



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL - PPGMDR

CHARLES DE OLIVEIRA IBIAPINO DA SILVA

REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE: DINÂMICAS E DESAFIOS DO USO
DE SEU TERRITÓRIO (2003-2018)

MACAPÁ
2021

CHARLES DE OLIVEIRA IBIAPINO DA SILVA

**REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE: DINÂMICAS E DESAFIOS DO USO
DE SEU TERRITÓRIO (2003-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e Planejamento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto.

MACAPÁ

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá
Elaborada por Cristina Fernandes – CRB-2/1569

Silva, Charles de Oliveira Ibiapino da.

Região metropolitana amapaense: dinâmicas e desafios do uso de seu território (2003-2018). / Charles de Oliveira Ibiapino da Silva; orientador, Jadson Luís Rebelo Porto. – Macapá, 2021.

117 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

1. Metropolização. 2. Condição urbana-metropolitana. 3. Institucionalização. I. Porto, Jadson Luís Rebelo, orientador. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

307.76 S586r
CDD. 22 ed.

CHARLES DE OLIVEIRA IBIAPINO DA SILVA

**REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE: DINÂMICAS E DESAFIOS DO USO
DE SEU TERRITÓRIO (2003-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Data da aprovação: 07/01/2021.

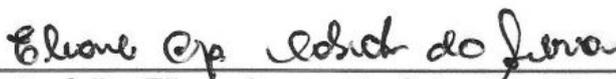
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Jadson Luís Rebelo Porto
Orientador – PPGMDR/UNIFAP



Prof. Dr. José Alberto Tostes
Examinador Titular Interno – PPGDR/UNIFAP



Prof. Dr. Eliane Aparecida Cabral da Silva
Examinador Titular Externo

Dedico este trabalho à minha filha Clarice, a meus estimados pais, às minhas irmãs, à afilhada Luísa e à minha esposa Carolina Gomes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e por todas as coisas boas que até aqui já alcancei.

À minha filha, Clarice Gomes Ibiapino, que passou a ser uma das principais razões do meu viver e que, apesar da minha ausência nestes momentos de elaboração da dissertação, sempre me recebeu de braços abertos e sorriso no rosto.

Aos meus pais, Valdeci Ibiapino da Silva e Inácia Monteiro de Oliveira da Silva, que além da compreensão e apoio ao longo desta jornada, sempre trabalharam arduamente para garantir boa educação e nobres princípios a mim e minhas irmãs.

Às minhas irmãs, Suéllen Conceição de Oliveira da Silva e Suany de Oliveira da Silva, por quem nutro considerável inspiração e que, com gestos simples e conversas sinceras, forneceram a força necessária para que eu nunca desistisse.

À minha esposa, Carolina Gomes Cavalcanti, pelo apoio inestimável ao longo desses dois anos de dissertação e que, sendo sempre companheira e amorosa, forneceu-me a oportunidade de constituir uma família. Amo você.

À minha afilhada, Luísa da Silva Santana, que através de sua alegria de criança, lembrava-me da importância de sorrir.

Ao meu orientador, Dr. Jadson Luís Rebelo Porto, pelos ensinamentos valiosos, inspiração e pelo árduo trabalho que teve em lapidar um pesquisador em mim.

Aos meus novos amigos e colegas de turma, em especial ao Gabriel da Silveira Picanço, com quem compartilhei alegrias e tristezas durante este mestrado e que se tornou uma das pessoas por quem mais tenho consideração.

Aos meus amigos, que sentiram minha falta e aos meus amigos que se foram e farão falta.

À Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), pela oportunidade em realizar uma pós-graduação *stricto sensu* em Macapá.

A todos os professores e doutores do PPGMDR/UNIFAP, que compartilharam ensinamentos e direcionamento na construção desta pesquisa, assim como todo o corpo de funcionários da coordenação do mestrado, os quais sempre se demonstraram prestativos a ajudar.

E a todos os que acreditaram e me apoiaram direta ou indiretamente durante estes dois anos, registro aqui os meus mais sinceros agradecimentos.

“Transformar todos os casos em região metropolitana é um equívoco; porém, não reconhecer a existência destas novas realidades, também o é”.

(Olga Lúcia C. F. Firkowski)

RESUMO

Esta dissertação visa refletir a construção da Região Metropolitana Amapaense (RMA) através das dinâmicas e desafios do uso de seu território para o período compreendido de 2003 a 2018. Para atender a este objetivo, foram apontadas as seguintes questões norteadoras: a) Como se comportou o uso do território da RMA quanto às suas dinâmicas territoriais? e b) Como se comportou o uso do território da RMA quanto aos seus desafios sociais urbanos enfrentados pela sua construção institucionalizada? Quanto à metodologia, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutiva e também houve embasamento na pesquisa quali-quantitativa, sendo as principais fontes de natureza bibliográfica e documental. Como principais resultados, evidenciou-se que a RMA apresenta ensaios de avanços desconexos e que, apesar de apresentar relações de complementaridades, as ações ocorrem de forma separada; desarticulada em virtude da ausência de qualquer planejamento integrado para a região, afastando o conceito de unidade que a RMA carece; e descontinuada, pelo fato de as ações ocorrerem isoladamente e sem visar um bem comum: a eficiência da RMA para o desenvolvimento regional. Constatou-se, portanto, que passados 15 anos da criação da RMA, persiste a ausência de construções conjuntas e complementares na sua espacialidade e institucionalidade. Esta dissertação é composta de três seções que versam sobre três aspectos: i) construção teórica das Regiões Metropolitanas (RMs), onde se debate sobre os termos intrínsecos às RMs, o papel desempenhado pelas metrópoles de hoje e pelas metrópoles de outrora, além da dialética entre institucionalização e espacialização; ii) a construção histórica, momento em que se apresenta a construção histórica e institucional das RMs brasileiras; e iii) um dossiê sobre a RMA, dispondo desde sua gênese, avançando para o debate acerca da percepção da RMA como metrópole de fato ou em metropolização, bem como os desafios das políticas públicas voltadas para essa região.

Palavras-Chaves: Região Metropolitana Amapaense. Metropolização. Condição urbana-metropolitana. Institucionalização.

ABSTRACT

This dissertation aims to reflect the construction of the Metropolitan Region of Amapa (MRA) through the dynamics and challenges of using its territory for the period from 2003 to 2018. To meet this objective, the following guiding questions were pointed out: a) How it behaved the use of the territory of the MRA regarding its territorial dynamics? and b) How did the use of the MRA territory behave regarding its urban social challenges faced by its institutionalized construction? As for the methodology, the hypothetical-deductive approach method was used and there was also a basis for qualitative and quantitative research, being the main sources of bibliographic and documentary nature. As main results, it was evidenced that the MRA presents tests of disconnected advances and that, despite presenting complementary relations, the actions occur separately; disjointed due to the absence of any integrated planning for the region, removing the concept of unity that MRA lacks; and discontinued, since the actions take place in isolation and without aiming at a common good: the efficiency of MRA for regional development. It was found, therefore, that 15 years after the creation of the MRA, the absence of joint and complementary constructions in its spatiality and institutionality persists. This dissertation is composed of three sections that deal with three aspects: i) theoretical construction of Metropolitan Regions (MR), where the terms intrinsic to MR are debated, the role played by the metropolises of today and the metropolises of yore, in addition to the dialectic between institutionalization and spatialization; ii) the historical construction when the historical and institutional construction of the Brazilian MR is presented; and iii) a dossier on the MRA, making available since its genesis, advancing to the debate about the perception of the MRA as a de facto metropolis or in metropolization, as well as the challenges of public policies aimed at this region.

Keywords: Amapaense Metropolitan Region. Metropolization. Urban-metropolitan condition. Institutionalization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização da Região Metropolitana Amapaense e seus respectivos municípios membros.....	20
Figura 2: Regiões metropolitanas brasileiras e seus detalhes.....	55
Figura 3: Urbanização da cidade de Macapá na década de 1950 vista a partir da Fortaleza de São José	68
Figura 4: Unidades de Conservação e Terras Indígenas no Amapá	75
Figura 5: Restrição do uso do solo no município de Mazagão	76
Figura 6: Mapa de expansão da malha urbana de Macapá, 1943 a 2014	77
Figura 7: Localização dos empreendimentos imobiliários em Macapá, 2010 a 2014	80
Figura 8: Ponte da integração Washington Elias dos Santos	82
Figura 9: Vias afetadas pela "Obra de mobilidade urbana de Mazagão"	83
Figura 10: Área de ressaca em Macapá.....	84
Figura 11: Rede de Influência da RMA	86
Figura 12: Matéria publicada no Portal do Governo do Estado sobre a obra na Rodovia Duca Serra.....	102

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: RMs reconhecidas pelo IBGE por data de Instituição (década)	45
Gráfico 2: Quantidade de Regiões Metropolitanas Instituídas por ano	50
Gráfico 3: Percentual (%) de concentração da população nas principais aglomerações urbanas da região norte (2003 - 2018).....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Regiões Metropolitanas Instituídas até 31/12/2019 (Continua).....	51
Quadro 2: Quadro-Resumo da análise do comportamento dos processos na RMA.	87
Quadro 3: Complementariedade urbana entre os municípios de Macapá e Santana a partir dos sistemas de objetos e sistemas de ações	100
Quadro 4: Quadro resumo considerações.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da população do Território Federal do Amapá e de seus municípios.....	69
Tabela 2: População dos municípios membros da RMA em relação ao estado do Amapá	73
Tabela 3: Evolução da população nos municípios membros da RMA (2003 – 2018)	73
Tabela 4: Comparativo entre os usos do entorno das rodovias Duca Serra e Juscelino Kubitschek.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACIA – Associação Comercial e Industrial do Amapá
- ALAP – Assembleia Legislativa do Amapá
- ALCMS – Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
- AMCEL – Amapá Florestal e Celulose
- AU – Aglomerado Urbano
- CAEMI – Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração
- CAU/AP – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Amapá
- CF – Constituição Federal
- CGU – Controladoria Geral da União
- CJR/ALAP – Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Amapá
- CPM – Conselho Participativo Metropolitano
- CREA/AP – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amapá
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- EM – Estatuto da Metr pole
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
- EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
- FINBRA – Finanças Públicas dos Municípios Brasileiros
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- FLOTA – Floresta Estadual do Amapá
- FEF – Programa de Fiscalização de Entes Federativos
- FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas
- FUNAI – Fundação Nacional do  ndio
- GAM – Grupo de Assuntos Metropolitanos
- GEA – Governo do Estado do Amapá

IAPEN – Instituto de Administração Penitenciária do Amapá

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICOMI – Indústria e Comércio de Minérios

IEPA – Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

MCMV – Minha Casa Minha Vida

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

ONU – Organização das Nações Unidas

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIB – Produto Interno Bruto

PMM – Prefeitura Municipal de Macapá

PMMZ – Prefeitura Municipal de Mazagão

PMS – Prefeitura Municipal de Santana

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REGIC – Região de Influência das Cidades

RIDE – Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico

RM – Região Metropolitana

RMA – Região Metropolitana Amapaense

RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista

RMM – Região Metropolitana de Macapá

SDC – Secretaria de Desenvolvimento das Cidades

SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SECOM/AP – Secretaria de Comunicação do Estado do Amapá
SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amapá
SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
TCU – Tribunal de Contas da União
TF – Território Federal
TFA – Território Federal do Amapá
TI – Terra Indígena
UC – Unidade de Conservação
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
UNIFAP – Universidade Federal do Amapá
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	METRÓPOLE, ÁREA E REGIÃO METROPOLITANA: DISCUSSÕES TEÓRICAS	23
2.1	TERMOS E PROCESSOS PARA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO	24
2.2	O PAPEL DA METRÓPOLE	34
2.3	REGIÃO METROPOLITANA E ÁREA METROPOLITANA: INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE	37
3	AS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRA	44
3.1	DA GÊNESE À DIVERSIDADE: O CONTEXTO METROPOLITANO BRASILEIRO 45 ANOS DEPOIS	46
3.2	EXPECTATIVAS VERSUS REALIDADE: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS	57
3.3	ESTATUTO DA METRÓPOLE: O FIM DA “METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL”?	61
4	A REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE: ENSAIOS DE AVANÇOS DESCONEXOS, DESARTICULADOS E DESCONTÍNUOS	64
4.1	GÊNESE DA REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE	65
4.1.1	Estruturação e configuração urbana amapaense enquanto Território Federal (1943-1987)	66
4.1.2	Estadualização e a configuração urbano-metropolitana amapaense	70
4.2	REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE OU REGIÃO EM METROPOLIZAÇÃO AMAPAENSE	72
4.2.1	A metropolização do espaço amapaense ou a expansão de aglomerados urbanos descontínuos?	72
4.2.2	Análise da institucionalidade da Região Metropolitana Amapaense	88
4.2.2.1	Lei complementar Nº 021/2003: Instituição da Região Metropolitana Amapaense	88

4.2.2.2	Lei Complementar Nº: 095/2016: Mazagão como membro da Região Metropolitana Amapaense _____	91
4.2.2.3	Lei Complementar Nº: 112/2018: Região Metropolitana Amapaense enfim regulamentada _____	93
4.2.2.4	Lei Complementar Nº: 112/2018: Breves ponderações _____	94
4.3	UMA LEI SEM REGIÃO OU UMA REGIÃO SEM LEI? OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE. ____	98
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	104
	REFERÊNCIAS _____	110

1 INTRODUÇÃO

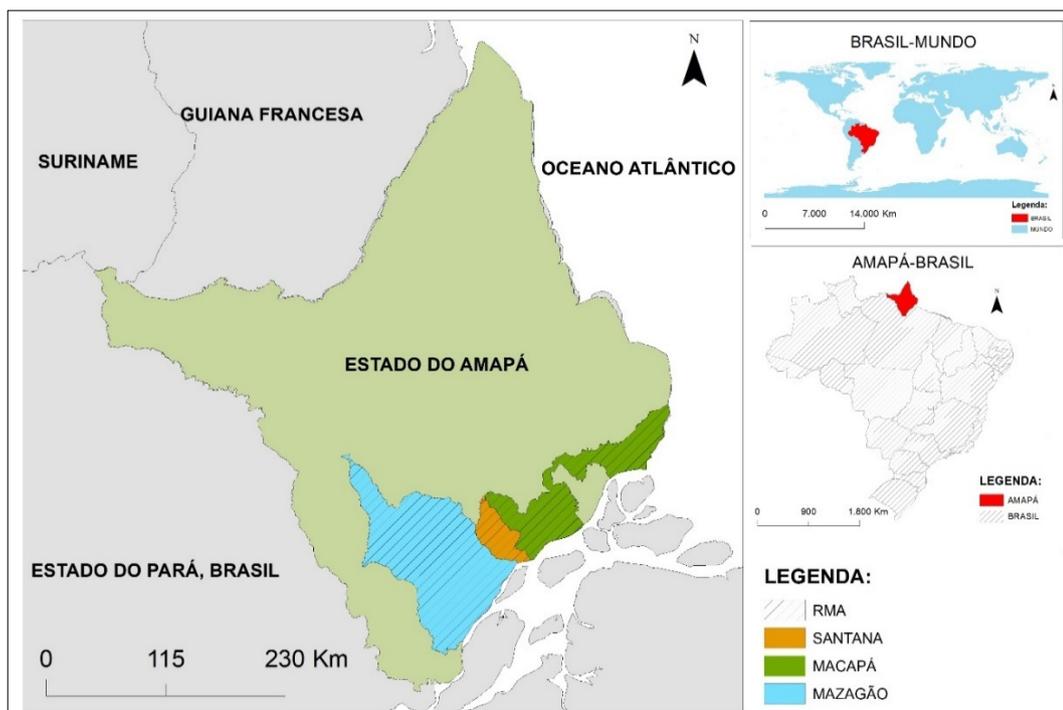
Instituídas no Brasil desde 1973, as Regiões Metropolitanas (RMs) vêm ganhando notório espaço nas discussões acadêmicas nos últimos anos. Muita dessa notoriedade deve-se ao crescimento no número de RMs instituídas em todo o país (de 8 unidades em 1973 a 74 unidades em 2019).

Na Amazônia, as RMs apresentam características distintas (principalmente espaciais) quando comparadas as grandes metrópoles, mas respeitadas as escalas, com problemáticas urbanas sociais similares. Neste contexto, surge o interesse por pesquisar a temática de regiões metropolitanas brasileiras e, em específico, a Região Metropolitana Amapaense (RMA) que, compreendida inicialmente pelos municípios de Macapá e Santana (desde 2003) e posteriormente incorporando o município de Mazagão (a partir de 2016, como mostra a Figura 1), ocupa uma área de 22.339,46 km², correspondente a 14,94% do território amapaense. Segundo o IBGE, em 2018, sua população foi estimada em 634.450 habitantes, ou seja, 76,48% dos habitantes do estado residem nesta região, reafirmando a importância que este estudo representa.

Por opção metodológica, esclarecemos que se utiliza nesta dissertação o termo Região Metropolitana Amapaense – RMA e não Região Metropolitana de Macapá – RMM (nome oficial dada na sua instituição). A escolha por essa nomenclatura deve-se a dois fatores: a) o termo RMM sugere a região metropolitana enquanto influência de sua principal cidade, Macapá, distanciando o objetivo desta dissertação em aproximar a análise de um conceito de unidade, ou seja, todos os municípios envolvidos e requeridos por uma região metropolitana; b) o termo RMM reflete uma regionalidade analisada com um viés institucional, ou seja, desconsidera a possibilidade de ingresso de novos municípios a médio e longo prazo.

A justificativa para a escolha do período temporal de 2003 a 2018 se ampara no surgimento de marcos institucionais importante para a RMA no período: sua instituição e regulamentação ou, em outras palavras, sua criação e reconhecimento. Ciente destes dados, o trabalho surge na intenção de analisar esta nova configuração urbana no Estado do Amapá: a urbana-metropolitana. Como afirmado por Porto (2018), esta condição começou a ser escrita em 2003 com a sua institucionalização; assim, tempos após este marco, são necessárias novas interpretações sobre o contexto urbano amapaense.

Figura 1: Localização da Região Metropolitana Amapaense e seus respectivos municípios membros.



Fonte: Elaborado pelo autor. Ministério do Meio Ambiente (shapefiles). Arcgis, 10.6.

Dito isto, o desenvolvimento desta pesquisa é norteado pelas seguintes questões: a) Como se comportou o uso do território da RMA quanto às suas dinâmicas territoriais? E b) Como se comportou o uso do território da RMA quanto aos seus desafios sociais urbanos enfrentados pela sua construção institucionalizada? De posse destes questionamentos, a hipótese levantada foi a de que passados 15 anos da criação da RMA, percebeu-se a ausência de construções conjuntas e complementares na sua espacialidade e institucionalidade. Conforme mencionado anteriormente, utilizou-se o recorte temporal de 2003 a 2018 devido a este compreender os primeiros 15 anos da RMA enquanto espaço institucionalizado.

Inicialmente, deparamo-nos com algumas situações que necessitaram de atenção inicial na elaboração desta dissertação: o desencontro de conceitos e termos relacionados a temática das RMs. Percebemos que seria necessário não só abordarmos estes desencontros como também destacarmos os conceitos e termos mais relacionados com a RMA em si. Ademais, constatou-se que, passados 15 anos da institucionalização da RMA, ainda são reduzidos os números de trabalhos publicados sobre o tema.

Neste sentido, a importância deste trabalho justifica-se por apresentar uma construção teórica e histórica da temática das regiões metropolitanas brasileiras e que

culminará no estudo da nova configuração espacial urbana-metropolitana apresentada no Amapá, assim como os avanços e desafios de sua institucionalização. Diante disso, o objetivo principal desta pesquisa está em analisar o uso do território da RMA a partir das suas dinâmicas e desafios urbanos sociais e territoriais. Para alcançar este objetivo geral, elencamos dois objetivos específicos: 1) analisar o comportamento do uso do território da RMA quanto às dinâmicas territoriais e; 2) analisar o uso do território da RMA quanto aos desafios urbano-sociais enfrentados por sua construção institucionalizada.

De modo geral, expõe-se a seguir os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa: o método de abordagem, as modalidades, as técnicas empregadas, bem como os instrumentos utilizados destinados a produção de dados. Como método de abordagem, esta pesquisa utilizou o método hipotético-dedutivo no qual, a partir de um problema e de um conhecimento prévio do pesquisador, as prováveis consequências da ocorrência do fenômeno estudado foram comprovadas ou refutadas com base nos resultados obtidos.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é quali-quantitativa pois envolve tanto elementos da pesquisa qualitativa, a exemplo da compreensão da natureza de um fenômeno e a verificação de hipóteses, quanto elementos da pesquisa quantitativa, relacionados à utilização de técnicas estatísticas.

Com relação à natureza das fontes, grande parte da pesquisa é bibliográfica, visando resgatar discursões relacionada a regiões metropolitanas, processos urbanos e políticas públicas, a partir de livros, teses, dissertações e artigos científicos. Além disso, lançamos mão da pesquisa documental ao reunir dados secundários (documentos legais e relatórios) junto à órgãos públicos. Em adição, no que concerne à técnica da pesquisa, é empregada a documentação que se utiliza do registro, da sistematização de dados e informações, as quais embasarão as análises acerca do problema investigado.

De modo a garantir a melhor estruturação desta obra, optou-se por dividir a dissertação em três seções que versarão sobre três aspectos: 1) construção teórica das RMs, 2) construção histórica e 3) a própria RMA. Em suma, os estudos propostos nesta pesquisa oferecem, inicialmente, um arcabouço geral sobre os termos comuns e a polissemia que estes apresentam; em seguida, é debatida a temática das RMs primeiramente em escala nacional e, após, em escala local, no tocante à construção da RMA.

Na primeira seção, serão debatidos ao longo de três subseções assuntos relacionados à construção teórica dos termos intrínsecos às RMs, o papel desempenhado pelas metrópoles de hoje e pelas metrópoles de outrora, além da dialética entre institucionalização e espacialização. Como orientação metodológica desta primeira seção, utilizou-se de pesquisa bibliográfica sobre principais autores que discutem termos como região metropolitana, área metropolitana, metrópole, aglomerados urbanos, metropolização, urbanização, conurbação e outros. Com isso, buscou-se debater tais conceitos sobre diferentes visões (autores) de forma a possibilitar uma leitura ampla sobre a polissemia que os termos relativos às regiões metropolitanas carregam e que serão revisitados na terceira seção.

Na segunda seção, será disposta a construção histórica e institucional das RMs brasileiras. Para tanto, dividimos a seção em três subseções, buscando abarcar assuntos relacionados à gênese e diversidade das RMs, às políticas públicas (ou ausência destas) voltadas para essa escala territorial e ao papel que o Estatuto da Metrópole deve(ria) desempenhar. A pesquisa quantitativa baseou a metodologia desta seção, principalmente no momento da construção de quadros utilizados para apresentar um panorama das regiões metropolitanas brasileiras. Em geral, as informações utilizadas nestes quadros partiram do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA/IBGE e de dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA. As principais ferramentas utilizadas nesta seção foram os softwares Excel para a tabulação de dados e ArcGis para as cartografias.

Por fim, a terceira seção visa apresentar um dossiê sobre a RMA. Para tanto, discutiremos desde a sua concepção, avançando para o debate sobre a incerteza da RMA como região metropolitana ou como região em metropolização. Ademais, além de tratarmos a respeito da espacialização, também serão apresentados os marcos institucionais da RMA e, na última subseção, os desafios das políticas públicas voltadas para a região. Como metodologia deste tópico, orientamo-nos pela pesquisa bibliográfica para debater os processos históricos de construção e, para a análise da institucionalidade da região, pela pesquisa documental, a partir da qual foram analisados os documentos de inteiro teor sobre a RMA – documentos estes encontrados no site da Assembleia Legislativa do Amapá – ALAP.

2 METRÓPOLE, ÁREA E REGIÃO METROPOLITANA: DISCUSSÕES TEÓRICAS

A discussão acerca da temática “Região Metropolitana” (RM) perpassa por determinados termos polissêmicos que requerem devidas atenções ao abordá-los. Desde a década de 1970, quando as primeiras regiões metropolitanas foram criadas, a temática de entender a dinâmica dessas regiões e suas consequências para a sociedade vem despertando o interesse de inúmeros pesquisadores no Brasil (SANTOS, 1990; RIBEIRO; SILVA; RODRIGUES, 2011; FIRKOWSKI, 2013; SOARES, 2013). Constata-se, então, que o primeiro entrave no estudo desta temática está justamente em sua conceituação, impulsionado em grande parte pela polissemia inerente aos termos próprios da área.

Neste sentido, Firkowski (2013, p. 21) declara que qualquer análise sobre as regiões metropolitanas no Brasil não pode se furtar ao enfrentamento da discussão acerca do conceito de metrópole e de região metropolitana. A autora enfatiza a importância da discussão em virtude de haver, no Brasil, uma recorrente confusão conceitual entre os termos nos meios acadêmico e, principalmente, político-administrativo.

Sobre isso, Leroy (2000 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 28) expõe que é natural que a temática adquira tal complexidade conceitual visto que esta trata de pessoas, informações, mercados e etc. e que seria inevitável tal complexidade em virtude da dinâmica que esses processos requerem. Firkowski e Baliski (2018) também explanam que as justificativas construídas para explicar a temática metropolitana na década de 1970¹ já não são mais suficientes para compreendê-las na atualidade.

Tratar de RMs envolve ter conhecimento de alguns conceitos básicos interligados à temática. Diferenciá-los torna-se vital para que não se cometa o erro de adotar conceitos diversos como sinônimos (FIRKOWSKI; BALISKI, 2018). Conceitos e processos relativos à metrópole, metropolização, área metropolitana e região metropolitana estão no cerne dessa discussão; entretanto, outros termos como

¹ Além de apresentar a “importância macro-regional do núcleo central” (GAM, 1969), as nove primeiras RMs brasileiras instituídas durante a década de 1970 eram justificadas como estratégia de desenvolvimento e integração nacional expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, e de definição de um modelo, para a escala metropolitana, das funções públicas de interesse comum, sob o comando de instituições tecnocráticas que passaram a responder pela execução das políticas (e investimentos) metropolitanas e pela sua gestão (COSTA, 2016).

conurbação, urbanização e aglomerações urbanas, também ganham destaque quando o objetivo é debater esta nova condição urbana.

Nesta seção, será apresentada, a priori, uma discussão teórica relacionada aos termos intrínsecos à região metropolitana. Para tanto, debateremos na primeira subseção os principais conceitos e diferenças entre os termos e processos relacionados a metropolização.

A segunda subseção terá como objetivo debater a metrópole clássica, moderna e contemporânea, assim como apresentar de que forma este assunto vem dinamizando-se ao longo dos anos e, sobretudo, mostrar o alcance de uma metrópole no que se refere a sua complexidade, grau de atividades, escala de relações e influências com cidades vizinhas, dentre outros aspectos. O intuito deste item é discutir o resultado final do processo de metropolização – a metrópole em si – distanciando esta da ideia de requisito básico para uma RM.

Por fim, na última subseção será abordado sobre a dualidade institucionalidade e espacialidade. Tal assunto é relevante para o debate, especialmente no âmbito das regiões metropolitanas brasileiras que apresentam relevante disparidades. O objetivo desta seção é iniciar a temática das RMs através de conceitos e processos relacionados à esta, construindo um arcabouço teórico que subsidiará os estudos das próximas seções.

2.1 TERMOS E PROCESSOS PARA CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

O termo “região” é um dos conceitos clássicos amplamente debatidos interdisciplinarmente, como ocorre na arquitetura, na geografia e na engenharia. Seu conceito se assenta na ideia de uma área contínua com características homogêneas em relação a determinado aspecto, seja este natural ou antropizado. Cita-se, por exemplo, a região amazônica com domínio do clima e da mata equatorial; a região da uva e do vinho gaúcho, marcada pela serra e pela produção da vinicultura; assim como a Região Metropolitana do Recife, formada pela capital pernambucana e mais 13 municípios sob sua direta influência (FREITAS, 2009).

Segundo Firkowski (2013), um dos primeiros autores a trabalhar a complexidade urbana e propondo novos termos para aprendê-la foi Geddes (1994) no

início do século XX. O teórico cunhou os termos “conurbação”² e “megalópole”, que se transformaram em conceitos largamente utilizados na atualidade. Porém, cabe salientar que, atualmente, o termo proposto por Geddes perdeu parte do sentido original. Firkowski (2013) aponta que o sentido proposto pelo autor fazia referência mais ao processo de constituição de uma cidade-região do que, como se entende hoje em dia, à junção de manchas urbanas de cidades diferentes.

Para Villaça (1998 apud FIKORWSKI, 2013, p. 25), no contexto brasileiro, a conurbação remete mais à “fusão de áreas urbanas”. O autor preferiu este termo aos de “metrópole” e “região metropolitana”, apontando ainda que a expressão “área metropolitana” poderia revelar melhor sua intenção de análise do processo de “expansão espacial dos núcleos urbanos e as contradições ocorridas entre essa expansão e os limites político-administrativos municipais”.

Meyer (2000 apud FIRKOWSKI, p. 25), por sua vez, afirma que:

É historicamente reconhecido que a origem das metrópoles modernas foi em grande medida um movimento de agregação, e a palavra conurbação traduz do ponto de vista semântico a ação de reunir em um todo diversos núcleos e cidades pela unificação das suas malhas urbanas, respeitando uma hierarquia funcional.

“Megalópole”, outro termo atribuído a Geddes, também tem grande importância na discussão sobre urbano metropolitano. Para o autor, o termo “megalópole” designa um dos estágios degenerativos do desenvolvimento urbano na era das grandes cidades. Firkowski (2013, p. 26) aponta que o prefixo mega é utilizado com o objetivo de qualificar a grandeza metropolitana, sobretudo do ponto de vista da enorme concentração que representa – tanto populacional quanto de área. Na tentativa de manter o termo megalópole “atualizado” para a condição urbana, Short (2007 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 26) afirma que megalópole é

Uma grande metrópole líquida, cujos limites são sempre provisórios. Uma região metropolitana gigante sempre em estado de transformação [...] como linhas sólidas em volta de um fenômeno líquido, os limites podem ser identificados como uma aproximação, incertamente fixada de objetos em movimento.

² O termo conurbação foi pensado por Patrick Geddes em seu livro *Cidades em Evolução* publicado em 1915. Segundo Santos (2014), o termo foi pensado pelo autor em virtude da necessidade de aumentar o vocabulário geográfico e a fim de referenciar os agrupamentos demográficos, referindo-se às cidades industriais que se ligam a grandes regiões urbanas.

