável. No quadro 14, identifica-se os distintos momentos das diretrizes para o transporte metropolitano em Belém:

Quadro 14 - RMB: Planos de transportes

PROPONENTE	ANO	PLANO	ELABORAÇÃO	PRINCIPAIS PROJETOS PREVISTOS	PROJETOS IMPLANTADOS
Governo do Estado do Pará Gestão 1990 – 1994 Partido: PMDB	1991	Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU	- Consultoria Externa: Japan International Cooperation Agency (JICA) - Governo do Estado: Ministério do Desenvolvimento Urbano, COHAB	- Prolongamento da avenida 1º de Dezembro; - Rodovia Belém (interseção da Rodovia Arthur Bernardes com Canal São Joaquim); - Duplicação da BR-316 do Entrocamento ao centro de Ananindeua; - Prolongamento da Avenida Pedro Miranda; - Rodovia Aurá (ligando bairros planejados de Ananindeua); - Rodovia Industrial; - Alargamento da Avenida Bernardo Sayão.	- Até o final dos anos 1990 nenhum dos 21 projetos havia sido finalizado. Alguns foram somente iniciados com o lançamento do Via Metrôpole em 2003.
Governo do Estado do Pará Gestão 2003 – 2006 Partido: PSDB	2003	Via Metrôpole	- Consultoria Externa: Japan International Cooperation Agency (JICA) - Governo do Estado: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDURB, Secretaria de Estado de Transportes (SETRAN), Companhia de Habitação do Pará (COHAB)	- Terminais de integração, sendo quatro em Belém, três em Ananindeua e um em Marituba; - Ampliação da avenida Independência; - Prolongamento da avenida 1º de Dezembro, do Entrocamento até a Alça Viária; - Duplicação das vias Yamada, Tapanã e Arthur Bernardes, - Prolongamento da Rua da Marinha, ligando a Avenida Independência à rodovia BR-316; - Prolongamento da rodovia Mário Covas, ligando a BR-316 e os Conjuntos Cidade Nova à avenida 1º de Dezembro; - rede de ciclovias (90 quilômetros).	- Prolongamento da avenida 1º de Dezembro (apenas início das obras) sem conclusão no mandato;
Governo do Estado do Pará Gestão 2007- 2010 Partido: PT	2009	Ação Metrôpole	- Consultoria Externa: Japan International Cooperation Agency (JICA) - Governo do Estado: Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE)	- Revitalização da Rodovia Arthur Bernardes; - Construção do elevador da Júlio Cesar; - Avenida independência (trecho); - Passagem subterrânea na Av. Dr. Freitas; - Duplicação da Avenida Perimetral; - Extensão da Avenida João Paulo II e interligação com a BR-316; - Duplicação da Transmagueirão.	- Construção do elevador da Júlio Cesar; - Avenida independência (trecho); - Início das obras da Avenida Perimetral (sem conclusão no mandato).

Fonte: Pará (1991; 2003; 2007)

Elaboração: Tiago Veloso dos Santos

Não se pode desconsiderar o peso das disputas políticas nessa questão. O PDTU foi elaborado na gestão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) entre 1990 e 1994, entretanto, ao longo da década, outro partido chefiou o governo estadual, o PSDB, que assumiu o estado entre 1995 até 2006, não executando o que foi proposto pelo plano pelo menos até o fim dos anos 1990.

As disputas entre o executivo estadual sob a direção do PSDB e a Prefeitura de Belém, sob direção do PT, nesse período, como chamamos atenção anteriormente, também foi um elemento complicador, posto que a maior parte das intervenções metropolitanas necessariamente precisava passar pelo território municipal de Belém. Novamente, disputas políticas entre partidos com interesses distintos criaram dificuldades para gestões que atendessem às necessidades das demandas da gestão metropolitana.

Conforme o quadro 14 aponta, o diagnóstico geral desenhado pela própria estrutura do planejamento em finais dos anos 1990, mostrava para a paralisação geral das intervenções no setor.

Dada a indefinição em torno da implantação do PDTU, em 2003, no início da gestão do governador Simão Jatene (PSDB), o Via Metrôpole foi considerada uma atualização do Plano Diretor de Transportes Urbanos. Concebido já no início dos anos 2000, o projeto retomava em bases similares às concepções e propostas do PDTU, incluindo um diagnóstico geral, que apontava a ausência de execução de projetos e obras que haviam sido projetados pelo PDTU de 1991:

o 'Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belém' (PDTU1991) foi realizado pela JICA em 1991, porém os projetos propostos não foram executados conforme programados, devido à extinção dos órgãos competentes como EBTU e EMTU (PARÁ, 2003, p. 01).

Além disso, pesavam também as disputas políticas e rivalidades intermunicipais, conforme relato de um dos agentes públicos municipais que, desde os anos 1990, participa das discussões sobre transportes metropolitanos:

Eu me lembro [...] na época nós estávamos discutindo isso em 1997. Eu era Vereador nessa época, e eu lembro que nós discutimos isso com o Edmilson prefeito. E, na verdade esse projeto já existia, e esse projeto inicia já com a JICA, e era o governador Almir Gabriel na época, e o projeto foi recebendo alguns ajustes, ajustes não só financeiros, mas de projetos, etc. E eu lembro que nós discutimos isso lá na prefeitura de Belém, essa questão metropolitana. Só que naquela época não tinha entrosamento, na prática não existia metropolitana, hoje não, está mais evoluída, a própria cultura dos prefeitos, dos empresários, mas naquela época eu lembro que teve até uma discussão do

peçoal de Belém, disseram que Benevides, Marituba, Santa Bárbara que eram bem menores na época não tinham condições de discutir tecnicamente o projeto, que não tinham técnicos. O que gerou um stress (risos). Eu lembro que na época era o Prefeito Pioneiro de Ananindeua, aí ele comprou a briga lá que se Santa Bárbara não tinha, mas ele tinha, então ele colocava a disposição porque se era Região Metropolitana não poderia ficar só nas mãos de Belém. Então essa cultura era mais complicada, hoje se discute com maior naturalidade (*Entrevistado O*, funcionário(a) da Secretaria de Planejamento de Santa Bárbara do Pará, setembro/2014).

Mais recentemente, em 2007, com mais uma tentativa de mostrar o projeto de reestruturação do sistema de transportes da RMB como uma marca da gestão estadual, o plano é renomeado, dessa vez para “Ação Metr pole”.   um projeto que pretende atualizar a realiza o de obras de infraestrutura, bem como planejar e implementar um modelo de gestão para a modelagem de um sistema de transporte interligado da Região Metropolitana de Belém.

O projeto   desenvolvido em duas etapas. Na primeira, a constru o das várias obras de infraestrutura viária, como a abertura de vias troncais e estruturais. Na segunda etapa está prevista a implanta o do sistema integrado de transporte metropolitano, compreendendo o projeto operacional, corredores estruturados e terminais de integra o. Esse segundo aspecto deve ser destacado, posto que embora a concep o de uma estrutura institucional tenha sido preconizada desde a elabora o inicial, ainda no período do PDTU, somente a partir deste momento o modelo de gestão passa a ser uma preocupa o a ponto de ter sido concretizada com o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM):

No setor de transporte, destaca-se o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), núcleo especializado em transportes urbanos, ligado   SEIDURB, com o objetivo de gerenciar a reformula o e a implanta o do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano – denominado Projeto *A o Metr pole*. A execu o do projeto de implanta o do corredor de ônibus do tipo Bus Rapid Transit (BRT), tecnologia de sistema fechado e integrado de ônibus urbano com corredores segregados,   o propósito central de existência do núcleo. Com 73,6 km de corredores viários de hierarquia troncal (mapa 3), o projeto busca integra o e acessibilidade espacial mais direta entre três dos atuais sete municípios da RM de Belém: Belém, Ananindeua e Marituba,  rea de maior demanda de tráfego da RM (PINHEIRO et al., 2013b, p. 58).

Nesse caso, houve um avanço na implanta o de uma instância executiva decisória. O fato de esse núcleo ter sido mantido, apesar da mudança na administra o ocorrida em 2011⁶⁴,

⁶⁴ Nas elei es estaduais para o governo do Pará ocorrida em 2010, a administra o Ana Júlia Carepa (PT) que concorria   reelei o, foi derrotada pela coliga o liderada pelo ex-governador Simão Jatene (PSDB), que assumiu novamente o executivo estadual em 01 de janeiro de 2011, sendo reeleito nas elei es de 2014, tornando-se o primeiro governador eleito três vezes na História do Estado do Pará.

aparenta ser um indício de que mesmo com as discontinuidades, é possível a construção de algum tipo de institucionalidade metropolitana.

Assim, a interpretação da história de constituição da Região Metropolitana de Belém como espaço de planejamento e gestão de políticas para a metrópole pode ser definida como a construção interrompida de uma unidade de gestão territorial que, ao longo do seu período de existência, tornou-se refém de um tipo de trajetória dependente que provocou o seu enfraquecimento, em virtude das mudanças no panorama político em contexto nacional e regional.

Esse enfraquecimento ficou marcado quando da alteração do momento de execução de políticas de planejamento e gestão baseados em modelos de coerção simétrica, que contavam com forte apoio econômico-financeiro da esfera federal para o momento posterior, marcado por um tipo de voluntarismo sem modelo, que após a década de 1990, apesar de alguns esforços institucionais, redundaram apenas em políticas, que até o presente momento, mostraram-se drasticamente setorizadas e permanentemente fragmentadas.

Recentemente, tem-se percebido que o contínuo processo de expansão metropolitana da malha urbana de Belém em direção aos municípios adjacentes, e que compõem cada vez mais um grande espaço de fluxos e fixos metropolitanos, não é acompanhada de políticas eficazes de planejamento e gestão. Nesse caso, a inclusão de novos municípios à RMB, como nos casos recentes de Santa Isabel do Pará e Castanhal, tem aparecido como quase que exclusivamente o único recurso de construção efetiva de uma unidade operacional de políticas de planejamento e gestão em âmbito metropolitano.

5.3 – Manaus: o planejamento e a gestão como instrumentos de um projeto de inserção internacional

A criação da Região Metropolitana de Manaus (RMM) deu-se de forma recente. Já inserida no período de criação de regiões metropolitanas do pós-Constituição de 1988 e com uma realidade metropolitana que, até o momento, encontra-se limitada à área do próprio Município de Manaus, com pouca articulação com municípios vizinhos. A institucionalização da região metropolitana de Manaus se deu por motivações explicitamente político-administrativas. Nogueira (2010; 2011, p. 191) relata da seguinte forma o processo de criação da RMM:

quando surgiu a discussão a propósito da criação da Região Metropolitana de Manaus, o projeto elaborado na Assembleia Legislativa do Estado não era de conhecimento dos prefeitos dos municípios, nem mesmo o da capital. Lideranças do governo do Estado afirmaram que tal propósito surgiu com uma solicitação de recursos federais, quando em visita a Brasília, o então governador Eduardo Braga obteve como resposta, no gabinete da Casa Civil do governo federal, que só havia recursos prioritários para as regiões metropolitanas e que Manaus não se enquadrava nesse critério. A alternativa, então foi fazer esse território, operação de recorte territorial e institucionalizando dentro das normas da legislação estadual, o espaço o normativo.

Assim nasceu a Região Metropolitana de Manaus composta dos seguintes municípios: Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Manacapuru e Itacoatiara. Isso é bastante significativo, posto que a realidade metropolitana de Manaus, como vimos ao longo deste trabalho, é bastante diversa do aspecto mais comum da metropolização brasileira. A concentração econômica e demográfica de Manaus, possibilitada pela Zona Franca e pelo Polo Industrial configuraram uma metrópole que, até o presente momento, limita-se ao próprio Município de Manaus, ainda que tenha forte influência sobre a sua região.

Ainda assim, com essa particularidade, a criação da Região Metropolitana com vários municípios, obedeceu aos mesmos critérios utilizados para a forma comum de metropolização no Brasil, ou seja, o espraiamento da mancha urbana da cidade central para municípios adjacentes para fins de acesso a recursos que, em hipótese, estariam destinados a essas entidades.

Para Nogueira (2010), isso mostra como a RMM é utilizada como ferramenta de planejamento. Demonstra a possibilidade que o poder político tem de manipular o espaço, institucionalizando-o como fato, ainda que, no aspecto funcional, a Região Metropolitana de Manaus esteja distante de apresentar as características de conurbação, de intensificação de fixos e fluxos intermunicipais, de dispersão metropolitana por uma área que contempla vários municípios, de periferização intermunicipal das classes populares ou ainda de suburbanização de classes médias, elementos a ser destacados de uma aglomeração metropolitana na atualidade.

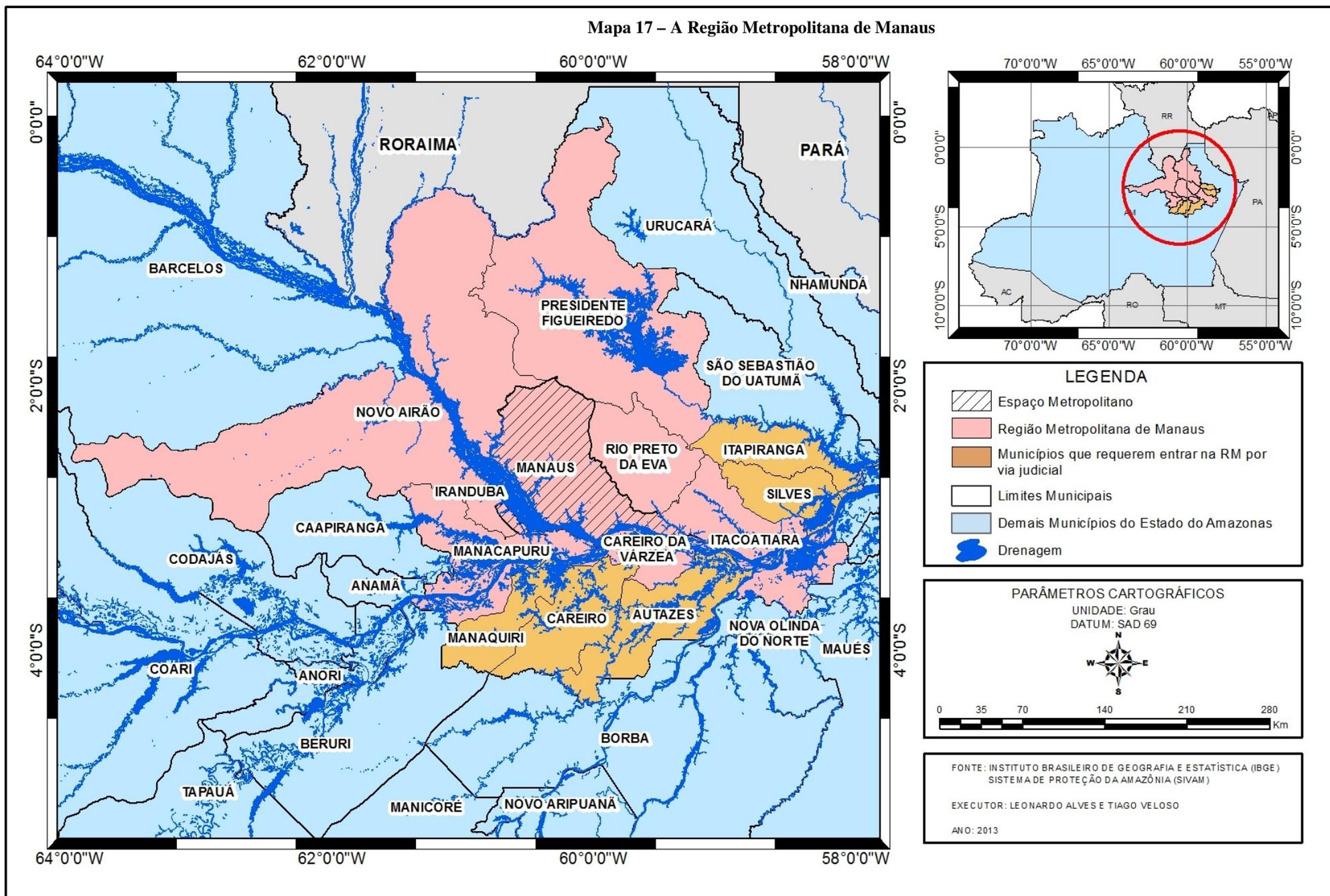
Ao encontro desta interpretação, Sousa (2013) destaca que a criação da RMM ocorreu em condição semelhante à criação da Região Metropolitana de Fortaleza. A base para essa comparação é de que as ações de criação de regiões metropolitanas, mesmo em realidades distintas como Manaus e Fortaleza, estão enquadradas em um perfil de lógica capitalista de produção do espaço que, de maneira contraditória, articula alguns pontos do local com o global e produz a fragmentação socioespacial (SOUSA, 2013).

Além disso, em um segundo momento após a institucionalização da RMM as disputas entre as próprias municipalidades para fazer parte da região metropolitana, como no caso da querela judicial envolvendo a inserção de mais cinco municípios (Careiro, Autazes, Manaquiri, Silves e Itapiranga) no Tribunal de Justiça do Amazonas, demonstra a dificuldade de pensar em gestões metropolitanas compartilhadas dada a diversidade de interesses e recursos em jogo, nas quais a utilização do espaço institucional é base de formulação destas políticas.

Esses cinco municípios, de acordo com Lima (2014), identificados no Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Manaus como *extrametropolitanos*, não faziam parte da proposta original da RMM enviada pelo executivo estadual. A partir dessa disputa judicial, sua inserção ocorreu por meio da Lei Complementar promulgada n. 64, de 2009, contestada pelo Ministério Público Estadual junto ao Tribunal de Justiça do Amazonas contra a Assembleia Legislativa. Em 2011 o Tribunal de Justiça deu parecer favorável à inserção dos cinco municípios, que não são limítrofes a Manaus, mas estão no entorno dos municípios metropolitanos. Ainda assim, dentro das políticas apontadas no Plano Metropolitano Integrado, são apenas considerados como municípios da área de influência, ainda que possam ser incluídos nas revisões futuras (LIMA, 2014).

Em Manaus são verificadas de forma bastante claras aquelas características que, segundo Lopes (2006), marcam o período pós-Constituição de 1988 na construção de um arcabouço normativo de regiões metropolitanas. Na criação da RMM houve predomínio de ações e iniciativas que configuram um arranjo que pouco tem a ver com a realidade de fixos, fluxos e abrangência territorial que caracterizam Manaus como a metrópole da Amazônia ocidental.

Mapa 17 – A Região Metropolitana de Manaus



A questão em torno da institucionalização da Região Metropolitana de Manaus é que, diferentemente da urbanização na Amazônia central, onde está Belém, ou da Amazônia oriental, onde se localiza São Luís, Manaus constitui-se espaço metropolitano a partir da intensificação dos fixos e fluxos na dimensão de seus limites municipais, não necessariamente com a dispersão urbana apresentada de forma mais intensa em Belém e em menor grau em São Luís. Seu processo de urbanização e posteriormente metropolização se consolida com a implantação do seu Polo Industrial e da Zona Franca no final da década de 1960, elementos que contribuíram para uma configuração da malha urbana concentrada da cidade.

No entanto, apesar dessas diferenciações, a política metropolitana adotada foi justamente a de consolidação de uma área metropolitana que considera um arranjo intermunicipal, ou seja, a criação de uma região metropolitana composta por vários municípios adjacentes a Manaus, apesar da realidade do espaço metropolitano manauara ser quase que exclusivamente municipal, a ponto do Município de Manaus apresentar dois milhões de habitantes, cerca de metade da população do Estado do Amazonas.