O termo “megalópole”³ é frequentemente confundido com “megacidades”. No entanto, estes são distintos visto que “megacidades” é um termo criado pela ONU para designar centros urbanos com mais de 10 milhões de habitantes; ou seja, o termo reflete melhor uma realidade demográfica.

Outro autor que busca debater termos referentes a realidade urbana atual é Davis (2006) que, retratando principalmente a pobreza e segregação nas metrópoles, destaca os termos “megacidades” para aquelas com mais de 8 milhões de habitantes e “hiper cidades” para aquelas com mais de 20 milhões de habitantes (FIRKOWSKI, 2013, p. 26).

Ascher (1995 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 28) remete o processo de metropolização a crescente concentração de “homens, atividades e riquezas nas aglomerações de várias centenas de milhares de habitantes, multifuncionais, fortemente integradas na economia internacional”. O autor expõe o termo “metápoles”, contração da palavra “metametrópoles”, definido como

Conjunto de espaços onde todos ou parte dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios estão integrados no funcionamento cotidiano de uma metrópole. Uma metápole constitui geralmente uma só bacia de empregos, de habitantes e de atividades. Os espaços que compõem uma metápoles são profundamente heterogêneos e não necessariamente contíguos. Uma metápoles compreende ao menos algumas centenas de milhares de habitantes [...] [metápoles] se formam a partir de metrópoles pré-existentes muito diversas, e integrantes de um conjunto heterogêneo de espaços novos e variados, sendo elas mesmas necessariamente muito variadas. São mono ou polinucleares, mais ou menos aglomeradas ou espalhadas, heterogêneas, polarizadas ou segmentadas, densas ou esparsas; seguem dinâmicas de crescimento radiocêntrico, como dedos de luva, linear, em cacho ou ainda “metastásica” (ASCHER apud FIRKOWSKI, *op. cit.*).

Costa e Tsukumo (2013 apud GOMES *et al.*, 2017, p. 899) explicam que, para entender a metropolização brasileira, a distinção entre metrópole e RM é essencial. Neste sentido, os autores definem metrópole como um processo socioespacial e de conformação do espaço percebido como comum por uma população que compartilha recursos, infraestrutura, serviços e possibilidade; e conceituam RM como instituição de ordem jurídico-institucional, que pode tratar, intervir ou gerir essa nova

³ A primeira megalópole a ser identificada na era moderna foi Nova York, durante os estudos empreendidos pelo geógrafo estadunidense Jean Gottman, nos anos 1960. O alcance dessa zona intensamente urbanizada atingia, além de Nova York, as metrópoles de Boston e Washington, produzindo uma alta complexidade logística e financeira em seus espaços. Atualmente, o maior exemplo de megalópole do mundo está no Japão, interligando 3 metrópoles (Tóquio, Osaka e Kitakyushu) além de centenas de outras cidades que compõem o seu entorno e com 37,5 milhões de habitantes (PENA, 2018, on-line).

territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial (CASTELLO BRANCO; PEREIRA; NADALIN, 2013 apud GOMES *et al.*, 2017, p. 899).

Lencioni (2006, p. 45) apresenta ainda cinco pontos que ilustram quais elementos caracterizam um espaço metropolitano:

(...) a metrópole se constitui numa forma urbana de tamanho expressivo, quer relativo ao número de sua população, quer em relação à sua extensão territorial; um segundo é que a metrópole tem uma gama diversa de atividades econômicas, destacando-se a concentração de serviços de ordem superior, um terceiro é que ela consiste num *locus* privilegiado de inovação; um quarto é que constitui um ponto de grande densidade de emissão e recepção dos fluxos de informação e comunicação, e um quinto é que a metrópole se constitui em um nó significativo de redes, sejam de transporte, informação, comunicação, cultura, inovação, consumo, poder ou, mesmo, de cidades.

Nessa direção, Soares (2013, p. 23) também evidencia a importância de diferenciar metropolização, metrópole e RM. Para o autor, metropolização compreende o processo; metrópole está relacionado à forma socioespacial da concentração das funções, atividades e pessoas no espaço; RM é definida a partir de uma decisão institucional (federal ou estadual), em teoria baseada em estudos e critérios técnico-científicos bem definidos. Em adição a isso, Firkowski (2013, p. 38) afirma que, no contexto brasileiro atual, nos referimos muito mais às regiões metropolitanas do que a metrópoles:

Deve-se ter clareza da diferença conceitual existente entre a metrópole [...] e a região metropolitana, definição institucional, relacionada aos interesses políticos e, por vezes, motivada pela necessidade de ordenamento do território na escala regional e cuja cidade-polo não é necessariamente uma metrópole (FIRKOWSKI, 2013, p. 38).

Outro aspecto que necessita de distinção é quanto aos termos “áreas” e “regiões metropolitanas”. Sobre isso, Galvão *et al.* (1969 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 33) expõe que área metropolitana se refere

[A]O conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente por dividirem com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característica e por representarem, no desenvolvimento do processo, a sua área de expansão próxima ou remota. Um conjunto de problemas de interesse comum, principalmente os de infraestrutura econômica e social, criam as motivações para a organização de instituições que procurem resolver ou orientar a solução dos problemas que tal concentração populacional pode criar.

Considerando as diversas definições e autores para debater o conceito de RM, faz-se significativo destacar o que diz a literatura especializada. Segundo Braga

e Carvalho (2004, p. 8 apud FREITAS, 2009, p. 47), RM deveria caracterizar apenas aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes:

Uma região metropolitana é um aglomerado urbano composto por vários municípios administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua [...]. O conceito de região metropolitana deve ir além da mera definição legal. Para Santos (1998), o fenômeno da metropolização corresponde à macroubanização e apenas as aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes deveriam merecer tal denominação.

Já Moreira (1989 apud Carmo, 2004, p. 75), destaca a importância da metrópole e o interesse comum entre os municípios que a compõe:

Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o polo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas.

Quando direcionamos os conceitos para a grande metrópole nacional São Paulo, encontramos conceitos mais propícios ao de metrópole, como é possível verificar na Constituição Estadual de São Paulo, artigo 153, parágrafo primeiro:

Considera-se Região Metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes (SÃO PAULO, 1989).

Em contrapartida, na página eletrônica da Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS (EMPLASA, 2018) temos uma definição de RM mais voltada para interdependência entre os municípios:

Região Metropolitana é uma região densamente urbanizada constituída por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, fazem parte de uma mesma comunidade socioeconômica e cuja interdependência gera a necessidade de coordenação e realização de funções públicas de interesse comum.

A página eletrônica da RMBS destaca ainda as características quantitativas inerentes a uma área metropolitana:

Do ponto de vista quantitativo, considera-se como uma área de metropolização plena aquela em que o principal município tenha pelo menos 800 mil habitantes, já que um núcleo urbano desse porte apresenta funções urbanas diversificadas e especializadas, características típicas de uma grande metrópole (EMPLASA, 2018).

Assim, é significativo ressaltar que defendemos o uso do termo RM cunhado por Firkowski (2013). A autora afirma que mesmo as RMs com características ainda incipientes quanto ao seu processo urbano-metropolitano deveriam ser consideradas

para o planejamento integrado, explicitando-se não apenas a preocupação com o presente, mas também com o futuro, razão de ser de qualquer ação de planejamento.

Portanto, para Firkowski (*op. cit.*, p. 33) as RMs devem ser compreendidas como

[...] área que poderia se tornar metropolitana a médio prazo – cerca de uma ou duas décadas. Portanto, neste recorte estariam incluídos municípios ainda não tão expressivos ou mesmo sem uma real dinâmica metropolitana, mas que, à luz da perspectiva do planejamento, deveriam ser considerados. Assim, explicita-se não apenas a preocupação com o presente, mas também com o futuro, razão de ser de qualquer ação de planejamento.

Por outro lado, Soares (2013, p. 24) evidencia o estudo da Rede Urbana e Regionalização do Estado de São Paulo (EMPLASA, 2011, p. 145-146), no qual é exposto que RMs estão associadas à presença da metrópole – as quais, por sua vez, devem apresentar escalas de serviços e produtos e grande influência regional que necessitem de um planejamento integrado. Em suma, RMs pressupõem a existência de

uma metrópole, com alto grau de diversidade econômica e alta especialização em atividades urbanas, com posição nítida de liderança do polo sobre a área de influência e sobre outras áreas do próprio Estado e do país. Pressupõe também a conurbação, dada por adensamento da ocupação urbana, alta concentração populacional, elevado grau de urbanização e de densidade demográfica, resultando em espaços contíguos de interesse comum, exigindo planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum (EMPLASA, 2011, p. 28).

Soares (*op. cit.*) defende que o estudo da EMPLASA apresenta os “conceitos e indicadores” para delimitação de regiões metropolitanas. Dentre estes critérios, o autor destaca a “elevada” densidade demográfica, a posição da cidade-polo na hierarquia urbana, a “significativa” conurbação ou urbanização contínua manifesta, a integração funcional de natureza econômico-social e as funções urbanas com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica (SOARES, *op. cit.* p. 25).

Em adição a isto, Soares (*op. cit.*, p 25) afirma que houve uma perda dos critérios para instituições de RMs no Brasil, ocasionando uma grande disparidade entre elas:

Muitos estados instituíram regiões metropolitanas sem levar em consideração os critérios conceituais ou técnico-científicos. Temos assim situações extremamente díspares, com regiões metropolitanas com mais de vinte ou dez milhões de habitantes (como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro) e “regiões metropolitanas” como menos de quinhentos mil habitantes (e até menos de 300 mil habitantes), o que no mínimo pode ser considerado uma situação anômala.

Em sentido oposto ao defendido por Soares (*op. cit.*), expõe-se a teoria de Christaller (1933 apud FREITAS, 2009, p. 50) na qual “toda cidade exerce uma centralidade e, dependendo do seu número de funções e de pessoas a que atende, sua área de influência pode ser maior ou menor”. Além disso, Freitas (2009, *op. cit.*) explica que uma cidade central não obrigatoriamente constitui uma RM e que, mesmo cidades dotadas de grande área de influência e de complexo arranjo espacial quanto aos princípios de mercado, transporte, administrativo, entre outros, não configuram necessariamente uma metrópole.

Soares (2013) aponta três estudos elaborados na tentativa de conseguir resposta frente a esta complexidade urbana nacional que é a delimitação das RM: um estudo do Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA, da Unicamp e do IBGE denominado “Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil” (1999); o estudo “Regiões de Influência das Cidades 2007” (REGIC), do IBGE (2008); e o trabalho do Observatório das Metrôpoles, “Hierarquização e diferenciação dos espaços urbanos” (2009). No estudo advindo da união entre IPEA, Unicamp e IBGE, encontramos a seguinte definição para Metrôpoles Globais:

Metrôpoles globais, nacionais e regionais: estes três estratos superiores da rede urbana são integrados por treze centros urbanos que, à exceção de Manaus, estão localizados em aglomerações urbanas, sendo que a maioria deles se desenvolveu a partir de um núcleo, uma capital de estado, exceto Campinas. Para estes estratos da rede urbana identificou-se, ainda, a ocorrência de complementaridade funcional entre os centros e as periferias (IPEA; UNICAMP; IBGE, 1999, p. 295).

Conforme exposto no estudo Regiões de Influência das Cidades 2007 (IBGE, 2008), é debatida a diferença das metrôpoles das metrôpoles globais. De acordo com o texto, as metrôpoles globais caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta.

Knox e Agnew (1994 apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009) associam os termos “aglomerações urbanas” e “áreas metropolitanas”. Para os autores, estas se destacam pela presença de uma metrópole e pela forte interação entre os municípios, como mostra o excerto a seguir:

Corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou inteiramente apenas a área do município central (KNOX e AGNEW, 1994 apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

No estudo realizado pela EMPLASA (2011), explana-se sobre aglomerados urbanos, os quais contemplam grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Neste estudo é defendido que, diferentemente das RMs, onde há a presença da metrópole e grande complexidade de serviços, nas aglomerações urbanas esta complexidade é média e existem polos ou centros urbanos apenas:

(aglomeração urbana) agrupamento de municípios limítrofes com urbanização contínua ou com tendências nesse sentido, podendo existir um ou mais centros urbanos (polos) que polarizam municípios do entorno. Apresenta complexidade média das atividades urbanas, bem como existência de integração funcional de natureza econômico-social. Verificam-se, ainda, concentração populacional média, densidade demográfica média, taxa de crescimento anual positiva, formando espaços contíguos de interesse comum, passando a exigir planejamento integrado para funções de interesse comum e arranjos institucionais para administração de questões de interesse comum (EMPLASA, 2011, p. 145-146).

Souza (2003 apud FREITAS, 2009) explana também sobre o conceito de aglomeração urbana assim como explica que, ao avançar do processo de influência econômica a uma escala regional, esta aglomeração define-se como uma metrópole:

Uma aglomeração urbana se forma quando duas ou mais cidades passam a atuar como um minissistema urbano em escala local, ou seja, seus vínculos se tornam muitíssimo fortes [...]. Se uma das cidades que formam uma aglomeração urbana crescer e se destacar demais, apresentando-se como uma cidade grande e com uma área de influência econômica, pelo menos, regional, então não se está mais diante de uma simples aglomeração, mas de uma metrópole (SOUZA, 2003 apud FREITAS, 2009, p.45).

Como exemplo de aglomeração urbana, Freitas (2009) destaca, no contexto mundial, o Vale do Ruhr, no oeste da Alemanha. Segundo o autor, mesmo que no Vale do Ruhr não tenha a presença de uma metrópole, constitui o que pode ser reconhecida como uma megalópole em virtude da conurbação de inúmeros municípios que ocupam vasta área física e caracterizam-se pela diversidade de funções urbanas e pela especialidade de suas atividades econômicas (FREITAS, *op. cit.*, p. 49).

No Brasil, essas aglomerações urbanas podem ser observadas em diversas Unidades da Federação, sobretudo no Estado de São Paulo que possui cerca de 70 municípios com mais de 100 mil habitantes. Apesar de comporem uma complexa e dinâmica rede hierárquica de interdependência e complementaridade econômica e de serviços, a maioria destes municípios não constitui uma região metropolitana (FREITAS, *op. cit.*, p. 49).

Outra diferenciação de termos necessária está na distinção entre RM e espaço metropolitano: enquanto este se refere a um tipo de forma espacial que não

se limita ou confunde ao seu aspecto institucional é uma ampla unidade socioespacial no qual o capitalismo contemporâneo tende a acelerar as tendências de acumulação através da ampliação do espaço urbano (CASTELLS, 1999, p. 18 apud SANTOS, 2017, p. 886), a RM se refere a um arranjo institucional utilizado para fins de planejamento e gestão territorial por parte do Estado.

Freitas (2009) discorre sobre a criação das regiões metropolitanas a partir de três processos: urbanização, metropolização e conurbação. Em seu trabalho, é explicado que o processo de urbanização teve início paralelamente à constituição da sociedade humana e seu vínculo com os espaços físicos e que este processo tem continuidade até hoje, com a atual emergência de um estilo de vida urbano, disseminando-se por vastas áreas, com o crescimento vegetativo e com a passagem de cada vez mais expressivos contingentes populacionais do campo para as cidades (FREITAS, *op. cit.*, p. 46).

Para Lacerda *et al.* (2000 apud ROMANELLI; ABIKO, 2011), o processo de metropolização nas cidades brasileiras possui características atreladas ao processo de verticalização de áreas residenciais bem localizadas relativamente às infraestruturas e aos serviços. Nesse viés, os autores atribuem o surgimento deste processo à valorização e desvalorização da terra e, conseqüentemente, à segregação espacial.

Para Lencioni (2006, p. 47), o processo de metropolização do espaço tem mais relação com o fluxo, sendo a conurbação uma consequência deste processo:

O processo de metropolização dos espaços implica, portanto, um território no qual os fluxos de pessoas, de mercadorias ou de informações são múltiplos, intensos e permanentes. Aí é comum a presença de cidades conurbadas bem como a concentração das condições gerais necessárias às particulares condições da reprodução do capital nos dias atuais.

Para Freitas (2009, p. 46), a metropolização também está atrelada às dimensões físicas e populacionais, como vemos na passagem abaixo:

[...] ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização. Essa grande cidade, também chamada de metrópole, constitui um núcleo, ao redor do qual há várias outras cidades sob sua direta influência, mantendo forte relação de interdependência econômica e notório movimento pendular de sua população.

Contudo, na metropolização há uma realidade territorial dominante, caracterizada pelos seguintes fatores:

A mobilidade das pessoas e dos bens e serviços materiais e imateriais; a diversidade espacial das cidades-territórios ligadas a metropolização e a grande dimensão das áreas abrangidas; o alargamento das bacias de emprego; o grande tamanho das bacias midiáticas, culturais, de consumo e de serviços (FERRIER, 2001 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 29).

Por fim, o processo de conurbação trata da formação de uma cidade, no sentido geográfico, sobretudo físico, a partir da fusão das áreas urbanas de vários municípios limítrofes (manchas urbanas), através das quais são ultrapassados os limites políticos-administrativos de cada uma das localidades integrantes (FREITAS, 2009, p. 46).

Freitas (*op. cit.*) defende que o processo de conurbação é o elemento essencial nesta dinâmica pois, além de influenciar no cotidiano das pessoas principalmente quanto ao movimento pendular, esta age na desconstrução dos limites regionais dos municípios (manchas urbanas) e, por consequência, na forma de gestão desse espaço ampliado.

Quando voltados os estudos para as RMs na região norte do Brasil, constata-se que estas têm uma característica similar: todas tem como núcleos as suas respectivas capitais: Belém (1973), Macapá (2003), Manaus (2007), Boa Vista (2007), Palmas (2013) e Porto Velho (2015). A exceção se dá por Rio Branco, capital do Acre, cujo Estado ainda não possui este tipo de configuração urbana (PORTO, 2018).

Entretanto, Firkowski (2013) salienta que nem tudo o que é conurbado é, de fato, metropolitano. A autora alerta que “transformar todos os casos em região metropolitana é um equívoco; porém, não reconhecer a existência destas novas realidades também o é” (FIRKOWSKI, *op. cit.*, p. 41).

De acordo com Firkowski e Baliski (2018, p. 635), a temática conceitual do termo “regiões metropolitanas” tem sua base em autores nacionais justamente por sua relação ao processo de institucionalização, diferente das palavras “metrópole” e “metropolização” que refletem processos socioespaciais. É válido elucidar que as autoras apontam os seguintes teóricos como principais nomes nessa discussão: Ribeiro, Silva e Rodrigues (2011), Castello Branco, Pereira e Nadalin (2013) e Firkowski (2012).

Conceitos como metrópole, metropolização e área metropolitana, por refletirem espacialidades e processos, presentes em inúmeras e diversas realidades, têm sua fundamentação teórica baseada em autores nacionais, mas também (e principalmente) em autores internacionais (FIRKOWSKI; BALISKI, 2018, p. 634).

Feitas as distinções, utilizar como sinônimos os termos “metrópole” e “região metropolitana”, equívoco realizado por alguns autores, é confundir dinâmica espacial e institucional (FIRKOWSKI; BALISKI, *op. cit.*). No entanto, as autoras ainda afirmam que é necessário o entendimento de que nem todas as regiões metropolitanas são de fato metropolitanas ou têm todos os seus municípios integrantes com tais qualificações.

A característica de metropolização responsável por distinguir as regiões propriamente metropolitanas das não metropolitanas apresenta-se de maneiras diferentes para os contextos nacionais e regionais. Nesse âmbito, Santos (2017) diferencia os processos de metropolização em 1) densos e bem articulados, visualizados principalmente as RMs da região Sul e Sudeste e caracterizados pela intensa relação entre os municípios membros e a consolidada mancha urbana entre estes; e 2) descontínuos e dispersos, comumente relacionados às RMs do Norte e Nordeste, onde não há intensa relação entre os municípios e, em determinadas situações, estão ligados ao espraiamento entre os municípios membros.

2.2 O PAPEL DA METRÓPOLE

Etimologicamente, a palavra “metrópole” remete à Grécia Antiga. Seu sentido carrega a ideia de cidade mãe, ou seja, aquela da qual as demais cidades dependiam. Assim, a metrópole estava relacionada ao domínio de um território e à oferta de bens e serviços diferenciados para uma região (DI MÉO, 2008 apud FIRKOWSKI, 2013, p. 27).

Nesse âmbito, Freitas (2009) também revisita a origem da palavra “metrópole” e explica que a mesma se refere a polarização que esta exerce sobre os municípios circundantes:

Metrópole é um termo que remonta aos gregos, referindo-se a uma cidade mãe (área urbana de um ou mais municípios) que exerce forte influência sobre o seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam numa rede de cidades e no cenário regional. Na sua origem latina, o termo refere-se à capital ou à principal cidade de uma província, de um estado ou de uma região (FREITAS, 2009, p. 45).

Firkowski (2013) expõe que embora o contexto histórico de sua origem e o atual sejam completamente diversos, o termo foi mantido e continua associado à importância funcional de uma cidade.

Em complemento, para Ribeiro (2009, p. 3) a metrópole

Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações.

Considerando o processo de globalização aliado à intensificação da concentração de pessoas nas cidades (sendo estas pessoas já com experiências urbanas em virtude de não se tratar mais de uma migração campo cidade, mas sim uma migração de outras cidades), à mudança nas atividades econômicas (mudança de indústria para os serviços) e à emergência do setor financeiro, entre outras questões, o reflexo se dá na maior complexidade de funções características de uma metrópole (FIRKOWSKI, 2013, p. 27).

Logo, é necessário discutir a mudança de sentido que a metrópole vem tendo com o passar dos anos. Suas funções vão evoluindo e seu conceito dinamizando. Meyer (2000 apud FIRKOWSKI, *op. cit.*, p. 30) aponta para a diferença entre a metrópole moderna e a contemporânea:

Metrópole contemporânea é ao mesmo tempo uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômico-financeira, um mercado, um centro global de poder político e um centro de irradiação de conhecimento e cultura. [...] Em suma, a metrópole é acima de tudo a expressão de um processo de articulação e não de desarticulação do território urbanizado. É esse o atributo que a distingue das demais formas de organização territorial. Na metrópole moderna o crescimento ilimitado produziu um organismo expandido, extenso, multifacetado e setorializado, em que o traçado viário buscava reforçar a estrutura e fazer frente à dispersão, já na metrópole contemporânea a forma e a continuidade do tecido urbano deixam de ser metas para tornarem-se condicionantes. As duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente o novo organismo, desde os anos 70 quando o fenômeno se tornou patente, são fragmentação e dispersão. Ambas apontam a tendência do território a romper as continuidades urbanas tradicionais (fragmentação) e, como resposta, gerar núcleos de atividades difusos e insulados (dispersão).

Lencioni (2011, p. 135) também constata essa diferença entre a metrópole nos dias atuais e a que existiu outrora. Segundo o teórico,

A metrópole contemporânea, a que exprime um novo tempo, pode ser considerada uma espécie de tradução urbana da manifestação socioespacial da globalização. Ela apresenta uma forma territorial nova, que pode ser descrita como uma ampliação da metrópole moderna, herdada do processo de urbanização e industrialização. Ela é produto do processo de metropolização, que nada mais é do que uma metamorfose do processo de urbanização.

O autor também explica que esse novo papel da metrópole se relaciona com o processo de metropolização do espaço:

Estamos vivendo um novo contexto cujo processo dominante é o de metropolização do espaço. Este processo corresponde a um momento mais avançado do processo de urbanização, sem significar, contudo, que não haja mais o processo de urbanização. Este continua existindo e transformando o território; no entanto, é o processo de metropolização que se constitui numa determinação histórica da sociedade contemporânea. Esse processo é expressão de uma nova época, na qual a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma condição para a reprodução do capital, um meio utilizado para a sua reprodução e, ainda, um produto do próprio capital. Isso, num quadro de profundas alterações na dinâmica do capital imobiliário e financeiro, como estratégias de renovação da reprodução capitalista (*op. cit.*, p. 136).

A partir dos estudos realizados pelo IBGE (2008) diferenciou-se metrópoles em três subníveis os quais estão diretamente relacionados ao seu papel como centros de gestão do território. São estes:

Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do país, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações: a) grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do país, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; b) metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o país; e c) metrópole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto (IBGE, 2008, p. 11).

Este estudo permite aferir que as RMs atuais, na maioria dos casos, não possuem como centralidade máxima uma metrópole, mas centros urbanos classificados nos níveis inferiores da hierarquia urbana, com áreas de influência em escala regional, e não nacional. Nestes centros, bens e serviços oferecidos são de menor complexidade quando comparados aos de uma metrópole propriamente dita (FIRKOWSKI, 2013, p. 36).

Semelhantemente, Santos (1993 apud ALVES, 2012, p. 22) afirma que as metrópoles contemporâneas podem se apresentar de forma complexa e fragmentada, apresentando espaços luminosos (com alto grau de modernização) contrastando com espaços opacos onde a paisagem é composta por periferias e lugares sem o mesmo grau de modernização.

Santos (2004, p. 282 apud PORTO *et. al.*, 2019, p. 99) expõe que "as metrópoles são um fruto da modernização recente dos países subdesenvolvidos por influência da industrialização mundial e/ou nacional". O autor apresenta ainda duas

classificações pra metrópole: completa e incompleta; na primeira estão representados os polos econômicos dos países subdesenvolvidos, enquanto que na segunda temos a consequência do atraso da industrialização (no plano nacional ou internacional) e das formas que a industrialização assume (PORTO, *op. cit.*)

Portanto, esta seção buscou distanciar a frente teórica de que toda região metropolitana deveria ser precedida de uma metrópole. Justifica-se que metrópole se relaciona com processo avançado de metropolização do espaço e não necessariamente com uma região metropolitana em si. Conforme a discussão elencada, a dinamicidade apresentada no termo metrópole (principalmente no sentido hierárquico) não deve refletir apenas a centralidade que uma cidade tem em relação às outras que a circundam (semelhante ao que se defendia antigamente).

Entretanto, entende-se que muitos autores atribuem o papel da metrópole como critério para “frear” a banalização de RMs no Brasil. Assim, este trabalho busca corroborar para o entendimento do que de fato é RM e área metropolitana, distinguindo o processo puramente institucional do processo espacial.

2.3 REGIÃO METROPOLITANA E ÁREA METROPOLITANA: INSTITUCIONALIDADE E ESPACIALIDADE

Esta seção objetiva distinguir as RMs relacionadas ao fenômeno de institucionalidade, ou seja, nascidas no bojo de prerrogativas federais e estaduais; das áreas metropolitanas que correspondem à área reconhecidamente com processos relacionados à metropolização.

As RMs no Brasil, enquanto fenômeno de institucionalização, têm origem através da Lei Complementar nº 14 em 1973, onde foram estabelecidas as oito primeiras regiões metropolitanas: São Paulo, Porto Alegre, Recife, Curitiba, Belém, Belo Horizonte, Fortaleza e Salvador, e no ano seguinte, o Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar Nº 20/74.

Estas primeiras nove RMs foram instituídas no auge da ditadura militar e consideradas, posteriormente, como uma intervenção no território dos entes federativos já que configura uma decisão federal em terras municipais/estaduais (SOARES, 2013; SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009). Soares (*op. cit.*) explica que é em virtude disto que os constituintes de 1988 devolveram aos estados a prerrogativa de ordenar seu território através das instituições de suas RMs.

Segundo Firkowski (2013, p. 34), até aquele momento havia um considerado grau de coordenação das ações de instituir RMs, o que foi modificado após 1988, quando alguns estados passaram a criar RMs que pouco ou nada têm de metropolitano. Outros estados ampliaram sobremaneira os limites de sua (s) região (ões), a ponto de se perderem a integração e a vida de relações metropolitanas como elementos definidores (FIRKOWSKI, 2013, p. 34).

Esta modificação nas diretrizes para instituição dessas regiões metropolitana está consagrada na Constituição de 1988, cujo artigo 25, § 3º, quando prevê que

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

Desta maneira, podemos distinguir duas fases quanto à institucionalização das RMs. A primeira fase tem início com a criação das nove RMs, todas elas em torno das principais capitais brasileiras, aproximadamente 29% da população brasileira (GOUVÊA, 2005, p. 93), por orientação constitucional federal. A segunda fase ocorre a partir da Constituição de 1988, quando o poder de instituir passa aos Estados como parte do processo de planejamento das políticas e ações urbanas mais descentralizadas.

Destaca-se que apesar da Constituição de 1988 ter repassado autonomia aos estados de reconhecerem suas RMs, esta ação ainda era considerada impositiva, visto que em alguns casos a legislação estadual permitia aos municípios solicitarem ingresso, mas em nenhum caso um município poderia optar por não fazer parte (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009).

Outro fator advindo com a prerrogativa dos estados instituírem suas RMs estava na perda de referenciais nacionais e a base teórica e técnica para essas criações. Ou seja, algumas regiões estão sendo criadas sem índices como elevada densidade demográfica, funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade significativa, conurbação, integração socioeconômica entre os municípios e outros. Sobre isso, Soares (*op.cit.*, p. 21) afirma que o legislativo estadual está convertendo as aglomerações urbanas em regiões metropolitanas; vale ressaltar que muitas vezes esses processos institucionais de seu reconhecimento ocorrem apenas pelo objetivo de o poder público estadual adquirir recursos de investimentos federais.

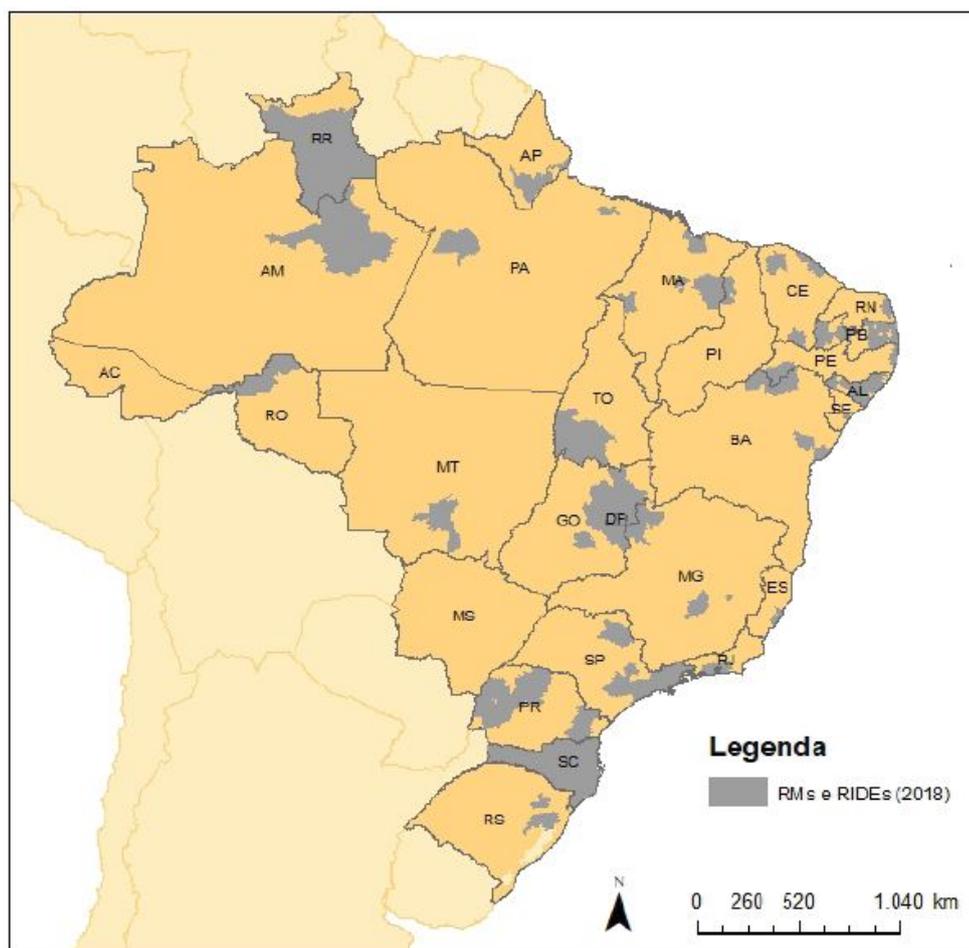
O resultado dessa perda de critérios conceituais e/ou técnico científicos na criação das RMs é a discrepância entre essas regiões no Brasil. No país, é possível encontrar RMs com mais de vinte milhões de habitantes e outras com pouco mais de trinta e três mil habitantes. A dúvida que surge é: como poderiam haver diretrizes e orientações para a gestão e planejamento para estas regiões visto que elas possuem características tão diferentes?

Nessa direção, Soares (*op. cit.*, p. 22) expõe que essa discrepância implica a existência da banalização do conceito de RM por parte dos estados e, por consequência, o descaso na esfera federal com relação aos efeitos dessa banalização na implementação de políticas de desenvolvimento urbano, ordenamento territorial e desenvolvimento regional – os quais contemplem os espaços tidos pelo autor como realmente metropolitanos. Por vezes, a institucionalização dessas RMs sequer possui critérios claros e objetivos quantos aos municípios que as integram.

Em virtude do crescimento acentuado de RMs no Brasil, em 31 de março de 2010 o Observatório das Metrôpoles apresentou um estudo (Mapa 1) no qual constavam como oficiais 35 RMs e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs). É importante notar que algumas dessas RMs contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, estas são compostas por municípios de diferentes unidades da federação.

Conforme podemos observar no Mapa 1, a institucionalização das RMs se deu principalmente nas regiões Sudeste e Sul do país. Enquanto que nas regiões Norte e Nordeste, estas regiões estão atreladas à influência de suas capitais em relação às cidades circundantes – daí o fato da maioria levar o nome de suas capitais (a título de exemplificação: Região Metropolitana de Macapá, Região Metropolitana de Belém Região Metropolitana de Manaus, Região Metropolitana de Fortaleza, Região Metropolitana de São Luiz).

Mapa 1: Regiões Metropolitanas e RIDEs no Brasil até 2018



Fonte: Cordeiro (2019)

Soares (*op. cit.*, p. 21) defende que a institucionalização de RMs no Brasil muitas vezes não passa de uma estratégia de distinção de espaços urbanos com o objetivo de competir por recursos. Os mesmos atores políticos que as institucionalizam não preveem mecanismos de cooperação, como se a ação de integração entre os municípios membros ocorresse de forma consequencial, espontânea e orgânica.

A associação dos termos institucionalização e imposição faz referência justamente a essa falta de critérios técnicos/científicos ao instituir RMs. O legislativo estadual impõe ao espaço uma condição que ainda não se consolidou sob o pretexto de obtenção de investimento federais, o que acarreta em uma banalização do conceito de RM.

Defende-se que é necessária prudência ao se instituir essas regiões, pois estas apresentam características intrínsecas que não serão impostas apenas com a sua institucionalização. O que se observa com essa banalização de RMs no Brasil é

a ignorância dos critérios essenciais que deveriam ser respeitados e um velho ditado se consolidando: “Se tudo for especial, nada é especial”. Em outros termos, se este recorte espacial banalizado for atribuído à todas as aglomerações, será necessário um novo recorte, uma vez que este não representa uma especialidade/distinção.

No sentido da origem das RMs enquanto fenômeno de espacialidade, Freitas (2009) expõe que estas têm sua origem com a junção dos processos de urbanização, metropolização e conurbação. O debate conceitual que envolve estes processos dificilmente encontra-se num enunciado que encerre todas as suas nuances conceituais.

A nível de Brasil, a explosão das metrópoles, enquanto fenômeno de espacialidade, refere-se não apenas às profundas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais, mas também aos elementos históricos da heterogeneidade estrutural do país. Esses elementos são importantes pois fizeram com que o urbano se tornasse rapidamente metropolitano, com grandes movimentos migratórios do campo e de regiões consideradas menos dinâmicas para a cidade, onde se concentravam os esforços industrializantes (SILVA; TOSTES; FERREIRA, 2016).

É nítida a dualidade entre institucionalidade e espacialidade das RMs. Neste sentido, Firkowski (2013) critica a maneira como essas regiões vem sendo pensadas no país, alegando que estas acabam se tornando apenas conceitos ausentes de seu real significado; ou seja, apesar de uma região ter status de metropolitana, faltam-lhe processos espaciais intrínsecos a uma:

A limitada visão de médio e longo prazo, a hibernação do planejamento no país e a ausência de uma coordenação nacional do processo resultaram na perda de uma visão nacional para a questão das regiões metropolitanas, resultando em que a compreensão da espacialidade do processo de metropolização no Brasil passasse a não poder ser capturada pelo recorte “região metropolitana”. Isto porque nem todas as unidades institucionalizadas enquanto “região metropolitana” decorrem efetivamente do processo de metropolização. Assim, no Brasil, parte das regiões metropolitanas se aproxima mais de um recorte regional convencional, sem qualquer evidência de características metropolitanas, resultando no divórcio entre metropolização e região metropolitana, bem como em seus respectivos processos constitutivos (FIRKOWSKI, 2013, p. 35).

Em geral, as RMs apresentam um município central ao qual gravitam os demais municípios circundantes, motivados pela intensidade econômica e social desenvolvida naquele polo de atração. O município central, na maioria dos casos a capital ou cidade de grande influência econômica e administrativa, em regra torna-se a sede da RM. Todavia, como teorizou Christaller (1933 apud FREITAS, 2009), toda

cidade exerce uma centralidade e, dependendo do seu número de funções e de pessoas a que atende, sua área de influência pode ser maior ou menor; no entanto, isso não significa necessariamente que uma cidade central constitui uma RM.

Logo, constata-se que a instituição de RMs no Brasil está muito mais direcionada como uma ferramenta estadual visando a política regional (e na maioria das vezes nem isso é alcançado) do que reconhecimento de uma espacialidade metropolitana. A busca pelo ordenamento do território por meio de novos entes, capazes de articular com maior agilidade os interesses existentes, sejam eles de natureza urbano-metropolitana ou não, resulta, inevitavelmente, no acelerado processo de criação de novas RMs (FIRKOWSKI, 2013, p. 39).

Dessa forma, a grande quantidade de RMs instituídas no Brasil atualmente não podem apresentar-se como sinônimo de uma complexidade urbana metropolitana, pelo menos não quanto às características espaciais, visto que esta são praticamente inexistentes em algumas destas. O que se constata é uma profunda discrepância tanto na definição do que é quanto do que não é metropolitano, assim como na realidade urbana que estas expressam.

Para exemplificar, consideremos dois extremos da variação populacional das RMs brasileiras: de um lado, a RM de São Paulo com mais de 20 milhões de habitantes (a grande metrópole nacional); e do outro, a RM Central Estado de Roraima, com pouco mais de 33 mil habitantes, apenas duas cidades membros e polarizada por um centro local. Firkowski (2013, p. 48) debate estas realidades completamente distintas, em termos da complexidade urbana, e com políticas públicas igualmente diferenciadas, além da impossibilidade de reconhecer ambas como inseridas na problemática metropolitana.

Diante do exposto, a análise desta seção permite aferir que a temática metropolitana no Brasil é, no mínimo, complexa. Destacamos três pontos importantes até esta etapa:

- i) A compreensão teórico-conceitual de termos relacionados a temáticas muitas vezes não são claros e por vezes resultam na utilização de termos distintos como sinônimos, corroborando com a problemática do que é realmente RM, metrópole, área metropolitana e etc;
- ii) Até que ponto a presença da metrópole é elemento essencial para a consolidação de uma região metropolitana? Tal indagação se faz justamente pois o termo metrópole e o conjunto de ações que a circundam passam por

modificações ao longo dos anos, sendo que a metrópole contemporânea em muito se difere da metrópole moderna, conforme discutido no segundo tópico;

iii) O descompasso existente entre a instituição de uma RM e as características espaciais que a consolidam como tal. Constatou-se que muitas RMs brasileiras nasceram de interesses políticos que, em geral, estão motivados na necessidade de ordenamento do território na escala regional. Apesar destas serem instituídas, o processo de metropolização e de conurbação ainda é incipiente ou inexistente.

Com tudo isso, a partir da literatura aqui apresentada, defende-se o afirmado por Firkowski (2013, p. 46) ao dizer que “transformar todos os casos em região metropolitana é um equívoco; porém, não reconhecer a existência destas novas realidades, também o é”. O objetivo deste trabalho não é ceifar a discussão do que é ou não metropolitano, mas reconhecer que, a partir de instituída, uma RM passa a receber a imposição e a construção de uma condição urbano-metropolitano, sendo necessário repensar a maneira de analisá-la.

É relevante salientar o que conclui Freitas (2009, p. 51), ao afirmar que “uma Região Metropolitana não se cria, apenas pode ser reconhecida, enquanto fenômeno geográfico, e institucionalizada, com o objetivo de implantação de gestão comum, onde já existe e é facilmente identificada por teóricos e pela própria população”. Acerca disso, Porto (*et al.*, 2019, p. 101) afirma que, uma vez reconhecida a RM, a sua dinâmica territorial toma outro rumo.

Transcorrida a revisita aos termos intrínsecos às regiões metropolitanas e distinguidos os dois modelos de como estas são concebidas e/ou reconhecidas, a próxima seção deste trabalho versará sobre como ocorreu a construção histórica das RMs no Brasil. Além disso, procura-se entender, conforme expõe Ribeiro (2004, p. 23), o porquê de essas regiões serem órfãs de interesse político.

3 AS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

O processo de urbanização no Brasil começou na primeira metade do século XX, mas a partir da década de 1950, quando a indústria se tornou o principal setor econômico do país e representou a passagem da economia agrário-exportador para a urbano-industrial, o processo foi intensificado (ROMANELLI; ABIKO, 2011). Esta intensa urbanização vem sendo acompanhada do processo de metropolização do espaço, que consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado no qual se compartilha um conjunto de funções de interesse comum (IPEA, 2010).

Com o avanço da urbanização surgem aglomerações principalmente em cidades centrais, as quais passam a oferecer uma série de infraestruturas, pois concentravam as principais atividades econômicas públicas e privadas. Este fator se torna um chamariz para o intenso movimento migratório da população, a exemplo do ocorrido nas décadas de 1950 a 1970, com o intenso fluxo de migração do Nordeste e Minas Gerais para aglomerados urbanos no Sudeste, em particular para a grande São Paulo.

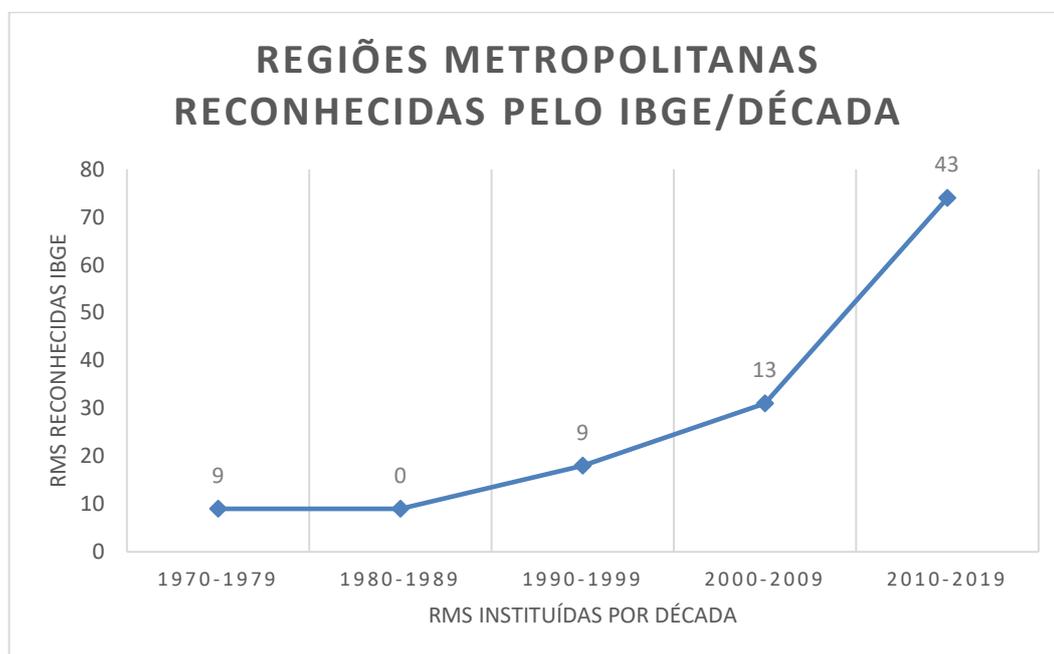
Estas migrações foram o supedâneo para definição dos primeiros aglomerados metropolitanos e, posteriormente em 1973/74, o reconhecimento deste através da institucionalização das 9 primeiras RMs. O debate acerca da institucionalização das RMs brasileiras se distingue em dois períodos: o primeiro remete à regulamentação das primeiras regiões metropolitanas nos anos de 1973/74, durante o regime militar. Neste período, destaca-se a forma autoritária como estas RMs foram instituídas e o objetivo de desempenhar o papel de instrumentos de desenvolvimento do Governo Federal nos espaços mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico (DELCOL, 2016, p. 19).

O segundo período tem seu marco com a Constituição Federal de 1988, momento em que é facultado aos estados a criação de suas RMs. Este gesto foi feito sob a justificativa de descentralização administrativa⁴ e, ao contrário do primeiro período, com a transferência da responsabilidade do planejamento territorial para a administração estadual.

⁴ Importante destacar que com a CF de 1988 os municípios passaram a acenar como entes federados juntamente com os estados. Essa autonomia política apresenta-se como um contraponto a autonomia municipal durante o regime militar.

Assim, com a retomada da autonomia na escala estadual e municipal, as RMs por não figurarem como entes federativos são deixadas em segundo plano. Todavia, a partir de 2005, observou-se um aumento significativo nas instituições de RMs (até a data da defesa desta dissertação totalizavam 74 RMs reconhecidas pelo IBGE).

Gráfico 1: RMs reconhecidas pelo IBGE por data de Instituição (década)



Fonte: IBGE.

Proporcionalmente ao aumento destas institucionalizações, a produção científica sobre a temática também vem crescendo⁵. Pesquisadores instigados por problemáticas metropolitanas como moradia, transporte público, saneamento, entre outros, direcionam suas pesquisas para debater o assunto. Entretanto, Delcol (2016) afirma que esses índices e documentos que se dedicam à análise metropolitana e que deveriam tornar-se ferramentas a fim de minimizar as mazelas sociais, parecem mais mascarar a realidade do que trazê-la à tona.

Nesta seara, a presente seção tem como objetivo apresentar uma discussão sobre a construção histórica das RMs brasileiras, analisando como ocorrera a diversificação, também defendida como banalização destas. Para tanto, este

⁵ Destaca-se aqui produções científicas a exemplo de Região de Influência das Cidades (IBGE, 2008); Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015); Vulnerabilidade Socioambiental das Regiões Metropolitanas Brasileiras (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009); Homicídios nas Regiões Metropolitanas (ANDRADE; SOUZA; FREIRE, 2013), IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013), Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (PNUD, 2014).

momento do texto divide-se em três subseções: a primeira abordará a construção histórica das RMs brasileiras desde a sua gênese e instituição das primeiras (instituídas no período do regime militar por leis federais) e posteriormente a sua diversificação após a CF/88.

A segunda subseção versará sobre como ocorrem as políticas públicas nas RMs brasileiras, seus percalços, acertos e fracassos. E por fim, na última subseção debateremos o papel do Estatuto da Metrópole (EM) e se de fato este representa um instrumento capaz de “frear” e/ou por fim na “metropolização institucional”.

3.1 DA GÊNESE À DIVERSIDADE: O CONTEXTO METROPOLITANO BRASILEIRO 45 ANOS DEPOIS

Entre 1960 a 1970, pela primeira vez a população urbana brasileira ultrapassou a população rural, intensificando assim o processo de urbanização das cidades e com ela as mazelas relativas ao processo. As problemáticas urbanas, em específicos aquelas relacionadas às grandes cidades do período, acabavam por adquirir contextos regionais, distanciando de soluções advindas da esfera estadual ou municipal. De acordo com IPEA (1969, p. 5 apud DELCOL, 2016, p. 33)

As aglomerações metropolitanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionada isoladamente pelas autoridades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística, mas econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação de melhores condições para o encaminhamento de soluções cabíveis.

Datam desse período (década de 1960) as primeiras estruturas de planejamento formal de longo prazo. A intervenção do Estado de maneira articulada e continuada ainda eram novidades no Brasil (IPEA, 2010, p. 647). Assim, criado em 1964, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), e transformado em 1967 no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), foi um dos responsáveis, juntamente com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, pelo Plano Decenal 1967-1976 que, apesar de não implantado, serviu de parâmetro para os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) lançados posteriormente.

Os PNDs (I PND – Lei nº 5.727/1971 e II PND – Lei nº 6.151/1974) representam o início da ação do Estado na integração de todo o território nacional (IPEA, 2010, p. 647). O II PND, em específico, reconhece a condição urbana brasileira e, com isto, vincula a questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e

integração nacional. Logicamente, a atenção voltou-se para as grandes cidades e aglomerados urbanos do período.

Dessa maneira, através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, ficou autorizada a União a criar RMs mediante leis complementares (LCs). Fato este que se confirmou apenas em 1973 quando, por meio da Lei Complementar Federal nº 14, foram instituídas as 8 primeiras RMs brasileiras: São Paulo - SP, Belo Horizonte - MG, Porto Alegre - RS, Recife - PE, Salvador - BA, Curitiba - PR, Belém - PA e Fortaleza – CE. Posteriormente, em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, foi instituída a RM do Rio de Janeiro – RJ, delimitando assim as 9 primeiras RMs e as únicas instituídas pela União.

A L.C nº 14/1973 também versou sobre alguns parâmetros relacionados as RMs:

A L.C. nº 14/1973 determinava a criação, para cada RM, de um conselho deliberativo, com membros nomeados pelo governador do Estado – o qual, por seu turno, era nomeado pelo presidente da república –, e de um conselho consultivo, formado por representantes dos municípios que compunham a RM em questão. O conselho deliberativo tinha como atribuições: promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns; e coordenar a execução de programas e projetos de interesse desta. O conselho consultivo, por sua parte, tinha como atribuições: opinar, por solicitação do conselho deliberativo, em questões de interesse metropolitano; e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (IPEA, 2010, p. 648).

Através da L.C nº 14/1973 se definiu os serviços comuns de interesse metropolitano, a saber:

[...] o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário, a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; e os outros serviços, incluídos na área de competência do conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal (IPEA, 2010, p. 649).

Por fim, a L.C nº 14/1973 elenca ao seu texto um dos principais estímulos às instituições de novas RMs posteriormente: estabelecia que os municípios inseridos em RMs que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, seja sob a forma de financiamentos, seja sob a forma de garantias para empréstimos (IPEA,

2010, p. 649). Este fator explica o porquê de muitas RMs ainda serem instituídas nos preceitos de preferências na obtenção de recursos federais.

Destaca-se, também, que estas LCs, apesar de instituírem as RMs e apresentar outros aspectos importantes para o funcionamento destas, não estabeleceram quais critérios balizaram a decisão, as descrições ou delimitações de quais seriam as funções de uma RM. Neste sentido, Delcol (2016) aponta para as duas características marcantes destas Leis: primeiro, o longo período que esta demorou para ser editada demonstrando o pouco interesse do Governo Federal para com o assunto; e segundo, a imposição da união, uma vez que excluía-se qualquer possibilidade de escolha do estado e município de aceitar sua condição metropolitana.

Frente a esta imposição, os municípios ainda se viam obrigados através do Decreto nº 72.800, de 1973, a adequar seus projetos de infraestruturas aos planos formulados pela instância metropolitana, sob pena de não acessarem recursos destinados à política urbana federal e estadual (FILHO, 1996, p. 61 apud DELCOL, 2016, p. 35).

Uma importante ação a ser apontada é quanto à designação da união aos estados da manutenção dos conselhos e outros órgãos metropolitanos, assim como a “execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das respectivas Regiões Metropolitanas” (DECRETO FEDERAL Nº 73.600, 1974 apud DELCOL, 2016, p. 35). Nota-se que os estados, mesmo tendo o controle sobre os arranjos institucionais metropolitanos, ainda assim eram subordinados à união uma vez que dependiam dos repasses federais. Assim, criava-se uma trama de complexa condução, pois mesmo geridas por designação federal, as RMs eram submetidas à jurisdição estadual e, neste jogo de perde e ganha entre as escalas administrativas, pouco se avançou nas soluções de problemas comuns para aquela nova unidade territorial.

Apesar das RMs terem sido criadas no regime militar e geradas sobre a justificativa de implantação de serviços comuns de interesse metropolitano, constatou-se na realidade que estas foram criadas na estratégia de estender o alcance da união aos estados mais populosos da federação, conforme expõe Delcol (2016, p. 37):

Assim, a institucionalização de regiões metropolitanas leva a entender que ocorreu para atender às necessidades políticas e econômicas na esfera federal, e não para atender aos anseios sociais na escala regional, contrariando a legalidade da própria região metropolitana, pelo menos como explicitam os objetivos, para realizar serviços comuns na escala regional.

Com o fim do regime militar e, posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a institucionalização de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões foi facultada aos estados. De acordo com o documento, em seu Art. 25, § 3º,

“Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

Além das RMs, também foi apresentada a concepção de RIDEs, as quais compreendem RMs que se estendem por mais de uma unidade federativa. Além disso, é notório salientar que houve um intervalo de quase 20 anos entre a instituição das primeiras RMs entre 1973 até 1995 (primeiras RMs instituídas pós CF/88). Acerca disso, Oliveira (2013, p. 158) afirma que

[...] se por um lado a questão urbana tenha se tornado uma questão metropolitana, por outro a forma como as primeiras foram geridas, baseada na centralização política e no tratamento homogêneo de territórios muito diferentes, causou reticências na Assembleia Nacional Constituinte para a sua abordagem. Vale lembrar que no período da ditadura militar, estendido temporalmente até o ano de 1984, prevaleceu a centralização das decisões públicas pelo governo federal, de modo que a questão metropolitana era uma questão federal.

Assim como os Estados, com a Constituinte Federal de 1988 os municípios também passaram a figurar como entes federados, ou seja, possuíam autonomia política. Logo, com a retomada de poder tanto da esfera estadual quanto da municipal, as RMs foram deixadas de lado.

Apesar do repasse aos estados da incumbência de instituição de suas próprias RMs, o que se constatou foi que, entre 1988 e 2000, foram instituídas apenas oito regiões e, com exceção da Baixada Santista e Campinas, as outras seis correspondem a RMs compostas por capitais de estados, ou seja, possuem definições próximas das utilizadas na época do regime militar para criação dessas áreas (DELCOL, 2016, p. 39).

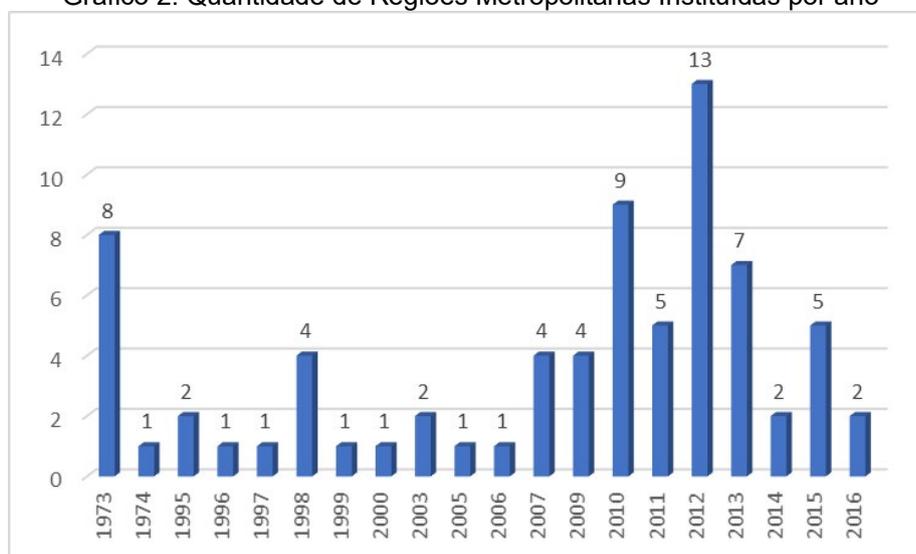
A gestão estadual sabia que implantar uma RM envolvia criar uma política de cooperação sobrepondo a competitividade entre os municípios, além de reconhecerem que, com tal ação, seria mais difícil obter dividendos eleitorais (DELCOL, 2016, p. 38). No mesmo sentido, os municípios enxergavam na consolidação da RM uma perda de autonomia recém adquirida; logo, tanto a esfera

estadual quanto a municipal reconheciam a importância da questão metropolitana, mas viam nesta uma redução de sua autonomia política (DELCOL, 2016).

Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 458) chamam a atenção para o fato de que, apesar de transpassado o poder de instituir RMs aos Estados e reafirmado o ideal de descentralização do poder e autonomia municipal, permaneceu o caráter impositivo pois algumas legislações estaduais permitiam aos municípios ingressarem em RMs, mas em nenhum caso estes poderiam optar por não fazer parte.

Esta delegação de responsabilidade de instituir e alterar a composição (incluindo ou excluindo municípios) das RMs começou a apresentar um aumento significativo a partir do ano de 2005, quando foram instituídas mais de 50 unidades metropolitanas (Gráfico 1). Delcol (2016, p. 41) afirma que é a partir deste momento que muitas RMs foram criadas, inclusive em espaços que não apresentam características de metropolização.

Gráfico 2: Quantidade de Regiões Metropolitanas Instituídas por ano



Fonte: Elaborado pelo autor a partir das leis de criação das respectivas RMs.

Constata-se o exposto no texto técnico da autoria de Romanelli e Abiko (2011), segundo o qual, “cada estado criou ou expandiu RMs de forma particular, sendo hoje um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com fortes diferenças econômicas e/ou sociais entre si”.

É relevante destacar que, acordo com estimativa do IBGE (2019), até junho de 2019 havia 74 regiões metropolitanas (Quadro 1), contemplando um universo de 1.274 municípios e representando 22,87% dos municípios brasileiros até o momento de geração dos dados.