O aspecto populacional é um ponto inicial para se reconhecer uma dinâmica metropolitana diferenciada da metropolização sub-regional na porção ocidental da Amazônia, já que os demais municípios do seu *hinterland* não possuem mais de cem mil habitantes, a começar pelos mais populosos como Itacoatiara e Manacapuru, que possuem respectivamente 95.714 e 92.996 habitantes.

Trata-se, portanto, de um exemplo de crescimento urbano desigual e de metropolização concentrada em um único município, exatamente oposta à realidade urbana de outras sub-regiões amazônicas, das quais Belém e São Luís são exemplos.

Além disso, o Município de Manaus é responsável pela maioria da arrecadação de impostos e da riqueza total do Estado do Amazonas. Decorre disto, a estranheza de que, no âmbito das políticas de planejamento e gestão de seu espaço metropolitano, os formuladores dessas políticas em Manaus tenham formulado um arranjo institucional que é aplicado em realidades de aglomerações urbanas com configurações distintas. A adoção da Região Metropolitana de Manaus, composta por sete municípios, ao que parece, vai de encontro às necessidades de planejamento e gestão de seu espaço metropolitano.

Por outro lado, há de se considerar que a constituição da Região Metropolitana de Manaus não surge como uma pretensa unidade de gestão dos denominados “interesses comuns”,

interesses em geral que pouco são discriminados nas legislações que criam essas unidades. Partindo dessa interpretação, é necessário verificar a Região Metropolitana de Manaus como uma estratégia específica de legitimação de interesses de agentes diversos.

Os setores de mercado, por exemplo, o imobiliário, são relevantes na expansão da malha urbano-metropolitana de Manaus. Para Sousa (2013), a expansão da malha urbana para outros municípios, embora possa ter um elevado custo, agrega-se a outros interesses ligados aos rendimentos imobiliários, envolvendo comércio e serviços, o que fortalece a decisão de se investir na incorporação de novos espaços para o processo de urbanização (SOUSA, 2013). Conforme mencionado por um dos técnicos dos órgãos formuladores da política de desenvolvimento para o Amazonas, há um laço estreito entre as políticas de planejamento e gestão do espaço urbano e as necessidades de expansão do mercado imobiliário que se expressa mais recentemente a partir da construção de grandes objetos urbanos, como o representado pela Ponte sobre o Rio Negro:

Desde 2003 havia uma forte pressão imobiliária em direção à região sul de Manaus. A expansão para a zona leste, em virtude da distância [*para a zona leste*] tornava isso muito oneroso, os gastos com infraestrutura e tudo o mais. Houve um estudo de viabilidade econômica para a extensão da estrada até Manacapuru mudando o eixo que era apenas de barco via Manaus, algo como um multimodal a partir da [*construção*] da ponte, da rodovia e também do rio (*Entrevistado E*, servidor(a) da Companhia de Desenvolvimento do Amazonas – CIAMA, entrevista realizada em 16 de julho de 2013, grifos do autor).

Há, portanto, uma estreita relação entre a construção dos grandes objetos que viabilizam a fluidez do espaço metropolitano e as necessidades de mercado, aliadas às estratégias de gestão governamentais. Como expressão dessa inter-relação, a ponte teve sua aprovação anunciada pelo governo do Estado do Amazonas em maio de 2007, apenas um mês após a criação da RMM (SOUSA, 2013). Para Sousa (2013), não há dúvida de que a ponte sobre o Rio Negro e a criação da RMM estimula a desconcentração espacial urbana de Manaus, em função dos novos espaços incorporados à dinâmica urbana da capital (SOUSA, 2013).

A expansão da metrópole para a zona sul de Manaus e, mais recentemente, em direção aos Municípios de Iranduba e Manacapuru a partir do vetor de crescimento possibilitado pela ponte, conforme demonstramos anteriormente na atual estrutura urbana de Manaus, tem sido um dos principais movimentos estimulados na dinâmica de expansão imobiliária e de desenvolvimento

urbano. Isso, obviamente, não passa despercebido pelos agentes responsáveis pelo planejamento e a gestão do espaço:

A tendência é de crescimento em direção a Iranduba e Manacapuru. O porto de Manacapuru é basicamente para cargas, de lá sai cerca de 70% das cargas e apenas 30% sai por via rodoviária. As estimativas iniciais para a ponte eram de cerca de 30 mil veículos por dia. Hoje já temos dados que não refletem isso. Em dias úteis fica em torno de 500 [veículos] ao dia. E aos finais de semana sobe para 1.800 a 2.000 veículos. Em Manaus e Manacapuru se concentram cerca de 80% da atividade turística. Em Iranduba se concentra 95% da atividade de olaria, basicamente fabricação de telhas e tijolos que tem Manaus como centro consumidor. Então a tendência é de crescimento, mas ainda assim tem aspectos de perda também. O comércio de Manacapuru sofreu um esvaziamento porque com a ponte as pessoas preferem vir comprar em Manaus. Tem três aspectos importantes da construção da ponte: a primeira é a integração de fato que é possibilitada agora pelos municípios da Região Metropolitana de Manaus. A segunda é que com a ponte toda a RMM passa a ser de fato área de influência direta de Manaus. A terceira tem a ver com o tempo das cargas, principalmente as que vêm do Alto Rio para o Porto de Manaus. Agora com a duplicação da AM-070 vai haver uma economia muito grande de tempo de tráfego e de combustível (*Entrevistado E*, servidor(a) da Companhia de Desenvolvimento do Amazonas – CIAMA, entrevista realizada em 16 de julho de 2013, grifos do autor).

As ações têm sido amplamente incentivadas no planejamento e na gestão da metrópole, e foi um dos principais elementos considerados na construção da ponte sobre o Rio Negro, que, finalmente, superou o obstáculo natural ao crescimento da metrópole, conforme destaca o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus, principal plano de diretrizes para expansão da RMM:

A ligação a ser operacionalizada, através da Ponte, demandará uma continuidade urbana entre a Ponte e a margem direita do Rio Negro com bolsões de Condomínios e Resorts de alto padrão, bolsões de desenvolvimento socioeconômico com os novos bairros residenciais e de produção (AMAZONAS, 2012, p. 156).

Isso aparece com destaque, por exemplo, no PDRMM, que indica para onde deve ser direcionado o crescimento da Manaus metrópole, mas também que tipo de crescimento e atividades devem ser estimuladas. Considerando o entorno de Manaus como um espaço metropolitano a ser consolidado, o Município de Iranduba, mais fortemente impactado pela construção da ponte Rio Negro, é reconhecido nas políticas de planejamento e gestão como área de expansão imediata da malha metropolitana de Manaus.

A institucionalização da Região Metropolitana tem nitidamente uma dimensão do planejamento realizado pelo governo do Estado do Amazonas que compreende a mesma como instrumento de gestão territorial. Esse perfil de Região Metropolitana do qual trata o Governo do Amazonas, e as instituições responsáveis pela sua execução, estão relacionados à tentativa e ao

desejo de setores políticos do Amazonas na ampliação do modelo de incentivos fiscais do Polo Industrial de Manaus e da Zona Franca para toda a área da Região Metropolitana, como afirma o governador amazonense em discurso exposto no Plano Metropolitano:

Neste passo, é chegado o momento de se ampliar a diversificar as atividades empresariais em outra escala e localização, contemplando todas as cidades que formam a região metropolitana, com destaque aquelas do interior do Estado, Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Careiro da Várzea e Itacoatiara, a partir de uma decisiva transformação estrutural, centrada na implementação de novas plantas industriais, na esteira de expansão do modelo do PIM (AMAZONAS, 2012, p. 06).

Essa intenção aparece não somente nos documentos oficiais do planejamento e da gestão metropolitana para Manaus. Em entrevistas realizadas com diferentes agentes do planejamento e da execução das políticas metropolitanas, a RMM é compreendida como um elemento potencial que configura a realização de um projeto maior de desenvolvimento do Amazonas, intimamente relacionado à manutenção e a ampliação do padrão de desenvolvimento industrial manauara colocado pós-década de 1960, propiciado pela ZFM e pelo PIM. Essa ampliação, como colocada no trecho de entrevista, passa também por uma certa divisão intrametropolitana do trabalho na Região Metropolitana, por meio da qual Manaus continuará com o papel de comando da expansão econômica baseada no modelo industrial, e os demais municípios passam a compor, através da RMM, um papel destacado conforme as suas “vocações econômicas”.

[Inclusive] na questão da Zona Franca se estender os benefícios fiscais para esses municípios [*da Região Metropolitana*], cada um com a sua vocação, porque se você for olhar Itacoatiara é um polo moveleiro importante. Presidente Figueiredo tem mineração como atividade importante. Então você tem uma série de realidades consolidadas, e com o incentivo a questão é interiorizar, distribuir essa capacidade de ampliação de desenvolvimento para os municípios que compõem a região metropolitana. A ideia que motivou em certa medida a criação da região metropolitana é essa possibilidade de estender para esses municípios a capacidade de investimento para o território, uma estratégia que eu acredito foi pensada nesses termos, de aumentar essa dinâmica econômica (*Entrevistado F*, servidor(a) da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus, entrevista realizada em julho de 2013, grifos do autor).

De fato, projeções cartográficas expostas no plano, como a apresentada na figura 14, mostram que a expansão do espaço metropolitano, a partir da construção da ponte sobre o Rio Negro, passa por uma nova configuração em direção a Iranduba, com a intensificação dos projetos econômicos já existentes ou em fase de implantação, como o Polo Cerâmico e o Polo de Construção Naval. O estímulo ao desenvolvimento de agrovilas e urbovilas, com potencial para

atender às necessidades agrícolas da capital tem sido apresentada também como alternativa. Essa intenção de divisão espacial do trabalho na RMM aparece de forma clara no Plano Metropolitano:

A divisão espacial do trabalho, com base no aproveitamento das vantagens competitivas de cada município metropolitano, permitirá rearranjos físico-estruturais, que potencializem as condições presentes e criem novas oportunidades para o futuro. Desta forma, Iranduba, deverá ser em última análise, a nova área de expansão urbana ordenada da RMM; Careiro da Várzea, por sua vez, poderá se especializar como entreposto para o beneficiamento de produtos alimentícios para a RMM (liderando um cinturão de área de produção), enquanto Presidente Figueiredo, Novo Airão e Rio Preto da Eva, podem e devem se especializar em atividades ligadas a turismo e lazer ainda a cumprir papéis de entrepostos e logística para o desenvolvimento sustentável regional (AMAZONAS, 2012, p. 60).

Tomadas em conjunto, percebe-se que as políticas de planejamento e gestão e as ações e iniciativas de intervenção no espaço metropolitano de Manaus apresentam um grau razoável de coordenação, ao menos quando se verifica o comando da esfera estadual. Assim, o envolvimento do governo do Estado do Amazonas nas políticas de planejamento e de gestão em Manaus é um aspecto de um projeto de desenvolvimento maior:

O Governo do Estado é, em última instância, o grande fiador desse projeto de desenvolvimento estratégico, cujo esforço de realização terá como norte, a consolidação das aspirações dos cidadãos que vivem na Região Metropolitana de Manaus, assim como aqueles que residem em outras áreas do Estado e que, de alguma maneira, interagem com a metrópole de todos os amazonenses (AMAZONAS, 2012, p. 07).

Figura 14– Macrodiretrizes e estratégias setoriais para a RMM expostas no Plano Metropolitano: área de Iranduba



Esse quadro faz com que, em Manaus, o sistema de planejamento e gestão metropolitana esteja basicamente constituído e executado pelas instituições estaduais, como o governo do Amazonas e seus órgãos setoriais coordenando as ações, fazendo com que os agentes municipais de Manaus, e mesmo de outras cidades que compõem a RMM, fiquem isolados e distantes do processo de planejamento para a metrópole. Assim, o esquema básico de funcionamento do sistema de planejamento e gestão da RMM é exclusivamente de responsabilidade do governo estadual do Amazonas, que passa a ter, através deste instrumento de gestão, grande poder sobre a dinâmica urbano-metropolitana. O distanciamento das políticas de planejamento e gestão metropolitana executadas e/ou elaboradas pelo governo do Amazonas em relação aos municípios da RMM, especialmente Manaus, não se dá pela falta de aproximação entre as administrações estaduais e municipais; ao contrário, trata-se de uma escolha racional da escala estadual que busca na RMM uma unidade de gestão territorial para suas intervenções. Para compreender esse fenômeno é necessário entender a realidade política do Amazonas, na qual a maior parte da população está em Manaus, fato que tem repercussões político-eleitorais e faz com que a disputa política estadual seja decidida pelo eleitorado da capital. Assim, há necessidade do governo estadual se fazer presente na cidade⁶⁵.

Por outro lado, essa estrutura proporcionada pelo governo do Estado não passa despercebida pelos agentes municipais, e, indo de encontro a essa estrutura, a prefeitura de Manaus a partir de seu Instituto de Planejamento Urbano e Ordem Social (IMPURB), tece algumas críticas à institucionalização da Região Metropolitana, realizada sem consultas às instâncias municipais e com os efeitos provocados pelas políticas:

O fato de criar uma região metropolitana, de construir uma ponte para lugar nenhum, que só vai gerar especulação imobiliária do outro lado do rio, já aumentou o problema, porque, além disso, tem a expansão do polo naval. E, como Manaus também tem limitação de estrada, eu acho que justamente a região metropolitana só vai dar problemas para cidade. Além disso, eu vejo que tem um grande problema que é a falta de políticas entre Estado e município (*Entrevistado H*, funcionário(a) do Instituto Municipal da Ordem Social e Planejamento Urbano de Manaus, entrevista realizada em julho de 2013).

⁶⁵ A relação existente entre o cargo de prefeito de Manaus e de governador do Amazonas destaca-se nesse cenário e é representativa na política amazonense da importância de Manaus em relação ao Amazonas. Considerando apenas o período democrático recente e os prefeitos e governadores eleitos, verificamos que dois personagens foram prefeitos de Manaus e governadores do Amazonas. Amazonino Mendes foi prefeito por duas vezes (1993-1994 e 2008-2012) e governador por três mandatos (1987-1990, 1995-1999 e 1999-2003). Eduardo Braga foi prefeito (1994-1996) e governador por dois mandatos (2003-2007 e 2007-2011).

Há, de certa forma, além da ausência das prefeituras na realização do planejamento metropolitano, um desconhecimento de como são eleitas as prioridades promovidas pelo governo do Estado em relação ao espaço urbano de Manaus.

O Estado tem uma preocupação muito grande em apenas duplicar estradas, como a Avenida das Torres⁶⁶, que não foi discutida com o Município, é que tem um fator de indução da expansão urbana para aquela área sobre a qual nós não temos nenhuma forma de atuação, porque desconhecíamos mesmo o projeto (*Entrevistado H*, funcionário(a) do Instituto Municipal da Ordem Social e Planejamento Urbano de Manaus, entrevista realizada em julho de 2013).

A ausência de coordenação governo estadual – prefeituras também é reafirmada por gestores municipais, quando questionados sobre a participação municipal na elaboração e execução das políticas metropolitanas pensadas a partir do Plano Metropolitano proposto pelo executivo estadual. Em Manacapuru, segundo maior Município da RMM, com 90 mil habitantes, um dos gestores relata da seguinte forma:

Não, não tem essa participação do município atualmente. Nenhum tipo de participação em conjunto com o governo do Estado. É claro que também tem o fato de estarmos, digo, o prefeito atual estar fazendo um ano da gestão, mas não temos participado desses projetos (*Entrevistado R*, funcionário(a) da Secretaria de Governo e Planejamento da Prefeitura de Manacapuru, entrevista realizada em novembro de 2014).

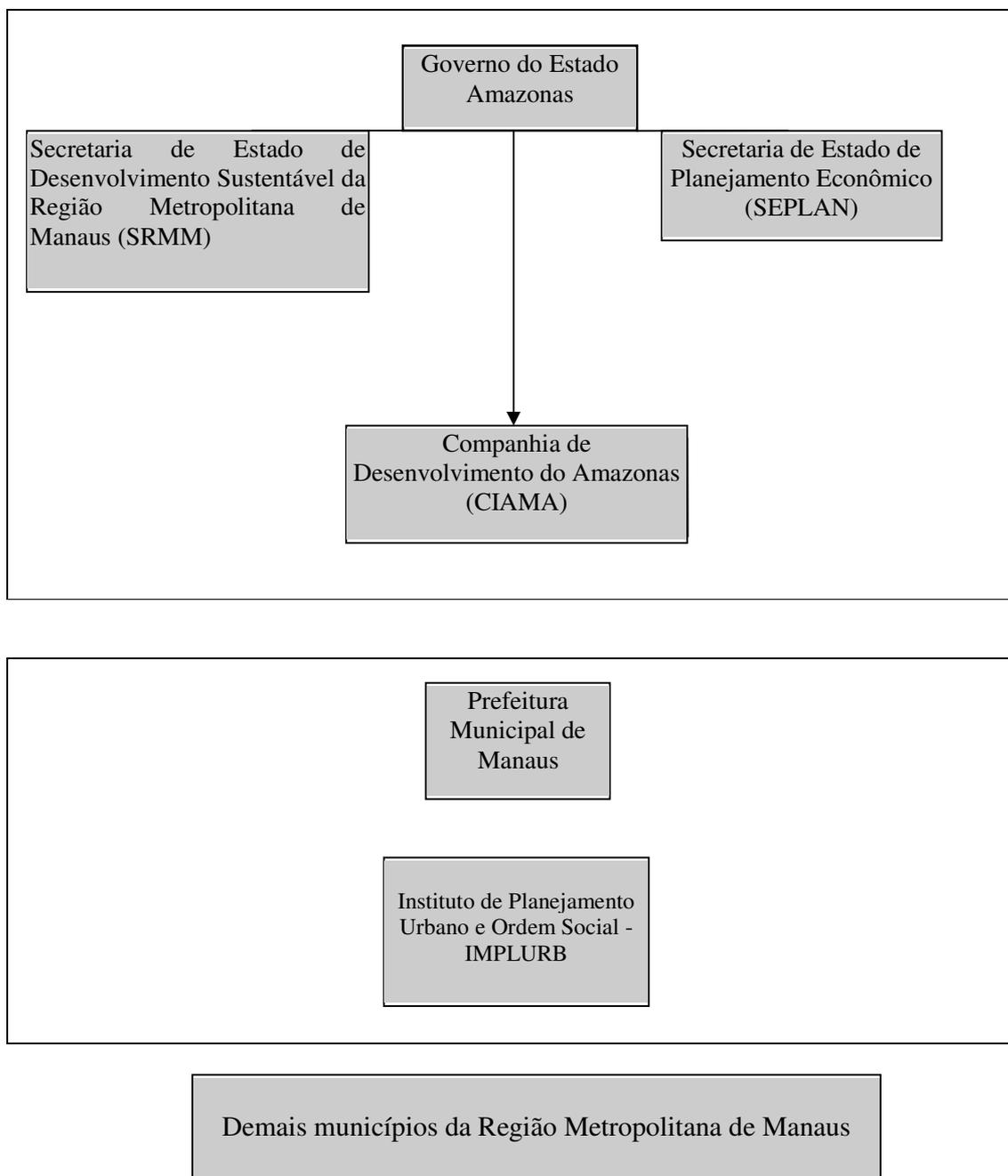
A ausência de comunicação é colocada como um dos elementos da falta de sintonia entre o executivo estadual, que conduz o plano e as políticas, e os municípios, que muitas vezes apenas as recebem, sem ter o conhecimento do que representam. Gestores de Presidente Figueiredo, Município importante da dinâmica metropolitana, inclusive com representação institucional na cidade de Manaus, coloca da seguinte forma:

Não, inclusive ficamos até constrangidos de não conhecer esse plano metropolitano. É claro que o município tem a sua parcela de responsabilidade de não saber, ter acesso ao documento. Mas acredito que também se deve a pouca comunicação entre o governo do Estado. (*Entrevistado T*, funcionário(a) da Representação Institucional do Município de Presidente Figueiredo em Manaus, entrevista realizada em novembro de 2014).

Assim, a partir da análise das políticas e de relatos, pode-se organizar um resumo do funcionamento do sistema de planejamento e gestão metropolitana para a Região Metropolitana de Manaus, expostas na figura 15 e a dimensão do papel da instância estadual no quadro 15.

⁶⁶ A Avenida das Torres é a maior avenida da cidade de Manaus. Construída recentemente, interliga a zonas norte, zona leste e zona sul, passando na área de maior expansão urbana da cidade. Recebeu esse nome em virtude das torres de alta tensão ao longo do trajeto.

Figura 15 – RMM: sistema de Planejamento e gestão



Organização: Tiago Veloso dos Santos

Quadro 15 - RMM: síntese das políticas de planejamento e gestão

POLÍTICAS / ELEMENTOS CARACTERIZADORES	VOLUNTARISMO SEM MODELO
AGENTES DE ELABORAÇÃO	Governo do Estado do Amazonas
PERÍODO	2007 – 2013
BASE TEÓRICA	O planejamento estratégico ⁶⁷ aparece como hegemônico na constituição das políticas metropolitanas para a RMM. Há também grande utilização de variáveis de planejamento sustentável, ou correntes ligadas ao planejamento ambiental, o que torna bastante característico e difundido, na Região Metropolitana, o adjetivo “sustentável”.
ESTRUTURA INSTITUCIONAL	A estrutura institucional do sistema de planejamento e gestão da Região Metropolitana é quase que exclusivamente estadual, e conta com os seguintes órgãos como principais articuladores da elaboração e execução da política: a) Secretaria da Região Metropolitana de Manaus; b) Companhia de Desenvolvimento do Amazonas; c) Secretaria de Planejamento Econômico do Amazonas. Órgãos municipais, como o IMPLURB de Manaus não são consultados na elaboração de políticas.
INSTRUMENTAÇÃO DA POLÍTICA	A instrumentação da política se dá através do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Manaus.
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	Estruturada em torno de grandes projetos de intervenção urbana e dos municípios da RMM. O planejamento e a gestão têm colaborado para a constituição de uma metrópole fragmentada, desarticulada da característica espacial mais relevante de Manaus enquanto metrópole.

Fonte: Tiago Veloso dos Santos.

⁶⁷ O Planejamento Estratégico é uma modalidade de planejamento urbano difundida no Brasil nas últimas duas décadas. Para Vainer (2000) e segundo Sanchez (2003), esse modelo tem algumas características próprias, como: a) ênfase na competitividade entre cidades, que competem entre si para atrair investimentos, empregos, eventos etc.; b) uso do *marketing* urbano para promoção de suas qualidades; c) identificação dos pontos fortes e pontos fracos como forma de detectar aqueles nos quais as cidades se sobressaem em relação às suas “concorrentes”.

A representação esquemática na figura 20 e o quadro 15 identificam um sensível descolamento do planejamento e da gestão metropolitana entre governo do Estado do Amazonas e a prefeitura de Manaus e demais prefeituras da RMM. Em verdade, a totalidade do sistema de planejamento e gestão metropolitana é elaborado e implementado pelo executivo estadual, com nenhuma colaboração ou participações dos municípios constituintes da RMM.

Assim, com base nessa análise, pode-se afirmar que no espaço metropolitano de Manaus, a RMM serve como instrumento de aprofundamento da reprodução ampliada do capital (especialmente o imobiliário), incentivado pelo Estado, que exerce esta função de duas formas. A primeira, com a necessária institucionalização de uma unidade de gestão territorial como a Região Metropolitana de Manaus, que serve de apoio formal para a elaboração e execução de políticas de planejamento e de gestão do espaço metropolitano de Manaus, sem necessariamente passar por gestões consorciadas com os municípios constituintes dessa RM. A RMM, nesse caso, tem um papel fundamental como território quase que exclusivo das dinâmicas estimuladas pela escala estadual da administração. Em segundo lugar tem-se a construção de “grandes objetos” que sejam verdadeiros pontos de apoio à nova dinâmica metropolitana pretendida, o que, de outra maneira, pode ser vista como uma necessidade criada da conquista do adjetivo “metropolitano” frente ao projeto de inserção de Manaus no contexto global.

5.4 – São Luís: planejamento e gestão metropolitana e a mediação de conflitos político-administrativos.

A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), no mapa 18, é oficialmente criada a partir de Lei estadual 038 de 1998, obedecendo aos parâmetros normativos da Constituição Estadual do Maranhão de 1989. Sua composição original é formada pelos Municípios de São Luís, Raposa, São José do Ribamar e Paço do Lumiar. Em 2003, nova redação, sob a Lei Complementar Estadual 069, inclui o Município de Alcântara. Mais recentemente, em 2013, os Municípios de Bacabeira, Rosário e Santa Rita foram incorporados a RMGSL, totalizando agora oito municípios constituintes. De fato, a discussão sobre a criação de uma Região Metropolitana no Maranhão existe desde a década de 1970, promovida por setores do governo do Estado do Maranhão, acompanhando o cenário de criação das regiões metropolitanas em plano nacional.

Segundo Ferreira (1999), desde 1974 a Lei Delegada nº 48 pretendia definir diretrizes comuns para os três municípios até então existentes na Ilha do Maranhão (São Luís, São José do

Ribamar e Raposa), imediatamente posterior ao momento de criação das primeiras regiões metropolitanas no Brasil. O fato de a criação de instâncias metropolitanas à época ser atribuição exclusiva da esfera federal foi o elemento impeditivo para a consumação desta intenção. Entretanto, em 1989, já no contexto da superação do dispositivo centralizador na condução das políticas urbanas, o Estado passa a contar com a possibilidade de criar uma região metropolitana. Nesse ano, a Constituinte do Estado do Maranhão cria a Região Metropolitana da Grande São Luís, determinando que sua abrangência, organização e funções fossem definidas através de lei complementar, o que foi realizado em 1998, conforme Cordeiro (2013, p. 05):

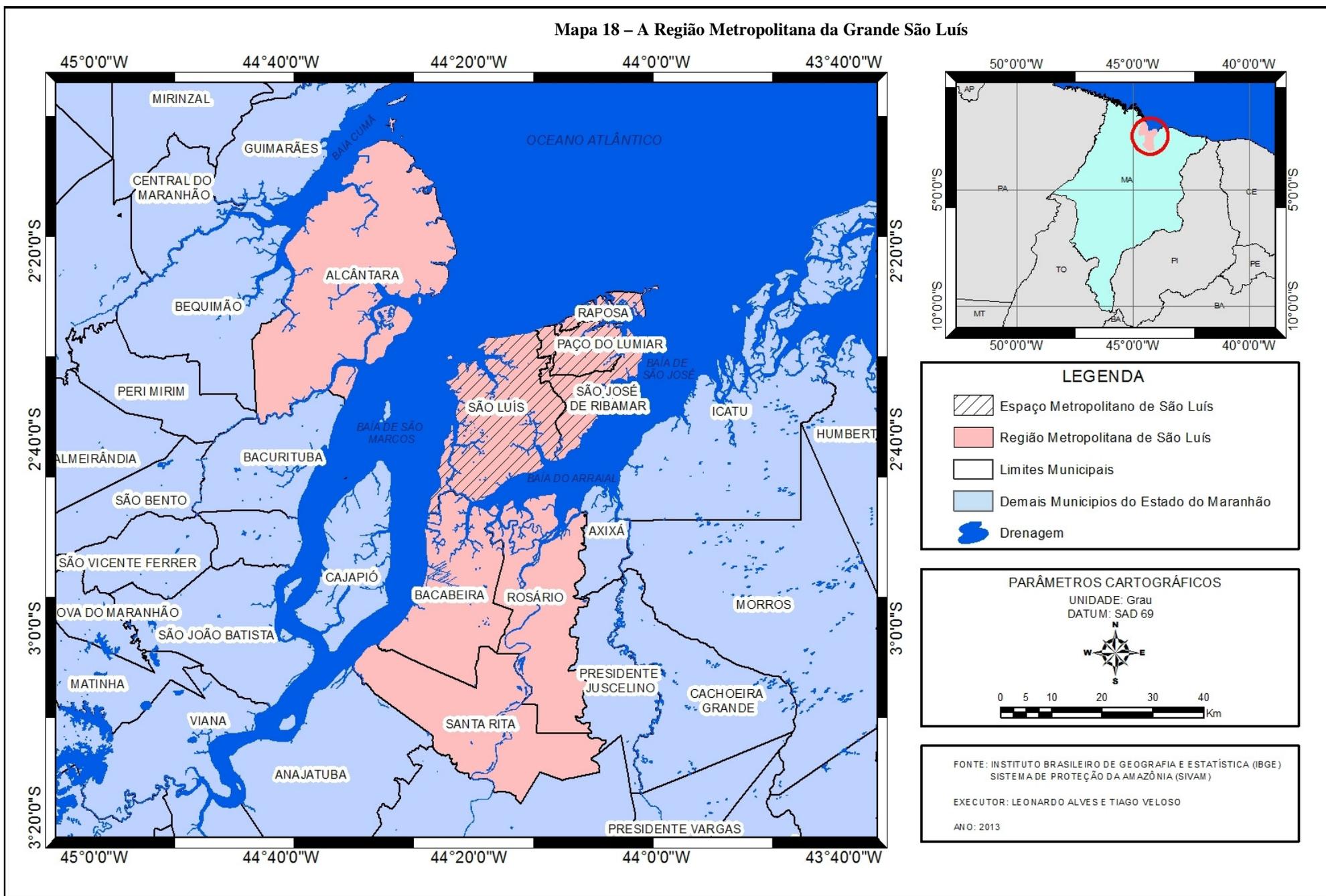
A lei prevista para regulamentar a RMGSL foi aprovada em 1998, depois de o governo estadual ter retomado a discussão em 1991, quando realça o então programa de Recuperação da Ilha. É sintomático que, apesar de ter sido criada desde 1989, tal RM, ou, em termos mais gerais, a proposta “metropolitana” de administração pública, só tenha aparecido como uma questão efetiva no cenário político maranhense no final da década de 1990.

Em termos particulares da realidade política maranhense, a criação de uma unidade de gestão territorial que incorresse em perdas de autonomia municipal em relação às políticas urbanas foi marcada por uma série de conflitos entre as instâncias administrativas no Maranhão, especialmente no período pós-redemocratização com as novas atribuições político-administrativas entre governos estaduais, capitais estaduais e governos municipais.

Isso ocorre em um contexto no qual as unidades de gestão metropolitana apareciam como uma possibilidade de maiores avanços em termos de políticas interescalas no cenário urbano brasileiro. No caso da Região Metropolitana de São Luís, Cordeiro⁶⁸ (2013) indica que não é possível afirmar quais experiências de articulação intermunicipais foram as motivadoras da retomada da questão no âmbito maranhense.

⁶⁸ Os trabalhos de Cordeiro (2011; 2013), têm o mérito de aprofundar os estudos que justificam a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís, bem como as motivações políticas, econômicas e ideológicas para tal construção. Entretanto, apresenta uma abordagem diferenciada ao não considerar São Luís como espaço metropolitano. Diferente dessa abordagem, e considerando os elementos já demonstrados nos capítulos precedentes e estudos recentes do IPEA (2013), demonstra-se a constituição de um espaço metropolitano significativo.

Mapa 18 – A Região Metropolitana da Grande São Luís



Os conflitos entre a esfera estadual e a esfera municipal (especialmente a Prefeitura de São Luís) se manifestaram em torno de como realizar a institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís. Foi marcada por disputas acerca de seu funcionamento e execução das políticas, bem de acordo com a nova realidade da política urbana brasileira, que nos anos 1990 tendeu ao localismo e ao municipalismo na condução das ações:

[...] a criação legal da RMGSL não redundou numa imediata ação, por parte dos Municípios, rumo à constituição do arranjo intergovernamental previsto para a região. Prevaleceu, na escala municipal, a retórica municipalista. Por ser o Município um ente autônomo, o Estado não pode impor-lhe a adesão à regionalização administrativa por ele criada, seja ela sob a denominação de RMs ou das demais (aglomerações urbanas, microrregiões ou regiões geoeconômicas) previstas no texto constitucional estadual (Art. 25) e federal (§3º, Art.25). Para explicitar esta limitação, no Parágrafo Único do artigo 25 da Carta Maranhense, os constituintes deixaram claro que tal adesão não implica perda da autonomia municipal e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal (CORDEIRO, 2013, p. 06-07).

Ou seja, mesmo com dispositivos constitucionais que garantem a autonomia municipal em relação às outras esferas administrativas, o grau e o nível de incerteza institucional no Maranhão fez com que se buscasse evitar qualquer interpretação que atrelasse a institucionalização metropolitana à perda da autonomia municipal. Porém, isto não foi suficiente para afastar o receio dos governos municipais que compunham a RMGSL a tal risco, em um cenário local de concentração de poderes na esfera estadual, em virtude da constituição de oligarquias regionais⁶⁹.

Isso pode ser exemplificado pelo fato de que a própria Constituição Estadual e a Lei Complementar 069/2003 orientam que a adesão de novos municípios à RMGSL deverá ser

⁶⁹ Nesse caso, esse fato está associado à realidade política do Maranhão, que é uma das mais exemplares em torno da existência de oligarquias regionais que controlam o aparato de Estado. Representada com maior ênfase na família Sarney, a oligarquia cumpre características básicas do poder oligárquico, por definição, das minorias. Ao se apropriar do poder político regional, realiza a mediação entre instâncias de poder, pois estabelece relações e acordos com o poder e os chefes políticos, tanto em escala municipal, quanto em escala nacional. A manutenção dessas relações é fundamental para a ascensão e reprodução da oligarquia Sarney, especialmente as íntimas relações com o governo federal, estabelecidas ainda na época da ditadura militar, quando Sarney foi eleito governador do Maranhão (1965). Além disso, a oligarquia realiza a mediação entre os interesses econômicos do empresariado e o Estado, num processo em que este se converte em fonte de benefícios para o setor privado, por meio de facilidades fiscais, subvenções e outros favores. Desse modo, é possível dizer que a oligarquia Sarney tem desempenhado um importante papel no processo de expansão do capitalismo no Maranhão, nem tanto como promotora desse processo, mas sim como gestora/administradora da modernização econômica do espaço regional. Essa função, inclusive, transparece como o núcleo principal do discurso ideológico com que a oligarquia busca se legitimar perante a população: é um discurso claramente desenvolvimentista e modernizante, onde a imagem do “novo”, do “moderno” é fartamente explorada para indicar supostos benefícios trazidos para a região e sua população pela ação da oligarquia dominante. Para Costa (1997), “a ideia de uma oligarquia modernizante de certa forma combate e relativiza as posições simplistas que identificam a oligarquia com o “atraso” do Maranhão, percebido enquanto subdesenvolvimento econômico e social, na medida em que o Maranhão ainda é uma essencialmente agrário e marcado por altos índices de analfabetismo, de mortalidade infantil e de outras mazelas sociais” (COSTA, 1997, p. 02).

aprovada pelo voto da maioria absoluta da Câmara Municipal do respectivo município. No entanto, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, este dispositivo contraria o que dispõe a Constituição Federal em seu artigo 25, que prevê somente a existência de Lei Complementar Estadual, não cabendo a interferência do legislativo municipal (FRANÇA; FURTADO, 2013).

Em virtude das disputas em torno do modelo de região metropolitana e também do próprio modelo de gestão, somente nos primeiros anos da década de 2000, a Assembleia Legislativa do Maranhão retoma a discussão sobre a institucionalização de regiões metropolitanas no Estado. A dificuldade inicial da institucionalização da gestão metropolitana em São Luís deveu-se à formação de um órgão constituído por representantes de cada governo municipal da Região Metropolitana e também do governo estadual, ficando a participação popular regulamentada no regimento interno. A lei refere-se a essa entidade através do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Grande São Luís (Coadegs):

A mais forte crítica à constituição institucional da RMGSL é referente à COADEGSL, isso no que se refere à participação popular, pois pela referida lei somente através do regimento interno deste conselho, ou seja, num momento posterior a sua formação, é que a participação popular seria definida. Este problema, um dos pontos contestáveis da RMGSL, passou “despercebido” ao longo do debate público-representativo. Todavia, em 2008, ao ressurgir o debate da “metropolização” da Grande São Luís, principalmente devido às discussões sobre o projeto de Lei Complementar Estadual nº009/08, que visava incluir Bacabeira à RMGSL. Além disso, começa-se a perceber um entendimento por parte dos agentes políticos de que a “metropolização” ou “efetivação” da Grande São Luís não é mera questão de demarcação dos limites intermunicipais – noção mais propalada no meio político –, mas sim de cooperação intergovernamental, notadamente em nível Intermunicipal (CORDEIRO; DINIZ, 2009, p. 06).

É interessante notar que, ao contrário do que ocorreu por ocasião de outras institucionalizações metropolitanas no Brasil, e em particular na Amazônia, houve um quadro deflagrado de conflitos entre os diferentes agentes político-administrativos, fato que causou, até o início dos anos 2000, a incompletude de implementação de políticas e algum tipo de gestão metropolitana.

Diferindo do cenário habitual de apatia dos agentes e, até certo ponto, desconhecimento da criação de instâncias metropolitanas verificado para outras realidades, no Maranhão houve, e ainda há, disputas políticas significativas em torno da criação da instância metropolitana e, após a sua criação, em torno do modelo de gestão, em grande parte decorrentes dos conflitos existentes entre os executivos municipais e o estadual.

Este quadro conflituoso, segundo Cordeiro (2009), intensifica-se a partir de 2002, visto que a Região Metropolitana da Grande São Luís já era uma realidade legal desde 1998. Trata-

se agora de ocupação dos espaços para conduzir as políticas. Nesse caso, quem dá o primeiro passo nesse sentido é a Prefeitura Municipal de São Luís, quando através da Lei Municipal nº 4.128 cria a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM), cuja justificativa era a necessidade de implementar a Região Metropolitana como um instrumento de gestão.

Do ponto de vista institucional, a SADEM teria como objetivos representar o Município de São Luís nas questões afins à Região Metropolitana, além de acompanhar a implantação dos instrumentos de planejamento do Município quando estes interferirem na RM e se articularem com os municípios integrantes da Região Metropolitana para o desenvolvimento de atuações conjuntas.

No aspecto político, a utilidade da existência de um órgão específico na Prefeitura Municipal, era tornar o executivo apto a liderar a coordenação da gestão, propiciada pela criação da RMGSL. Além da SADEM, o Instituto de Pesquisas de São Luís (INCID), também passou a realizar pesquisas e estudos sobre a situação de questões metropolitanas em São Luís e nos municípios constituintes da mesma.

Nosso trabalho tem sido no sentido de formar a grande metrópole de São Luís. Tem sido um trabalho, você sabe que quando se trata disso, são quatro dirigentes [*municipais*]. O fator principal que eu vejo é que os gestores, governantes não tem interesse que o nosso prefeito tem. Se fosse pelo prefeito a metrópole já teria sido criada desde o primeiro governo. (*Entrevistado B*, funcionário(a) da Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís, entrevista realizada em julho de 2012, grifos do autor).