Quadro 1: Regiões Metropolitanas Instituídas até 31/12/2019 (Continua)

UF	REGIÃO METROPOLITANA	LEI COMPLEMENTAR	MUNICÍPIO POLO	MUNICÍPIOS MEMBROS	POPULAÇÃO 2019
AL	AGRESTE	27 de 30/11/2009	Arapiraca	15	510.215
AL	VALE DO PARAÍBA	30 de 15/11/2011	Atalaia	12	160.893
AL	MACEIÓ	18 de 19/11/1998	Maceió	13	1.310.520
AL	PALMEIRA DOS ÍNDIOS	32 de 5/01/2012	Palmeira dos Índios	7	157.389
AL	ZONA DA MATA	15 de 15/12/2011	União dos Palmares	16	330.269
AL	CAETÉS	35 de 26/07/2012	São Miguel dos Campos	5	226.080
AL	MÉDIO SERTÃO	39 de 08/08/2013	Santana do Ipanema	9	150.037
AL	SÃO FRANCISCO	33 de 11/05/2012	Não diz	5	130.829
AL	SERTÃO	36 de 26/07/2012	Delmiro Gouveia	7	160.758
AM	MANAUS	52 de 30/05/2007	Manaus	13	2.676.936
AP	MACAPÁ	21 de 26/02/2003	Macapá	3	646.323
BA	SALVADOR	14 de 08/06/1973	Salvador	13	3.929.209
BA	FEIRA DE SANTANA	35 de 06/07/2011	Feira de Santana	16	916.512
CE	FORTALEZA	14 de 08/06/1973	Fortaleza	19	4.106.245
CE	CARIRI	78 de 26/06/2009	Juazeiro do Norte	9	609.358
CE	SOBRAL	168 de 27/12/2016	Sobral	18	497.515
ES	GRANDE VITÓRIA	58 de 21/02/1995	Vitória	7	1.979.337
GO	GOIÂNIA	27 de 30/12/1999	Goiânia	20	2.560.625
MA	SUDOESTE MARANHENSE	89 de 17/11/2005	Imperatriz	8	360.192
MA	GRANDE SÃO LUÍS	38 de 12/01/1998	São Luís	13	1.633.117
MG	BELO HORIZONTE	14 de 08/06/1973	Belo Horizonte	50	5.961.895
MG	VALE DO AÇO	90 de 12/01/2006	Ipatinga	28	770.639
MT	VALE DO RIO CUIABÁ	359 de 27/05/2009	Cuiabá	13	1.041.307
PA	BELÉM	14 de 08/06/1973	Belém	7	2.510.274
PA	SANTARÉM	70 de 19/01/2012	Santarém	3	338.405
PB	CAJAZEIRAS	107 de 08/06/2012	Cajazeiras	15	177.393
PB	CAMPINA GRANDE	92 de 11/12/2009	Campina Grande	19	640.501
PB	ESPERANÇA	106 de 08/06/2012	Esperança	9	141.755
PB	GUARABIRA	101 de 12/07/2011	Guarabira	20	250.457
PB	JOÃO PESSOA	59 de 30/12/2003	João Pessoa	12	1.278.401
PB	PATOS	103 de 27/12/2011	Patos	23	232.636
PB	VALE DO PIANCÓ	109 de 06/07/2012	Piancó	17	143.251
PB	BARRA DE SANTA ROSA	110 de 13/07/2012	Não diz	8	81.405

Quadro 1: Regiões Metropolitanas Instituídas até 31/12/2019 (Continua)

UF	REGIÃO METROPOLITANA	LEI COMPLEMENTAR	MUNICÍPIO POLO	MUNICÍPIOS MEMBROS	POPULAÇÃO 2019
PB	ARARUNA	119 de 21/01/2013	Araruna	6	67.781
PB	ITABAIANA	118 de 21/01/2013	Itabaiana	12	136.602
PB	SOUSA	117 de 21/01/2013	Sousa	9	117.399
PB	VALE DO MAMANGUAPE	116 de 21/01/2013	Mamanguape	9	121.631
PR	CURITIBA	14 de 08/06/1973	Curitiba	29	3.654.960
PR	LONDRINA	81 de 17/06/1998	Londrina	25	1.111.577
PR	MARINGÁ	83 de 17/07/1998	Maringá	26	820.493
PR	UMUARAMA	149 de 22/08/2012	Umuarama	24	313.794
PR	APUCARANA	187 de 12/01/2015	Apucarana	23	299.860
PR	CAMPO MOURÃO	185 de 12/01/2015	Campo Mourão	25	328.863
PR	CASCADEL	186 de 13/01/2015	Cascavel	23	523.854
PR	TOLEDO	184 de 12/01/2015	Toledo	18	398.323
PE	RECIFE	14 de 08/06/1973	Recife	15	4.079.575
RJ	RIO DE JANEIRO	20 de 01/07/1974	Rio de Janeiro	21	12.763.459
RN	NATAL	152 de 16/01/1997	Natal	14	1.604.067
RO	PORTO VELHO	182 de 11/11/2015	Porto Velho	2	556.237
RR	CAPITAL	130 de 21/12/2007	Boa Vista	5	463.320
RR	CENTRAL	131 de 21/12/2007	Caracaráí	2	33.876
RR	SUL DO ESTADO	132 de 21/12/2007	Caroebe	4	56.519
RS	PORTO ALEGRE	14 de 08/06/1973	Porto Alegre	34	4.340.733
RS	SERRA GAÚCHA	14.293 de 29/08/2013	Serra Gaúcha	14	854.107
SC	VALE DO ITAJAÍ	523 de 17/12/2010	Blumenau	16	822.412
SC	CHAPECÓ	524 de 17/12/2010	Chapecó	32	486.044
SC	CARBONÍFERA	525 de 17/12/2010	Criciúma	26	617.630
SC	FLORIANÓPOLIS	526 de 17/12/2010	Florianópolis	22	1.209.818
SC	FOZ DO RIO ITAJAÍ	527 de 17/12/2010	Itajaí	9	688.442
SC	NORTE/NORDESTE CATARINENSE	528 de 17/12/2010	Joinville	26	1.419.518
SC	LAGES	529 de 17/12/2010	Lages	23	355.723
SC	ALTO VALE DO ITAJAÍ	530 de 17/12/2010	Rio do Sul	28	297.821
SC	TUBARÃO	531 de 17/12/2010	Tubarão	19	391.658
SC	CONTESTADO	571 de 24/05/2012	São Miguel d'Oeste	45	535.756
SC	EXTREMO OESTE	571 de 24/05/2012	Joaçaba	49	339.966
SE	ARACAJU	25 de 29/12/1995	Aracaju	4	961.120
SP	SÃO PAULO	14 de 08/06/1973	São Paulo	39	21.734.682
SP	CAMPINAS	870 de 19/06/2000	Campinas	20	3.264.915
SP	BAIXADA SANTISTA	815 de 30/07/1996	Santos	9	1.865.397
SP	VALE DO PARAÍBA E REGIÃO NORTE	1166 de 09/01/2012	São José dos Campos	39	2.552.610
SP	RIBEIRÃO PRETO	1290 de 06/07/2016	Ribeirão Preto	34	1.720.469

Quadro 1: Regiões Metropolitanas Instituídas até 31/12/2019 (Conclusão)

UF	REGIÃO METROPOLITANA	LEI COMPLEMENTAR	MUNICÍPIO POLO	MUNICÍPIOS MEMBROS	POPULAÇÃO 2019
SP	SOROCABA	1.241 de 09/11/2014	Sorocaba	27	2.143.786
TO	PALMAS	90 de 30/12/2013	Palmas	16	484.674
TO	GURUPI	93 de 03/04/2014	Gurupi	18	195.249
TOTAL				1.293	111.355.398

Fonte: IBGE, 2019.

Inevitável foi a contestação da efetiva metropolização do espaço em muitas dessas RMs instituídas. Autores como Garson (2009), Ribeiro, Silva e Rodrigues (2011), Firkowski (2013) e Soares (2013), colocam em discussão a importância do processo de metropolização acima da institucionalização dessas RMs. Infelizmente, o que se constata é que muitos parlamentares, ao instituir suas regiões, o fazem sob o viés do *status* que a palavra transmite ou sob a aspiração em obter recursos federais para este recorte territorial (DELCOL, 2016).

Estudos do IPEA (2010) mostram que nas constituintes estaduais pós Constituição de 1988, entre os critérios mais utilizados para a instituição e delimitação de RMs estão os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica), a ocorrência ou a tendência à conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração.

Este levantamento (IPEA, *op. cit.*) também chama a atenção para o fato de alguns estados do norte como Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, não tratarem, de forma explícita, da instituição de RMs. Para o caso da Região Metropolitana de Macapá, criada em 2003, utilizou-se apenas a justificativa do poder legal atribuído através da CF/88 para sua instituição.

É notório expor que a carência de critérios técnicos oficiais na instituição de RMs perdurou até janeiro de 2015, com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole⁶. Ou seja, passados 27 anos desde a designação ao estado de criar RMs e a instituição de inúmeras unidades metropolitanas sem as características intrínsecas ao processo de metropolização.

⁶ Instituído pela Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole surgiu com o objetivo de oferecer diretrizes básicas para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

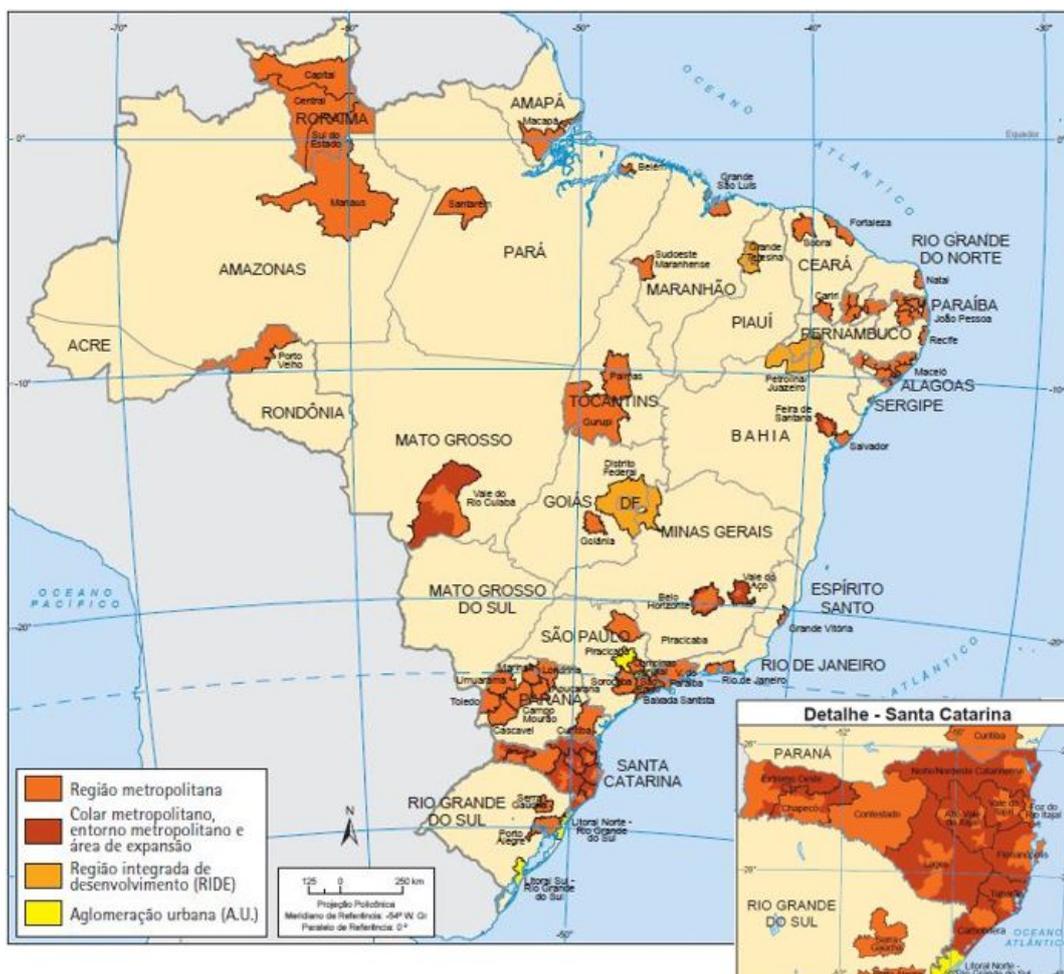
Em adição a isso, Delcol (2016) afirma que apesar da necessidade da regulamentação das regiões metropolitanas uma vez que estas estavam se proliferando em grande parte do território nacional, o EM foi promulgado tardiamente, já que mais de setenta RMs haviam sido instituídas com um cenário bastante materializado e desafios consolidados, os quais permanecem sem solução.

Ressalta-se que o EM dispõe de critérios mais precisos para orientar a institucionalização de novas unidades. Concomitantemente a isto, após sua criação em 2015, apenas 5 RMs foram instituídas (3 foram instituídas no mesmo dia da promulgação da Lei 13.089). Entretanto, apesar de dispor destes critérios, o EM faculta aos estados a decisão de reconsiderarem as unidades já institucionalizadas. Nesse contexto, Firkowski (2013, p. 32) ressalta a falta de critérios técnicos na criação de RMs à heterogeneidade que estas regiões atualmente apresentam, dificultando o debate do tema e o conceito do que compreende de fato uma RM.

Outros autores também defendem a necessidade de diferenciar as RMs em determinadas regiões do país. Romanelli e Abiko (2011) ponderam que os critérios para classificar uma região com características metropolitanas pode variar em áreas mais industrializadas e com maior densidade urbana, onde o nível de exigência será bem maior que em áreas pouco povoadas. As autoras afirmam ainda que algumas cidades consideradas apenas centros regionais em São Paulo poderiam ser capitais regionais se estivessem localizadas na Amazônia.

O que se constatou, portanto, foi o crescimento e a diversidade de RMs em todo o país. Em 2014, quase todos os estados já apresentavam pelo menos uma RM (Figura 2). Segundo dados do IBGE (2019), o estado da Paraíba lidera o ranking possuindo 12 RMs, sendo que dos seus 223 municípios, 159 constituem alguma RM do estado. Outro extremo é o estado de Santa Catarina, no qual todos os seus 295 municípios são membros de alguma das 11 RMs instituídas.

Figura 2: Regiões metropolitanas brasileiras e seus detalhes



Fonte: IBGE, 2018.

Como mostra a Figura 2, além do estado de Santa Catarina que apresenta todos os seus municípios pertencentes a alguma RM, os estados de Alagoas (9 RMs), Paraíba (12) e Roraima (3) possuem grande parte de seu território compreendido por municípios pertencentes a RMs. Atualmente (levantamento até 2019), das 27 unidades da federação, apenas os estados do Acre e Mato Grosso do Sul não apresentam RMs ou RIDEs.

Balbino *et al.* (2011 apud DELCOL, 2016, p. 48) evidenciam a denominação “metropolização institucional” como aquelas em que há a institucionalização de RM em territórios que não possuem características consolidadas à metropolização do espaço. Em outros termos, com a carência de critérios na Constituição Federal de 1988 em definir regiões metropolitanas, instituíam-se RMs com a perspectiva de ocorrer a metropolização do espaço a partir desta.

Cordeiro (2013) expõe que o acréscimo de regiões metropolitanas a partir de 2005 advêm destas terem sido dadas como recortes prioritários para intervenções

governamentais em documentos produzido principalmente pelo Ministério das Cidades no período. Nessa direção, Delcol (2016, p. 43) conclui:

Portanto, movidos pela expectativa de ampliação das receitas municipais, gestores públicos têm feito da integração de seu município à região metropolitana, ou da institucionalização de região metropolitana, uma bandeira para sua plataforma política. Contudo, região metropolitana não é fonte de recursos públicos próprios, mas um espaço que, pelo reconhecimento de lei, precisa de condições diferenciadas de gestão.

A autora (*op. cit.*, p. 51) chama a atenção para o fato de que a criação de RMs “a esmo” se trata da busca por reconhecimento e diferenciação em um novo recorte espacial; porém, atenta para o fato de que, quando a maior parte do territórios federais se compreender como metropolitana, “essa categoria perderá a razão de ser, e os grupos (ou regiões) de maior poder colocarão em campo os seus capitais econômico, político, intelectual e cultural em favor de uma nova divisão, de uma nova forma de distinção”.

Gouvêa (2005 apud ROMANELLI; ABIKO, 2011) explica que mesmo existindo legalmente, na prática estas RMs não funcionam e destaca que a razão está na ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formação política e administrativa brasileira. Verifica-se, então, que apesar da CF de 1988 delegar aos estados a competência de instituir as RMs, não foi definido um mecanismo para gerilas; não foram criados mecanismos institucionais que permitissem construir sistemas de governança adequados ao tratamento dos problemas comuns aos municípios metropolitanos (ROMANELLI; ABIKO, 2011).

Maricato (2011, p. 11) destaca que nenhum dos dois períodos de instituição das RMs (regime militar e pós Constituição Federal de 1988) ocorreu de forma satisfatória, atribuindo o fato mais a questão política de como foi “encarado” a questão metropolitana do que ao aparato legal:

A Constituição de 1988 seguiu orientação democrática e descentralizadora – afirmando a autonomia municipal, especialmente em relação ao desenvolvimento urbano – como resposta para o descontentamento que gerou a forma autoritária de impor as RM, adotadas pelo regime militar. Mas o fato é que nenhuma das duas formas nos conduziu a resultados satisfatórios, embora essa dificuldade se localize mais na esfera da política ou das relações de poder que propriamente na falta de aperfeiçoamento do aparato legal.

Neste sentido, este trabalho levanta a importância não só de debater o contexto histórico das regiões metropolitanos ao longo desses 45 anos (1973-2018), como também entender o porquê destas pouco terem avançado durante esse período,

particularmente quanto às políticas públicas metropolitanas – foco da próxima subseção.

3.2 EXPECTATIVAS VERSUS REALIDADE: AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Antes de adentrarmos no debate sobre as políticas públicas nas RMs brasileiras, faz-se necessário distinguir os problemas metropolitanos dos municipais. Romanelli e Abiko (2011) explicam que os problemas metropolitanos são aqueles que ultrapassam a jurisdição de um município e que, para solucioná-los, a interação direta entre os municípios envolvidos é crucial.

Assim, depreende-se que são problemáticas de interesse comum nas quais a solução também é de interesse comum entre os municípios membros da RM. Como exemplos mais corriqueiros dessas problemáticas temos o transporte público, o tratamento do lixo e a habitação social. Apesar de explícito o objetivo das políticas públicas a serem implantadas nas RMs e quão benéficas estas possam ser, historicamente essas políticas são quase inexistentes (GARSON, 2007).

A dificuldade em implantar políticas públicas que atenuem as mazelas urbanas metropolitanas deve-se às problemáticas que também alcançam a escala regional. Garson (2007, p. 116-117) explana que a solução para problemáticas metropolitanas requer coordenação e suporte financeiro federal e estadual:

Em regiões metropolitanas, as escalas espaciais se ampliam e o adensamento populacional aumenta a exigência de recursos financeiros para investimento, requerendo coordenação e suporte financeiro federal e estadual, hoje praticamente inexistentes. O crescimento contínuo e acelerado da população e a proliferação de municípios, em geral desaparelhados tecnicamente para lidar com a complexidade da prestação desses serviços em ambiente metropolitano são fatores adicionais a retardar os investimentos para a cobertura das carências. Por outro lado, a manutenção dos serviços existentes dificilmente é financiada apenas pela cobrança de taxas específicas, absorvendo outros recursos do orçamento municipal.

Logo, soluções tradicionais, nas quais o estado atua de forma pontual e repassando a dívida da solução apenas à população, têm se mostrado onerosas e ineficientes. Como as problemáticas urbanas transpõem fronteiras político-administrativas, faz-se necessário que os instrumentos de gestão também sejam condizentes com esta transposição. Nas palavras de Fernandes (2004 apud ROMANELLI; ABIKO, 2011), “região metropolitana é o conjunto de problemas comuns a serem resolvidos por prestação de serviços comuns”.

Reconhecer a presença do processo de metropolização do espaço auxilia na formulação de práticas de políticas integradas. Isso porque se reconhece que práticas isoladas de esfera municipais e estaduais não serão suficientes em virtude da amplitude espacial que a condição metropolitana impõe. Delcol (2016, p. 44) reafirma tal preocupação e complementa a dificuldade na promoção de funções públicas de interesse comum:

Dessa forma, as regiões metropolitanas se encontram com restrição relativa da autonomia dos formatos regionais, num complexo e conflituoso sistema de relações intergovernamentais, em que a cooperação nunca encontrou terreno favorável para se desenvolver com parcerias a fim de promover as funções públicas de interesse comum.

Dessa forma, a integração entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) torna-se essencial; ou seja, a ação cooperativa e não competitiva viabiliza alternativas que de maneiras isoladas não seria possível. Cita-se como exemplos os consórcios públicos⁷, concessões e parcerias públicas privadas.

A região do ABC, em São Paulo, configura-se como exemplo de consórcios intermunicipais que deram certo. Foi assinado pelos prefeitos da região um ambicioso consórcio que iniciaria apenas com a gestão de água entre os municípios e, posteriormente, incluiria política social, infraestrutura e desenvolvimento regional e a criação do Conselho do Grande ABC, composta por líderes do setor empresarial, sindicalistas, grupos comunitários, movimentos sociais e representantes do governo estadual (SPINK; TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 469).

Maricato (2011, p. 17) aponta que a bem-sucedida experiência da Região do Grande ABC foi a inspiração para a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005:

O bem-sucedido Consórcio da Região do Grande ABC parecia não carecer de base legal e institucional, embora a falta de um desenho jurídico claro para esse tipo de colaboração fosse apontada como obstáculo para sua consolidação, e acabou inspirando a aprovação de uma Lei Federal, em 2005, a Lei dos Consórcios Públicos.

Maricato (*op. cit.*, p. 10) também assevera que as ações integradas ligadas às RMs ainda ocorrem de forma bastante incipientes e que, apesar da urgência que a questão envolve, “parece que ninguém se interessa pelo assunto”:

⁷ Com a promulgação da Lei 11.107 em 2005, estabeleceu-se normas gerais para a contratação de consórcios públicos. A lei define que os consórcios podem ser formados pelos três entes federais e sempre objetivando o interesse comum.

O padrão de investimentos em obras metropolitanas mostra a falta de integração entre as ações de cada município que compõem as metrópoles, e alguns governos estaduais apresentam apenas planos metropolitanos setoriais e, mesmo assim, raramente são implementados. Não é raro a orientação urbanística de um município prejudicar os demais. Macrodrenagem, coleta e distribuição de água tratada, transporte de cargas e passageiros, coleta e tratamento de esgoto, habitação, uso e ocupação do solo são temas que exigem um tratamento integrado na metrópole.

Delcol (2016, p. 44) confirma e atualiza o exposto por Maricato, afirmando que das poucas soluções apresentadas para a questão metropolitana, grande parte destas se tratavam de ações isoladas de alguns municípios, ineficazes às exigências extramunicipais.

Com as RMs figurando entre a designação ao Estado de instituí-las, a autonomia dos municípios sobre seus territórios (advindo da Constituição Federal de 1988) e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento, essas regiões eram definidas como “espaços de expressão econômica e social, porém não de direito, pois não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer o poder” (MOURA *et al.*, 2007 apud DELCOL, 2016, p. 44).

Souza (2006, p. 68 apud IPEA, 2010, p. 652) atenta para a complexidade existente na coordenação entre os três níveis governamentais implantados a partir da Constituinte de 1988, bem como suas consequências:

[...] a crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil.

Atribui-se à falta de articulação entre as três esferas governamentais (principalmente no que concerne às relações intergovernamentais) que a questão da gestão metropolitana entre em um processo de enfraquecimento e desarticulação a partir de 1988.

Maricato (2011, p. 18) explica que parte deste enfraquecimento tem relação à existência de polos com grande disparidade econômica, política e cultural. Segundo a autora, isso faz com que os “municípios com maior arrecadação pouco se interessem pela redistribuição de parte de sua receita”.

Ribeiro (2004, p. 23) pondera que, apesar destas problemáticas de interação entre os municípios, falta de articulação entre as três esferas governamentais e outras questões que perduram ano após ano no cenário metropolitano, as metrópoles são ao mesmo tempo uma escala fundamental para a questão social brasileira e também órfãs de interesse político. A simples criação de um recorte espacial através da

institucionalização de uma RM não fomenta de imediato a gestão integrada deste espaço. Com o passar dos tempos, a carência desses instrumentos e mecanismos colaborativos, condizentes com a realidade metropolitana, só evidenciam problemáticas de escala regional.

Entretanto, restam as incógnitas: por que, apesar das carências de gestão metropolitana, de políticas públicas visando o bem comum e em escala regional e de cooperação entre os municípios ao invés da competitividade, foram instituídas (especialmente a partir de 2005), dezenas de novas RMs se estas já nascem tuteladas pela ausência de mecanismos efetivos para sua administração? Por que mesmo cientes (ou pelo menos deveriam estar) as assembleias estaduais instituem RMs sem os critérios mínimos quanto ao processo de metropolização e à ignorância dos instrumentos necessários para geri-las?

Ao refletirmos sobre estas incógnitas, concluímos que, como cada estado legislava sobre a questão metropolitana de forma específica, apresentando entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos, seria natural que houvesse elevada quantidade e heterogeneidade de RMs no Brasil. Segundo o IPEA (2010, p. 659), esta dispersão de legislação estaduais sobre a temática caracteriza a fragmentação institucional da gestão metropolitana:

À medida que novas RMs são criadas, em um quadro institucional de descentralização da gestão metropolitana, assiste-se à fragmentação da gestão metropolitana, ensejando a ocorrência de diversos arranjos, modelos e soluções para a gestão metropolitana, e também de omissões.

Maricato (2011, p. 15) atribui a essa heterogeneidade de RMs brasileiras a dificuldade de uma política pública satisfatória, visto que há uma “discrepância existente entre essas aglomerações definidas oficialmente a partir de critérios tão díspares”. No âmbito deste debate, Christian Lefebvre (2009, apud MARICATO, 2011, p. 18) chama a atenção para o “paradoxo constituído pela importância crescente das metrópoles no mundo todo e o seu esvaziamento como território da política, evidenciado pelo fracasso da criação das instituições metropolitanas”. O autor informa ainda que não se trata apenas de um fenômeno brasileiro, mas mundial e que como fator para a “deslegitimação das metrópoles” está a rivalidade dos Estados Nacionais, com a possível importância de autoridades metropolitanas e o prestígio da democracia local ou das comunas.

3.3 ESTATUTO DA METRÓPOLE: O FIM DA “METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL”?

Esta subseção busca entender o papel que a da Lei Federal Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, ou apenas Estatuto da Metrópole (EM), representa enquanto marco institucional relacionado as RMs brasileiras. Se de fato o EM representa o “fim” da metropolização institucional e ou se apenas representa um marco que dificultará, mas não inibirá a ações políticas nas instituições de RMs brasileiras.

Inicialmente, é importante pontuar que o EM passou por quase 10 anos de construção sendo que, advindo do Projeto Legislativo Nº 3.460, quando fora submetido à Câmara dos Deputados em 2004, havia apenas 28 RMs reconhecidas. Durante sua tessitura, mais 44 surgiram⁸; porém, após sua instituição, apenas 2 novas RMs foram criadas⁹.

Na fase de elaboração, o projeto de lei prometia determinar os critérios para a instituição de RMs e Aglomerados Urbanos (AUs), visando garantir a congruência entre o fato jurídico (instituição) e a realidade empírica (especialização) objeto de cada instrumentos (CORDEIRO, 2019). Entre seus artigos, destaca-se o art. 2º pois nele encontramos as definições de AU, metrópole e RM. Segundo o EM, estas definições versam sobre realidades espaciais, principalmente com processos característicos de conurbação e metropolização. Moura e Hoshino (2015 apud CORDEIRO, 2019, p. 47) sinalizam que, apesar destas definições não contemplarem as diversidades de configurações já presente nas RMs brasileiras, elas almejam que as instituições partam da constatação empírica do que as pressupões, na contramão das “metrópoles de papel”.

Quanto à definição de metrópole e de sua RM, o EM exige que se observem critérios já apresentados por estudos do IBGE, principalmente no REGIC (2007). Porém, quando isolada, a definição de metrópole não se limita apenas ao apresentado no REGIC, utilizando também de conceitos de capitais regionais:

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

⁸ No dia 12 de janeiro de 2015, mesma data da instituição do EM, foram instituídas as RMs de Apucarana, Campo Moirão e Toledo, todas no estado do Paraná.

⁹ RM de Cascavel no Paraná, instituída em 13/01/2015 e RM de Sobral no Ceará, instituída em 27/12/2016.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2015).

Logo, se analisado isoladamente o apresentado no Art. 2º do EM, as capitais regionais que apresentarem “espaço urbano com continuidade territorial” se enquadrariam formalmente como metropolitanas. Cordeiro (2019, p. 48) explica que apesar de não ter sido claro, o art. 2º remete muito mais à ideia de conurbação enquanto “cidades funcionalmente integradas por fluxo diários” do que à conurbação expressa por meio da consolidação de manchas urbanas.

Dessa maneira, o espaço metropolitano segundo o EM reflete muito mais a forte integração funcional entre municípios do que a consolidação da mancha urbana. Reafirmando o exposto, ainda no Art. 2º, em seu parágrafo I, tem-se que “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes (é) caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2015).

Cordeiro (2019, p. 48) explica que o EM, ao definir o termo RM, estabelece uma clara distinção com o termo AU. Segundo o autor (*op. cit.*, p. 48) RM para o EM é o “conjunto de municípios limítrofes onde um se destaca como metrópole ou capital regional segundo critérios do IBGE e que, dados a centralidade urbana e processos de conurbação, forma um espaço urbano contínuo”. Quanto a isso, Cordeiro (*op. cit.*, p. 48) conclui que “aos olhos do governo federal, quando dado conjunto de municípios limítrofes conjuga tais condições, além de se enquadrar na definição de AU, satisfaz os pré-requisitos para ser instituído como RM”.

A vigência do EM não revogou qualquer lei estadual que instituíra RMs anteriormente. No entanto, o documento criou um novo marco ao definir alguns conceitos legais e, com estes, recursos federais que envolvem governanças interfederativas no campo do desenvolvimento urbano e só serão destinados às RMs que atendam os critérios definidos no EM. Caso contrário, se enquadram apenas como AU.

Com o advento do EM, as particularidades dos contextos estaduais, atribuída principalmente a partir da CF/88, foram suprimidas. Segundo Cordeiro (2019, p. 54), o EM reflete um esforço ao evitar arbitrariedades ausentes na CF/88, principalmente as relacionadas à diferença de RM, AU e microrregiões.

Quanto ao fato de o EM representar ou não o fim da “metropolização institucional”, consideramos que, apesar deste ampliar o conceito de metrópole e não

abranger todas as configurações espaciais da metropolização, ao apresentar conceitos mais “fechados” de RM, o EM acaba por inibir a instituições de RMs que não atendam aos novos critérios estabelecidos.

Como o EM não revogou as Leis estaduais que instituíram as RMs estaduais, muito menos representou uma emenda à constituição, este não pode representar o fim da “metropolização institucional”. Porém, como visto, após a instituição do EM apenas duas RMs foram instituídas (RMs de Cascavel e de Sobral), representando um “freio” no surgimento das metrópoles institucionalizadas.

Conforme constatado, boa parte do receio ao instituir novas RMs repousa também na prerrogativa de não ficar à margem das políticas federais de apoio a estruturas interfederativas. Ou seja, se grande parte das justificativas nas instituições de RMs entre 1988 e 2015 estava na obtenção de recursos federais para essa escala, com o EM estabelece-se “quem” de fato tem direito a esses fomentos.

À guisa de conclusão, esta seção buscou apresentar o contexto histórico das RMs brasileiras. Apresentando como se deu a construção das 9 primeiras RMs instituídas pelo Governo Federal em 1973/74 e, como se banalizou a criação destas após 1988 com a CF. Por meio do Quadro 1, foi possível apresentar um panorama geral de como se comportar as RMs em todo o Brasil, destaque para o Estado de Santa Catarina com todo o seu território composto por RM e, no outro extremo, os estados de Acre e Mato Grosso do Sul que ainda não apresentam esta configuração territorial.

Objetivou-se também abordar sobre uma das principais problemáticas relacionadas à grande parte das RMs brasileiras: a ausência de políticas públicas. Identificou-se o que são problemáticas comuns de uma RM e apresentou-se, em contexto nacional, quais os principais desafios para a implementação do planejamento integrado.

Por fim, constatou-se que as RMs brasileiras, apesar de invocarem questões relativas as particularidades estaduais ao serem instituídas, sofrem do mesmo mal: a ausência de uma política pública que contemple a escala regional que estas requerem. Felizmente, com o advento do EM percebeu-se uma diminuição no número de novas RMs instituídas em meio a esta problemática. Porém, conforme constatamos ao longo da discussão suscitada, o EM não consegue representar o fim desta mazela.