Por outro lado, a movimentação não ficou restrita apenas à esfera municipal. Por parte do governo estadual, uma série de encontros setoriais para discutir as questões consideradas metropolitanas foram realizados ao longo de 2008, com participação significativa de setores da sociedade civil, e que culminaram com a criação da Secretaria de Articulação Metropolitana, ligada diretamente à Casa Civil do Governo do Estado do Maranhão, demonstrando a importância dada a esta questão naquele momento específico⁷⁰. Sobre isso, relata a servidora responsável pela Secretaria de Assuntos Metropolitanos:

⁷⁰ Nesse ponto, é importante entender o contexto político do Maranhão naquele período até o momento e a disputa entre grupos antagônicos pelo controle do governo do Estado e da Prefeitura de São Luís. Em 2007, foi eleito o Governador Jackson Lago (PDT), opositor histórico da oligarquia Sarney e ex-prefeito de São Luís. Entretanto, Lago governou somente até 2009, não completando seu mandato em virtude de ser cassado pela justiça. Em 2009, após sua saída do governo, assume a segunda colocada do pleito de 2006 vencido por Lago, Roseana Sarney (PMDB), a qual termina o mandato e posteriormente é reeleita para cumprir novo mandato, agora no período 2011-2015. No caso da Prefeitura de São Luís, em 2008 é eleito João Castelo (PSDB), político conservador e aliado da oligarquia Sarney. Entretanto, com perfil conciliador, chega a participar da gestão de Jackson Lago no governo do Estado em 2007. Castelo é derrotado no pleito municipal de 2012, apesar de receber amplo apoio do governo estadual. Elege-se prefeito Edivaldo Holanda (PTC), apoiado por uma coligação

A criação da secretaria foi um trabalho que começou em 2008, quando houve a eleição para prefeitos. No Brasil, a Federação Nacional dos Engenheiros provocou uma discussão em cada estado, na época eu era Presidente do Sindicato. No Maranhão, nós escolhemos o tema da gestão metropolitana. A federação colheu essa proposta, e trouxe para cá dois especialistas nacionais, uma delas foi a professora Rosa Moura. E depois chamamos os candidatos a prefeito da Região Metropolitana, queríamos saber porque a Lei com vinte anos ainda não tinha sido implementada. E também debater e apresentar a proposta de trabalhar em conjunto. Todos participaram, o atual prefeito de São Luís, o prefeito de São José do Ribamar, que hoje é secretário da Casa Civil, candidato de Raposa, de Paço do Lumiar e de Alcântara, (*Entrevistado C*, servidor(a) da Secretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado do Maranhão, entrevista realizada em julho de 2012).

Além disso, as discussões acerca da inclusão ou não de outros municípios na RMGSL se fortaleceram. Esse é mais um indício do conflito entre escalas administrativas que permeiam qualquer tipo de articulação entre a esfera municipal e a esfera estadual, dado que na última década estes grupos têm se enfrentado eleitoralmente e ocupado espaços nas esferas administrativas estadual e municipal. Nesse caso, é sintomática a escolha do prefeito de um Município da RMGSL, de São José de Ribamar, para assumir a Casa Civil do Governo do Estado e atrelar a ela a coordenação metropolitana. Uma das táticas utilizadas pelo governo do Estado do Maranhão para manter e expandir a influência política na metrópole é negociar politicamente de forma mais próxima com os municípios que fazem parte do entorno, relegando a São Luís uma posição periférica na condução do processo, posto que excluir a capital seria inviável em aspectos políticos e administrativos.

São Luís, como cidade-polo, assim como em todas as outras realidades metropolitanas no Brasil tem uma certa dificuldade da cidade polo de participar desse processo. Como em outras cidades do Brasil, a cidade-polo tem dificuldade de participar do diálogo da gestão metropolitana (Secretária de Assuntos Metropolitanos vinculada a Casa Civil do Governo do Maranhão (*Entrevistado C*, servidor(a) da Secretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado do Maranhão, entrevista realizada em julho de 2012).

Assim, através da coordenação dessa secretaria há uma tentativa, por parte do executivo estadual de ampliar o controle sobre a gestão, contando com táticas de aproximação com os demais municípios constituintes da RMGSL, que acompanha ao mesmo tempo as novas alianças políticas e as dinâmicas econômicas vivenciadas pelo Estado nos últimos anos, conforme relato novamente da secretária de assuntos metropolitanos do governo do Maranhão:

de partidos de esquerda, em parte remanescente da gestão Lago. Assim, o cenário político é cada vez mais acirrado entre a oligarquia Sarney e seus adversários, que têm pela primeira vez em décadas capacidade de impor-lhe derrotas eleitorais significativas. Apesar disso, a capacidade do grupo Sarney em obter o controle político através das eleições acaba influenciando também o desenho institucional das políticas urbanas na metrópole.

A atual gestão estadual criou, dentro da Secretaria da Casa Civil, uma Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos (SAAM) que, em conjunto com a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), desenvolveu ao longo de 2011 uma nova proposta de territorialização e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís, para ser apresentada pelo governo estadual aos gestores públicos – prefeitos e vereadores. Com a assessoria da Prof^a. Rosa Moura, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a nova proposta contém uma configuração espacial que contempla a nova regionalização, a ser produzida pela Refinaria Premium I, da Petrobras, em processo de construção, cerca de 50 quilômetros de São Luís (*Entrevistado C*, servidor(a) da Secretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado do Maranhão, entrevista realizada em julho de 2012).

Essa nova realidade recente de tentativas de articulações político-institucionais de um sistema interescalar e administrativo de planejamento e gestão metropolitano não se dá fora de um contexto maior. Um desses elementos é a possibilidade declarada de maior captação de recursos que pode advir da existência de um conjunto metropolitano articulado, conforme expresso por um dos representantes da Assembleia Legislativa estadual do Maranhão, em recente relatório sobre a viabilidade da mesma:

A efetivação da Região Metropolitana trará benefícios a toda a população da Ilha. Destaca-se por exemplo o recebimento de incentivos federais, especialmente na parte de segurança pública. No ano passado, São Luís deixou de receber cerca de R\$ 28 milhões de reais por não estar com a sua região metropolitana implantada. ‘Todas as capitais que optaram pelo processo de metropolização⁷¹ têm apresentado grandes avanços’ (MARANHÃO, 2007).

Ao encontro dessas possibilidades de maiores aportes de recursos públicos, existe também o contexto da intensificação de novos empreendimentos econômicos em municípios de São Luís e nos municípios adjacentes, como Bacabeira⁷². E isso se apresenta como um elemento que passa a ser considerado nas novas dinâmicas urbano-metropolitanas. Cordeiro (2009) relata da seguinte forma a retomada dessa questão como um componente atual do debate público sobre a gestão do espaço:

[...] em relação ao quadro mais recente das discussões em torno da temática metropolitana no Maranhão, os acontecimentos indicam haver uma retomada significativa da questão, em especial por parte do Governo estadual e de prefeituras que outrora se abstiveram perante o tema. Novamente, não se põe em xeque se os espaços em questão são ou não metropolitanos; no máximo se enaltece o modelo de gestão regional proposto. De qualquer forma, esta retomada da questão por parte do Estado (CORDEIRO, 2011, p. 08).

⁷¹ É evidente que na sentença pode-se verificar uma confusão quanto à utilização do termo metropolização, pela forma como está sendo colocado no discurso do representante. Esta se confunde com a criação de uma Região Metropolitana e de órgãos de planejamento e gestão do espaço metropolitano, um equívoco bastante comum quando do estabelecimento de regiões metropolitanas.

⁷²Bacabeira é o Município que tem recebido bastante atenção por parte do poder público estadual em virtude de estar projetado em seu território um empreendimento de grande porte, a refinaria da Petrobras. A Refinaria, entretanto, foi descartada no início de 2015, em virtude dos problemas político, econômicos e institucionais envolvendo a Petrobrás e a operação “Lava-Jato” desencadeada pela Polícia Federal.

Entretanto, se por um lado é possível considerar a intensificação do debate e das ações em torno da questão metropolitana, que é verificada do ponto de vista jurídico, com a criação de leis e regulamentações, e político, na criação de órgãos e instituições específicas para tratar a metrópole e sua região, por outro lado, a narrativa discursiva que é apresentada pelo executivo estadual de intensificar as políticas de planejamento e gestão a partir de uma perspectiva compartilhada com as gestões municipais é colocada em xeque quando se analisa a perspectiva dos próprios gestores municipais para as políticas integradas para os municípios.

Por exemplo, existe um consórcio de produção agrícola, o CINPRA⁷³, criado por São Luís. E por exemplo, o nosso município de Paço do Lumiar, tem mais ou menos 80% da economia agrícola. Aqui nós é que alimentamos os municípios próximos como São José do Ribamar, Raposa, São Luís. Então esse consórcio nós não fomos convidados a participar. Veja, um consórcio de produção agrícola, e o município com maior potencial agrícola fora de São Luís não faz parte. Então é muito difícil entender esse tipo de integração (*Entrevistado S*, funcionário(a) da Secretária de Planejamento do Município de Paço do Lumiar, entrevista realizada em outubro de 2014).

A retórica de dificuldade no compartilhamento de serviços público e de caráter urbano não está restrita somente ao Município de Paço de Lumiar. Em outro exemplo, em entrevista, o gestor de São José do Ribamar relata que, em conjunto com o Município de Paço do Lumiar, os dois decidiram abrir mão dos serviços de saneamento e abastecimento de água prestados pela empresa pública estadual, a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (COEMA). Realizou-se, então, um consórcio somente entre os dois Municípios (São José do Ribamar e Paço do Lumiar)⁷⁴ para prover os serviços de saneamento e abastecimento, embora a Lei Complementar 069/03, que regulamenta a criação da RMGSL apresente como um dos serviços de interesse comum da RMGSL, exatamente o saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgoto sanitário e serviços de limpeza.

Tais exemplos demonstram a dificuldade de estabelecer políticas metropolitanas para o espaço metropolitano de São Luís, através de arranjos que se mostram bastante conflituosos do ponto de vista político, como parece ser a Região Metropolitana da Grande São Luís.

⁷³ O Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), foi criado em 1997, pelo então Prefeito de São Luís, Jackson Lago. Atualmente reúne quinze municípios do Maranhão e visa a estabelecer planejamento e ação em comum para a melhoria da produção e do abastecimento de bens e serviços, oriundos do agronegócio local e regional. O objetivo é substituir importações e organizar uma economia regional de exportação. As ações estratégicas destinam-se a fortalecer a atividade agropecuária tradicional, dentro de um enfoque novo de agronegócio familiar e sustentável; integrar prefeituras na perspectiva do desenvolvimento tecnológico e institucional e promover a articulação de apoios financeiros, científicos e tecnológicos (local, nacional e internacional). O consórcio envolve prefeitos, secretários de agricultura, técnicos e trabalhadores rurais dos quinze municípios do Estado do Maranhão.

⁷⁴ Em São José do Ribamar a Lei complementar n. 29, de 01 de novembro de 2013, e em Paço do Lumiar a Lei complementar 553, de 20 de novembro de 2013, ratificam essa mudança na prestação do serviço.

Nesse caso, esses arranjos estão imbricados nas disputas por influência na capital, especialmente por parte do governo do Estado e, evidentemente, da Prefeitura de São Luís. Um dos elementos que contribuem para essa dificuldade é, segundo uma das gestoras, a constante disputa política envolvendo grupos aliados e contrários à oligarquia maranhense:

No nosso Estado a questão política é muito forte. Apesar de São Luís ser uma Ilha, os municípios parecem funcionar como “ilhas isoladas”, por conta das disputas políticas, que são eleitorais na verdade (*Entrevistado S*, funcionário(a) da Secretária de Planejamento do Município de Paço do Lumiar, entrevista realizada em outubro de 2014).

Ainda assim, algumas pequenas mudanças têm sido verificadas na condução do processo de construção do sistema de gestão, apontando, ao que parece, na direção de compartilhamentos, mesmo que estes sejam residuais. Ou seja, apesar das dificuldades do compartilhamento e dos conflitos político-administrativos, é possível pensar a possibilidade de bases para o planejamento e a gestão a partir de responsabilidades consensuadas dos entes administrativos, ou seja, os municípios que compõem a RMGSL, como se deu no arranjo para o serviço de saneamento em São José do Ribamar e Paço do Lumiar. Se por um lado não envolveu diretamente a estrutura institucional da RMGSL, por outro, possibilitou o consorciamento de dois municípios que a compõem.

Assim, a elaboração de um sistema de planejamento e da gestão político-institucional do espaço metropolitano, não é necessariamente um elemento central. Ainda que seja uma variável utilizada pelos agentes políticos, há, de fato, a tentativa de se estabelecer um arranjo de gestão, mesmo que este a todo momento esteja sendo construído não em torno de uma agenda compartilhada, mas de interesses das diferentes escalas de governo, sem necessariamente garantir retornos de serviços metropolitanos adequados.

A existência de fortes disputas políticas locais em torno do controle das esferas administrativas, especialmente o governo do Estado do Maranhão e a Prefeitura de São Luís, e ainda que, em menor grau, entre as demais municipalidades, foi historicamente um elemento que norteou a existência de uma unidade de gestão metropolitana para São Luís, influenciando na configuração de políticas para esse espaço.

As disputas colocavam em franca oposição o governo estadual e as prefeituras municipais e sua autonomia territorial, em virtude da criação de instâncias metropolitanas, segundo o ordenamento jurídico da política urbana brasileira ser, necessariamente, uma atribuição estadual. Nesse caso, um episódio recente sobre a RMGSL ajuda a compreender a

dinâmica conflitiva. Um dos municípios que recentemente foi incorporado à Região Metropolitana, poucos anos antes tinha sido rejeitado como tal:

[...] a participação de qualquer Município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião não implicará perda de autonomia e dependerá de prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal. Verifica-se, portanto, que, apesar da permissão concedida aos Estados em instituir regiões metropolitanas, o legislador estadual condicionou a adesão de qualquer município à prévia aprovação por parte da respectiva Câmara. Eis, Senhor Presidente, a razão jurídica que me levou a vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 009/2008 (MARANHÃO, 2008, p. 01).

As razões expostas para justificar o veto mostram as relações conflituosas entre as instâncias administrativas de municípios e o governo do Estado do Maranhão. É importante ressaltar que dirimidos estes conflitos, o Município de Bacabeira foi integrado à RMGSL.

Quadro 16 - RMGSL: síntese das políticas de planejamento e gestão.

POLÍTICAS / ELEMENTOS CARACTERIZADORES	COERÇÃO SIMÉTRICA	VOLUNTARISMO SEM MODELO
AGENTES DE ELABORAÇÃO	Governo do Estado do Maranhão	Governo do Estado do Maranhão / Prefeitura Municipal de São Luís
PERÍODO	1974 – 1988	1991 – 2014
BASE TEÓRICA	...	Sem base teórica definida de forma explícita. O que se identifica são práticas de planejamento ligadas à legislação vigente da política urbana brasileira.
ESTRUTURA INSTITUCIONAL	Inexistente	Estrutura institucional dualizada entre a esfera estadual da gestão, o governo do Estado do Maranhão, que cria algumas instâncias de gestão metropolitana, como a Secretaria de Assuntos Metropolitanos e a esfera municipal, especialmente a capital São Luís que também cria instituições específicas para lidar com questões metropolitanas, como a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano.
EXECUÇÃO DA POLÍTICA	Inexistente	A instrumentação da política se dá através das obras de infraestrutura e intervenção urbana, contando com pequena participação de estruturas de planejamento e gestão.
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	A centralização de decisão em Brasília impediu os agentes estaduais de concluírem o projeto.	A dualidade e a rivalidade entre as esferas estadual e municipal, especialmente São Luís, torna pequena a articulação da gestão e do planejamento.

Organização: Tiago Veloso dos Santos

De outra maneira, pode-se afirmar que a configuração de uma região metropolitana institucionalizada e a fragilidade de um sistema de planejamento e gestão urbana são também consequências de uma resposta em relação aos investimentos que estão interferindo na produção do espaço metropolitano de São Luís a partir da chegada de uma verdadeira segunda onda⁷⁵ de projetos econômicos regionais.

A existência de iniciativas sobre a criação da instância metropolitana em São Luís está de acordo com as grandes ondas de investimentos e projetos econômicos na Amazônia desde os anos 1970. Se em um primeiro momento este pensamento não foi consolidado em virtude mesmo da ausência de possibilidades em escala estadual, agora, com uma segunda onda de investimentos, públicos e privados, consolida-se uma malha urbano-metropolitana que serve também como ponto de apoio de um complexo logístico que destina a produção e a exportação da riqueza amazônica aos mercados internacionais, especialmente o asiático. Ressalta Cordeiro (2011, p. 15):

[...] observa-se que as motivações variaram conforme os contextos históricos e as escalas de atuação dos agentes em questão. De todo modo, no Maranhão, a despeito de ter sua primeira RM criada desde 1989, regulamentada em 1998 e 2003, todas as ações dirigidas à chamada “efetivação da Grande São Luís” não foram suficientes para “tirar do papel” o que estava previsto em lei: uma instância político-administrativa intergovernamental, pautada na cooperação e coordenação, de recorte regional.

Nesse caso, esse sistema de planejamento e gestão recentemente colocado em prática para a RMGSL, é implementado a partir de alguns elementos, dentre eles: a) normatização da região metropolitana; b) tentativa de implantação de gestão institucional, sem necessariamente partir de acordos entre as instâncias municipais e estadual de administração; c) necessidade de maior articulação intermunicipal em virtude da chegada de novos empreendimentos logísticos

⁷⁵ A primeira onda de investimentos urbanos em São Luís deu-se ao longo da década de 1970, acompanhando o projeto de desenvolvimento regional. Do ponto de vista interno da cidade, a construção das pontes possibilitaram a superação das barreiras naturais para o crescimento da malha urbana e propiciaram à cidade a aquisição um novo traçado, rompendo o bloqueio do corredor limitado pelos rios Bacanga e Anil com as construções de barragem do Bacanga e da Ponte do São Francisco. Em termos de projetos econômicos, os investimentos em torno dos grandes portos, como o Porto de Itaqui e o Porto da Ponta da Madeira, que viriam a atender às necessidades das companhias mineradoras como a então Companhia Vale do Rio Doce e o Porto Grande para a Alumar; a ferrovia de Carajás, para o escoamento da mineração advinda do interior da Amazônia. A segunda onda de investimentos é mais recente, da década de 2000 em diante, e também pode ser visualizada no plano intraurbano de São Luís, agora com projetos de caráter metropolitano, como a Via Expressa, a Ponte do Quarto Centenário e o Anel Metropolitano, obras com claro viés de interligar a Região Metropolitana da Grande São Luís a partir de um sistema viário, com extensão total de 58,14 km, circundando os quatro municípios da Ilha. Em termos de investimentos dos projetos econômicos com repercussão na metrópole, a duplicação da estrada de ferro Carajás em um processo que envolve aumento de produção da VALE em Carajás e o ainda projeto da refinaria Premium, da Petrobras, que será instalada em Bacabeira, sendo a maior refinaria da Petrobras no País e a quinta maior do mundo, com capacidade para processar 600 mil barris por dia.

em São Luís e nos demais municípios da Região Metropolitana; d) intensificação dos empreendimentos imobiliários. Conforme revela um dos agentes da gestão estadual:

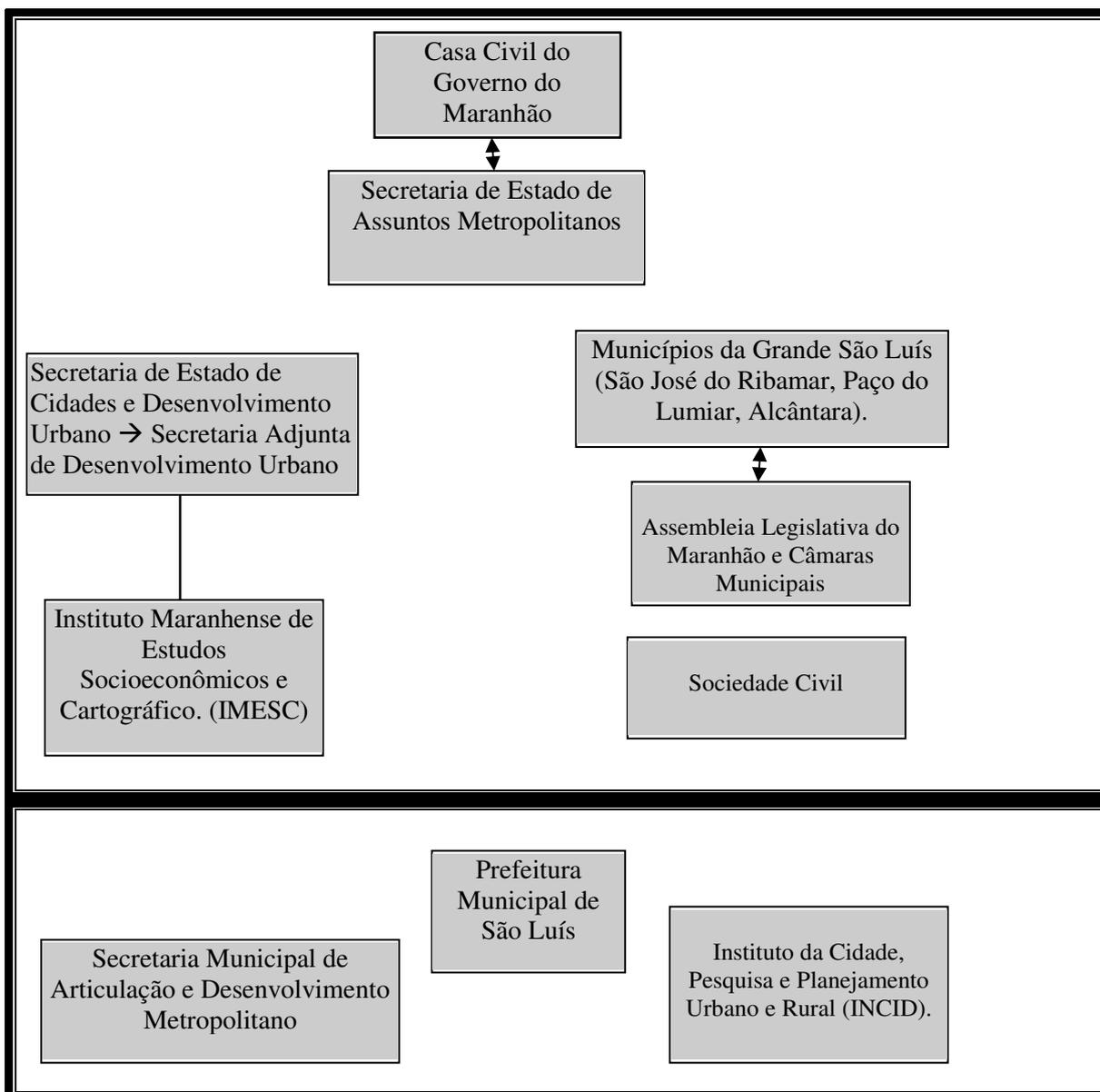
afora a dinâmica descrita, que representa uma novidade na dinâmica de uso e ocupação do solo, dois fenômenos vêm ocorrendo na Ilha. Por um lado, alimentado pelos grandes empreendimentos imobiliários de incorporadoras do sul do País, toda uma imensa área nas proximidades da região litorânea, estocada desde a década de 1970, vem sendo ocupada por dezenas de canteiros de obras de condomínios residenciais de médio e alto luxo. Na outra ponta do consumo, de baixa renda, as milhares de unidades habitacionais do PMCMV têm sido instaladas nas bordas da cidade – tradicionalmente espaço de conjuntos populares e ocupações informais – e mesmo em municípios vizinhos, principalmente São Jose de Ribamar e Paço do Lumiar. Estes dois vetores de ocupação – média/alta renda e baixa renda – são os principais responsáveis pelos processos de conurbação entre os municípios de São Luis, Paço do Lumiar e São José, ocorridos sobre determinados eixos viários e, no caso das áreas residenciais populares, a partir da concentração de conjuntos do BNH/COHAB nas décadas de 1970/1980. Todo este fenômeno não se faz acompanhar de investimentos em assentamentos precários na cidade – que, segundo o Censo do IBGE de 2010, detém a terceira posição nacional em termos de quantitativos de favelas, logo depois de Belém e Salvador (*Entrevistado A*, funcionário(a) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Maranhão, entrevista realizada em 20 de julho de 2012).

Esse sistema, ainda em processo de implementação, tem mostrado fragilidades em virtude da baixa presença e participação dos municípios que constituem a RMGSL. Ainda assim, apresenta possibilidades interessantes de um arranjo criado a partir das necessidades funcionais dos municípios que compõem a metrópole. A estrutura pouco dispersa da malha metropolitana é um elemento que potencializa a cooperações entre os municípios, mas novamente a baixa articulação entre estes dificulta a viabilidade da articulação. Isso em virtude dos conflitos políticos em torno da hegemonia do processo, no qual há uma disputa entre o governo do Estado, aliado aos municípios que compõe a RMGS, e São Luís, a capital.

O sistema de planejamento é embrionário e tem sido conduzido na direção de duas instâncias separadas de liderança da gestão metropolitana. Uma com atuação mais forte do governo do Estado do Maranhão, especialmente a partir de sua Casa Civil e da Secretaria de Assuntos Metropolitanos.

A outra instância está presente na estrutura da Prefeitura de São Luís, com a Secretaria Municipal de Articulação Metropolitana e, em menor grau o Instituto da Cidade. Nesse caso, um ponto a ser destacado é a existência de uma variedade de instituições constituintes da composição do sistema (figura 16), o que difere de outros arranjos mais monolíticos.

Figura 16 – RMGSL: esquema de planejamento e gestão



Organização: Tiago Veloso dos Santos

Há, assim, limitações no processo de articulação e execução da gestão metropolitana que têm mostrado excessiva dependência da atuação direta do governo do Estado do Maranhão, através de sua Casa Civil. Isso gera atritos recorrentes do Governo do Estado do Maranhão e dos municípios que compõem a RMGSL em relação à capital São Luís, em torno da hegemonia do processo. O governo do Estado atua de forma a compor alianças com os demais municípios e ofuscar a hegemonia da capital, em virtude de conjunturas políticas adversas ao comando estadual, levando, tendencialmente à precariedade do compartilhamento das informações e das unidades político-administrativas.

De fato, apesar de existirem instâncias políticas e administrativas para tratar do tema, as ligações são fracas, mesmo entre as instâncias da mesma escala. Há, também, um distanciamento entre as escalas, notadamente entre o governo do Estado do Maranhão e a Prefeitura de São Luís. Até o momento, o executivo estadual muitas vezes trata de temas ligados à gestão metropolitana com os outros municípios da RMGSL, mas não dialogando com a capital, o que se explica pelas disputas políticas já apresentadas.

Assim, diferentemente de Manaus, onde a Região Metropolitana é instrumento de execução de políticas estaduais em territórios municipais, em São Luís, a Região Metropolitana é um instrumento de mediação de forças entre as escalas administrativas estadual e municipal e grupos políticos distintos. A existência do conflito em si não é necessariamente um elemento impeditivo de políticas de planejamento e gestão, mas a lógica do conflito colocada como elemento principal das estratégias dos agentes acaba enfraquecendo políticas públicas que precisam de um mínimo de bases consensuadas.

O Estado tenta comandar o planejamento deixando São Luís de lado em virtude de disputas políticas paroquiais. Essa ação não contribui em prol de um tipo de gestão compartilhada da Região Metropolitana. Ao contrário, apesar da retórica em torno da participação e mesmo da criação de instituições voltadas para a questão metropolitana, esta ainda não se apresenta como um sistema coerente de planejamento e de gestão para a metrópole institucional.

5.5 – Planejamento e gestão em Belém, Manaus e São Luís: efetividade, eficiência e eficácias das políticas metropolitanas regionais.

A partir das análises sobre cada uma das regiões metropolitanas e seus sistemas de planejamento e gestão, cabe verificar quais os perfis destas políticas tomando-se como referências os níveis de efetividade, eficiência e eficácia das mesmas.

Reconhecendo que a utilização de índices quantitativos é de uso pouco disseminado nas ciências humanas, existe certa dificuldade em tomar elementos quantitativos para avaliação de elementos do planejamento e da gestão em escala metropolitana. Assim, as três noções são utilizadas como parâmetros para se compreender as motivações de existência das políticas nesses espaços institucionais.

Primeiro levamos em consideração a noção de efetividade, ou seja, a capacidade de produzir um efeito – positivo ou negativo – na adoção de uma determinada ação política. Em nosso objeto de estudo, as políticas de planejamento e gestão metropolitanas, a noção de

efetividade revela se a adoção de uma determinada política tem capacidade de tornar-se um instrumento de planejamento e gestão nos espaços metropolitanos. Assim, para a adoção das regiões metropolitanas como instâncias de planejamento e gestão é importante observar que sua existência gera um tipo de efetividade dada pela importância que a institucionalização desse espaço específico tem sobre a projeção de políticas urbanas e de ajuste espacial. Ou seja, ao se institucionalizar como um espaço de planejamento, a região metropolitana produz um efeito sobre as decisões técnicas e políticas de realização de investimentos e intervenções no espaço urbano-metropolitano.

Nesse caso, a efetividade de uma região metropolitana também não está limitada somente à esfera estatal, posto que sua existência é considerada legítima em outras esferas, como a esfera da iniciativa privada (por exemplo, na tomada de decisões do setor de transportes metropolitanos, nos quais são concessionários privados que ofertam o serviço) e a própria sociedade civil, através do reconhecimento desse espaço como instância legítima de desenvolvimento de políticas urbanas. Portanto, mais do que a mera constatação da capacidade de intervenção estatal, a efetividade da região metropolitana está na sua aceitação como espaço de intervenções, seja a partir do Estado, do mercado e também da sociedade civil.

Assim, dotadas de efetividade institucional, a ponto de serem aceitas como instâncias de planejamento e gestão territorial por diferentes agentes políticos e econômicos, é necessário verificar qual a sua real eficiência, considerando os objetivos a que se propõem alcançar quando criadas.

Apesar de reconhecer a efetividade da região metropolitana como espaço garantidor de políticas metropolitanas, isso não quer dizer necessariamente que essas políticas sejam geridas de forma eficiente ou mesmo que sejam conduzidas de forma eficaz.

Aqui, a noção de eficiência refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Diz respeito aos investimentos de capital político e econômico que têm sido realizados nas estruturas de construção de regiões metropolitanas e o retorno que estas estruturas trazem para o espaço metropolitano e as políticas urbanas.

A eficiência, portanto, é a segunda noção que permite avaliar essas estruturas e está relacionada aos resultados que foram alcançados por elas, visto que para sua construção houve um significativo investimento de capital político, econômico e institucional.

Por último, tomamos como parâmetro de avaliação das políticas de planejamento e gestão metropolitanos, a noção de eficácia, definida como a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos, ou seja, a eficácia da região metropolitana significa medir

se esta é capaz de atingir um dado objetivo. Os objetivos são propostos quando de sua criação e institucionalização como espaços de execução de políticas de planejamento e gestão.

Pensados dessa forma, tomamos como parâmetros para avaliar o nível de efetividade da região metropolitana a existência de instituições metropolitanas ou do uso da região metropolitana como espaço de execução das políticas urbanas. Nesse caso, um dos pontos destacados para avaliar a efetividade é a existência ou não de planos metropolitanos, sejam estes com caráter genérico ou setorial.

Para avaliação da eficiência, toma-se como referência os resultados das políticas metropolitanas, ou seja, a verificação dos recursos empregados (econômicos, políticos, institucionais).

Nesse caso, para cada uma das metrópoles – Belém, Manaus e São Luís –, foram analisados dois aspectos que dizem respeito a sua eficiência. O aspecto econômico, ou seja, os recursos que foram empregados tomando-se como principal fonte os fundos de desenvolvimento metropolitano. O segundo aspecto é o político-institucional, ou seja, a capacidade de articulação dos agentes públicos que constituem as instituições metropolitanas, tomando-se como referência os executivos estaduais e municipais.

Na avaliação da eficácia das regiões metropolitanas e dos sistemas de planejamento e de gestão, tomamos como parâmetros os objetivos explicitamente propostos nas leis de criação desses espaços, que, em todas as regiões metropolitanas, sustentam o “planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social” (AMAZONAS, 2007; MARANHÃO, 1998; PARÁ, 1995). O quadro 17 revela como se distribuem esses parâmetros nas Regiões Metropolitanas de Belém, Manaus e São Luís, levando em conta os critérios de efetividade, eficiência e eficácia nas políticas de planejamento e gestão metropolitana.

Quadro 17 - RMB, RMM, RMGSL: efetividade, eficiência e eficácia.

INDICADORES	BELÉM	MANAUS	SÃO LUÍS
<p align="center">EFETIVIDADE</p> <p align="center">(capacidade de produzir um efeito)</p>	<p>- Baixa. O papel da Região Metropolitana está no âmbito da proposição de planos e programas, limitados aos temas setoriais de transporte e resíduos sólidos, com baixa articulação entre os agentes públicos;</p> <p>- Inexistência de um Plano Metropolitano que articule as demandas da metrópole no aspecto do planejamento;</p> <p>- Uso inadequado da RMB, inclusive no aspecto de sua cartografia, o que mostra desconhecimento de seu papel e importância.</p>	<p>- Alta. A Região Metropolitana é considerada espaço fundamental de atuação do planejamento, especialmente da intervenção estadual;</p> <p>- Plano Diretor Metropolitano: existente e utilizado com uma das bases de atuação e intervenção do Governo do Amazonas na Região Metropolitana de Manaus;</p> <p>- Uso contínuo da RMM, inclusive no aspecto da cartografia e do uso do solo, orientando o sentido da expansão e dos investimentos públicos e privados.</p>	<p>- Média. A Região Metropolitana é recentemente incorporada como espaço de realização de políticas públicas;</p> <p>- Um sistema de planejamento e gestão mais ou menos compartilhado, ainda que bastante conflituoso entre a esfera estadual e a municipal, está em desenvolvimento;</p> <p>- Plano Diretor Metropolitano: Inexistente. Em elaboração pela esfera estadual e as esferas municipais.</p>
<p align="center">EFICIÊNCIA</p> <p align="center">(relação entre os resultados obtidos e recursos empregados)</p>	<p>a) Econômica: inexistência de fundos do tipo metropolitano, o que constitui um entrave a políticas articuladas do ponto de vista orçamentário;</p> <p>b) Política: baixa oferta de serviços públicos condicionados às instâncias metropolitanas, resultando apenas em alguns acordos setoriais ou de cooperação entre os agentes públicos;</p> <p>c) Institucional: inexistência de Planos ou programas de intervenção</p>	<p>a) Econômica: inexistência de fundos do tipo metropolitano, o que constitui um entrave a políticas articuladas do ponto de vista orçamentário;</p> <p>b) Política: existência de serviços públicos condicionados às instâncias metropolitanas. Os serviços são orientados por uma perspectiva de expansão da metrópole estimulada pelo setor imobiliário;</p> <p>c) Institucional: Existência de um grande Plano Metropolitano que</p>	<p>a) Econômica: inexistência de fundos do tipo metropolitano, o que constitui um entrave a políticas articuladas do ponto de vista orçamentário;</p> <p>b) Política: inexistência de serviços públicos condicionados às instâncias metropolitanas. Foram viabilizados acordos intermunicipais, mas que passam ao largo da experiência de planejamento da região metropolitana.</p> <p>c) Institucional: inexistência de Planos ou programas de intervenção</p>

	metropolitana. Os planos diretores municipais cumprem muitas vezes esse papel, mas não estão pensados ou são executados como parâmetro metropolitano.	articula uma perspectiva integrada das diretrizes do planejamento e da gestão, ainda que em uma perspectiva exclusiva da esfera estadual.	metropolitano fora do escopo setorial do tema de transportes e resíduos sólidos.
EFICÁCIA (relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos)	- De forma geral tem-se um baixo nível de integração das políticas metropolitanas quando levados em consideração os principais objetivos das leis de criação da RMB.	- Baixo nível de Integração intermunicipal das políticas metropolitanas. O espaço metropolitano é pensado a partir de demandas da esfera estadual.	- Existe um razoável nível de Integração intermunicipal entre alguns municípios da RMGSL, entretanto isso não significa dizer que estão dentro da perspectiva orientada pela organização da RMGSL.

Organização: Tiago Veloso dos Santos

De forma geral, têm-se níveis distintos de integração metropolitana quando levados em consideração os principais objetivos das leis de criação das RM's, como a relação entre os objetivos propostos e seus resultados consequentes, especialmente quando considerado o objetivo principal, o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social.

Na Região Metropolitana de Belém os objetivos de integração das políticas de planejamento e gestão esbarram, primeiro, no desmantelamento da estrutura institucional construída no período de coerção simétrica. A substituição lançada pela mudança na condução da política urbana não alcançou níveis de integração em virtude da dificuldade de estabelecimento de cooperações com base em compartilhamento de responsabilidades e financiamento, por parte da esfera estadual e das várias administrações municipais que compõem a RMB. A existência de disputas políticas ao longo das últimas duas décadas entre grupos e partidos que se alternaram no comando do executivo estadual e também no executivos municipais colaboraram ainda mais para a baixa eficiência e eficácia das políticas. Ainda assim, a Região Metropolitana de Belém conta com efetividade reconhecida por todos os agentes políticos, públicos e privados.

Na Região Metropolitana de Manaus, identificamos um nível mais elevado de execução de políticas de planejamento e gestão metropolitana, o que difere do padrão encontrado em Belém. As causas dessa diferença vão desde o estabelecimento da RMM em período mais recente, o que obviamente não causou grandes repercussões em termos de mudanças como o ocorrido na Região Metropolitana de Belém. Embora isso seja relevante, o fator que determina esse nível mais elevado é a existência de um projeto executado pela instância responsável pela institucionalização metropolitana, nesse caso, o Governo do Estado do Amazonas, que tem a Região Metropolitana como um elemento de legitimidade e instrumentalização de seu projeto para a metrópole. Assim, com um padrão de políticas estabelecido *top-down*, de cima para baixo, sem maior participação dos entes municipais, foi realizado um plano metropolitano para ratificar as ações que já estavam em curso, incluindo obras de infraestrutura e orientação da expansão da malha urbano-metropolitana pelo setor privado. Esse modelo acaba garantido um padrão mais efetivo do planejamento metropolitano em Manaus, ainda que a Região Metropolitana instituída seja arbitrária na sua concepção.

Por fim, na Região Metropolitana da Grande São Luís, as políticas de planejamento e gestão têm uma orientação muito mais conflituosa quando comparadas às duas outras metrópoles. A existência de uma longa disputa entre grupos políticos pelo controle das esferas da administração pública acaba refletindo também na confecção de políticas metropolitanas. Nesse caso, a efetividade da RMGSL acaba sendo reduzida a uma permanente disputa pelo

controle da institucionalidade metropolitana, o que colabora para índices baixos de eficiência e eficácia das políticas públicas.

Dessa forma, apesar da efetividade das regiões metropolitanas como espaços de pensar o planejamento, até o momento, com base na avaliação realizada, os resultados são bastante fracos, com baixa integração metropolitana nos setores pretendidos e na integração do sistema de planejamento e de gestão.