4 A REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE: ENSAIOS DE AVANÇOS DESCONEXOS, DESARTICULADOS E DESCONTÍNUOS

A Região Metropolitana Amapaense – RMA, compreendida inicialmente pelos municípios de Macapá e Santana (2003), e posteriormente pelo município de Mazagão (2016), ocupa uma área de 22.339,46 km², que corresponde 14,94% do território amapaense. Em 2018, segundo o IBGE, sua população foi estimada em 634.450 habitantes: ou seja, 76,48% de seus habitantes residem nesta região.

Macapá figura como cidade central da RMA, e essa centralidade vem sendo construída principalmente desde a década de 1940 quando Macapá teve reconhecida a sua condição de capital do então Território Federal do Estado do Amapá, após a transferência institucionalizada do Município do Amapá (primeira capital amapaense) para Macapá em 1944. A ocupação de seu espaço foi estimulada pela exploração de suas matérias primas (minérios e madeiras) e de grandes projetos (ICOMI, na exploração do manganês e outras atividades mineradoras e a AMCEL, na silvicultura de pinhos e eucaliptos para celulose); e foi consolidada e fortalecida a sua condição de capital de um dos mais novos Estados da federação.

Com a estadualização em 1988, este novo ente federativo buscou alternativas econômicas para seu sustento (PORTO, 2014) e a consolidação de uma macrocefalia urbana¹⁰ em suas principais cidades Macapá e Santana. Buscou-se laborar outras atividades econômicas para diversificar sua dinâmica territorial (Área de Livre Comércio, Zona Franca Verde), assim como seu território foi desmembrado para a criação de novos municípios. Estas dinâmicas espaciais corroboraram para a construção de uma nova condição urbana para a região, denominada como urbana-metropolitana: esta, por sua vez, exige um novo olhar e novas análises sobre o espaço amapaense.

Nesse sentido, esta seção debruça-se sobre a RMA, discutindo a construção de sua configuração enquanto o Amapá ainda era Território Federal, passando por sua estadualização. Destacou-se estes dois períodos por marcarem o crescimento

¹⁰ Por macrocefalia, entende-se uma noção relativa que enfatiza a importância demográfica e, principalmente, econômica de uma cidade em relação às demais tanto da região, quanto do restante do país. As cidades macrocéfalas apresentam uma concentração dos grupos sociais de alto poder aquisitivo, bem como dos equipamentos, das atividades econômicas (indústria, comércio e serviços) e do poder político (da economia, da elite, da classe média e, parcialmente, das massas) (SANTOS, 2008).

populacional e avanço das infraestruturas, especialmente nas duas principais cidades do estado e daquelas integrantes.

Posteriormente, debateremos se a RMA é uma RM ou uma região em metropolização. Para tanto, dividiu-se a discussão em duas vertentes: a RMA enquanto espacialização e enquanto institucionalização. O objetivo desta divisão é demonstrar como a RMA avançou em relação aos processos de espacialização e, em contrapartida, como ocorreu o processo de institucionalização desta, correlacionando-as e constatando se de fato a RMA apresenta características de região metropolitana ou se apenas trata-se de uma condição imposta, com ensaios de avanços desconexos, desarticulados e descontínuos.

Por fim, esta seção buscará debater o planejamento integrado na RMA, em que estágio está atualmente, sua importância e principalmente os desafios para sua implantação. Em geral, objetivamos analisar a RMA desde sua construção (gênese), passando por sua diferenciação enquanto espacialização e institucionalização, e debatendo uma das principais (e esquecidas) ferramentas de uma RM: o planejamento integrado.

4.1 GÊNESE DA REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE

Compreende-se que o processo de construção da condição urbano-metropolitana amapaense tem dois marcos importantes na mudança da forma como o espaço é trabalhado (PORTO, 2018): o primeiro se refere à criação do Território Federal do Amapá (1943) e à transferência da capital para Macapá (1944), acarretando também a transferência de toda infraestrutura que o centro administrativo do então Território necessitava; e o segundo está ligado à estadualização do Amapá em 1988, quando o novo Estado da federação passa a ter maior autonomia das suas decisões políticas, administrativas e de gestão do seu espaço.

Por isso, torna-se relevante debater as dinâmicas urbano-metropolitanas atuais como consequências de dois momentos: a estruturação e configuração urbana amapaense enquanto Território Federal (1943-1987), na qual se entende que o governo territorial e federal estabeleceram diversas ações visando incentivar a ocupação territorial, culminando no crescimento populacional e expansão urbana amapaense; e a estruturação e configuração urbana amapaense enquanto Estado (1988), quando a recém-criada unidade da federação conquista sua autonomia política e administrativa, passando a coordenar e direcionar o uso de seu território.

4.1.1 Estruturação e configuração urbana amapaense enquanto Território Federal (1943-1987)

A discussão acerca dos Territórios Federais (TFs) datam desde a Constituição de 1824. O tema ganhou mais notoriedade a partir de 1930 quando, ao visar a melhor organização do espaço brasileiro, foi criado o projeto de (re)divisão territorial do Brasil e sua respectiva comissão responsável, presidida por Everaldo Backheuser. Essa comissão definiu como prioridade a implantação dos TFs sob a justificativa de um povoamento adequado, a nacionalização e a defesa da fronteira (MEDEIROS, 1944, p. 398 apud PORTO, 2000).

Esta Comissão chegou a indicar que fossem criados 10 Territórios Federais para o período (posteriormente apenas 5 foram instituídos). O Amapá figurava entre eles, sendo que neste projeto a indicação de sua capital era Almeirim¹¹. Anos depois, em 1943, juntamente com Guaporé (Atual Rondônia), Rio Branco (Atual Roraima), Iguaçu e Ponta Porã, foi instituído o Território Federal do Amapá (TFA). Porto *et al.* (2008) afirmam que este período representa um importante marco para a formação e estruturação das atividades econômicas, além da organização/construção espacial amapaense.

Silva (2017, p. 33) também expõe a importância da criação dos TFs, afirmando que a partir desta houve um significativo crescimento populacional em virtude das novas funções urbanas, principalmente as governamentais, obtidas com a criação desses territórios.

Costa (2008 apud AMARAL, 2010, p. 146), disposto de informações do IBGE, pontua que na época da criação do TFA (1943), a população do Amapá era de apenas 9 mil habitantes, dentre os quais 1.286 estavam concentrados no núcleo urbano de Macapá. O autor também relata que a cidade era desprovida de energia elétrica, esgoto, água encanada e figurava como um vilarejo decadente, sem serviços básicos de atendimento ao bem-estar da sua população.

Em 1944, através da Lei Federal Nº 6.550, ocorre a transferência da capital do Estado, passando da cidade do Amapá para a cidade de Macapá. Com esta atitude política efetivada pelo então Governador Janary Nunes, Macapá passa a concentrar os principais investimentos públicos e privados do estado. Foi essa tomada de decisão

¹¹ Para maiores detalhes sobre o assunto Territórios Federais no Brasil e o caso amapaense, vide Porto (2000; 2002; 2005b e 2018).

que impôs à Macapá o seu grau de centralidade econômica, política e institucional, bem como a sua atual concentração urbana, refletida 59 anos depois na formatação da RMA.

A dinâmica socioeconômica é ainda mais intensificada nesse período quando, ao final da década de 1940, iniciam-se as instalações de infraestruturas para explorar o manganês em Serra do Navio, seja na instalação de *company towns* (Serra do Navio e Vila Amazonas), seja no estímulo econômico que a atividade exerceu no espaço amapaense, refletindo em sua capital Macapá. Nesse contexto, o Amapá alcança novos patamares, tanto na escala intraurbana quanto na escala interurbana, quando se insere na economia-mundo, conforme destacado por Porto (2007).

O autor (*op. cit.*) destaca que as principais estratégias econômicas no Amapá naquele período estavam relacionadas à mineração, sobretudo pela exportação do manganês, com a instalação de infraestruturas que garantissem condições da sua exploração manganífera tais como a implantação de rodovia, ferrovias e porto. Santos (2012), por sua vez, aponta que Macapá e Santana eram as principais bases logísticas das atividades desenvolvidas no Estado para aquela época.

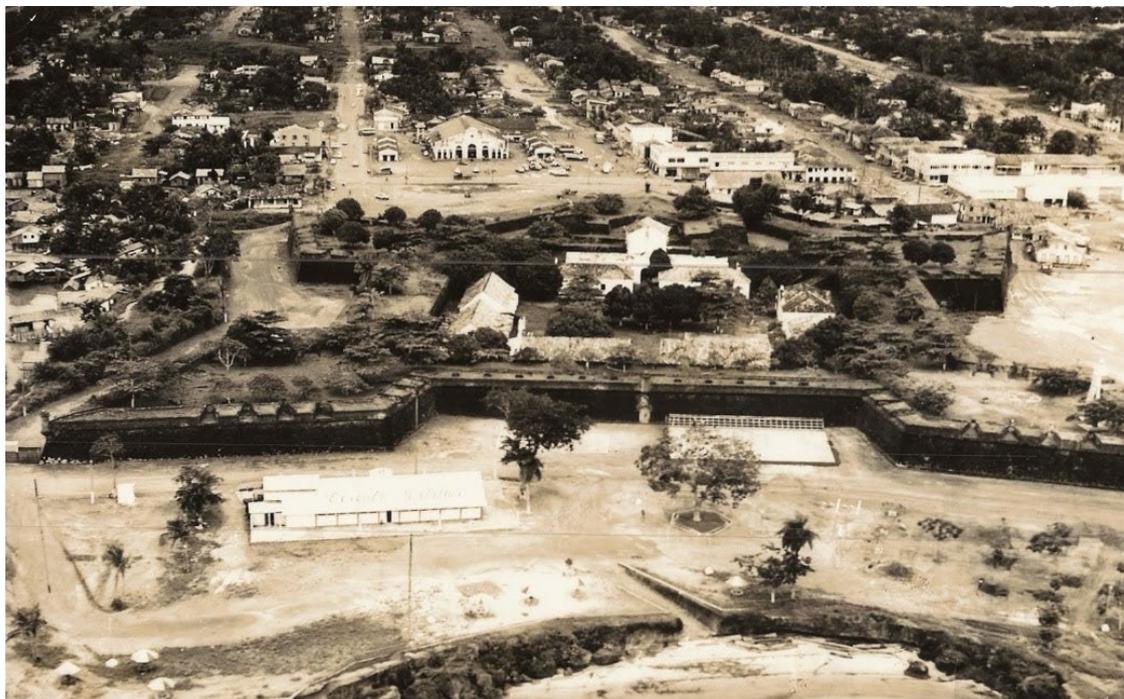
Foi após a criação do TFA que houve um considerado aumento do movimento migratório, contribuindo para a urbanização amapaense, mas a sua reorganização espacial deu-se inicialmente pela transferência da capital do município do Amapá para Macapá. Nos anos posteriores, outros fatores estimularam a urbanização amapaense (PORTO, 2018). Esse movimento migratório era motivado em grande parte por ações dos setores privado e público na aplicação de investimentos na região¹². A seguir, na Figura 3 é possível observar o estágio “embrionário” da urbanização amapaense em 1951, na qual, em primeiro plano, destaca-se a Fortaleza de São José, ao fundo percebe-se o mercado central de Macapá e os primeiros indícios da hierarquização das vias de tráfego da cidade¹³. Nota-se também a característica ribeirinha ainda

¹² Quanto às ações públicas, La Roque (1950 apud AMARAL, 2010, p. 146-147) expõe que o governo do território produziu na cidade de Macapá toda a infraestrutura necessária para que ela pudesse funcionar como capital administrativa do território: educação, saúde pública, iluminação, abastecimento de água, fomento agrícola, aeroporto, rodovia (no trecho Macapá-Porto Grande-Colônia Ferreira Gomes), construção de hotel e de casas para receber os funcionários públicos e, também, para os serviços da administração.

¹³ A cidade de Macapá sempre apresentou traçados de vias bem definidos e retos. Parte desta hierarquização deve-se a grande parte do território macapaense ser plano, ou seja, sem a presença de montanhas, relevos acentuados e depressões.

bastante intrínseca naquele período conforme observamos na lateral esquerda da Figura 3.

Figura 3: Urbanização da cidade de Macapá na década de 1950 vista a partir da Fortaleza de São José



Fonte: Site Porta-retratos. Disponível em: <https://porta-retrato-ap.blogspot.com/2010/05/vista-aerea-da-fortaleza-de-macapá-nos.html>. Acessado em: 28 nov. 2019.

Sobre a migração no período, Porto (2006, p. 37) destaca três ações que foram cruciais para este intenso fluxo: a proteção da fronteira, a exploração mineral e as atividades industriais (ICOMI e Complexo Industrial do Jari). Vale ressaltar que, com a exploração mineral por parte da ICOMI (1957-1997), houve significativo avanço na infraestrutura da região. Quanto a este avanço, Porto (2007, p. 22) explica que

O crescimento demográfico do Amapá e a sua organização espacial estiveram intimamente relacionadas ao processo de exportação do manganês até a década de 1980. A partir de então, novos elementos foram inseridos, tais como: a implantação do Complexo Industrial do Jari, a construção da BR – 156, a exploração de novos garimpos auríferos, usando o processo de mecanização, a criação de novos municípios e sua estadualização.

É também neste período que Macapá surge como a cidade mais importante do TFA, pois além de ser sede administrativa, também possuía localização geográfica privilegiada, condição de entreposto comercial e infraestrutura demandadas pela ICOMI e pelo Grupo CAEMI, uma vez que Serra do Navio e o Porto de Santana ainda faziam parte do município de Macapá.

Com o avanço da infraestrutura e serviços na capital em virtude dos investimentos públicos e privados, bem como pela busca de melhores condições na cidade, a relação urbano-rural é modificada, com predominância urbana, especialmente na capital Macapá a partir de 1960.

Reafirmando o exposto acima, na Tabela 1 é possível mensurar a relação urbano-rural e o crescimento populacional que mais que triplicou durante o período 1950-1970. Por meio da referida tabela, aferimos a existência de forte concentração populacional em Macapá que correspondia a 75,27% de toda a população do Território Federal na década de 1970.

Tabela 1: Evolução da população do Território Federal do Amapá e de seus municípios

Territórios e Municípios	1950			1960			1970		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
TFA	13.900	23.577	34.477	34.794	32.956	67.750	62.541	51.908	114.359
Amapá	1.756	7.029	8.794	2.119	5.781	7.900	2.659	7.718	10.377
Macapá	10.068	10.526	20.594	28.835	17.942	46.777	54.740	31.357	86.087
Mazagão	1.013	14.092	5.105	1.447	6.118	7.565	1.697	8.800	10.497
Oiapoque	1.054	1.930	2.984	1.894	2.040	3.934	2.097	2.457	4.554
Calçoene	-	-	-	946	1.398	2.344	1.258	1.576	2.834

Fonte: IBGE, organizado por COSTA (2008), adaptação pelo autor.

Esse aumento populacional, no qual as taxas de crescimento urbano na região amapaense são superiores às do crescimento nacional, contribuíram para a geração de conflitos particularmente no âmbito da qualidade de vida dessas populações (PORTO *et al.*, 2008). O crescimento dessas taxas de migrações também foi decisivo para a criação de quatro novos municípios no território no ano de 1987¹⁴, sendo três deles desmembrados da capital Macapá.

O processo de criação destes municípios, segundo Oliveira (2008, p. 16), é caracterizado pela diferenciação em relação às outras pequenas cidades criadas na região Amazônica. Para o autor, o processo de criação de cidades na Amazônia difere-se por se tratarem de “pequenos aglomerados dispersos nas margens dos rios que tinham como papel a defesa e se constituíam nos lócus avançados do processo civilizatório nem sempre concretizado”.

¹⁴ Através da Lei Federal Nº 7.639, de 17 de dezembro de 1987, autorizou-se a criação dos municípios de Santana, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes e Laranjal do Jarí no então Território Federal do Amapá.

Diante disso, constata-se a influência da criação do Território Federal do Amapá na reestruturação e reconfiguração urbana amapaense, principalmente em virtude da transferência de capital para Macapá, pela exploração mineral e pela construção do complexo de Serra do Navio e Santana. O desmembramento do município de Santana de Macapá também representa um importante marco para entendermos a relação de complementaridade e importância atribuída à essas duas cidades.

Percebe-se também que, durante o período do TFA, Macapá apresentou um considerado avanço tanto na sua urbanização, como também no seu crescimento populacional; daí a representação da gênese para a condição urbano-metropolitana em construção a posteriori. A centralidade de Macapá e, após, a municipalização de Santana, foram cruciais para a construção urbana e para o novo estágio que o espaço amapaense vivenciaria a partir de 1988.

4.1.2 Estadualização e a configuração urbano-metropolitana amapaense

Junto a Roraima e Tocantins, o Amapá tornou-se estado em 1988, conquistando autonomia política e administrativa. Os planos federais foram substituídos por planejamentos estaduais e o Amapá passou a vivenciar uma série de transformações nos contextos urbano, político, econômico e político-administrativo. Porto (2007, p. 143) identifica que boa parte das principais ações para a organização espacial do Amapá foi efetivada no território macapaense.

Em virtude disso, houve o estímulo à concentração urbana nas cidades de Macapá e, conseqüentemente, Santana. Porto *et al.* (2008, p. 11) observam que, apesar dos 16 municípios membros do estado do Amapá, mais de 80% da população estadual concentravam-se naquelas duas cidades, caracterizando macrocefalia urbana.

Em 1992, quatro anos após a estadualização do Amapá, foram criados os municípios de Porto Grande (Lei Estadual 003 de 01/05/1992), Pracuúba (Lei Estadual 004 de 01/05/1992), Itaubal (Lei Estadual 005 de 01/05/1992), Cutias (Lei Estadual 006 de 01/05/1992), Serra do Navio (Lei Estadual 007 de 01/05/1992 que criou o município de Água Branca do Amaparí, depois chamado de Serra do Navio pela Lei

Municipal Nº 078 de 22/06/1993), Pedra Branca (Lei Estadual 008 de 01/05/1992) e Vitória do Jarí (Lei Estadual 171 de 08/09/1994).

É significativo destacar dois aspectos da criação destes municípios: primeiro que mesmo após a criação desses municípios e a delegação às suas prefeituras da responsabilidade sobre sua construção espacial, o governo estadual ainda detinha forte influência no processo de expansão urbana desses (SILVA, 2017, p. 59); e segundo que, mesmo com o desmembramento destes, a maior parte da população ainda se concentrava no município de Macapá, seguido por Santana.

Essa concentração não se atém apenas ao índice demográfico no Estado pois, conforme demonstram Beltrão e Porto (2009), as áreas concentravam também a maior parcela da produção econômica do estado, devido à presença, em seu interior, dos principais vetores dinamizadores dessa realidade no estado. Esses autores também destacam que o eixo Macapá-Santana concentrava grande parte das atividades econômicas e estimulavam a participação do Amapá na economia-mundo, como na presença da Área de Livre e Comércio de Macapá e Santana, no Distrito Industrial de Santana e na existência do sistema portuário responsável pela exportação das matérias-primas exploradas. Logo, este eixo apresentava a maior participação do PIB amapaense.

Porto (2018, p. 23) pondera que a estadualização amapaense foi a responsável pelo sentimento de expectativa de desenvolvimento de um ente federativo reformatado. Essa expectativa atraía um contingente de migrantes que, segundo Porto (*op. cit.*) e Porto (2005a), ainda eram estimulados por realizações de concursos públicos (visto que se tratava de uma recém instituída unidade estadual da federação), pela criação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS em 1992, pelos investimentos de obras públicas e privadas na região, pela extração mineral e pela ampliação do número de empresas no Distrito Industrial de Santana, dentre outros motivos.

Com essa migração de diversos estados para o Amapá, em especial para Macapá e Santana, era natural que a expansão urbana dessas duas cidades ocorresse de forma acelerada, desorganizada, desconexas em suas políticas públicas e de planejamentos urbanos. Com essas características, através da Lei 021/2003, foi instituída a RMA, passando a requerer novos olhares para o uso do território amapaense uma vez que o marco institucional foi iniciado. Restou-se, então, constatar se essa instituição foi um marco imposto ou reconhecido, de fato.

4.2 REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE OU REGIÃO EM METROPOLIZAÇÃO AMAPAENSE

Um dos pontos essenciais desta dissertação é o debate se a Região Metropolitana Amapaense possui características de uma região metropolitana ou se esta condição foi apenas imposta a partir de 2003. Para tanto, este tópico abordará a RMA sobre duas vertentes: enquanto metropolização do espaço, ou seja, se o espaço amapaense apresenta características intrínsecas de uma região metropolitana, mesmo que ainda em estágio incipiente.

Nessa perspectiva, buscou-se analisar os principais processos intrínsecos de uma região metropolitana brasileira (urbanização, conurbação e metropolização) observado como estes se comportam na RMA sem deixar de considerar as especificidades de uma RM amazônica.

A segunda vertente do estudo empreendido contemplou os indícios de problemáticas urbanas e sociais presentes na RMA e se estes têm alguma relação com os de outras RMs, principalmente as consolidadas com presença de metrópole. O objetivo reside em analisar como vem se comportando a RMA e quais projeções esta pode ter a médio e longo prazo enquanto fenômeno espacial.

O próximo tópico explanará sobre a RMA enquanto fenômeno institucional. Por meio de análise documental, objetivou-se estudar os marcos que instituiu, alterou e regulamentou a região, buscando entender até que ponto estes foram atos impostos ou reconhecidos.

4.2.1 A metropolização do espaço amapaense ou a expansão de aglomerados urbanos descontínuos?

Se comparados os dados do IBGE para os três municípios membros da RMA, constataremos que estes sempre apresentaram índices superiores a 75% da população do estado. Como se visualiza na Tabela 2 a seguir, percebemos que Macapá e Santana representam juntas a maior parte da população do estado e que, apesar de nas últimas décadas esse percentual apresentar queda, ambas juntas ainda somam cerca de 73% do estado em 2018, representado a presença de uma aglomeração urbana nestas duas cidades. A centralidade exercida por Macapá e

Santana¹⁵ ocasiona o avanço da urbanização, atraindo/concentrando uma série de investimentos públicos e privados para ambas as cidades; além disso, acarreta uma série de problemáticas urbanas e sociais típicas de cidades com crescimento desordenado.

Tabela 2: População dos municípios membros da RMA em relação ao estado do Amapá

Município/Estado	1991	2000	2010	2018*
Macapá	179.777	283.308	398.204	493.494
Santana	51.451	80.439	101.262	119.610
Mazagão	8.911	11.986	17.032	21.206
Estado do Amapá	289.397	477.032	669.526	829.494
% RMA em relação ao estado	83%	79%	77%	76%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1991, 2000, 2010 e *Estimativa da População 2018.

A Tabela 3 expressa o quantitativo demográfico da RMA e de seus municípios membros no período após a institucionalidade desta Região, permitindo dimensioná-la tanto no seu crescimento populacional absoluto, quanto na porcentagem representada em relação ao estado do Amapá. Destaca-se o crescimento ocorrido no período entre 2008 a 2013, em razão do desenvolvimento dos setores econômicos do estado decorrentes de investimentos públicos e privados, resultando em uma expressiva migração composta em sua maioria por paraenses, maranhenses e cearenses.

Tabela 3: Evolução da população nos municípios membros da RMA (2003 – 2018)

Municípios Membros RMA	Ano			
	2003	2008	2013	2018
Macapá	318.761	359.022	437.256	493.634
Mazagão	-	-	-	21.206
Santana	89.369	95.733	108.897	119.610
Total RMA	408.130	454.755	546.153	634.450
Total Amapá	534.835	613.166	734.996	829.494
Porcentagem da RMA representa do Amapá	76,31%	74,17%	74,31%	76,49%

Fonte: IBGE (2018).

Proporcionalmente a este crescimento populacional, há o aumento substancial das mazelas nas cidades que concentram este contingente. Souza (2014) argumenta que a amplificação dos problemas urbanos e sociais, a exemplo das poucas oportunidades de trabalho e renda, habitações inadequadas, saneamento

¹⁵ Para mais informações da centralidade exercida por Macapá e Santana no Amapá vide Amorim e Santos (2017), Tostes, Souza e Ferreira (2015) e Porto *et al.* (2008).

básico precário e outros, estão atrelados ao fato de que cerca de 90% da população do Amapá reside em áreas urbanas, mormente nas áreas de Macapá e Santana.

No caso de Macapá, há ainda o fato de o município ser a capital do Estado, o que faz com que as principais relações políticas sejam estabelecidas neste local – tornando-o não somente centro administrativo, mas também centro econômico estadual (PORTO *et al.*, 2008). Isso torna o uso do território macapaense mais complexo, seja pela disputa das elites ali estabelecidas e para ali atraídas; pela dinâmica socioeconômicas ali construídas; ou pelas arenas políticas ali organizadas.

Tostes, Souza e Ferreira (2015) atribuem parte das problemáticas urbanas e sociais presentes no estado à concentração populacional e ao avanço da urbanização. Para os autores (*op. cit.*, p. 153), o fato de o Amapá ser considerado um dos estados com mais áreas urbanizadas no país não reflete um índice favorável:

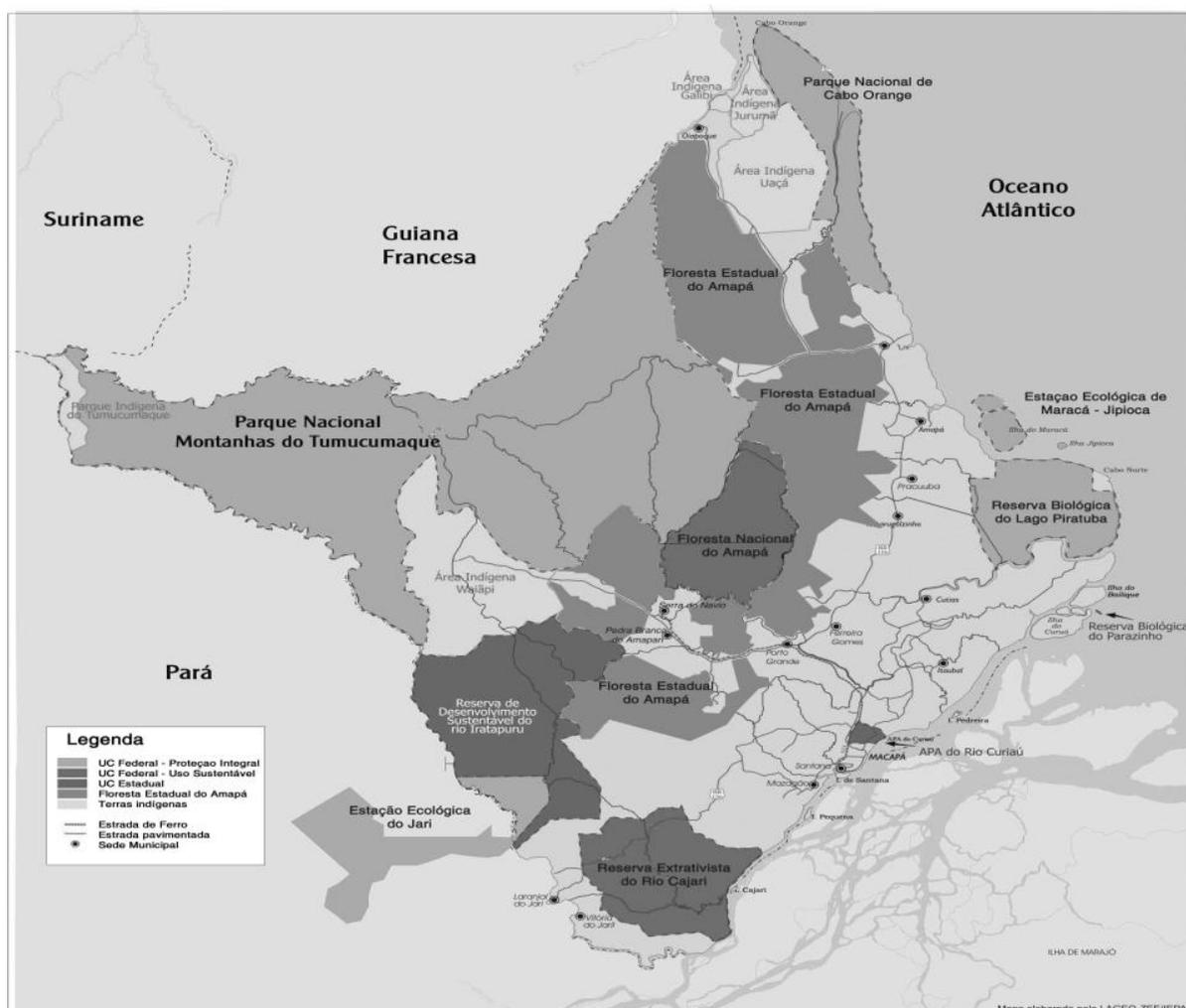
A grande concentração da população em áreas urbanas amplia os problemas sociais, com poucas oportunidades de trabalho e renda, insuficiência de habitações adequadas, deficiência e/ou insuficiência de transporte público, saneamento deficiente, insuficiência e deficiências em serviços educacionais e de saúde. O fato de ser considerado um dos Estados mais urbanizados longe de representar um indicador positivo para o Amapá demonstra uma forte desigualdade territorial e social.

Essa concentração populacional encontra justificativa na criação de Unidades de Conservação - UCs e o início da demarcação das Terras Indígenas - TIs¹⁶. Essas áreas são de fundamental importância neste contexto pois representam uma limitação no uso do espaço e, por consequência, um estímulo à concentração urbana, notadamente nas cidades de Macapá e Santana.

Atualmente, o Estado do Amapá possui 72% de seu território com algum grau de restrição institucional (jurisdição do INCRA, IBAMA, FUNAI) de uso e grande parte de suas gestões estão no âmbito federal (PORTO; THEIS, 2015) (Figura 4).

¹⁶ São exemplos de UC's e TI's implantados no espaço amapaense: Floresta Nacional do Amapá (1989); Reserva Extrativista do Rio Cajari (1990); Área de Proteção Ambiental do Curiaú (1992); Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (2002); Reserva Indígena do Juminá (1992); Reserva Indígena do Uaçá (1991); Reserva Indígena Waiãpi (1996); Floresta Estadual do Amapá (2008).