Em recente análise sobre a gestão e a governança metropolitana no Brasil, Costa e Tsukumo (2013) caracterizam os arranjos institucionais de gestão metropolitana existentes abordando aspectos associados às instâncias e aos instrumentos de gestão metropolitana. Cinco elementos são destacados para representatividade da análise: a) instâncias responsáveis pela gestão da RM; b) fundos para financiamento específico das ações na RM; c) conselhos consultivos e deliberativos; d) programas nos orçamentos estaduais; e) instrumentos de planejamento. Segundo os autores, a partir da análise dessas variáveis, é possível constatar a existência de três padrões de gestão metropolitana no Brasil:

O primeiro grupo é composto pelas RMs que apresentam sistemas de gestão consolidados, com graus diferenciados de articulação para governança (São Paulo e Belo Horizonte – articulação forte; Recife, Porto Alegre e Curitiba – articulação média; e Goiânia – articulação fraca. Indicando que as RMs instituídas com critérios nacionais na década de 1970 apresentam arranjos mais consolidados. O segundo grupo apresenta um grupo de regiões metropolitanas que apresenta sistemas em consolidação ou de consolidação incipiente, mas com fraca articulação para governança. Tal grupo é composto, em sua maioria, por regiões metropolitanas de primeira geração, como **Belém**. Por fim, há um terceiro grupo, que se caracteriza por um sistema de gestão ainda não consolidado, envolvendo RMs com média ou fraca articulação para governança. Neste grupo, encontram-se as RMs de Cuiabá, **Manaus e São Luís**, recentemente criadas e ainda com fragilidades institucionais e de articulação (COSTA; TSUKUMO, 2013, p. 25-26, grifo nosso).

A análise realizada sobre estas regiões metropolitanas e seus sistemas de planejamento e gestão é basicamente a partir dos elementos de sustentação de políticas públicas, especialmente planejamento e gestão desses espaços a partir de diferentes modalidades de integração interinstitucional, o que, conforme nos revela o estudo, leva à interpretação de que esta forma de regionalização não possui efetividade e encontra-se esvaziada como instrumento de gestão e ordenamento territorial (COSTA; TSUKUMO, 2013), salvo algumas exceções, mas perfeitamente cabíveis nos casos das regiões metropolitanas de Belém, Manaus e São Luís como sistemas de gestão fracos com consolidação incipiente (Belém) ou não consolidados (Manaus e São Luís).

Essa interpretação também vai ao encontro do movimento de permanência do processo de metropolização institucional (com a criação de novas regiões metropolitanas), o que nos leva ao questionamento dos porquês da manutenção da criação de regiões metropolitanas.

Para Mansur (2013), não existe uma única explicação para o surgimento e criação dessas diversas unidades regionalizadas metropolitanas. Esse movimento de criação compulsiva de regiões metropolitana pelo território nacional é expressão de ausência de políticas regionais, especialmente pelo crescimento e importância cada vez maior no ordenamento territorial brasileiro das cidades médias e pequenas. A não existência dessas políticas legitima o uso da região metropolitana como instrumento de gestão territorial, conforme afirmamos anteriormente.

Assim, concordando com as hipóteses propostas por Mansur (2013), acresceríamos que, tomando como base de comparação as regiões metropolitanas amazônicas e o perfil de atuação das políticas de planejamentos e gestão, as Regiões Metropolitanas discutidas servem também como unidades de gestão administrativa e ordenamento territorial. Garson e Ribeiro (2010), em análise sobre o perfil de gestão metropolitana adotado no Brasil, apresentaram uma perspectiva que inspirou estas conclusões:

a mesma Constituição consagrou a autonomia municipal, conferindo aos municípios o direito à auto-organização e anulando, na prática, a pouca capacidade dos estados de coordenar as ações comuns nesses territórios. A estas mudanças institucionais se adiciona a difícil situação econômica que predominou na década de 1980, com a dramática deterioração das finanças públicas. Os gestores perderam a condição de planejarem o dia seguinte, mesmo nos domínios estritos de suas jurisdições (GARSON; RIBEIRO, 2010, p. 21).

Nas metrópoles analisadas, esse perfil de unidade de gestão territorial em uma escala estadual aparece destacado nas três regiões metropolitanas, ainda que apresentem nuances e intensidades diferenciadas, até mesmo pela sua constituição histórica em momentos distintos.

Em Belém, a constituição de uma região metropolitana foi marcada por dois períodos. O primeiro, a partir de 1973, representou a possibilidade de intervenções da esfera federal da administração na então maior cidade da Amazônia, a partir da implantação de uma Região Metropolitana, que na época era questionada enquanto fato, o que de certa forma reitera que essas institucionalizações obedeciam a um imperativo de controle e gestão do território, a partir de uma escala – a metropolitana – que serviria a esse propósito. O segundo momento, já a partir do início da década de 1990 – mais especificamente em 1995 –, identificamos como ligado a uma trajetória dependente da RMB como instrumento de reestruturação da importância de Belém através das intervenções do governo do Estado do Pará. Agora a

Região Metropolitana serve como instrumento da esfera estadual, tendo em vista inclusive a dificuldade das gestões municipais em estabelecer algum tipo de arranjo metropolitano.

Em Manaus, a instituição de uma Região Metropolitana serve diretamente ao aprofundamento do projeto de construção de uma cidade de perfil internacional, ou seja, voltada para os agentes da globalização. Nesse ponto, a existência de uma escala metropolitana é um instrumento do Governo do Estado do Amazonas para promover esse amplo espaço de fluxos, o que nos últimos anos tem sido viabilizado por grandes objetos de infraestrutura, estímulos à reprodução ampliada do capital (especialmente no circuito imobiliário da cidade) e tentativas de ampliação dos incentivos para a manutenção da Zona Franca de Manaus e do Polo Industrial.

Em São Luís, a RMGSL serve como instrumento de gestão territorial do Governo do Estado em relação à capital, São Luís, através de negociações, controles e acordos, em cada contexto, com os municípios adjacentes. Nesse caso, há uma verdadeira disputa entre as estruturas institucionais do Governo do Estado do Maranhão e da Prefeitura de São Luís pelo comando da gestão metropolitana. Essa disputa ora é mais tensa, com desacordos, e desacertos, com conflitos mais ou menos explícitos, ora abre espaços para negociações mais próximas e possibilidades de construções de ordenamentos compartilhados. Este parece ser um caso em construção de um sistema de planejamento e gestão metropolitano, que, apesar das tensões, e das disputas políticas paroquiais, tem-se colocado de forma mais clara ultimamente.

Por essas características, o planejamento e gestão na Amazônia, por sua trajetória institucional de baixa resiliência frente aos programas e custos políticos, não tem apresentado capacidade de conduzir a atuação de uma política de desenvolvimento metropolitano em âmbito regional.

Em Belém e São Luís as instituições responsáveis por algum nível de política metropolitana não encontram espaços políticos-institucionais para exercer o comando sobre a mesma. As coalizões e grupos de poder não veem essa agenda como prioritária.

Em Manaus, temos um exemplo de que as políticas de planejamento e gestão não podem ser somente vinculadas a expectativas de efetividades e eficiência a partir dos denominados “serviços públicos de interesse comum”. O sistema de planejamento e gestão executado até o momento serve para atender a demandas relacionadas a uma dimensão da expansão urbana, que é a malha urbano-imobiliária, sendo o Estado e o mercado responsáveis por essas políticas. Conforme afirmam Pinheiro et al. (2013b, p. 64):

Em outros termos, a suposta lógica de *eficiência* decorrente da submissão de propostas técnicas elaboradas para a obtenção de recursos reproduz a desigualdade entre as qualidades técnicas das administrações municipais brasileiras e não colabora com a criação de um arranjo institucional, que não pressupõe necessariamente a criação de novos órgãos públicos, comprometidos com o enfrentamento da questão metropolitana no âmbito das políticas urbanas. Fala-se, conceitualmente, em *governança* como a potencialidade de governar, exercer poder, conduzir mecanismos de negociação e debate em torno do investimento público e das decisões políticas, sempre com avaliações de grau de efetividade sobre a aplicação concreta das políticas e dos projetos. Neste sentido, portanto, praticamente não há governança metropolitana na RM de Belém, nem exercida pelas prefeituras municipais, tampouco pelos órgãos do governo estadual.

Nos três casos, conclui-se pela coexistência de políticas de planejamento e gestão que têm uma expressão de efetividade, ainda que instrumental, haja vista a legitimidade da região metropolitana como unidade de gestão territorial urbana na realização de obras, projetos e programas. A efetividade desses espaços é visualizada nas instituições que são criadas com fins de representá-las, e também pelas ações e estratégias que visam a dinamizá-las.

Ao mesmo tempo, e no sentido oposto, a eficiência e a eficácia das políticas de planejamento e gestão das metrópoles, quando considerados os serviços comuns, são muito pequenas e, em alguns momentos, precárias, posto que estas políticas estão muito mais relacionadas a iniciativas e interesses que não são necessariamente a do planejamento dos serviços comuns metropolitanos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos nesta tese do elemento teórico geral, ou seja, a ideia-teoria desenvolvida nas últimas décadas de que a urbanização da sociedade (LEFEBVRE, 1999) é um dos elementos que estruturam a dinâmica das sociedades contemporâneas. Ademais, a urbanização do território, em alguns pontos do espaço global pode ser entendida cada vez mais como o processo de metropolização do espaço, elemento que possibilita a existência de um modo de vida urbano e metropolitano bastante difundido e que molda as relações sociais e as condições gerais de produção atualmente.

Do reconhecimento do geral, parte-se para aquilo que é mais próximo e, portanto, particular. Embora se possa falar de metropolização, é importante ter em vista que mesmo esse processo não é hegemônico no caso amazônico. Daí se falar em urbanização extensiva, ou seja, um padrão de difusão de um modo de vida urbano no território a partir do espraiamento de relações de produção e condições gerais de vida que tenham conteúdo urbano, a ponto, inclusive, de criar demandas metropolitanas (MONTE-MÓR, 2003).

Entretanto, é importante ter em vista que essas mudanças no espaço metropolitano não são resultados somente de movimentos estruturais gerais, ou particularidades e especificidades locais ou regionais. Há também um vetor de transformação resultante da história comum de constituição desses espaços no contexto da urbanização brasileira.

Em uma primeira conclusão, portanto, sugerimos que na dinâmica do espaço regional amazônico, a metropolização diz respeito exatamente às redes de relações que mantêm a Amazônia, de forma variada, ligada às forças econômicas globais, o que seria um princípio geral orientador da metropolização regional, e não, por conseguinte, reflexo de uma suposta desarticulação funcional (BROWDER, GODFREY, 2006).

Na dinâmica do espaço regional, os processos de urbanização da sociedade e do território e de metropolização do espaço têm feições diferenciadas daquelas apresentadas em outras regiões do País. O que é relevante é compreender que, diferentemente do processo de urbanização e metropolização em outras regiões do País, como a Região Concentrada ou no Nordeste brasileiro, nas quais houve a expansão de uma mancha urbana das cidades centrais metropolitanas com as áreas adjacentes e criação de malhas de mobilidade territorial intraurbana, a urbanização do território na Amazônia veio acompanhada, não necessariamente desses elementos, mas sim da alocação, no território, de um conjunto de sistema de objetos e um sistema de ações pontuais – os grandes objetos – que proporcionaram a urbanização regional, eminentemente para a expansão da economia de fronteira, característica típica de regiões periféricas ou dependentes, ou seja, onde o sistema de objetos e o sistema de ações é

menos complexo e menos inteligente, constituindo uma debilidade que é retrato da dependência, da incapacidade de dirigir a si mesmo (SANTOS, 2008).

Apresentamos assim, ao longo do segundo capítulo, a ideia de que, no processo de urbanização da Amazônia, um tipo de urbanização concentrada define a metropolização das aglomerações de Belém, Manaus e de São Luís.

Nesse sentido, ao contrário do que se poderia pensar *a priori*, a urbanização concentrada não perde importância no momento atual, pois ao mesmo tempo em que há a expansão da fronteira econômica no interior da região, que possibilita o aparecimento de novos centros urbanos e econômicos, as aglomerações metropolitanas continuam sendo referências na hierarquia urbana regional, ora pela concentração de riqueza, ora pela manutenção do poder político e do comando administrativo.

Nesse caso, é perspicaz a regionalização proposta por Becker (2001) para situar as particularidades e a diversidade da dinâmica metropolitana na Amazônia. Para essa autora três sub-regiões mais amplas podem ser reconhecidas no espaço regional, a saber: a Amazônia ocidental, a Amazônia central e a Amazônia oriental. A partir da regionalização proposta pela autora, traça-se um paralelo com as três aglomerações metropolitanas da região, nucleadas pelas cidades de Belém, Manaus e São Luís, que, de forma diferenciada, encontram-se territorialmente ligadas a cada uma daquelas sub-regiões.

Dentre as características das sub-regiões, a Amazônia ocidental é que mais apresenta um processo de urbanização concentrado, reafirmando o papel macrocefálico de sua metrópole, a cidade de Manaus. Esta, a despeito da existência de uma Região Metropolitana institucionalizada, incluindo vários municípios, expressa uma forma metropolitana definida por uma malha urbana relativamente circunscrita ao Município de Manaus, ainda que aponte, para os próximos anos, uma expansão para além deste em razão da inauguração da ponte sobre o Rio Negro, que articula Manaus a alguns municípios vizinhos. De qualquer forma, ainda a RMM se confunde com Manaus. Trata-se da identidade de Manaus forjando uma identidade metropolitana que lhe é singular, para municípios que não possuem essa identidade metropolitana.

Processo diferenciado se apresenta para o caso belenense, que definiu um processo de metropolização marcado inicialmente pela conurbação de Belém com alguns municípios vizinhos e que hoje tende a configurar uma malha urbana mista, ora conurbada, ora descontínua, inclusos nesse caso municípios que oficialmente não integram a Região Metropolitana, como é o caso do Município de Barcarena, onde se situa o importante

complexo produtor mineral e o novo porto de Belém, especializado na exportação de minério semi-industrializado.

Belém vivencia ainda um processo diferenciado em razão do maior dinamismo de sua sub-região, pelo surgimento de grandes projetos e de polos de crescimentos induzidos por políticas de desenvolvimento em espaços situados fora da órbita metropolitana, mas cujas consequências demográficas, migratórias e de pouco acesso a postos de trabalho repercutiram na expansão da malha metropolitana que cresceu bastante nas últimas décadas.

O caso de São Luís apresenta dois processos que corroboram para a sua dinâmica metropolitana. Um que se manifesta do interior de sua sub-região em direção à metrópole, em razão de sua articulação com o grande projeto Carajás e a sua conexão através da ferrovia, que estabelece um interessante binômio mina-metrópole (VICENTINI, 2004). Outro que se manifesta internamente à metrópole, marcado pela instalação de complexo industrial de alumina associado à estruturação de portos exportadores, cujo destaque é dado ao minério de ferro.

Trata-se, inegavelmente, de três realidades distintas que parecem corroborar para a compreensão das particularidades sub-regionais no espaço amazônico e que se expressam por meio de três formas metropolitanas que são, ao mesmo tempo, produto, condição e meio da dinâmica que se verifica em escala sub-regional.

Por outro lado, no quesito da criação de políticas de planejamento e gestão do espaço metropolitano, a principal iniciativa proposta de desenvolvimento dessas políticas foi a criação de áreas metropolitanas como territórios privilegiados de controle do espaço. Ainda assim, aquelas também foram bastante diferentes do ponto de vista temporal e histórico. Em um primeiro momento, na década de 1970, a Região Metropolitana de Belém é o exemplo de referência, sendo parte de uma estratégia geopolítica de integração do território nacional e de desenvolvimento econômico. Diferentemente desse contexto, a criação de regiões metropolitanas de Manaus e São Luís ocorre em um período distinto, já no final da década de 1990 e início dos anos 2000, ocasionando perspectivas diferentes de planejamento e gestão mais ligadas a questões estaduais e não necessariamente vinculadas a um projeto nacional.

Se a homogeneidade regional amazônica já vinha sendo contestada do ponto de vista de sua biodiversidade e da sua sociodiversidade, os exemplos aqui tratados reforçam a necessidade de estender o atributo da diversidade verificada na Amazônia ao seu processo de urbanização e, dentro deste, na sua expressão metropolitana (TRINDADE JÚNIOR, 2006; 2009). Não somente do ponto de vista da identificação dessa diversidade, mas também da

proposição de políticas urbanas voltadas para atender a estas particularidades regionais, posto que:

[...] a urbanodiversidade que aí se expressa, mais que sugerir tipos diferenciados de formas e conteúdos urbanos, possibilitam pensar em políticas urbanas também diferenciadas e mais adequadas aos processos que se manifestam em nível sub-regional, contrapondo-se, assim, àquelas formas de intervenção nos territórios e nas cidades que tendem a padronizar o ordenamento territorial, secundarizando particularidades sub-regionais e singularidades locais, conforme se pode constatar com a institucionalização das regiões metropolitanas na Amazônia, nem sempre condizentes com os processos socioespaciais que se expressam nesse nível de aglomeração urbana (VELOSO; TRINDADE JÚNIOR, 2014. p. 201).

É dessa forma que se configura um conjunto de centros metropolitanos na Amazônia, dentre os quais se destacam Belém (PA), Manaus (AM) e São Luís (MA), que são produto, condição e meio desse movimento de diferenciação no interior da região e cuja dinâmica e perfil são reflexos das diferentes sub-regiões nas quais estão diretamente inseridas e, portanto, configurando relações entre a metrópole e a região.

Por fim, nas metrópoles analisadas, as políticas de planejamento e gestão mostraram um perfil distinto, variando essa diferenciação pelo formato e período de criação das regiões metropolitanas e pela sua diversidade de ajustamento políticos e de estruturas urbanas, além da relação com a região.

Em Belém, a Região Metropolitana mais antiga representou a possibilidade de intervenções da esfera federal da administração na então maior cidade da Amazônia e obedeciam a um imperativo de controle e gestão do território. Quando da mudança no perfil das políticas urbanas em nível nacional, já na década de 1990, a estrutura de planejamento e gestão é parcialmente desmontada e a RMB passa a ser progressivamente utilizada como instrumento de reestruturação urbana de Belém através das intervenções do governo do Estado do Pará.

Diferentemente, em Manaus, a instituição de uma Região Metropolitana, bem como de um sistema de planejamento e gestão desse espaço está diretamente relacionada ao aprofundamento do projeto de construção de uma cidade de perfil internacional, no qual a existência de uma escala metropolitana de atuação é um instrumento do Estado do Amazonas a partir de grandes objetos de infraestrutura e do mercado, com a reprodução ampliada do capital (especialmente o imobiliário), amplamente incentivada pelo Estado.

Em outro aspecto, para São Luís, a institucionalização de uma região metropolitana tem se apresentado como um instrumento de disputa da gestão territorial do Governo do Estado em relação à capital, São Luís. Essa disputa, orientada pelos dois grupos políticos principais que nas últimas décadas disputam o comando das esferas administrativas, dá-se ora através de

negociações, ora através de controles e acordos, em cada contexto, e considerando ainda os municípios adjacentes. A existência desse conflito também possibilita algumas brechas para a construção de cooperação de “baixo para cima”, como o realizado entre alguns municípios que compõem a região metropolitana da Grande São Luís, por fora das estruturas institucionais *top-down*.

Assim, há uma verdadeira disputa entre as estruturas institucionais do Governo do Estado do Maranhão e da Prefeitura de São Luís pela primazia do planejamento e da gestão metropolitana.

Tomando essas características como referência substantiva dos sistemas de planejamento e gestão, conclui-se que, em um aspecto, essas políticas não têm apresentado capacidade de conduzir a atuação de uma política de desenvolvimento metropolitano em âmbito regional.

Sendo assim, nas referências de análise observam-se políticas de planejamento e gestão que têm uma expressão de efetividade, tendo em vista a legitimidade da Região Metropolitana como unidade de gestão territorial urbana. Entretanto, apenas o reconhecimento efetivo desses espaços institucionais, não se traduz em garantia de eficiência e eficácia das políticas de planejamento e gestão desenvolvidas, particularmente quando se trata de serviços públicos comuns.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. A cidade de Manaus. In: _____. (Org.). **Amazônia: do discurso à práxis**. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 201-222.

_____. **Amazônia: do discurso à práxis**. São Paulo: EDUSP, 2004.

ALPHAVILLE. Disponível em: <www.alphaville.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2013.

ALVES, C. S. D. **Formas espaciais recentes da urbanização da Amazônia: a dinâmica socioespacial do Município de Castanhal em face do processo de dispersão metropolitana de Belém**. 2012. 185f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ALVES, J. A. Intervenções urbanas na cidade de Manaus: o caso do Prosamim. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Espaços urbanos na Amazônia: visões geográficas**. Manaus: Valer, 2011. p. 113-127.

AMARAL, M. D. B. **A guerra das águas: concepções e práticas de planejamento e gestão na orla fluvial de Belém**. 2005. 232f. Dissertação (Mestrado), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

_____. **Dinâmicas econômicas e transformações espaciais: a metrópole de Belém e as cidades médias da Amazônia oriental – Marabá (PA) e Macapá (AP)**. 2010. 347f. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AMAZONAS. **Lei complementar nº 52**. Governo do Estado do Amazonas, 2007.

_____. **Decreto nº 27.794**. Declara área de expansão da malha urbana e metropolitana a gleba de terras que especifica no município de Iranduba. 2008.

_____. **Proposta de construção do plano estratégico do desenvolvimento do Amazonas (2012-2030)**. Manaus: SRMM, 2010.

_____. **Anuário estatístico 2011**. Manaus: SEPLAN (Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico), 2012a.

_____. **Síntese econômica do Estado do Amazonas (2011)**. Manaus: SEPLAN, 2012b.

_____. **Plano de desenvolvimento sustentável e integrado da Região Metropolitana de Manaus (2012-2020)**. Manaus: SEPLAN, 2012c.

_____. **Produto interno bruto municipal: 2002-2010**. Manaus: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas, 2012d.

_____. **Perfil da Região Metropolitana de Manaus (2011-2012)**. Manaus: SEPLAN, 2013a.

_____. **Anuário estatístico 2012**. Manaus: SEPLAN (Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico), 2013b.

ARAÚJO, F. S. S. Breve análise de trinta anos do distrito industrial de Ananindeua/PA no contexto econômico local: 1979-2009. In: CONGRESSO NORTE-NORDESTE DE PESQUISA E INOVAÇÃO (CONNEPI), 7, 2012, Palmas. **Anais...** Palmas: 2012.

ARAUJO, V. Implementação da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FMPH) como diferencial da proteção ao patrimônio histórico-cultural do desterro – Bairro Patrimônio da Humanidade. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3, 2007, São Luís. **Anais...** São Luís: 2007.

ARRAIS, T. A. A cidade e a região/cidade-região: reconhecer processos, construir políticas. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 20, p. 81-91, 2008.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1998.

ASCHER, F. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 1995.

ASSUNÇÃO, H. N. **Tendências e intencionalidades na descentralização espacial de atividades econômicas em Belém**: uma análise sobre a área do entroncamento e seu entorno. 2008. 77f. Monografia de Conclusão de Curso (Especialização). Curso Internacional em Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas – FIPAM XXII, NAEA, Universidade Federal do Pará. Belém, 2008.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Reforma do estado e federalismo: os desafios, experiência e realidade locais. In: QUEIRÓZ RIBEIRO, L. C. (Org.) **O futuro das metrópoles**. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

BAENINGER, R. A. A nova configuração urbana no Brasil: desaceleração metropolitana e redistribuição da população. In: RANDOLPH, R.; SOUTHERN, B. C. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011, p. 46-70.

BARROS, V; RAMOS, C. B; GUIMARÃES, A. G. Olhares sobre o desenvolvimento do Maranhão: contradições na implantação dos “grandes projetos”. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, 5, 2011. **Anais...** São Luís: 2011.

BARTOLI, E. Mercantilização da natureza, loteamentos fechados e apropriação da terra urbana na cidade de Manaus. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Espaços urbanos na Amazônia**: visões geográficas. Manaus: Valer, 2011, p. 129-149.

BATISTA, S. P. O adensamento urbano consolidado em igarapés como proposta para o desenvolvimento local: o caso do Prosamim em Manaus. **GEOUSP**: Espaço e Tempo, São Paulo, n. 31, Especial, p. 33-43, 2010.

BECKER, B. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1990.

_____. Fronteira e urbanização repensadas. **Revista Brasileira de Geografia (RBG)**. Rio de Janeiro, n. 47, 1985, p. 357-371, jul./dez. 1985.

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**. Brasília, n. 12, 2001, p. 135-159.

_____. **Geopolítica da Amazônia**: conferência. Universidade de São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 2004.

BECKER, B.; STENNER, C. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BELÉM. Prefeitura Municipal. **Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém**. Belém, 2005.

_____. **Plano Diretor de Belém**. Lei Ordinária n.º 7, de 13 de Janeiro de 1993. Belém, 1993.

_____. **Revisão do Plano Diretor de Belém**. Belém, 2007.

_____. **Plano Diretor de Belém**. Belém, 2008.

BENTES, R. M. **A Zona Franca e o processo migratório para Manaus**. 1983. 170f. Dissertação (Mestrado) – Curso Internacional de Desenvolvimento em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém, 1983.

BESSA, A. K. O.; BATISTA, S. P. M. Aeroporto Internacional Eduardo Gomes: perspectivas para 2014. **Revista Eletrônica Aboré**, n. 4, p. 31-44, dez. 2010.

BORJA, J. La ciudad como oferta y la innovacion urbanística. In: _____. (Org.). **La ciudad conquistada**. Madrid: Alianza editorial, 2003.

BOSRDOF, A. Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudades latino-americana. **Eure**, Santiago, v. 29, n. 86, p. 37-49, mayo 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Ministério das Cidades. **Planos diretores participativos**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF, 2004.

_____. **Estatuto da cidade**, Lei n. 10.257, de 10 de outubro de 2001.

_____. **Manual de apoio aos parlamentares sobre os programas do Ministério das Cidades Brasil**. Ministério das Cidades, 2005 - Ministério das Cidades. Disponível em: <www.sc.gov.br/upload_admin/noticias/san/Min.CidadesManualdeorienta%C3%A7%C3%B5esaosparlamentares.pdf>. Acesso em: 15 out. 2012.

_____. **Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/ArquivosPDF/1_CNC__Caderno_de_Resolucoes_-_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf>. Acesso em: ago. 2013.

BRIANEZZI, T. **O deslocamento do discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização ecológica.** 2013. 159f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRINCO, R. **Gestão metropolitana no Canadá.** Porto Alegre: FEE, 2008.

_____. Gestão Metropolitana no Canadá: um estudo de casos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 1, p. 229-256, 2009.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. **Cidades da floresta: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira.** Manaus: EDUA, 2006.

BURNETT, F. L. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão.** São Luís: EDUEMA, 2008.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1989.

CARMO, E. D. Ordenamento territorial e deslocamentos de comunidades locais em Barcarena (Amazônia oriental): usos, abusos e saberes. In: **CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS. CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2, 2011, Brasília. Anais....**Brasília, 2011.

CARLOS, A. F. **Espaço-tempo na metrópole.** São Paulo: EDUSP, 2001.

CARLOS, A. F.; OLIVEIRA, A. U. **Geografia das metrópoles.** São Paulo: Contexto, 2006.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

_____. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

CASTRO, E. Processos de trabalho e relações de poder no Carajás. In: D'INCAO, M. A; SILVEIRA, I. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização.** Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. p. 457-72.

_____. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: _____ (Org.). **Cidades na floresta.** São Paulo: Anablume, 2009. p. 13-39.

CAVALCANTE, F. C. **Metropolização e dispersão urbana na Amazônia: a dinâmica socioespacial do município de Santa Isabel no contexto da urbanização belenense.** 2011. 185f Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

CICCOLELLA, P. Transformaciones recientes em las metrópolis latinoamericanas. In: CASO, M. V. F.; GUREVICH, R. (Org.). **Geografia, nuevos temas, nuevas preguntas: um temário sobre enseñanza.** Buenos Aires: Biblos, 2007. p. 125-145.

CORDEIRO, E. Institucionalização metropolitana como triunfo e estratégia política: uma compreensão a partir da Região Metropolitana da Grande São Luís. In: **JORNADA**

INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, 5, 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: 2011.

_____. Institucionalização metropolitana como triunfo e estratégia política: uma compreensão a partir da Região Metropolitana da Grande São Luís. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10, 2013, Recife. **Anais...** Recife: 2013.

CORDEIRO, E. C.; DINIZ, J. S. Região Metropolitana da Grande São Luís: além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua “efetivação”? In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 03. 2007. São Luís. **Anais...** São Luís: 2007.

CORDEIRO, E. C.; DINIZ, J. S. Região Metropolitana da Grande São Luís: sua(s) constituição(ões) e atuais dilemas para gestão intergovernamental. **Ciências Humanas em Revista**, São Luís, v. 7, n. 2. 2009.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n.3, p. 39-68, jul./set. 1987.

_____. A rede urbana brasileira e a sua dinâmica: algumas reflexões e questões. In: SPOSITO, M. E. (Org.). **Urbanização e cidades: Perspectivas Geográficas**. Presidente Prudente: 2001, p. 359-367.

_____. Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2001, p. 424-430.

COSTA, W. C. Do “**Maranhão Novo**” ao “**Novo Tempo**”: a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. Curso de Formação Política. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 1997.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-44, 2013. (Série Governança Metropolitana no Brasil).

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. EUA: Fernanda Magalhães Editora/Bird, 2010.

COSTA, D. P.; OLIVEIRA, J. A. Conjuntos habitacionais e expansão urbana em Manaus: filigranas do processo de construção urbana e o papel das políticas habitacionais. **Mercator: Revista de Geografia da Universidade Federal do Ceará**, n. 11, 2007.

CRUZ, S. M. H. **Grandes projetos urbanos, segregação social e condições de moradia em Belém e Manaus**. 2012. 317f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

DAVIDOVICH, F. “A volta da metrópole” no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004.

DIAS, E. M. **A ilusão do Fausto: Manaus 1890-1920.** Manaus: Ed. Valer, 2007.

FERNANDES, A. S. A. Path Dependency e os estudos históricos comparados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, 2007, São Leopoldo. **Anais...** São Leopoldo: 2007.

FERREIRA, A. J. A. **O Estado e as políticas do urbano em São Luís.** 1999. 223f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. A lógica capitalista da produção do espaço urbano de São Luís de 1971 a 2003. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 9, 2005, Manaus. **Anais...** Manaus: 2005.

FERREIRA, J. S. W. **São Paulo: o mito da cidade global.** São Paulo: Vozes, 2007.

FIRMINO NETO, T. **A Segregação espacial e a gestão estatal na regulação do espaço urbano.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2005.

FIX, M. **São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem.** São Paulo: Boitempo, 2007.

FRANÇA, K; FURTADO, B. A. **Experiência de governança metropolitana internacionais: os casos dos Estados Unidos e do Canadá.** Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n. 1855).

FREITAS, F. A. **Produto interno bruto da Região Metropolitana de Manaus.** Amazonas: Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico, 2008.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Revista Humanae**, v. 1, n. 3, p. 44-53, dez. 2009.

FREITAS, S. G.; BATISTA, S. P. Rodoviária: um lugar esquecido frente aos projetos de intervenção para a cidade de Manaus como destino turístico. **Revista Eletrônica Aboré** da Escola Superior de Artes e Turismo de Manaus, Manaus, ed. 04, dez. 2010.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. Panorama atual das metrópoles brasileiras. In: MAGALHÃES, F. (Org.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** Washington D. C.: Fernanda Magalhães Editora, 2010.

GASPAR, R. C. A economia política da urbanização contemporânea. **Cadernos Metrópoles.** São Paulo, v. 13, p. 235-256. jan./jun. 2011.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2010.

GOUVÊA, R. G. **Gestão metropolitana no Brasil: a questão administrativa e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____. **A questão metropolitana no Brasil**. Belo Horizonte: FGV, 2005.

GUIMARÃES, R. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. **Revista EURE**, Santiago, v. 35, n. 104, p. 47-76, abr. 2009.

HABITAT. **O estado das cidades do mundo: unindo o urbano dividido**. In: FÓRUM URBANO MUNDIAL, 5. Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 2010.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1989.

HIDALGO, R.; BORSDOF, A. La ciudad fragmentada en América Latina y la globalización: resultados de Santiago. In: LENCIONI, S. et al. (Org.). **Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo, FAU-USP, 2011, p. 123-139.

HUERTAS, D. M. **Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial**. São Paulo: AnaBlume; FAPESP; Banco da Amazônia, 2009

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação de Dados. **Informações dos Censos demográficos brasileiros: 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

_____. **Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

_____. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv19139.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Regiões de influência das cidades**. 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv7199.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <ftp://geofp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/regic.zip>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. **Municípios por regiões metropolitanas**. IBGE, 2014a. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>. Acesso: 20 abr. 2013.

_____. **Território A-Z: Região Metropolitana** (posição vigente em 31.12.2013). IBGE, 2014b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/territorio/tabunit.asp?n=7&t=2&z=t&o=4>>. Acesso: 21 abr. 2013.

+

_____. **Censo demográfico 2010**. IBGE, 2014c. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=202&z=t&o=25>>. Acesso: 15 mar. 2013.

IPEA. **Contas nacionais: PIB a preços constantes**. IPEA, 2014. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana**: Belém, Natal e Recife. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (USP, UFPA, UFPE). Brasília: IPEA, 2001. v. 2.

JACOBS, W. et al. Amazon shipping, commodity flows and urban economic development: the case of Belém and Manaus. In: HESSE, M.; HALL, P. (Org.). **Cities, regions and flows**. Routledge, 2013. p 129 - 149. (Routledge Studies in Human Geography).

KATO, J. Institutions and rationality – three varieties of neo-institutionalists. **British Journal of Political Science**, London, n. 26, p. 553-582, 1996.

KLINK, J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: _____ (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Anablume, 2010.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de reestruturação espacial das metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, A. C. T; LIMONAD, E; GUSMÃO, P. P. (Org.). **Desafios ao planejamento**. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2012, p. 21-42.

LAMARÃO CORRÊA, A. J. **O espaço das ilusões: planos compreensivos e planejamento urbano na RMB**. 1989. 339f. Dissertação (Mestrado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 1989.

LEFÈVRE, C. **Metropolitan government and governance in western countries: a critical review**. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

_____. **Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000: From functional to political legitimacy**. Institut Français d'Urbanisme, University of Paris 8, 2005.

_____. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul./dez. 2009.

LEFÉBVRE, H. **Revolução urbana**, Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 35-44.

_____. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B.; LIMA, J. L.; ELIAS, D. **Panorama da geografia brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 65-75.

_____. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, Natal, n. 39, p. 07-20, 2008.

_____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S. et al.(Org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, 2011. p. 51-60.

_____. Metropolização do espaço: processos e dinâmica. In: FERREIRA, A; RUA, J; MARAFON, G. J; SILVA, A. C. P. **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais**. São Paulo: Consequência, 2013. p. 17-35.

LENCIONI, S. et al. **Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LISBOA JÚNIOR. O sistema gestor da Região Metropolitana de Belém. **Metrópolis em Revista** (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba), Curitiba, n. 3, p. 21-28, 2001.

LIMA, L. O. A metropolização goiana: aspectos políticos institucionais, rebatimentos socioespaciais e econômicos. **Acta Geográfica**, Boa Vista, v. 7, n. 15, p. 103-116, maio/ago. 2013.

LIMA, M. C. **A Metropolização da Amazônia ocidental: região metropolitana de Manaus e a especificidade do urbano na Amazônia**. Semana de Pós-Graduação em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, 2010.

_____. A cidade, o urbano e o rio na Amazônia. **Acta Geográfica**, Boa Vista, Ano II, n. 3, p. 107-117, jan./jun. 2008.

_____. Amazônia ocidental e geografia: região metropolitana de Manaus e BR-319 – território e meio ambiente. **Revista Geonorte**, Manaus, v. 1, n. 1, p. 47-70, 2010.

_____. **Quando o amanhã vem ontem: a institucionalização da região metropolitana de Manaus e a indução ao processo de metropolização do espaço na Amazônia ocidental**. 2014. 290 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPES, A. Gestão Metropolitana no Brasil: da coerção simétrica ao voluntarismo sem resultados. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. **Metrópoles: Governo, Sociedade e Território**. Rio de Janeiro: DP & A; FAPERJ, 2006.

LUZ, J. S. **Lutas por moradia e expansão do espaço urbano na cidade de São Luís**. 2004. 132f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

MACHADO, E. V. (Re)Arranjos socioespaciais na produção da “Região Metropolitana” de Florianópolis: trajetórias e tendências. In: SOUZA, M. A. (Org). **A metrópole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Territorial, 2008.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira. **Cadernos IPPUR**, v. XIII, n. 1, p. 109-138, jan./jul.1999.

MAGALHÃES, F. N. Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, nov. 2008.

MANSUR, G. B. Metropolização no Brasil atual: entre dilemas políticos, espaciais e institucionais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2013.

MARANHÃO. **Lei complementar nº 69**. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2003.

_____. **Relatório sobre a Região Metropolitana**. Disponível em: <www.al.ma.gov.br/noticiasBlank.php?id=114>. Acesso em: 10 fev. 2007.

_____. **Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão**: estudos de regionalização. São Luís: Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, 2008.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão: 2002 - 2007**. São Luís: IMESC, 2009.

_____. **Perfil regional do Maranhão: 2006 - 2007**. São Luís: IMESC, 2009.

_____. **Perfil da região da Ilha do Maranhão**. São Luís: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), 2009.

_____. **Evolução político-administrativa do Estado do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2010.

_____. **Lei Complementar nº 153**. Governo do Estado do Maranhão, 2013.

_____. **Estudos sobre a economia maranhense contemporânea**. São Luís: IMESC, 2013.

_____. **Produto interno bruto do Estado do Maranhão: 2006 - 2010**. São Luís: IMESC, 2012.

_____. **Produto interno bruto do Estado do Maranhão: 2007 - 2011**. São Luís: IMESC, 2013.

_____. **Produto Interno Bruto dos municípios do Estado do Maranhão: 2007 - 2011**. São Luís: IMESC, 2013.

_____. **Boletim de conjuntura econômica maranhense**. São Luís: IMESC, setembro, 2013.

_____. **Boletim de conjuntura econômica maranhense**. São Luís: IMESC, março, 2014.

_____. Assembleia Legislativa. **Diário da Assembleia**, Ata da Centésima Décima Quarta Sessão Ordinária da Segunda Sessão Legislativa da Décima Sexta Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, realizada em vinte e quatro de novembro de dois mil e oito. São Luís, 2009. Disponível em: <http://www.al.ma.gov.br/diario/diarioRea_d.php?arquivo=diario03-02-09.pdf>. Acesso em: 8 out. 2012.