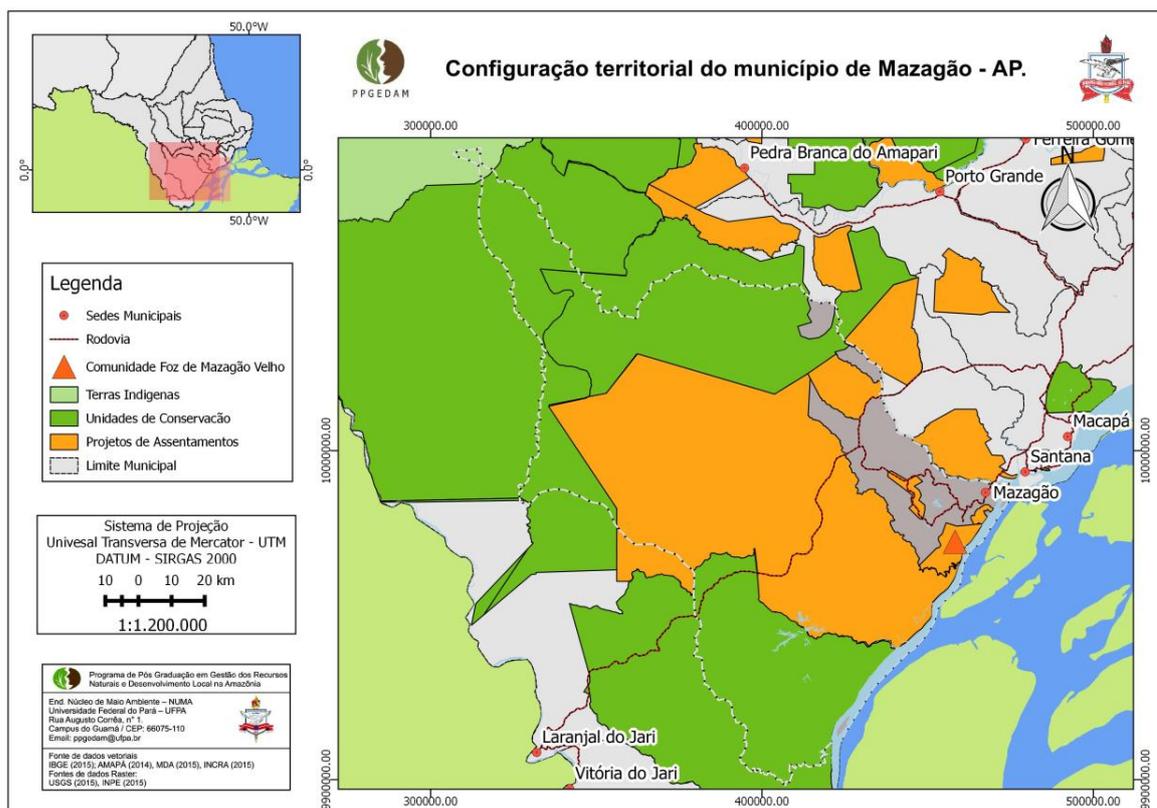
Figura 4: Unidades de Conservação e Terras Indígenas no Amapá



Fonte: LAGEO-ZEE/IEPA.

Mazagão não fica alheio à esta restrição de uso do território, conforme podemos observar na Figura 5 a seguir. O município conta com aproximadamente 90% do seu território pertencente a áreas institucionais (reforma agrária/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA), reserva de desenvolvimento sustentável e floresta de produção do Amapá (FLOTA)/Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), reserva extrativista/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e terras indígenas (FUNAI) (FILHO, 2016, p. 29).

Figura 5: Restrição do uso do solo no município de Mazagão



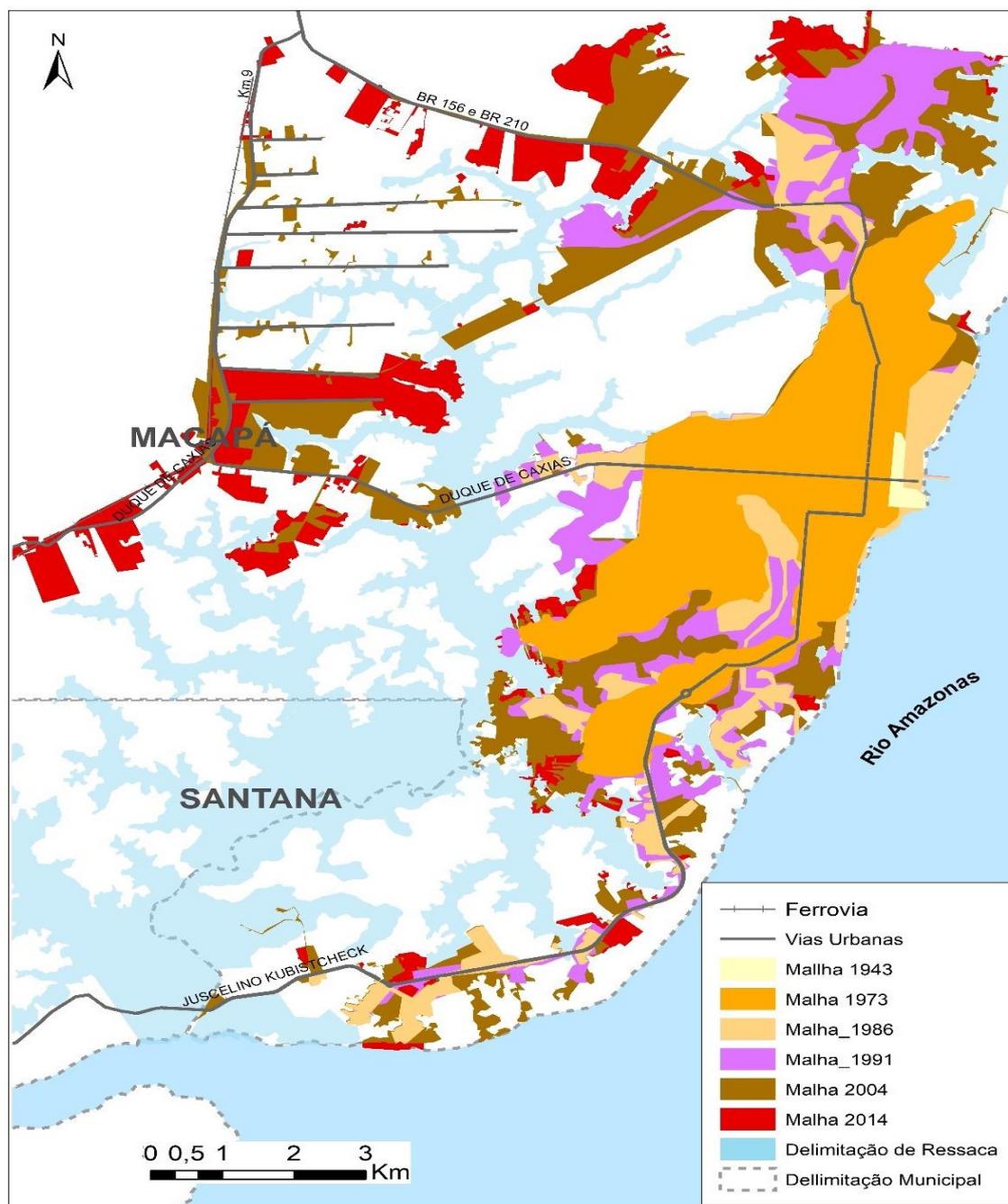
Fonte: Matos Filho (2016), com dados de AMAPÁ (2006), IBGE (2015), INCRA (2015) e MDA (2015).

Matos Filho (2016, p. 29) explica que, em virtude dessa restrição, os municípios amapaenses dispõem de grandes extensões territoriais, mas pouca atuação legislativa sobre a destinação de suas terras. Conforme ilustrado na Figura 5, a administração pública municipal de Mazagão fica limitada à gestão ou ordenamento de cerca de 10% do território municipal, endossando a aglomeração urbana também neste município.

No mapa constante na Figura 6, está representada a expansão da malha urbana de Macapá em seis momentos (1943, 1973, 1986, 1991, 2004, 2014). Nele, é possível constatar os direcionamentos do crescimento urbano para os referidos períodos. Também é possível notar o afirmado por Tostes *et al.* (2015) quanto à ampliação dos problemas sociais: neste caso, o avanço da malha urbana em direção às áreas de ressaca¹⁷. Esta invasão representa uma das consequências dessa urbanização na qual acabam-se construindo residências, geralmente de madeira e por iniciativa de pessoas de baixa renda, nessas áreas segregadas (SILVA, 2017, p. 47).

¹⁷ Áreas alagáveis da cidade em função do regime de cheias e vazantes do rio Amazonas (SILVA, 2017, p. 47)

Figura 6: Mapa de expansão da malha urbana de Macapá, 1943 a 2014



Fonte: Silva (2017).

Por meio do mapa da Figura 6, Silva (*op. cit.*, p. 61) infere que o período de maior crescimento da malha urbana de Macapá corresponde aos 15 anos de administração do governo do Território Federal, além de outros 15 anos de vigência da estadualização:

o maior crescimento da malha urbana da cidade ocorre entre 1973 e 2004, período correspondente a 15 anos de administração do governo do Território Federal e outros 15 de vigência da estadualização. Verifica-se, ainda, que a malha urbana existente em 1973 era a área do centro e os bairros periféricos do centro. Em 1991, nota-se que a expansão urbana cresceu especialmente

para a região Norte da cidade, área hoje ocupada pelos Bairros Jardim Felicidade e Infraero. Já a malha ocupada em 2004 evidencia o crescimento da cidade, especialmente no sentido Sul e Norte. A malha urbana de 2014 destaca o crescimento da cidade para Oeste, Sul e Norte, sendo possível afirmar que a expansão urbana em Macapá, a partir 2010, ocorre a partir de três eixos principais: Eixo de Expansão Sul, Eixo de Expansão Norte e Eixo de expansão Oeste.

A expansão urbana macapaense é um reflexo da macrocefalia sofrida pela cidade que, de um modo ou de outro, cobra uma nova dinamização da construção do espaço. Como já abordado, parte dessa macrocefalia urbana é representada pelo forte movimento migratório; nesse sentido, Maniçoba (2006 apud AMARAL, 2010, p. 194) destaca que o processo de migração no estado é diferente de outros estados da região norte, pois nele a maior parte dos seus migrantes provém da própria Amazônia (tendência que vai se verificar na região somente depois de 2000) e da criação de novos municípios, depois de 1988.

Dessa forma, constata-se que a partir do século XXI a cidade de Macapá passa por uma nova construção urbana. Segundo Amaral (2010, p. 318), esta tem relação ao avanço de novos símbolos do capitalismo contemporâneo, tais como shopping centers, aeroportos, hotéis pertencentes a grandes redes internacionais, casas de espetáculos, crescimento vertical e loteamentos abertos e fechados, os quais anteriormente eram exclusividade de grandes metrópoles. Macapá parece passar por uma verdadeira reestruturação urbana, mobilizada pela associação de capitais locais com grupos de fora da própria região.

Neste sentido, temos como características de regiões metropolitanas a urbanização cada vez mais acentuada nas áreas centrais, sobretudo através da verticalização. De acordo com Lacerda *et al.* (2000 apud ROMANELLI E ABIKO, 2011), a verticalização tem relação com processo de metropolização por este representar um estágio avançado da construção do espaço, uma vez que, com o espraiamento da cidade, as áreas centrais, concentradoras das principais infraestruturas e serviços, recorrem a este processo para abarcar o maior número de pessoas (em geral de classe alta), segregando a classe baixa para as áreas periféricas.

A conurbação está relacionada à metropolização por representar o processo de consolidação da mancha urbana entre duas ou mais cidades, as quais, por sua vez, representam a intensificação das relações entre elas. A conurbação entre os

municípios de Macapá e Santana reforça cada vez mais o aspecto de intenso fluxo destes através de uma única mancha urbana.

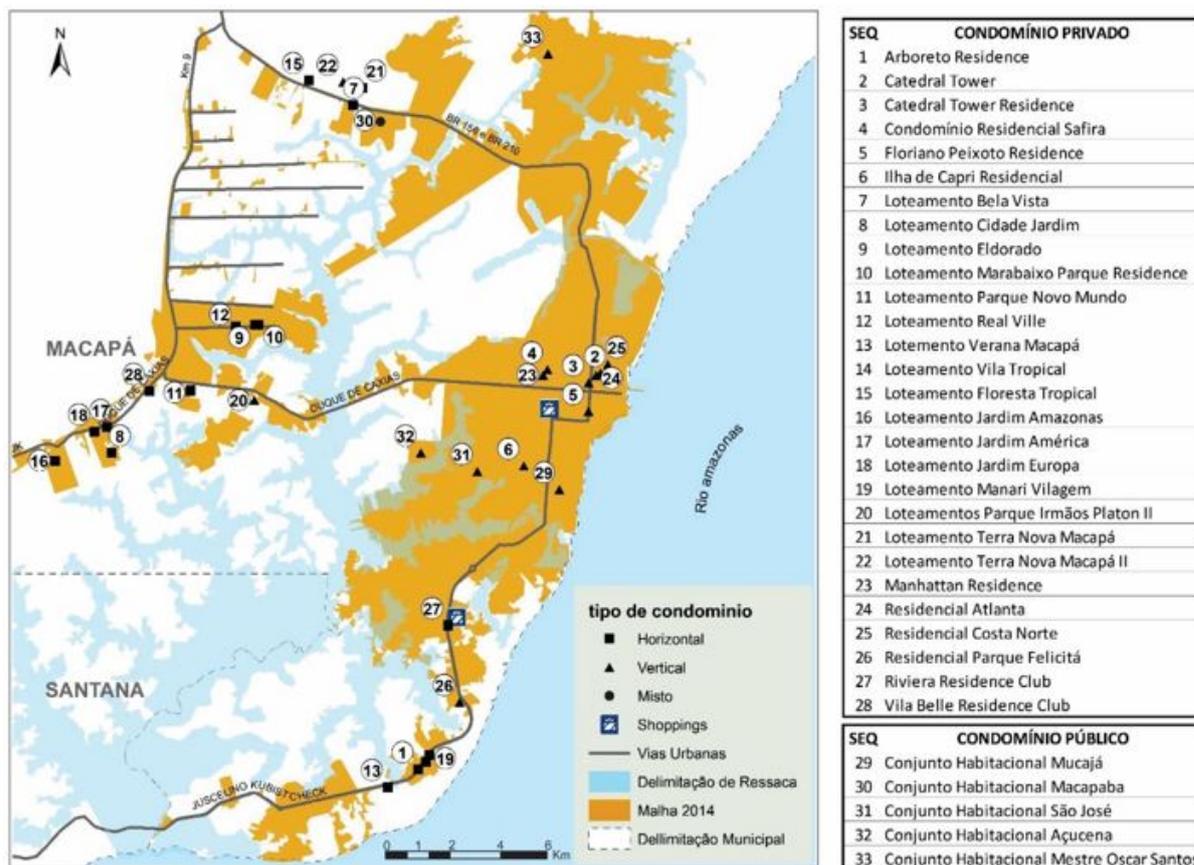
Conforme visto em Lacerda *et. al.* (*op. cit.*) os processos de verticalização e conurbação, representam balizadores na construção espacial urbano-metropolitana, para o caso amapaense estes denotam o avanço do processo de urbanização que vem sendo desenvolvidos com mais dinamicidade a partir de 2010. Neste sentido, Amaral (2010, p. 321), explica que

[...] o crescimento urbano de Macapá vem sendo desenvolvido tanto na forma vertical, em áreas mais urbanizadas no centro da cidade, quanto na forma horizontal nas periferias. Nas áreas localizadas próximas ao centro da cidade, que são dotadas de melhor infraestrutura, concentram-se a verticalização, influenciada por uma classe de melhor poder aquisitivo que não deseja se distanciar do comércio e dos serviços ali oferecidos. Já nas áreas mais distantes do centro da cidade, localiza-se a forma horizontalizada da produção urbana, que outrora seu conteúdo era determinado pela presença de uma população de baixo poder aquisitivo, mas agora vem sendo ocupada, também, por loteamentos fechados.

Silva (2017) também relata a importância destes dois aspectos (vertical e horizontal) para a expansão urbana. A autora aponta que, de 2010 a 2015, foram realizados em Macapá cerca de trinta e três empreendimentos, sendo cinco públicos e vinte oito privados¹⁸. Dos privados, destacam-se dez verticais e os demais horizontais, conforme demonstrado no mapa da Figura 7 a seguir. Apesar de não representarem uma consolidação do processo de metropolização pois não evidenciam a polarização de uma região em torno de uma grande cidade, como vimos na seção 1, estes dados reforçam a construção de um estágio mais avançado dos processos de urbanização e conurbação para a região.

¹⁸ Esses empreendimentos ofertaram à população macapaense mais de 13 mil unidades, entre terrenos e residências prontas. Desse total, 8.426 unidades foram provenientes da iniciativa pública, em especial pelo Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV, criado pela Lei Federal nº 11.977, de julho de 2009, e outras 5 mil, resultantes da atuação da iniciativa privada (SILVA, 2017).

Figura 7: Localização dos empreendimentos imobiliários em Macapá, 2010 a 2014



Fonte: Silva (2017), adaptado pelo autor.

Weiser e Tostes (2019, p. 7) explicam que as rodovias Duca Serra e Juscelino Kubitschek vêm, ao longo das últimas duas décadas, consolidando-se como espaços contínuos com diferentes usos (Tabela 3). Segundo os autores, a rodovia Duca Serra está consolidando os usos comercial, industrial, institucional, residencial e serviços enquanto que a rodovia Juscelino Kubitschek vem se caracterizando principalmente por seu uso institucional e residencial, diferente das funções atribuídas a ela no final da década de 1980, quando seu uso era basicamente para o lazer.

Tabela 4: Comparativo entre os usos do entorno das rodovias Duca Serra e Juscelino Kubitschek

RODOVIA DUCA SERRA		
Uso	Atividades desenvolvidas/Instituições presentes	Nível de consolidação
Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio atacadista de álcool e bebidas em geral; • Materiais de construção; • Comércio varejista de veículos; • Peças e acessórios para veículos; • Derivados de petróleo; • Produtos farmacêuticos. 	Médio
Industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Desdobramento da madeira; • Fabricação de produtos cerâmicos; • Reciclagem. 	Baixo
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Eletronorte Térmico Park Santana; • Penitenciária Feminina de Macapá; • Instituto de Administração Penitenciária do Amapá (IAPEN); • Sistema Penitenciário Estadual; • 34° Bis Ministério Exército. 	Médio
Residencial	Exercido em edificações, unifamiliares e multifamiliares, horizontais e verticais, destinadas à habitação permanente.	Médio
Serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Peças, acessórios e concertos; • Jardinagem; • Posto policial; • Agência de locação de caminhões, máquinas e equipamentos, com garagem; • Estabelecimento de ensino médio, técnico e superior; • Equipamentos especiais esportivos e de lazer. 	Médio

RODOVIA JUSCELINO KUBITSCHKEK		
Uso	Atividades desenvolvidas/Instituições presentes	Nível de consolidação
Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio atacadista de gêneros alimentícios; • Lojista do Comércio (estabelecimentos de tecidos e vestuário, adorno e acessórios de objetos de arte, de louças finas, de cirurgia, de móveis e congêneres). • Comércio varejista de gêneros alimentícios; • Comércio de calçados e vestimentas; • Material elétrico e aparelhos eletrodomésticos; • Venda de Veículos; • Derivados de petróleo; • Produtos farmacêuticos. 	Alto
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do estado do Amapá (IEPA); • Bioparque da Amazônia, • Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); • Tribunal de Contas da União (TCU). 	Médio
Residencial	•Exercido em edificações, unifamiliares e multifamiliares, horizontais e verticais, destinadas à habitação permanente.	Médio
Serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Peças, acessórios e concertos; • jardinagem; • Estabelecimento de ensino fundamental, médio, técnico e superior; • Equipamentos especiais esportivos e de lazer; • Clínicas e policlínicas; • Hotel e pousada; • Hospital; 	Médio

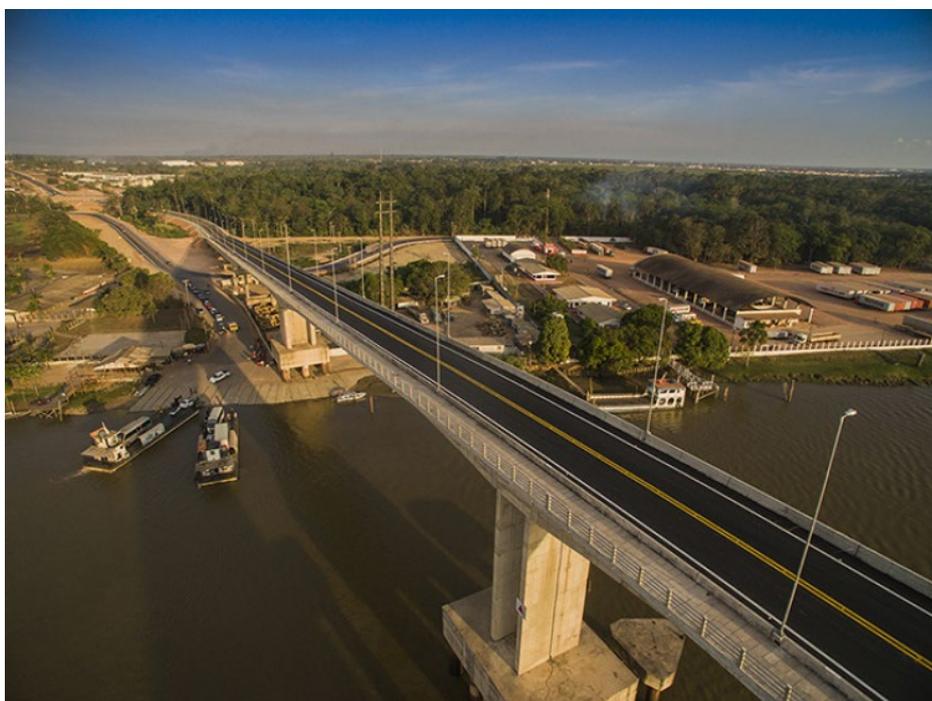
Fonte: Weiser e Tostes (2019), atualizado e adaptado pelo autor.

Quanto à verticalização, Weiser e Tostes (*op. cit.*, p. 7) relatam que em decorrência das alterações realizadas no plano diretor em 2008, no qual se ampliou a altura máxima permitida para prédios, mormente os das áreas centrais. Esta ação reafirma o exposto por Lacerda *et. al.* (2000 apud ROMANELLI E ABIKO, 2011) quanto à valorização e desvalorização da terra e, conseqüentemente, quanto à segregação espacial.

Santana, por sua vez, ainda não vivencia a verticalização como sua realidade, mas sente forte impacto da horizontalização e da ocupação desordenada decorrente em geral da invasão de áreas úmidas (WEISER; TOSTES, 2019, p. 7). Esta problemática urbana se apresenta de maneira similar à de Macapá, reiterando a noção de problemáticas comuns que requerem soluções conjuntas.

Quanto à Mazagão, a partir da inauguração da ponte da integração Washington Elias dos Santos (ilustrada na Figura 8 e marco determinante para sua inclusão na RMA), o município passou a receber uma série de recursos federais voltados em grande parte para sua urbanização. A ausência da ponte era apontada por alguns parlamentares como o último obstáculo para a integração do município de Mazagão com Macapá e Santana. A ponte (Figura 8) foi inaugurada em 2016, mesmo ano que o município passou a integrar a RMA; com 612 metros de comprimento, marca o fim do uso de balsa para alcançar o município.

Figura 8: Ponte da integração Washington Elias dos Santos



Fonte: SECOM/AP.

Consoante o programa de Fiscalização de Entes Federativos - FEF, através de seu relatório nº 201701722, o município de Mazagão recebeu R\$17.219.515,57 para “pavimentação e recapeamento de vias, com implantação de drenagem superficial e profunda, passeio público e sinalização vertical e horizontal” (FEF, 2017); em outras palavras, este investimento foi definido pelo GEA como “Obra de mobilidade urbana de Mazagão”¹⁹. Além da obra de pavimentação e recapeamento das vias, foram realizadas outras intervenções como a construção do novo terminal rodoviário e a Praça 15 de novembro.

A seguir, na Figura 9 é possível observar que a área correspondente ao distrito de “Mazagão Novo”²⁰ foi a contemplada pela obra de mobilidade urbana, principalmente voltadas para pavimentação asfáltica nova.

Figura 9: Vias afetadas pela "Obra de mobilidade urbana de Mazagão"



Fonte: FEF-CGU.

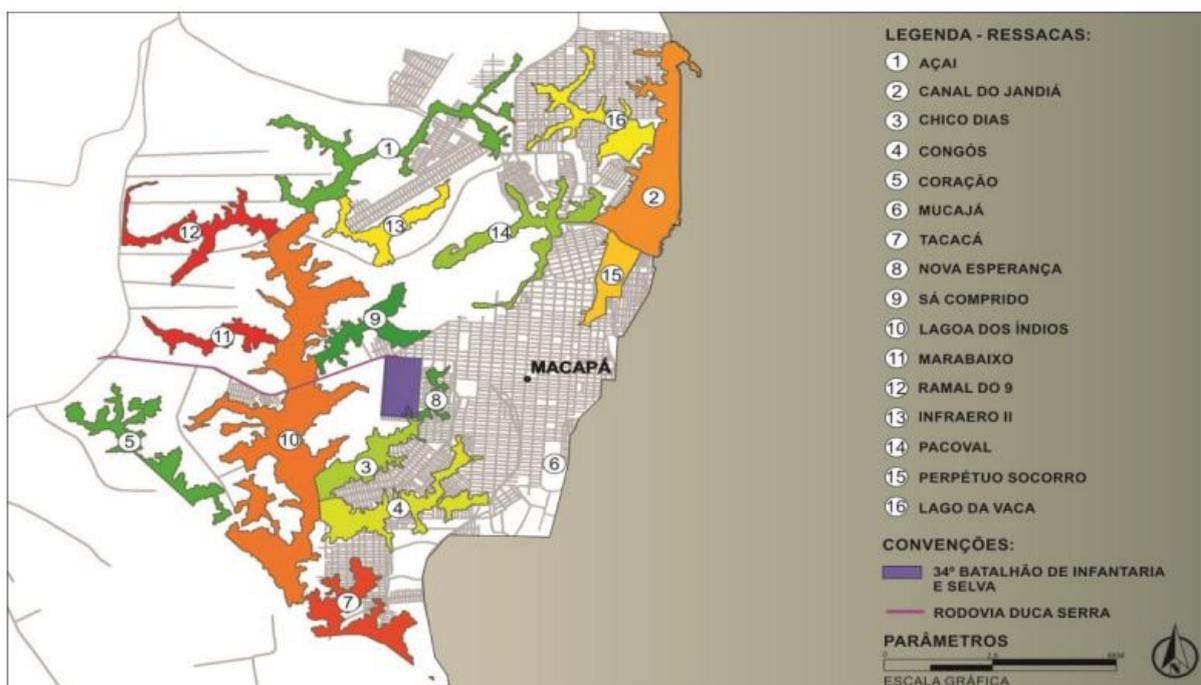
¹⁹ Conforme texto disponível em <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0906/governo-do-amapa-entrega-obras-de-mobilidade-urbana-em-mazagao>.

²⁰ O município de Mazagão atualmente é dividido em três distritos: Mazagão, também conhecido como “Mazagão Novo”; distrito do Carvão e Mazagão Velho, que se destaca como importante destino do segmento do turismo histórico cultural do estado, especialmente pela festa de São Tiago, realizada anualmente no mês de julho.

Entretanto, apesar dessa modernização da construção espacial através do avanço da urbanização, implantação de loteamentos, residenciais e condomínios horizontais e verticais, além do avanço do processo de conurbação entre as cidades, ressalta-se que a principal forma de acesso à cidade continua sendo a ocupação de espaços periféricos, especialmente as áreas de ressaca (como mostra a Figura 10, na sequência). Por mais que as iniciativas do estado sejam de disciplinar/ordenar o processo de ocupação e expansão da cidade por meio de instrumentos de planejamento como os abordados acima, a solução para o problema de habitação para as populações mais pobres da cidade continua sendo os “assentamentos espontâneos” em áreas de ressaca (AMARAL, 2010, p. 325).

Estes “assentamentos espontâneos” podem ser interpretados como uma das problemáticas urbanas sociais intrínsecas as RMs brasileiras. Para o caso da RMA, o fator ainda é mais agravante visto que, além de consolidada a macrocefalia entre Macapá e Santana, a restrição de uso do território acaba por potencializando a invasão de áreas desprovidas de qualidades mínimas necessárias para habitação. Conforme argumentado na primeira seção desta dissertação, alguns autores (RIBEIRO, 2004; GARSON, 2007; MARICATO, 2011) expuseram que a problemática habitação em RMs é um dos principais fatores a requerer a ação integrada entre municípios membros da região.

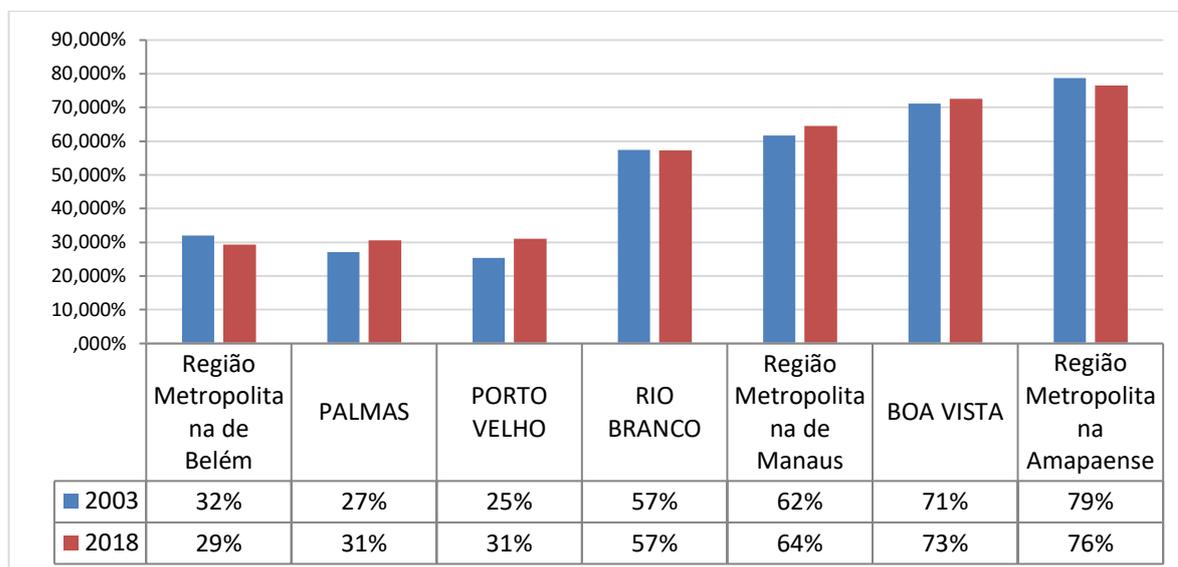
Figura 10: Área de ressaca em Macapá



Fonte: Tostes e Tavares (2016).

Essas problemáticas urbanas sociais encontram parte de sua justificativa no elevado grau de concentração da população nos dois municípios membros da RMA Macapá e Santana. No Gráfico 3, é possível observar que a RMA apresenta índices elevados similares a outros aglomerados urbanos da região norte, culminando em diversas dessas problemáticas.

Gráfico 3: Percentual (%) de concentração da população nas principais aglomerações urbanas da região norte (2003 - 2018)

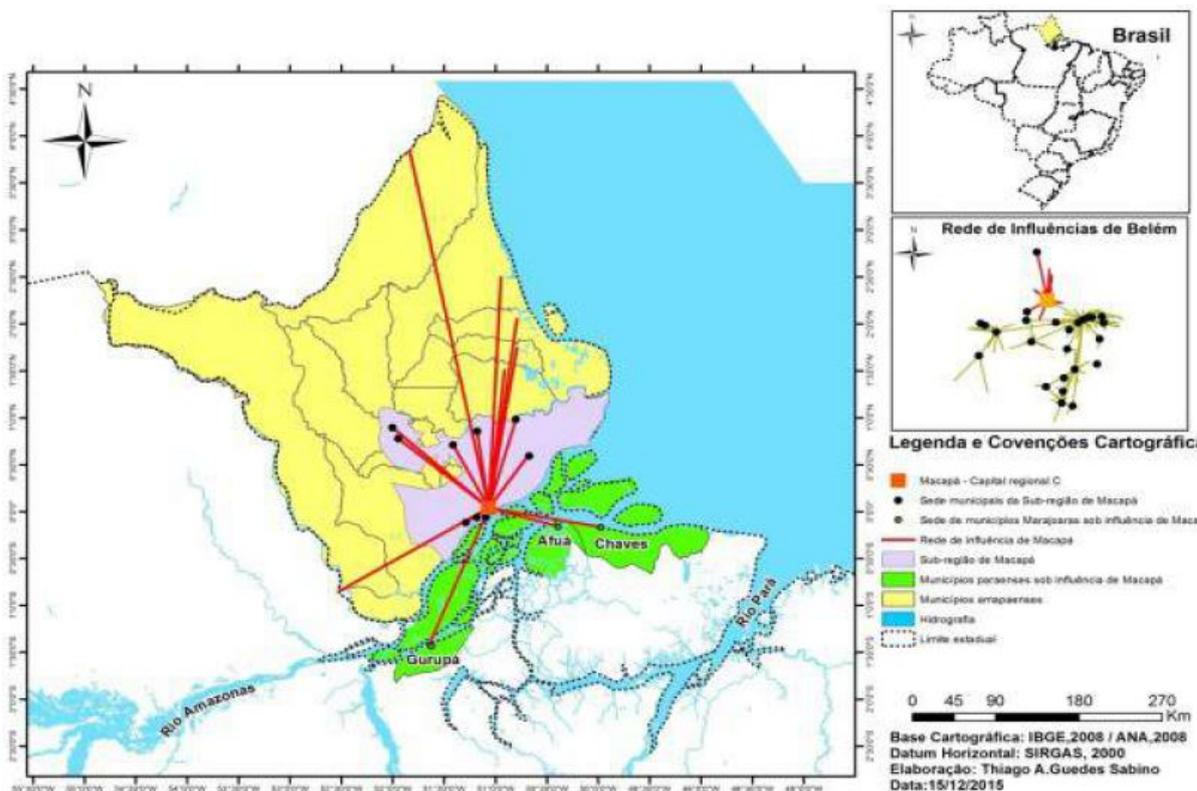


Fonte: IBGE – População residente estimada. Gráfico elaborado pelo autor.

Como último processo relacionado as RMs brasileiras, constata-se a metropolização do espaço. Retomando o referencial apresentado na primeira seção desta dissertação, evocamos Freitas (2009, p. 46) para explicar que a metropolização “[...] ocorre a partir da polarização de uma região em torno de uma grande cidade em dimensões físicas e, sobretudo, populacional, caracterizando-se pela alta densidade demográfica e alta taxa de urbanização”. No contexto do estado do Amapá, nota-se que a RMA apresenta este processo ainda de forma embrionária.

Com relação à polarização de uma região em torno de uma grande cidade, Porto et al. (2019) enfatizam a importância da RMA dentro de uma rede de cidades, no cenário estadual e regional (Figura 11).

Figura 11: Rede de Influência da RMA



Fonte: Amorim (2016).

Os autores (*op. cit.*, p. 107) também destacam que

a cidade de Macapá possui uma influência direta nos municípios do interior amapaense. Segundo dados da Rede de Influência de Cidades – REGIC (2007) Macapá é capital regional C, estendendo sua influência em toda a região, e cidade média, o que por si só já é uma condição diferenciada.

Assim, diante dos pontos expostos nesta seção, evidencia-se que a RMA não apresenta características relacionadas a uma região metropolitana. Porém, por apresentar, ainda que bastante incipientes, processos de urbanização, conurbação e metropolização, a RMA pode ser considerada uma região em metropolização. Ratificamos a afirmação de Firkowski (2013, p.41), quando a autora pondera: “transformar todos os casos em região metropolitana é um equívoco; porém, não reconhecer a existência destas novas realidades também o é”.

No quadro a seguir, tem-se o resumo da análise do comportamento dos processos na RMA.

Quadro 2: Quadro-Resumo da análise do comportamento dos processos na RMA

PROCESSOS	COMO SE COMPORTA NA RMA:
URBANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Estado do Amapá já figurou como um dos mais urbanizados do país; • Macapá e Santana apresentam elevado grau de urbanização enquanto que Mazagão só avançou nesse aspecto com a materialização de recursos federais a partir de 2010; • Um dos aspectos dessa elevada urbanização em Macapá e Santana está na elevada aglomeração urbana consequente em parte da restrição de uso do território; • Maiores expansões da malha urbana amapaense estão nos 15 últimos anos do período de vigência do TFA (1973-1988) e nos 15 primeiros anos da Estadualização (1989-2004).
CONURBAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Conurbação entre as cidades de Macapá e Santana, através da ocupação principalmente de loteamentos, residenciais e condomínios nas rodovias Juscelino Kubitschek e Duca Serra) e, com relação a cidade de Mazagão, ainda que inaugurada a ponte, não há forte evidência do fenômeno; • Presença de um movimento pendular entre as cidades da RMA.
METROPOLIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Metropolização ainda em estágio embrionário na RMA; • Presença de novos símbolos no cenário amapaense, símbolos antes presentes apenas em metrópoles (shoppings, aeroportos, hotéis, crescimento da verticalização, loteamentos, residenciais e condomínios); • Há a polarização da cidade de Macapá (rede de influência no estado e região) ainda que essa polarização não seja medida (informalidade).²¹

Fonte: Elaborado pelo autor

²¹ Para mais informações sobre polarização/centralidade de Macapá vide Amorim (2016).

Reitera-se, também, a necessidade de se diferenciar as RMs no Brasil, para que não caiamos no erro de utilizar como únicos parâmetros de RMS os encontrados em áreas mais industrializadas e com maior densidade demográfica.

Nesse sentido, concordamos com o exposto por Porto *et al.* (2019, p. 112) ao afirmar que, após 2003, a condição urbana amapaense inicia uma nova etapa em sua configuração territorial espacial. Sua condição urbana-metropolitana já foi iniciada, sendo necessário novos olhares e análises sobre este espaço ainda em construção.

4.2.2 Análise da institucionalidade da Região Metropolitana Amapaense

Esta subseção objetiva analisar a construção institucional da RMA, com base nas Leis Complementares Nº 021/2003, 095/2016 e 112/2018, responsáveis por instituí-la, alterá-la (acrescentando o município de Mazagão como membro) e regulamentá-la, respectivamente.

O estudo das referidas Leis Complementares foi empreendido através da análise dos documentos concebidos na construção das leis, disponíveis no site da Assembleia Legislativa do Amapá. Sobre estas informações, são apresentados desde o projeto de lei, passando por relatório e voto, até a publicação da redação final do ato legislativo no Diário do Amapá.

Reforça-se a importância desta análise para balizarmos até que ponto tais leis tiveram um ideológico de reconhecimento de um processo espacial (como de fato deveria ocorrer) ou apenas um ideológico político.

4.2.2.1 Lei complementar Nº 021/2003: Instituição da Região Metropolitana Amapaense

O debate acerca da instituição da Região Metropolitana de Macapá - RMM²² na Assembleia Legislativa do Amapá – ALAP data de 2001. O projeto de Lei Nº 003/01 demonstrava a simplicidade e “inocência” com a qual a temática estava sendo tratada, visto que o referido projeto era composto de apenas uma página.

O texto apresenta como justificativa para a instituição da RMM o fato de a criação de regiões metropolitanas se apresentar como solução para “resolver

²² Utilizou-se nesta subseção o termo “RMM” por representar o termo utilizado nos documentos da Assembleia Legislativa do Amapá.

agravamento dos problemas urbanos nos grandes centros” e “resolver algumas distorções impostas pelo crescimento desordenado da população” (ALAP, 2003, p. 3). É também citado como exemplo as RMs instituídas na década de 1960 e a transferência de poder aos estados de ordenamento territorial. Por fim, realiza-se a previsão de que no futuro se consolidaria o fenômeno de conurbação, ressaltando a necessidade de se instituir a RMM.

Observa-se que, na justificativa apresentada a este projeto de Lei, há a ausência de dados que confirmem o exposto, tanto para o fato da institucionalização de RMs como solução para crescimento desordenado, quanto para o fenômeno de conurbação entre as cidades de Macapá e Santana. Também se referencia a Constituição de 1988 e seu Art. 25, parágrafo 3º (que transfere aos estados o poder de ordenamento territorial) como justificativa para a ação proposta pela lei, sem sequer apresentar quais seriam os critérios técnicos e/ou as características metropolitanas presentes em Macapá e Santana.

Em junho de 2002, o projeto de lei é encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CJR/ALAP para elaboração de relatório e voto, obtendo parecer favorável à aprovação do projeto de lei com a justificativa de que

[...] avalia os crescimentos sociais inerentes a execução da presente matéria, pois a mesma trará benefícios imediatos no que concerne a unificação nos preços das passagens de ônibus, ligações interurbanas serão transformadas em locais e também resolver distorções impostas pelo crescimento desordenado da população e várias adversidades serão reparadas a bom tempo (AMAPÁ, 2003, p. 09).

Verifica-se que o CJR/ALAP atribui a criação da RMM à solução para problemáticas como redução no preço da passagem de ônibus e nas ligações telefônicas como principais objetivos. Mais uma vez, elucida-se que a criação de uma região metropolitana é lida como a solução pra distorções impostas pelo crescimento desordenado da população; no entanto, em momento algum é disposto como isso aconteceria.

Uma conclusão que se pode tirar disso é que, para os membros da ALAP, o mero ato de instituir a RMM seria o suficiente, como se “em um passe de mágica”, as problemáticas urbanas fossem solucionadas. A ilusão foi utilizada para gerar benefícios políticos, sem que houvesse a percepção do que ocorreria na prática. Até o momento, não se percebem bases sólidas para a criação da RMM.

Em nove de abril de 2002, o parecer é lido e votado na Assembleia e, com 20 votos a favor e 4 ausências, o projeto de lei que cria a RMM é aprovado, restando

apenas a aprovação pelo Governo Estadual. Entretanto, em nove de maio de 2002, o projeto de Lei é vetado totalmente pelo Governo Estadual, sob a alegação de “inconstitucionalidade e por este ser contrário ao interesse público”. Apresentaram-se como razões do veto o fato de que, assim como ocorrera em 1973, o projeto de lei de criação da RMM deveria detalhar mais sobre a criação do Conselho Deliberativo, do Conselho Consultivo e suas referidas competências; discriminar que espécies de serviços comuns, reputavam-se de interesse metropolitano; assim como determinar a preferência na obtenção de recursos pelos municípios participantes do planejamento integrado.

Além disso, é exposto no veto que o projeto de Lei “APENAS secamente determina a criação da Região Metropolitana, sem logo fixar como será organizada; que serviços abrangerá; que exemplos de benefícios serão deferidos (até porque não são profundas, nem automáticas, as leis ordinárias tradicionais a esse respeito)” (ALAP, *op. cit.*, p. 19, grifo do autor). Ao final do veto, dispõe-se que “o projeto analisado peca tanto pelo conteúdo, e mais, peca irremediavelmente pelo alcance, à vista do alcance básico que se exige de uma Lei de status complementar”; e “a criação de Regiões Metropolitanas supõe mais que a proximidade física de dois municípios [...] é notório que Macapá não é um grande polo de concentração urbana” (ALAP, *op. cit.*, p. 20).

Destaca-se que grande parte dos pontos justificados para o veto são os mesmos abordados na primeira seção desta dissertação, principalmente no que tange aos critérios para instituição de uma RM (planejamento integrado, conurbação, interesse comum, Censo Demográfico).

Ao retornar o texto de veto do Governo do Estado do Amapá novamente para a CJR/ALAP, o relator do caso rejeitou o veto justificando que “mais vale o benefício que a Lei Complementar trará com a sua implantação uma vez que todas as regras já estão definidas na citada Lei Complementar Nº 14/1973, e delas não se poderá fugir nem burlar” (p. 31).

Ou seja, para o relator, a Lei 14/1973 deveria ser utilizada como subterfúgio para a ausência de critérios/descrição/conteúdo que o projeto de Lei Nº 003/2001 não trazia, alegando que mais valia a aprovação da LC sem maiores ponderações visto que esta, da forma como estava e por si só, já traria os benefícios necessários.

Em 19 de fevereiro de 2003, o relatório e voto contra o veto governamental é determinado por 15 votos contra o veto e 04 a favor. O comunicado da rejeição do

veto é encaminhado para o novo governador, Antônio Waldez Góes, juntamente à redação final do projeto de lei sem quaisquer alterações da versão inicial.

Em cinco de março de 2003, é publicada no Diário Oficial do Amapá a Lei Complementar Nº 021/2003, criando a RMM. A partir daquele marco institucional, ficou definido um novo ordenamento territorial que, na prática, se mostrou inerte conforme será visualizado ainda nesta seção. A institucionalidade da RMM ficou em inércia por pouco mais de 13 anos, até que em 2016 é incluído um novo município membro.

4.2.2.2 Lei Complementar Nº 095/2016: Mazagão como membro da Região Metropolitana Amapaense

Em 18 de setembro de 2015, foi apresentado o projeto de Lei Complementar 003/2015 que tinha como objetivo alterar o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar 021, parágrafo este que versava sobre os municípios membros da RMM. O objetivo era incluir o município de Mazagão. É importante ressaltar que, nos documentos disponíveis no site da ALAP, e até a conclusão desta dissertação, não foi possível encontrar a justificativa para o pleito.

O projeto de lei seguiu, como de praxe, para a CJR/ALAP em 22 de setembro de 2015. No parecer Nº 06/2016 (elaborado seis meses após o recebimento da referida comissão), expõe-se novamente a constitucionalidade do ato através do art. 25º da Constituição Federal de 1988, no qual transpõe-se aos estados o poder de ordenar os territórios. Ademais, o parecer também destaca que o projeto de lei é condizente com

a realidade social e econômica que envolve e envolverá mais intensamente as regiões de Macapá, Santana e Mazagão com a concretização da ponte interligadora, impondo-se sistema de transportes por processo de conurbação e mobilidade urbana (ALAP, 2016, p. 29).

Destaca-se que o relator afirma que, com a conclusão da ponte sobre o rio Matapi, último obstáculo para a interligação via terrestre entre os municípios, a realidade social e econômica será intensificada. Não são ilustrados quais as principais relações ocorridas entre as três cidades no período e se, de fato, estas relações dependem exclusivamente da ligação via terrestre como agente potencializador.

O relator pontua ainda que o texto do projeto de lei está aparentemente simples e que não apresentou um elemento significativo: a justificativa.

à luz da norma da repartição de competências, o significado e o sentido conferido a esse texto desbordando a sua função social e econômica, em que

pese equívocos (erros) formais e materiais contidos na proposta, porém, passíveis de correção em homenagem a boa técnica legislativa e ao processo legislativo (RIAL art. 126, III e VIII), além de que, não apresentou justificativa (ALAP, *op. cit.*, p. 29).

Outro ponto que merece destaque no relatório são as ponderações quanto à “simploriedade” da lei que instituiu a RMM em 2003, pois esta não descreve ações como planejamento regional, desenvolvimento socioeconômico, a cooperação entre diferentes níveis de governo, a descentralização, articulação de órgãos e entidades e o aproveitamento dos recursos. É chamada a atenção também pela gravidade do fato de a lei não regulamentar ou fazer referências aos planos plurianuais e orçamentos. Por fim, ressalta-se a importância da recém-criada Lei 13.089/2015, intitulada como Estatuto da Metrópole.

Apesar de apresentar pontos cruciais ausentes na lei que criou a RMM e, por consequência, ao projeto de Lei que visa alterar apenas com a inclusão do município de Mazagão à RM, o deputado relator votou favorável ao projeto de lei argumentando que

Malgrado as considerações acima, dadas as diretrizes e a necessidade de se elaborar e conceber normas técnicas à região metropolitana, estatuto e regulamentação, caso contrário jamais será integrada ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, decerto por iniciativa do poder executivo com a participação dos entes federativos e da sociedade civil, objetivando a efetiva integração econômica e social do Estado do Amapá, da posição geopolítica privilegiada da região como verdadeira dádiva do Deus Glorioso Criador, do cenário agrícola e do agronegócio em que estamos vivendo, há que se reconhecer o interesse público (ALAP, *op. cit.*, p. 37).

No confuso relato, constata-se a abordagem do cenário agrícola e do agronegócio como atividades já em andamento no município de Mazagão, as quais justificariam a importância da integração. É explicada também a estima em conceber normas técnicas à RMM, a fim de garantir acesso a recursos federais destinados a este ordenamento territorial.

O relatório foi aprovado na 30ª sessão ordinária, realizada em 20 de abril de 2016, com 18 votos a favor e 6 ausências. No mesmo dia, o projeto de lei foi encaminhado para o governador e, em 17 de maio de 2016, é publicada a Lei Complementar Nº 95, que incluía o município de Mazagão como membro da RMM.

Apesar de os parlamentares terem se debruçado para aprovar a inclusão de um novo município na RMM, este foi um ato único e isolado em quase 15 anos de criação da RM em território amapaense. Mesmo explícita a necessidade de regulamentação da RMM e de criação do Conselho Deliberativo e Consultivo tanto no veto governamental do projeto de lei nº 003/2001 quanto no relatório do projeto de lei

nº 003/2015, esta ação foi instituída apenas em 2018 com a Lei Complementar Nº 112, foco do próximo tópico.

4.2.2.3 Lei Complementar Nº 112/2018: Região Metropolitana Amapaense enfim regulamentada

O projeto de Lei Complementar nº 002 de 2018 que visava regulamentar a RMM foi o único dos três atos institucionais voltado para a RMA a partir de manifestação do Governo do Estado. Originada da mensagem nº 024/18 direcionada ao presidente da ALAP, no documento é explicitada a “necessidade de regulamentarmos a área após a inauguração da histórica ponte da integração Washington Elias dos Santos, no rio Matapi, que liga as cidades de Santana e Macapá à Mazagão, agora praticamente conurbados” (p. 02).

Elucida-se que a primeira justificativa utilizada é a necessidade de regulamentação apenas após a inauguração da ponte sobre o rio Matapi e da consequente inclusão de Mazagão como membro; ou seja, uma justificativa pautada apenas na integração física entre os municípios. Outros critérios mais técnicos, como urbanização avançada e processo de conurbação consolidado, são problemáticas intermunicipais que requereriam planejamento integrado e, controversamente, não são justificados como pontos prioritários.

Ainda no documento, o GEA relata que “com mais de 600 mil pessoas, a região metropolitana precisa ter sustentação nos eixos de desenvolvimento que precisam ser definidos a partir da reunião com os prefeitos dos três municípios, daí a necessidade de regulamentarmos a área” (p. 02). Logo, justifica-se que com a regulamentação da RMM, os prefeitos dos três municípios se reuniram para debater pontos de interesse comum. Como será abordado posteriormente, não foi exatamente isso que ocorreu.

Recebido na Assembleia, o projeto de Lei seguiu para a CJR/ALAP para elaboração de relatório e voto, manifestado pelo parecer nº 0058, de 02 de abril de 2018. No parecer, a relatora menciona a Lei 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, como amparo da constitucionalidade do projeto de lei. Relata também que o projeto contempla eixos sustentáveis de interesse comum como saneamento básico, mobilidade urbana, saúde, segurança, educação e habitação, finalizando com o voto favorável pela aprovação do referido projeto.

Seguindo para votação na 21ª sessão ordinária da ALAP, realizada em 03 de abril de 2018, o projeto alcançou maioria absoluta com 18 votos favoráveis e 6 ausências. Sem quaisquer alterações, a redação final do projeto de lei seguiu para o Governo do Estado e, em 09 de abril de 2018, enfim foi regulamentada a Região Metropolitana de Macapá, com a publicação da Lei Complementar Nº 112.

4.2.2.4 Lei Complementar Nº: 112/2018: Breves ponderações

Passados 15 anos da criação da RMM, em 2018 esta passa a ser regulamentada. Dividido em seis capítulos, a Lei Complementar Nº 112, de 09 de abril de 2018, torna-se um marco institucional pois, conforme já relatado, aborda lacunas deixadas de lado na Lei Complementar de 2003.

Em seu capítulo I, Art. 1º, nos quais é tratado da RMM em si, já são apresentados os municípios membros; nessa direção, no parágrafo 1º é prevista a possibilidade de ampliação através de “absorção de área desmembrada, provenientes de fusão ou incorporação de qualquer dos municípios” membros (AMAPÁ, 2018).

Não obstante, o parágrafo 2º define que só haverá adesão de novos municípios à RMM após “devido estudo técnico prévio”, em atendimento aos critérios estipulados pelo art. 2º da Lei 13.089²³. Posteriormente, este estudo ainda deveria passar pela aprovação da Assembleia Metropolitana e da ALAP.

Com esta imposição para a inclusão de novos municípios à RMM, segundo o estipulado no art. 2º da Lei 13.089/2018, destaca-se o distanciamento da possibilidade a curto e médio prazo para que outro município amapaense seja incluído na região em virtude da necessidade de continuidade territorial que apresente relevância política e socioeconômica, além de possuir influência nacional ou regional (no mínimo uma área de influência de uma capital regional). Neste sentido, coloca-se em “xeque” até mesmo a inclusão de Mazagão, visto que o município não atenderia aos novos critérios.

O capítulo II, certamente um dos pontos mais importantes da Lei, diz respeito às funções públicas de interesse comum, ou seja, quais são os interesses comuns entre os municípios membros da RMM. São elencados 7 interesses comuns: 1)

²³ De acordo com a Lei nº 13.089/2015, art. 2º, alínea V, consta que metrópole corresponde ao espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região a qual configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

planejamento integrado de desenvolvimento econômico, social e territorial sustentável; 2) saneamento básico; 3) mobilidade urbana; 4) saúde; 5) segurança pública; 6) educação e 7) habitação. É igualmente prevista a inclusão de novas funções públicas de interesse metropolitano, desde que aprovadas por 2/3 dos votos da Assembleia Metropolitana.

Ainda no capítulo 2, é prevista a possibilidade da RMM se dividir em sub-regiões (para atender a ações conjuntas entre mais de um município). Também é definido que é responsabilidade da Assembleia Metropolitana a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI²⁴ da RMM que, quando aprovado, deverá ser o instrumento norteador.

Adiante no capítulo 3, que versa sobre a governança interfederativa da RMM, é abordada a importância de se considerar as especificidades que cada município tem, principalmente os tocantes a população, renda, território e as características ambientais. O intuito desse capítulo é combater a competitividade (conforme abordado no primeiro capítulo desta dissertação) entre os municípios membros.

Visando a cooperação e não a competitividade, no Art. 4º do capítulo 3 são elencados os benefícios oriundos da Governança Interfederativa baseada nos preceitos da colaboração, articulação e integração, a saber:

I - Otimização dos potenciais e oportunidades de desenvolvimento da RMM e a disseminação dos seus efeitos para os municípios que fazem parte da região metropolitana ou para o Estado como um todo; II - redução das desigualdades sociais e econômicas entre os municípios e entre os segmentos sociais; III - justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de metropolização; IV - gestão democrática e controle social (AMAPÁ, *op. cit.*).

A seguir, no capítulo 3, em sua seção I é disposto acerca da Assembleia Metropolitana. É bastante significativo ressaltar que está na figura da Assembleia Metropolitana a instância executiva com competências de tomada de decisão; ou seja, cabe a ela definir as diretrizes essenciais para o bom funcionamento da RMM. Ao fim da seção I, no art. 9º, estabelece-se que qualquer projeto, financiamento, aporte financeiro, serviço, entre outros, não iniciarão nem darão seguimento sem que a Assembleia Metropolitana se certifique de estarem os projetos em conformidade com as macrodiretrizes estabelecidas para a RMM.

²⁴ Instrumento legal de planejamento, estabelece diretrizes, projetos e ações para orientar o desenvolvimento urbano e regional, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população metropolitana. Também fixa as bases de atuação conjunta entre estados e municípios.

Na seção II do capítulo 3, é apresentado o papel do Conselho Participativo Metropolitano – CPM, evidenciada como “Instância Colegiada Deliberativa com atribuição de compartilhar a esfera de decisão da Instância Executiva junto com a sociedade civil, por meio de representantes eleitos, para o fim de implementação do PDUI”. O CPM é composto por 14 pessoas²⁵ e tem por objetivos acompanhar a elaboração, a implementação e as revisões do PDUI; elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da RMM; apreciar materiais previamente à deliberação da Assembleia Metropolitana; propor a constituição de grupos de trabalhos para análise e debate de temas específicos; assim como convocar audiências e consultas públicas sobre matérias de sua apreciação.

A seção III do capítulo 3 versa sobre a Organização Pública com funções técnico-consultivas, responsável pela articulação, regulação e operação dos programas e projetos definidos pelo PDUI, além de prestar assessoria técnica e apoio para a Assembleia Metropolitana e CPM. O prazo para criação desta organização era até 31 de dezembro de 2018, porém, em pesquisa nos sites do Governo Estadual, Prefeituras Municipais e secretarias, nada foi encontrado sobre a referida organização.

Em continuidade, na seção IV do capítulo 3, explica-se como funcionará o Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas:

A Estrutura de Governança Interfederativa deverá articular-se a um Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas, o Fundo Interfederativo, que dará suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios que compõem a RMM.

§ 1º A Assembleia Metropolitana constituirá Câmara Técnica para definir o Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas, em conformidade com o disposto no inciso IV, do artigo 8º, da Lei Federal nº 13.089/2015 (AMAPÁ, 2018, p. 8).

Mais uma vez, o prazo estabelecido era até 31 de dezembro de 2018 para ser criado e regulamentado o referido sistema. Contudo, em pesquisa em sites do

²⁵ A Lei Complementar 112/2018 prevê como membros da CPM: I) Presidente da organização pública com funções técnico-consultivas; II – Membro da Assembleia Metropolitana; III - 3 (três) representantes da Prefeitura Municipal de Macapá; IV - 2 (dois) representantes da Prefeitura Municipal de Santana; V - 1 (um) representante da Prefeitura Municipal de Mazagão; VI - 1 (um) representante dos movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte; VII - 1 (um) representante do SINDUSCON; VIII - 1 (um) representante da ACIA; IX - 1 (um) representante do CREA/AP e 1 (um) do CAU/AP; X - 1 (um) representante de cada Conselho das Cidades dos municípios integrantes da RMM.

Governo Estadual, Prefeituras Municipais e secretarias, novamente nada foi achado sobre o assunto até a conclusão desta dissertação.

O capítulo IV da Lei Complementar 112/2018 é reservado para a definição de quais instrumentos de desenvolvimento urbano integrado serão utilizados. Cita-se na Lei os instrumentos indicados no art. 4^o²⁶, da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades; o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI da RMM e os demais instrumentos indicados no art. 9^o²⁷, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole.

O capítulo V é exclusivo para abordar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e, entre outras informações, aponta os critérios mínimos que deverão ser observados no planejamento metropolitano, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e planos setoriais locais. Além disso, é postulado que o plano, semelhante aos planos diretores municipais, deverá ser revisto e atualizado no máximo a cada 10 anos.

No último capítulo da Lei, são dadas as disposições finais e transitórias, dentre as quais se destaca que as funções da Assembleia Metropolitana e CPM serão desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento das Cidades (SDC) até o dia 31

²⁶ Os instrumentos previsto art. 4^o, da Lei nº 10.257 são: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009); VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

²⁷ Os instrumentos previsto no art. 9^o da Lei 13.089 são: I – plano de desenvolvimento urbano integrado; II – planos setoriais interfederativos; III – fundos públicos; IV – operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7^o desta Lei; X – parcerias público-privadas interfederativas.

de dezembro de 2018. Porém, pelo que se constatou, até o fim do ano de 2019, quando esta dissertação ainda estava sendo construída, a secretaria ainda assumia a função em virtude de não terem sido criadas a Assembleia Metropolitana e o CPM.

Constata-se que a RMA já apresenta algumas características espaciais específicas de região metropolitana (aglomeração urbana; mancha urbana em consolidação; cidades conurbadas com exceção de Mazagão; fluxo intenso entre municípios membros; centralidade de uma das cidades, dentre outras questões). Estas características, ainda que não se apresentem de forma intensa e evidente, reforçam a espacialização enquanto fenômeno que merece reconhecimento.

A relevância de se reconhecer essa nova realidade espacial na região se justifica principalmente em virtude da necessidade de um planejamento integrado para área, de forma a integrar as vocações dos municípios e sanar os problemas comuns. Dessa forma, instalam-se uma série de desafios, principalmente para os gestores públicos com o planejamento integrado para que a Região Metropolitana Amapaense, institucionalizada há mais de 15 anos, adeque-se a esta nova condição de espacialização que lhe está sendo imposta.