_____. **Diário Oficial do Poder Executivo**. Ano CVII nº 070 São Luís, Quinta-feira, 11 de abril de 2013. Edição de hoje: 30 páginas. Disponível em: <<http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20130411.pdf>>. Acesso em: out. 2013

_____. Parecer nº 151/2013. **Diário da Assembleia**. Ano XL - nº 065 - São Luís, quarta-feira, 08 de maio de 2013. Edição de hoje: 20 páginas. 178º aniversário de instalação da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão 48.^a Sessão Ordinária da 3.^a sessão legislativa da 17.^a legislatura. Disponível em: <<http://al.ma.gov.br/arquivo/diario/08052013-1259364199diario.pdf>>. Acesso em: jan. 2014.

_____. **Comissão de assuntos municipais e de desenvolvimento regional - Parecer N.º 001/2008**. São Luís, 2008. Disponível em: <<http://www.al.ma.gov.br/diario/diarioRead.php?arquivo=diario13-11-08.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2012.

_____. **Decreto nº 27.209, de 03 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a reorganização da Casa Civil e dá outras providências. Estado do Maranhão, Diário Oficial, Poder Executivo. ANOCV Nº 001, segunda-feira, 03 de Janeiro de 2011, Edição de Hoje: 52 páginas. Disponível em: <<http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20110103.pdf>>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Medida provisória nº 082, de 14 de dezembro de 2010**. (Estado do Maranhão, Diário Oficial, Poder Executivo. Ano CIV n 239 São Luís, Terça-feira, 14 de dezembro de 2010. Edição de hoje: 24 páginas. Disponível em: <<http://pesquisa.diariooficial.ma.gov.br/?d=EX20101214.pdf>>. Acesso em: out. 2013.

_____. **Termo do compromisso, resultante do estudo realizado pelo IMESC acerca da redefinição e consolidação da divisão político-administrativa, entre os municípios de São Luís e São José de Ribamar**. Arquivo disponível no Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural, órgão da Prefeitura de São Luís.

_____. **Resolução n. 02, de 24 de julho de 2014: Consórcio Intermunicipal de Saneamento**. São José do Ribamar e Paço do Lumiar. 2014.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011.

MATOS, C. A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. **Metrôpoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

MEIRA FILHO, A. Baixadas de Belém, problema secular. **Revista de Cultura do Pará**, Belém, n. 20 e 21, jul./dez. 1975.

MEIRELES, B. **Nossa São Luís**. São Luís: AMAPHOTO, 2012. (Coleção São Luís 400 anos).

MENDONÇA, J. G. As possibilidades do planejamento participativo no nível metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15, 2013, Recife. **Anais...** Recife: 2013.

MERCÊS, S. S. **Transporte coletivo em Belém: mudanças e continuidades.** 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MONTE-MÓR, R. L. Outras fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira. In: MACHADO, L. O. **Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia brasileira.** **Cadernos IPPUR**, v. XIII, n.1, p. 109-138, jan./jul.1999

_____. Outras Fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Urbanização brasileira: redescobertas.** Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2003.

_____. Urbanização e modernidade na Amazônia contemporânea. In: LIMONAD, E; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 112-122.

MONTE-MÓR, R. L.; LIMONAD, E. O urbano e o rural frente à urbanização da sociedade. In: RANDOLPH, R.; SOUTHERN, B. C. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina.** São Paulo: Max Limonad, 2011. p. 202-218.

MORAES, A. C. R. Notas metodológicas sobre metropolização e metrópole. In: CARLOS, A. F.; OLIVEIRA, A. U. (Org.). **Geografia das Metrôpoles.** São Paulo: Contexto, 2006. p. 23-29.

MOREIRA, J. C. R. **A implantação da ALCOA em São Luís.** 1989. Tese (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1989.

MOREIRA, E. Belém e sua expressão geográfica. In: PARÁ. **Obras reunidas de Eidorfe Moreira.** Belém: Cejup, 1989. v. 1.

MOREIRA, R. **Brasil, século XXI: por uma nova regionalização?** Agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2008.

MONTEIRO, M. A. Mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 1, p. 141-187, 2005.

MOURA, R. Configurações espaciais na metropolização brasileira. **Revista e-metrópolis**, Rio de Janeiro, n. 13, ano 4, jun. 2013.

MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “DESAFIOS DA GESTÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS”, 1, 2004, Brasília. **Anais...** Brasília: 2004.

NOGUEIRA, J. B. Política e território: invenção de uma região metropolitana. **Revista Percursos**: sociedade, natureza e cultura, Curitiba, n. 11, p. 179-196, 2010-2011.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM's, RIDES's e AU's à dinâmica da metropolização** (Relatório de Pesquisa). Rio de Janeiro: INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, 2012.

_____. **Território, coesão e governança democrática**. Rio de Janeiro: INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, 2012.

OLIVEIRA, J. A. **Espaços urbanos na Amazônia**: visões geográficas. Manaus: Valer, 2011.

OLIVEIRA, J. A.; ALECRIM, J. D.; GASNIER, T. R. J. **Cidade de Manaus**: visões interdisciplinares. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 2003.

OLIVEIRA, J. A.; SCHOR, T. Das cidades da natureza à natureza das cidades. In: TRINDADE JÚNIOR, S. C. C.; TAVARES, M. G. C. (Org.). **Cidades ribeirinhas na Amazônia**: mudanças e permanências. Belém: EDUFPA, 2008. p. 15-26.

OLIVEIRA, J. A.; SCHOR, T. Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole regional. In: CASTRO, E. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Anablume, 2009. p. 13-39.

OLIVEIRA, J. A.; COSTA, D. P. A análise da moradia em Manaus (AM) como estratégia de compreender a cidade. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: 2007.

OLIVEIRA, J. A.; MAGALHÃES, S. P. A circulação na Manaus da *Belle Époque*: modernização e exclusão. **Revista de Geografia Mercator**, Ceará, n. 4, p. xx, 2003.

OLIVEIRA, J. M. G. C. A verticalização nos limites da produção do espaço: parâmetros comparativos entre Barcelona e Belém. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 9. 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

OSEKI, J. H. O único e o homogêneo na produção do espaço. In: MARTINS, J. S. **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 109-119.

PACHECO, R. S. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

PARÁ. **Estudo de transportes urbanos da Região Metropolitana de Belém**. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT. Estudo de Transportes Coletivos. Brasília, 1980. 2 Tomo.

_____. **Estudo de transportes ambiental (EIA)**. Prolongamento da Avenida 1 de Dezembro. Prefeitura de Belém / FADESP, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 27**. Governo do Estado do Pará, 1995.

- _____. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Projeto de Lei nº 002, 2001.**
- _____. **Estudo de viabilidade econômica de projetos para o melhoramento do sistema de transportes na RMB na República Federativa do Brasil.** Relatório Final (Via Metrópole), 2003. Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) / Governo do Pará.
- _____. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Projeto de Lei nº 002, 2007.**
- _____. **Constituição (1989).** Belém, 2008a.
- _____. **Mensagem à Assembleia Legislativa do Pará,** 2008b.
- _____. **Produto interno bruto dos municípios do Pará:** 2010. Belém: IDESP, 2012a.
- _____. **Produto interno bruto Municipal: 2011.** Belém: IDESP, 2012b.
- PENTEADO, A. R. **Belém do Pará:** estudo de geografia urbana. Belém: UFPA (Imprensa Universitária). 1968. 2.v.
- PINHEIRO, H. A. Políticas Públicas, urbanização e desenvolvimento na Amazônia: a construção da Ponte sobre o Rio Negro e as consequências para o distrito Cacau Pirêra/Irاندوبا (AM). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, 5, 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: 2011.
- PINHEIRO, A. C. L. et al. Desafios da governança metropolitana na Região Metropolitana de Belém: alguns apontamentos. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **Regiões Metropolitanas no Brasil:** um paradoxo de desafios e oportunidades. EUA: Fernanda Magalhães Editora/Bird, 2013a.
- PINHEIRO, A. C. L. et al. Desafios da governança metropolitana na Região Metropolitana de Belém: alguns apontamentos. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de Região Metropolitana no Brasil.** Brasil: IPEA (Série Governança Metropolitana no Brasil), 2013b. p. 47-67.
- PORTELA, R. S. **Políticas habitacionais em metrópoles amazônicas:** Belém e São Luís na perspectiva comparativa. 2011. 328 f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.
- RABELO, R. L.; MATOS, H. M; RODRIGUES, J. C. A ideologia do não-lugar e os impactos sociourbanos da implantação do Rio Anil Shopping em São Luís. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO CAPITAL, 5, 2011, São Luís **Anais...** São Luís: 2011.
- RANDOLPH, R. Expansão das metrópoles, deslocamentos de suas fronteiras e reorganização regional em seu entorno: perguntas e caminhos. In: RANDOLPH, R.; SOUTHERN, B. C. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina.** São Paulo: Max Limonad, 2011, p. 25-45.

RANDOLPH, R.; SOUTHERN, B. C. (Org.). **Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina**. São Paulo: Max Limonad, 2011.

RIBEIRO, A. C. T; LIMONAD, E; GUSMÃO, P. P. **Desafios ao planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital (ANPUR), 2012.

RIBEIRO FILHO, V. Novas centralidades em Manaus. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.) **Espaços urbanos na Amazônia: visões geográficas**. Manaus: Valer, 2011. p. 71-89.

RIBEIRO JÚNIOR, J. R. **Formação do espaço urbano de São Luís: 1612 - 1991**. São Luís: Fundação Municipal de Cultura, 1991.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1998.

_____. Desafios nacionais da questão metropolitana no Brasil. IPPUR/UFRJ. In: RIBEIRO, L. C. Q; SILVA, E. T; RODRIGUES, J. M. **Metrópoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão**. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 171-201. jan./jun. 2011.

RIBEIRO, M. A. A rede urbana amazônica: da rede dendrítica à configuração de uma rede complexa. **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente, 2001, p. 369-389.

RIVAS, A.; MOTA, J.; MACHADO, J. A. C. **Impacto virtuoso do Polo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica: discurso ou fato?** Manaus: Instituto PIATAM, 2009.

RODRIGUES, E. B. **Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio ambiente em Belém**. Belém: UFPA; NAEA, 1996.

RODRIGUES, E. B. Planejamento socioterritorial participativo de Belém: o congresso da cidade. In: SOUZA, M. A. (Org.). **A metrópole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Edições Territorial, 2008.

SANCHÉZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2003.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, F. R. G; MENDES, R. O. A organização do espaço urbano em São Luís e suas consequências ante o implemento dos grandes projetos econômicos/tecnológicos em seu território. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2001, São Luís. **Anais...**São Luís: 2005.

SÃO LUÍS. I Seminário Internacional “**Logística, base para o desenvolvimento sustentável**”. Edição Maranhão, 29/30 de novembro de 2011.

SASSEN, S. A cidade global. In: LEVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: Hucitec (coedição: AnaBlume & ANPUR), 1993.

SATHLER, D.; MONTE-MÓR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte: jan./abr. 2009.

_____. Reflexões sobre a dinâmica recente da rede urbana brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2001, p. 424-430.

SCHOR, T.; COSTA, D. P.; OLIVEIRA, J. A. Cidades, rede urbana e desenvolvimento na Amazônia dos Grandes Rios. In: TRINDADE JÚNIOR, S. C. C.; CARVALHO, G. MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Org.). **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Manaus: FASE/UFGA, 2009. p. 35-58.

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**, v. especial, p. 15-30, 2011.

SEABRA, O. C. L. De cidade à Metrópole. **Revista Geografares**, n. 9, p. 49-79, jul./dez. 2011.

SEIXAS, J.; BRANCO, R.; GARSON, S. **A governança metropolitana na Europa**. In: OBSERVATÓRIO das Metrópoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro: 2012.

SILVA, A. R. A.; AGUIAR, L. P. P. Dramas e tramas da privatização e revitalização do Porto de Manaus: a situação do BoothLine. **Revista Eletrônica Aboré**, Manaus, ed. 05, p. 31-44, dez. 2010.

SILVA, C. A.; FREIRA, D. G.; LIVEIRA, J. G. F. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006.

SILVA, E. T. **Estrutura urbana e mobilidade espacial nas metrópoles**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SILVA, R. A. **A evolução urbana de São Luís do Maranhão**. São Luís, 1984.

SPINKER, P.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.

SPOSITO, M. E. (Org.) **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente, 2001. Monografia.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SOUSA, I. S. Grandes projetos na Amazônia: mudanças e perspectivas na produção do espaço urbano em Iranduba – AM. **Acta Geográfica**, Rio Branco, ed. especial: Cidades na Amazônia Brasileira, p. 71-80, 2011.

_____. A produção de centralidades urbano-regionais no Estado do Amazonas. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 38, p. 01-07, jun. 2011,

_____. **A ponte Rio Negro e a Região Metropolitana de Manaus: adequações no espaço urbano-regional à reprodução do capital**. 2013. 249f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, M. A. Reconstituo a história da Região Metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A.; FREIRA, D. G.; LIVEIRA, J. G. F. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006. p. 27-41.

SOUZA, M. A. (Org.) **A metrópole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Edições Territorial, 2008.

TONUCCI FILHO, J. B. M. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI – RMBH**. 2012. 236f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOURINHO, H. L. Z. **Estrutura urbana nas cidades médias amazônicas: análise considerando a articulação das escalas interurbanas e intraurbanas**. 2011. 576f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Faculdade, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

TORRES, J. B. Disponível em: <<http://jbtorres.blogspot.com/>>. Acesso em: 30 jun. 2010.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana**. 1998. 394f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. A natureza da urbanização na Amazônia e sua expressão metropolitana. **Revista Geografares**, Vitória, v. 1, n. 1, jun. 2000.

_____. **Reestruturação metropolitana e partilhas territoriais: a configuração de novas territorialidades na área de expansão urbana de Belém**. Universidade Federal do Pará, 2002. Monografia.

_____. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. **Revista Terra Livre**, São Paulo, v. 26, p. 177-194, 2006.

_____. Cidades na floresta: os “grandes objetos” como expressões do meio técnico-científico informacional no espaço amazônico. **Revista IEB**, São Paulo, n. 50, p. 13-138, set./mar. 2010a.

_____. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda urbana em nível nacional. **Revista Cidades: Brasil urbano, desafios e agendas**, v. 7, n. 12, p. 227-255, 2010b.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C.; BARBOSA, E. J. S. **Reestruturação metropolitana na Amazônia oriental**: empreendimentos econômicos e dispersão urbana na área de influência imediata de Belém. (no prelo), 2014.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

VALLE, A. S.; OLIVEIRA, J. A. A cidade de Manaus: análise da produção do espaço urbano a partir dos Igarapés. In: OLIVEIRA, J. A.; ALECRIM, J. D.; GASNIER, T. R. J. **Cidade de Manaus**: visões interdisciplinares. Manaus: EDUA, 2003.

VELOSO, T. **Sociabilidades e espacialidades ribeirinhas na orla fluvial de Belém**: um estudo sobre o Ponto Certo. 2006. (Relatório de pesquisa de Iniciação Científica). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

VELOSO, T. **Fronteiras de papel**: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém. 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

VELOSO, T.; TRINDADE JÚNIOR., S. C. C. Dinâmicas sub-regionais e expressões metropolitanas na Amazônia brasileira: olhares em perspectiva. **Revista Novos Cadernos Naea**, Belém, v. 17, n. 1, p. 177-202, 2014.

VENTURA NETO, R. **Circuito imobiliário e a cidade**: coalizões urbanas e dinâmicas de acumulação do capital no espaço intraurbano de Belém. 2012. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

VERGOLINO, J. R.; GOMES, G. M. Metamorfoses da economia amazônica. In: MENDES, A. D. (Org.). **Amazônia, terra e civilização**: uma trajetória de 60 anos. Belém: Banco da Amazônia, 2004.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. Curitiba: UFPR, 2004.

VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, M. S.; CARVALHO, M. T. Duas décadas de Região Metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. In: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de Região Metropolitana no Brasil**. Brasília: IPEA (Série Governança Metropolitana no Brasil), 2013. p. 271-286.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP; Lincoln Institute, 1998.

_____. La Estructura urbana de Buenos Aires. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2012.

VILARINHO NETO, C. S. V. **A metropolização regional**: formação e consolidação da rede urbana do estado do Mato Grosso. Cuiabá: UFMT, 2009.

WILSON, R.; SPINK, P. K.; WAR, P. M. Governança metropolitana nas Américas. **Cadernos Metrôpoles**. São Paulo, v. 13, n. 25, p. 15-44, jan/jun. 2011.

ZANOTELLI; FERREIRA, F. C. A disseminação dos condomínios fechados em Serra – Região Metropolitana da Grande Vitória (ES) – e os impactos ambientais da implantação de Alphaville. In: SIMPURB, 12., 2011, Belo Horizonte. **Ciência e utopia**: por uma geografia do possível. Belo Horizonte: Simpurb, 2011. p. 1-20, 2011.

APÊNDICE

APÊNDICE A - LISTAGEM DE ENTREVISTAS

Entrevistado A. [jul. 2012]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Maranhão.* São Luís, julho, 2012.

Entrevistado B. [jul. 2012]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano de São Luís.* São Luís, 18 de julho, 2012.

Entrevistado C. [jul.2012]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretária de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil do Governo do Maranhão.* São Luís, 20 de julho, 2012.

Entrevista D. [jul. 2012]. *Entrevista concedida por funcionário(a) do Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano de Manaus.* Manaus, 21 de julho, 2013.

Entrevistado E. [jul. 2013]. *Entrevista concedida por servidor(a) da Secretaria de Planejamento Municipal de Iranduba. (AM).* Iranduba, 13 de julho, 2013.

Entrevistado F. [jul. 2013]. *Entrevista concedida por servidor(a) da Secretaria Executiva de Estado do Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus.* Manaus, 15 de julho, 2013.

Entrevistado G. [jul. 2013]. *Entrevista concedida por servidor(a) da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas.* Manaus, 15 de julho, 2013.

Entrevistado H. [jul. 2013] *Entrevista concedida por servidor(a) da Companhia de Desenvolvimento do Amazonas.* Manaus, 16 de julho, 2013.

Entrevistado I. [dez. 2013]. *Entrevista concedida por servidor(a) da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano de Belém.* Belém, dezembro, 2013.

Entrevistado J. [dez. 2013]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Diretoria Metropolitana da Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano, Regional e Metropolitano.* Belém, dezembro, 2013.

Entrevistado L. [dez. 2013]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Executiva de Estado de Desenvolvimento Urbano, Regional e Metropolitano.* Belém, dezembro, 2013.

Entrevistado M. [mar. 2014]. *Entrevista concedida por servidora(a) da Diretoria de desenvolvimento urbano da Companhia de Desenvolvimento Metropolitano de Belém.* Belém, março, 2014.

Entrevistado N. [fev. 2014]. *Entrevista concedida por servidor(a) da Secretaria Municipal de Planejamento de Castanhal.* Castanhal, fevereiro, 2014.

Entrevistado O. [set. 2014]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Santa Bárbara.* Santa Bárbara, setembro, 2014.

Entrevistado P. [set. 2014]. *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Marituba.* Marituba, setembro, 2014.

Entrevistado Q. [out. 2014]. *Entrevista concedida por funcionário (a) da Secretaria de Administração, Finanças e Planejamento de São José do Ribamar.* Maranhão, outubro, 2014.

Entrevistado R [out. 2014] *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria de Administração e Planejamento de Raposa.* Maranhão, outubro, 2014.

Entrevistado S. [out. 2014] *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria de Planejamento de Paço do Lumiar.* Maranhão, outubro, 2014.

Entrevistado R. [nov. 2014] *Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria de Governo e Planejamento de Manacapuru.* Amazonas, novembro, 2014.

Entrevistado T. [nov. 2014] *Entrevista concedida por funcionário(a) da Representação Institucional do Município de Presidente Figueiredo em Manaus.* Amazonas, novembro, 2014.