4.3 UMA LEI SEM REGIÃO OU UMA REGIÃO SEM LEI? OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REGIÃO METROPOLITANA AMAPAENSE

A Lei Complementar Nº 14, de junho de 1973, a qual instituiu as 8 primeiras RMs do Brasil, já elencava os serviços comuns tidos como de interesses metropolitano. Entre esses serviços comuns destacam-se o transporte público, controle de poluição, água e esgoto, desenvolvimento regional, resíduos sólidos, urbanismo e planejamento, habitação, educação e saúde.

Entretanto, Spink, Teixeira e Clemente (2009) afirmam que diversos autores (SOUZA, 2003; RIBEIRO, 2004; RODRIGUEZ-ACOSTA; ROSENBAUM, 2005; DEVAS, 2005; ROJAS; CUADRADO-ROURA; FERNANDÉZGÜELL, 2005) já demonstraram que os resultados desses serviços comuns são consideravelmente tímidos no país atualmente.

A RMA não foge à regra. Passados 15 anos de sua criação, nota-se que pouco se avançou nas questões de políticas integradas. A RMA se configura conforme a análise feita por Gouvêa (2005), que diz que apesar de as RMs existirem legalmente,

na prática elas ainda não funcionam. Esta afirmativa encontra justificativa em virtude da ausência de tradição em cooperações interinstitucionais entre os municípios membros de uma RM, corroborando para que muitas RMs existam apenas no papel.

Embora exista a transferência da competência de instituir regiões metropolitanas aos estados (institucionalização), não se previram mecanismos para a implantação de políticas públicas de interesse supramunicipal; ou seja, comuns a mais de um município, ocasionando uma dura realidade de muitas RMs brasileiras.

A percepção de alguns agentes (especialmente políticos) é de que, com a criação das regiões metropolitanas, por consequência os atores regionais integrariam projetos intramunicipais e os recursos federais chegariam com mais celeridade. Todavia, ações como estas não ocorrem de forma consequencial, espontânea e orgânica, mas pela articulação dos atores políticos, econômicos e sociais dos municípios envolvidos (SOARES, 2013).

Um dos obstáculos para a cooperação por vezes está relacionado à dificuldade de enxergar as espacialidades na qual o fator metropolitano é predominante e articulador. Na RMA, esta espacialidade já está em processo de construção e suas relações tendem a intensificar-se a médio e longo prazo.

Logo, é necessária a compreensão de que muitos problemas antes tidos como municipais passam a ter caráter de problemas metropolitanos pois, segundo Alves (2007 apud ROMANELLI; ABIKO, 2011), estes ultrapassam a jurisdição de um ente municipal; para a sua solução, é necessária a interação direta com um ou mais municípios que constituem a RM.

A exemplo da RMA, torna-se nítida a inexistência de políticas públicas associadas. Não há integração entres os municípios para que ocorra o desenvolvimento regional; porém, é inegável que os espaços urbanos, particularmente os de Macapá e Santana, estão cada vez mais integrados. Dessa maneira, concordamos com Weiser e Tostes (2019, p. 2) quando afirmam que

[...] parte dos problemas existentes no espaço urbano amapaense tem proveniência da baixa capacidade de planejamento empreendida por gestores públicos, além da ausência de integração de políticas propostas para os municípios que estejam em consonância com a realidade pré-estabelecida.

As relações intrametropolitanas se intensificam na RMA pela forte relação de complementaridade existente, sobretudo, entre as cidades de Macapá e Santana²⁸ (Quadro 4). Como exemplo, cita-se a localização do Aeroporto Internacional, em Macapá e o Porto, em Santana: estes atuam como principal porta de entrada e saída das atividades econômicas do Estado.

Quadro 3: Complementariedade urbana entre os municípios de Macapá e Santana a partir dos sistemas de objetos e sistemas de ações

CIDADE	SISTEMA DE OBJETOS E SISTEMA DE AÇÕES
MACAPÁ	<ul style="list-style-type: none"> • BR 156; • Novo Aeroporto; • Aterro controlado que atende a Macapá e a Santana; • Terminal Rodoviário de onde partem ônibus para várias cidades do estado. • Condomínios/loteamentos/residenciais.
SANTANA	<ul style="list-style-type: none"> • Vila Amazonas: Vila operária dotada de plano urbanístico para abrigar mão de obra da ICOMI e que, com o fim das atividades da empresa, passou por um processo de refuncionalização assumindo o papel de abrigar parte da elite econômica e política de Santana; • Porto do Grego: Porto privado de onde chegam e partem fluxos de pessoas, mercadorias, capitais e serviços de algumas regiões da Amazônia, principalmente de Belém; • Distrito Industrial de Macapá. • Ponte sobre o Rio Matapi; • Porto Graneleiro da soja; • Condomínios/loteamentos/residenciais.

Fonte: Santos (2015), atualizado pelo autor.

Conforme visto no Quadro 4, esta relação de complementaridade entre Macapá e Santana evidencia-se, entre outras razões, pela baixa estrutura fluvial de Macapá, estabelecendo vínculos locais e regionais; diferentemente de Santana que, por possuir um porto, detém fortes vínculos locais, regionais e internacionais. Em contrapartida, o único aeroporto para viagens comerciais fica localizado em Macapá.

No que se refere à conectividade rodoviária, ambas exercem fortes ligações através das rodovias Duca Serra e Juscelino Kubitschek. A forte integração entre as cidades evidencia a mobilidade ou deslocamento pendular, conceituado por Silva (2010) como o movimento relacionado à expansão de uma determinada região que exerce uma influência de centralidade do mercado de trabalho, referindo-se às

²⁸ Entende-se a necessidade de considerar para a análise a figura de Mazagão como membro da RMA, mas optou-se que em algumas análises, em virtude da singela importância do município, deveria enfatizar apenas o eixo Macapá e Santana.

pessoas que se deslocam com certa regularidade para trabalhar ou estudar em algum município que não seja o seu de residência.

Tostes, Souza e Ferreira (2015) também defendem que esse novo uso das duas rodovias representa o processo de consolidação da conurbação na região. Entretanto, ainda assim a integração entre estas não se consolida. Diante da complexidade desta problemática, Spink, Teixeira e Clemente (2009) explicam que há várias razões para a dificuldade de se criarem políticas públicas metropolitanas. A exemplo disso, temos a necessidade de estabelecer uma ação de cooperação sobre a rivalidade política entre os municípios, ou mesmo entre municípios e o governo estadual. Outro aspecto é a ausência de um órgão gestor que consiga reunir horizontalmente os diversos interesses entre os municípios membros.

Uma análise possível para o caso da RMA é o reflexo na visão isolada que os agentes públicos municipais têm de seus municípios, resultado direto da inexistência de um órgão gestor a nível regional. A título de exemplificação, os Planos Diretores de Macapá e Santana não são integrados; em outras palavras, não há diálogo entre as partes e isso implica a ausência de parcerias e convênios pelos municípios. O ideal seria a existência de um plano metropolitano para a região.

Neste contexto, Tostes (2012) pondera que, apesar do forte sentimento de integração por parte da população das duas cidades (Macapá e Santana), as ações públicas urbanas idealizadas para estas ainda são incipientes, resultando em índices desfavoráveis no desenvolvimento integrado. Em outra leitura, Tostes (2014, p. 121) afirma que o Amapá é o único Estado da federação que não apresenta nenhuma opção consorciada entre os municípios:

Os indicadores oficiais como IBGE (2010), FINBRA (2010) e FIRJAN (2010) evidenciam que os municípios amapaenses apresentam baixos índices de associativismo. De acordo com o Ministério das Cidades (2012), o estado do Amapá é o único Estado da federação que não apresenta nenhuma operação consorciada entre os municípios, muito embora os problemas e dificuldades sejam semelhantes, tendo como umas das principais causas, atestada pelo IBGE, a baixa capacidade de gestão e planejamento.

Sobre isso, segundo Tostes, Souza e Ferreira (2015), os planos idealizados para o Amapá já previam a necessidade de articular ações para Macapá e Santana – fato este que não ocorre até o momento. Os autores indicam ainda que a presente integração territorial não foi precedida de uma integração de planejamento urbano em uma escala regional.

O planejamento concebido nos planos propostos para o Amapá teve no eixo Macapá-Santana seu maior vetor e considerava a integração entre os dois espaços reflexos de uma perspectiva econômica. O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano (TOSTES; SOUZA; FERREIRA, *op. cit.*, p. 156).

Notou-se que, a partir da publicação da Lei Complementar Nº: 112/2018, regulamentadora da RMA, o Governo do Estado do Amapá, por meio de seu portal na internet, passou a dar maior publicidade às obras relacionadas à RM. Um desses exemplos é a obra de duplicação da rodovia Duca Serra, projeto iniciado em 2017 e que se encontra em fase de conclusão. Como é possível visualizar na Figura 12 a seguir, de acordo com o texto, a obra garantirá “mobilidade urbana para 150 mil pessoas e facilitar[á] o escoamento de produtos e cargas, como parte do Plano Rodoviário do Governo do Amapá” (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO, 2019).

Figura 12: Matéria publicada no Portal do Governo do Estado sobre a obra na Rodovia Duca Serra



Fonte: Portal do Governo do Estado do Amapá. Disponível em: https://www.portal.ap.gov.br/ler_noticia.php?slug=2108/nova-duca-serra-vai-integrar-regiao-metropolitana-e-ampliar-mobilidade-nos-municipios. Acesso em: 21 nov. 2019.

Diante dos estudos empreendidos nesta seção, buscou-se debater como se comportou o uso do território da RMA quanto a sua espacialização (analisando a presença dos processos espaciais apresentado na primeira seção) e quanto a sua institucionalização (através da análise documental da construção institucional). Constatou-se que a RMA apresenta características ainda incipientes de uma RM, não podendo ser considerada como uma RM consolidada, mas sim uma região em metropolização – a qual requer novas leituras.

Quanto à análise do comportamento quanto a sua construção institucional, verificou-se que boa parte dessa construção foi baseada em ações políticas, distanciando-se dos critérios técnicos e, por consequência, do reconhecimento de uma RM.

Na última subseção, visou-se discutir acerca do planejamento integrado para a RMA. Evidenciou-se que, apesar de explícitos os serviços comuns a uma RM e as problemáticas comuns que requerem atuação conjunta, pouco se avançou no planejamento integrado para a região. No contexto da RMA, nota-se que a visão isolada dos gestores públicos prevalece, embora exista a complementariedade entre municípios – ocasionando índices desfavoráveis ao desenvolvimento integrado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a elaboração desta dissertação, constatou-se a banalização dos conceitos relacionados à RMs, transformando muitos espaços não metropolitanos em RMs legalmente instituídas. Assim, houve contrariedade do processo no qual uma RM só deveria ser instituída após o reconhecimento dos processos espaciais a esta atribuídos.

Quanto a esses processos (urbanização, conurbação e metropolização), elucidou-se que estes representam de fato um importante balizador para as RMs, mas que suas interpretações requerem cautela sobre o risco de generalizar ou desprezar a existência de determinada RM.

Comprovou-se ainda que uma RM não está de fato relacionada à presença de uma metrópole, sendo essa presença apenas uma confirmação da metropolização em seu estado consolidado. Os estudos mostraram que a metrópole não pode ser utilizada como parâmetro pois seu conceito é versátil, mutável e inconstante.

Verificou-se também a existência de um descompasso entre a instituição de RM e as características espaciais que a consolidam como tal. Apesar de muitas RMs nascerem dos interesses políticos, o processo de metropolização e de conurbação ainda é incipiente ou até mesmo inexistente.

A discrepância entre RMs encontra sentido na forma como estas foram construídas ao longo dos 45 anos de sua existência. Com evidentes distinções entre suas duas maneiras de criação (instituídas por meio de Leis Federais ou Estaduais), constatou-se que as RMs criadas antes de 1988 apresentam um viés maior de reconhecimento, com definições e diretrizes melhor estabelecidas. Quanto às RMs instituídas após 1988, percebe-se um paradoxo entre os vários extremos observados, colocando em “xeque” se de fato muitas destas apresentam condições urbanas-metropolitanas.

Amenizar-se-ia este questionamento caso as RMs que pouco ou nada têm de metropolitano possuíssem minimamente um planejamento integrado ou planos direcionados para a escala regional. Em contrapartida, o que se observou é que as políticas públicas integradas ficaram no esquecimento ou na velha política do “deixar para o amanhã”, apesar dos possíveis benefícios que os municípios membros de uma RM poderiam obter e/ou dos problemas que estes poderiam resolver juntos.

No que concerne ao importante Estatuto da Metrópole, a pesquisa observou que, apesar da função de colocar “fim” ao processo de metropolização institucional e da drástica redução do número de RMs instituídas, o documento não possui competência para revogar as “metrópoles de papeis” já estabelecidas pois não apresenta força de emenda constitucional.

Quanto à RMA, ponto principal deste estudo, verificou-se importantes marcos na construção do seu espaço em dois momentos: enquanto Território Federal e após a Estadualização. O primeiro momento representa o período de intensa migração, justificado pela necessidade de proteger a fronteira e pela vinda de grandes empreendimentos para a região (principalmente os voltados para exploração mineral), bem como iniciou a ser construído o eixo Macapá-Santana; e o segundo momento, além do acentuado crescimento populacional incentivado principalmente pela figura do novo ente federativo, é marcado pela consolidação do eixo Macapá-Santana, figurando como os dois principais municípios do estado. Por consequência, há a apresentação de uma série de problemáticas urbanas sociais, atribuídas em particular pela macrocefalia urbana.

Com base na análise dos três processos intrínsecos à RMs abordados na primeira seção (urbanização, conurbação e metropolização), destacou-se que a RMA não apresenta características relacionadas a uma RM. Porém, por apresentar, ainda que bastante incipientes, processos de urbanização, conurbação e metropolização, esta pode ser considerada uma região em metropolização, a qual requer novas leituras. Reiteramos que é necessário diferenciar as RMs no Brasil, para que não caiamos no erro de utilizar como únicos parâmetros de RMs os encontrados em regiões com áreas mais industrializadas e com maior densidade demográfica.

Conforme discutido ao longo do trabalho, por não representar o reconhecimento de uma área metropolitana (o termo “área metropolitana” está muito mais relacionado aos processos de metropolização consolidados do que “região metropolitana”), buscou-se analisar como de fato ocorreu a institucionalização da RMA (este termo, sim, mais relacionado ao processo de institucionalização, diferentemente do termo “área metropolitana”). Configuraram-se, na construção documental da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá para a institucionalização da RMA em 2003, pouco referenciadas as condições metropolitanas e os benefícios que um planejamento integrado poderia agregar; nesta seara, depreende-se que a Lei 021/2013 visa muito mais atender ao “direito” adquirido com a CF/88. A exemplo disso,

verificamos que a referida Lei nada versa sobre organização, serviços, competência e como deve ser o planejamento para a nova RM instituída.

Assim, a pesquisa concluiu que a inclusão de Mazagão à RMA em 2016 também é resultado de ações políticas, sendo a construção do documento repleta de falhas formais e de conteúdo (no requerimento inicial sequer há justificativa para a inclusão do município). Controversamente, mesmo diante destes equívocos, o documento é aprovado, ampliando a RMA através da Lei 095/2016.

Quanto à regulamentação da RMA, foram necessários 15 anos até sua concretização. Na prática, os prazos estabelecidos para a criação da Assembleia Metropolitana e para o Conselho Participativo Metropolitano (31 de dezembro de 2018) há muito se esgotaram. Apesar de diversas matérias do Portal do Governo Estadual revigorarem obra e projetos para a RMA, esta, a exemplo de diversas de outras, é mais um reflexo de RMs que existem apenas no papel, enquanto atos acrescidos de ações políticas e subtraídos de ações que verdadeiramente valorizem as relações complementares de um conjunto.

Ademais, embora nítida a relação de complementaridade principalmente entre Macapá e Santana e a noção de que cada vez mais estas representam unidades territoriais integradas, verificou-se que existem desafios que se sobrepõem a estes fatores. São estes:

- Ausência de mecanismos para implantação de políticas públicas integradas, sendo a Lei Estadual 112/2018 o único documento que prevê este mecanismo (ainda que simploriamente) e que, até o momento, não apresentou ações concretas. Cabe reiterar que a referida Lei sequer teve seus prazos cumpridos;

- Ausência de um órgão gestor a nível regional para tratar do assunto, uma vez que a Assembleia Metropolitana e o Conselho Participativo Metropolitano existem apenas no papel. As funções destas duas personalidades seriam vitais para a criação de um corpo técnico especializado na temática, uma vez que a Lei Estadual 112/2018 prevê a composição de ambos (Assembleia Metropolitana e o Conselho Participativo Metropolitano) por agentes de diversas entidades relacionadas à construção do espaço urbano;

- Dificuldade de enxergar as espacialidades cada vez mais articuladas entre os municípios membros, os quais exigem ações integradas em nível supramunicipal. Como o modelo das cidades de Macapá e Santana, as quais, além da conurbação avançada (Rodovia Duca Serra e Juscelino Kubitscheck), apresentam uma forte

relação de complementaridade através das infraestruturas localizadas em cada uma. Entretanto, seus planos diretores não mencionam a integração da RMA;

- Relação de competitividade acima da cooperação entre os municípios membro da RMA. O viés político parece se sobressair sobre o interesse público. No estado do Amapá, as cooperações se dão apenas em sua maioria na escala vertical (município, governo estadual e governo federal) e raramente em escala horizontal (entre municípios);

- Ilusão dos agentes públicos sobre o planejamento integrado ser uma consequência natural da institucionalização da RMA. Talvez por desconhecimento da necessidade de articulações que tal planejamento requereria ou apenas por falta de comprometimento dos agentes públicos, o que percebemos é que de fato este planejamento ficou ao acaso.

Após estas reflexões, é válido resgatar as perguntas norteadoras propostas para esta dissertação. Quanto à primeira questão, **“Como se comportou o uso do território da RMA quanto às suas dinâmicas territoriais?”**, ressalta-se que o território hoje compreendido pela RMA corresponde a uma série de construções e reconstruções que ocorrem desde a época em que ainda era Território Federal, passando pela estadualização e, por fim, chegando a sua institucionalização em 2003. Apesar destes comportamentos não evidenciarem uma RM consolidada e/ou que merecia reconhecimento, o mesmo já apresenta dinâmicas que requerem um novo olhar e novas ações, uma vez que as ações já praticadas não são suficientes para esta nova realidade.

No que tange à segunda questão, **“Como se comportou o uso do território da RMA quanto aos seus desafios sociais urbanos enfrentados pela sua construção institucionalizada?”**, compreende-se que a construção institucionalizada da RMA se apresenta de três formas: desconexa, descontínua e desarticulada. Desconexa porque, mesmo apresentando relações de complementariedades, as ações ocorrem de forma separadas; desarticuladas em razão da ausência de qualquer planejamento integrado para a região, afastando o conceito de unidade que a RMA deveria ter; descontínua em virtude do fato de as ações corresponderem a ações isoladas, as quais não visam um bem comum: a eficiência da RMA em seu desenvolvimento regional.

Portanto, confirma-se a hipótese levantada inicialmente neste trabalho: passados 15 anos da criação da RMA, há a ausência de construções conjuntas e

complementares na sua espacialidade e institucionalidade. Reafirma-se que, embora a RMA não constitua uma região metropolitana consolidada, é necessário dedicar importância a esta condição urbano-metropolitana em construção, tendo em vista que as problemáticas urbano-sociais, ocasionadas por esta ausência de construções conjuntas e complementares, também estão sendo “construídas”.

Em síntese, as conclusões da investigação estão situadas no quadro a seguir:

Quadro 4: Quadro-resumo considerações

Assunto	Considerações
Polissemia de termos	Constatou-se que há uma banalização de conceitos, resultando na instituição de muitas regiões metropolitanas que pouco ou nada tem de metropolitano.
A presença da metrópole	Regiões metropolitanas não estão condicionadas à presença de uma metrópole; esta representa um estágio avançado da metropolização (conformação do espaço), além de possuir um conceito versátil, mutável e inconstante.
Instituição e espacialização	Há um descompasso entre a instituição e espacialização de RMs em virtude da ausência de critérios técnicos na instituição (não há estudo para reconhecer uma espacialidade metropolitana).
O papel do Estatuto da Metrópole	O Estatuto da Metrópole não põe fim à “metropolização de papel” pois não revoga leis que instituíram regiões metropolitanas não metropolitanas, mas estabelece estudos mais técnicos para novas RMs, inibindo a criação de novas.
Construção da condição urbano-metropolitana amapaense	Encontra-se dois períodos importantes na sua construção: a) Território Federal do Amapá (1943-1987) com a transferência da capital para Macapá (1944) e a infraestrutura e movimento migratório em virtude da atividade industrial (ICOMI); b) Estadualização (1988) maior autonomia das suas decisões políticas, administrativas e de gestão do seu espaço.

Região em Metropolização Amapaense	Constatou-se que não há uma Região Metropolitana Amapaense, mas sim uma Região em Metropolização Amapaense que, tendo seu “start” em 2003, carece de novas leituras e análises.
Políticas Públicas para a RMA	Passados 15 anos desde sua instituição, constatou-se que pouco se avançou nas políticas públicas voltadas para a RMA. Os próprios prazos estabelecidos pela lei que a regulamenta (112/2018) não foram cumpridos.
Construção Institucionalizada da RMA	<p>Comporta-se de 3 formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desconexa: Apesar de haver relações de complementariedade entre os municípios membros as ações ainda ocorrem de forma isoladas; b) Desarticuladas: Ausência de planejamento integrado afastando o conceito de unidade que a RMA requer; c) Descontínua: As ações além de isoladas também são pontuais e intervaladas (longos).

Fonte: Elaborado pelo autor.

REFERÊNCIAS

ALAP. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Projeto de Lei Complementar nº 0003/01** (Inteiro teor). 2003. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=17537.

Acesso em: 14 ago. 2019.

ALAP. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Projeto de Lei Complementar nº 0003/15** (Inteiro teor). 2016. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=60716.

Acesso em: 14 ago. 2019.

ALAP. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Projeto de Lei Complementar nº 0002/18** (Inteiro teor). 2018. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=88094.

Acesso em: 14 ago. 2019.

AMAPÁ. **Lei Complementar Nº 112/2018**, de 26 de março de 2018. Dispõe sobre a regulamentação da Região Metropolitana de Macapá. Disponível em:

http://www.al.ap.gov.br/ver_texto.php?iddocumento=88094. Acesso em: 14 ago. 2019.

AMARAL, M. D. B. **Dinâmicas econômicas e transformações espaciais: a metrópole de Belém e as cidades médias da Amazônia Oriental – Marabá (PA) e Macapá (AP)**. 2010. 347 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AMORIM, J. P. A. **Organização espacial da sub-região de Macapá, na Amazônia Setentrional Amapaense (1990-2015)**. 2016. 145 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.

ANDRADE, L. T.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H. M. A. O. **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

BELTRÃO, L. J. S.; PORTO, J. R. A forma e a função urbana de cidades médias na Amazônia: os casos de Macapá e Santana (AP). *In*: TRINDADE JR. *et al.* (Orgs.).

Pequenas e médias cidades na Amazônia. Belém: FASE/COMOVA, p. 243-264. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei n. 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm.

Acesso em: 21 out. 2019.

CARMO, S. C. B. **Câmara e agenda 21 regional para uma rede de cidades sustentáveis**: a região metropolitana da baixada santista. 2004. 335 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CASTELLO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Eds.). **Territórios metropolitanos, políticas municipais**. Brasília: Ipea, p. 115-154 2013.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **4º Ciclo do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos**. Relatório Número 201701722. Mazagão, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10440.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2020.

COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. In: COSTA, M. A (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, p. 181-204, 2016.

COSTA, P. M. C. **Na ilharga da fortaleza, logo ali na beira, lá tem o regatão**: os significados dos regatões na vida do Amapá – 1945 a 1970. Belém: Editora Açai, 2008.

CORDEIRO, E. C. Institucionalização metropolitana como trunfo e estratégia política: uma compreensão a partir da Região Metropolitana da Grande São Luís. In: **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ENANPUR**, 15, 2013. [Anais]. Rio de Janeiro, 2013.

CORDEIRO, E. C. Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”? **Geosp – Espaço e Tempo** (Online), v. 23, n. 1, p. 40-58, abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/141746/152833>. Acesso em: 08 jun. 2019.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DELCOL, R. F. R. **A discrepância entre os índices sobre a região metropolitana de Campinas e a realidade habitacional de Campinas**. 2016. 233 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

DEVAS, N. Metropolitan governance and urban poverty. **Public Administration and Development**, n. 25, p. 351-361, 2005.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S. A. **Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo**. São Paulo: Emplasa, 2011. Disponível em:

http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_RedreUrbanaRegionalizacaoESP_2011.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S. A. **Região Metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Emplasa, 2018. Disponível em: <http://emplasa.sp.gov.br/RMBS>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 122, p. 19-38, 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, p. 21-51, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. F.; BALISKI, P. Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos Cadernos Metrôpole. **Caderno Metrôpoles**. São Paulo, v. 20, n. 43, p. 625-647, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4301>. Acesso em: 03 fev. 2019.

FREITAS, R. Regiões metropolitanas: uma abordagem conceitual. **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, 2009.

GAM – GRUPO DE ÁREAS METROPOLITANAS. Áreas de pesquisa para determinação de áreas metropolitanas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, ano 31, n. 4, p. 53-127, out/dez. 1969.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas**: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. 2007. 391 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GEDDES, P. **Cidades em Evolução**. Tradução: Maria José Ferreira de Castilho. Campinas: Papirus, 1994.

GOMES, T. do V.; CARDOSO, A. C. D.; COELHO, H. S.; OLIVEIRA, K. D. Santarém (PA): um caso de espaço metropolitano sob múltiplas determinações. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, v. 19, n. 40, p. 891-918, 2017. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/407/original/4009.pdf?1513013701>. Acesso em: 04 jul. 2019.

GOUVÊA, R. G. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões Metropolitanas 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: http://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_regioes_metropolitanas.pdf. Acesso em: 21 out. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios com data de referência em 1º de julho de 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101609.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Livro 6, v. 2. Brasília, 2010.

IPEA; IBGE; NESUR - Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional. **Pesquisas: Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, v. 1-2, 1999.

LENCIONI, S. Reconhecendo metrópoles: território e sociedade. *In: MetrÓpole: Governo, sociedade e território*. SILVA, C. A.; D. G. FREIRE; OLIVEIRA, F. J. G. de. (Orgs.). Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATOS FILHO, J. R. **Modo de vida e o manejo de açaiçais nas várzeas do rio Mazagão, município de Mazagão-AP**. 2016. 108 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES; IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano; FASE. **Relatório de Atividade 4: Vulnerabilidade Socioambiental das Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Rio de Janeiro, 2009.

OLIVEIRA, A. F. MetrÓpoles e metropolização no Brasil: o caso de Goiânia. **Sociedade e Cultura**, v. 16, n. 1, p. 153-167, 2013.

OLIVEIRA, J. A; SCHOR, T. Manaus: Transformações e permanências, do forte à metrópole regional. *In*: CASTRO, E. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

PENA, R. F. A. "**O que é Megalópole?**". Brasil Escola, 2018. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-megalopole.htm>. Acesso em: 08 jan. 2020.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília, 2014.

PORTO, J. L. R. Os Territórios Federais e a sua evolução no Brasil. **Presença (Porto Velho)**, n. 16, 2000.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). 2002. 206 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

PORTO, J. L. R. **Aspectos da ação do estado na fronteira amazônica**: A experiência do Território Federal/Estado do Amapá. Série Percepções do Amapá, v. 2. Macapá: Jadson Porto, 2005a.

PORTO, J. L. R. Transformações espaciais e institucionais do Amapá: Conflitos e Perspectivas. *In*: **X Encontro de Geógrafos da América Latina**, 2005, São Paulo. [Anais]. Por uma geografia latino-americana: do labirinto da solidão ao espaço da solidariedade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005b. v. 1. p. 11987-12009.

PORTO, J. L. R. **(Re)construções amapaenses**: 60 anos de transformações espaciais. Série Percepções do Amapá, v. 4. Macapá: Jadson Porto, 2006.

PORTO, J. L. R. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943 a 2000). 2. ed. Macapá: Edição do autor, 2007.

PORTO, J. L. R. A construção da condição fronteira do oeste amapaense (1947-2014). **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, p. 145, 2014.

PORTO, J. L. R. A construção da condição urbano-metropolitana amapaense. **Acta Geografia**, v. 12, p. 145-159, 2018.

PORTO, J. L. R.; SANTOS, E. R. C.; CASTRO, M. L.; MARTINS, C. R. N.; FURLAN, L. A. Interações espaciais em uma cidade média no meio do mundo: o caso de Macapá (AP). **Somanlu - Revista de Estudos Amazônicos**, Manaus, v. 8, n. 1, p. 9-34, jan./jun. 2008.

PORTO, J. L. R.; THEIS, I. M. Circuitos da Economia na fronteira amapaense: um híbrido de subsistemas para a sua reorganização espacial. **Labor & Engenho**, v. 9, n. 2, p.101-114, abr./jun. 2015.

PORTO, J. L. R.; AMORIN, J. P. A.; SILVA, C. O.; MORAES, L.C. A condição urbano-metropolitana amapaense: ensaios territoriais. *In: Las ciudades entre miradas diversas*. VALERO MARTINEZ, M.; SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R. (Orgs.). 1. ed. Macapá: EDUNIFAP, 2019. p. 239.

RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. *In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). Hierarquização e diferenciação dos espaços urbanos. **Coleção Conjuntura Urbana**. v. 1. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **IBEU**: Índice de Bem-Estar Urbano. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q.; SILVA, E. T.; RODRIGUES, J. M. Metrôpoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 171-201, 2011.

RODRIGUEZ-ACOSTA, C. A.; ROSENBAUM, A. Local Government and the governance of metropolitan areas in Latin America. **Public Administration and Development**. v. 25, p. 295-306, 2005.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M. **Gobernar las metrópolis**. Washington: Interamerican Development Bank, 2005.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28. São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p.

SANTOS, E. R. C. **Amazônia Setentrional Amapaense**: do “mundo” das águas às florestas protegidas. 2012. 277 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2012.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, M. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução: Myrna T. Rego Viana. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, R. V. O aglomerado urbano Macapá-Santana: a cidade média da Amazônia setentrional amapaense. *In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana: Perspectivas e Abordagens da Geografia Urbana no século XXI*, 14, 2015. [Anais]. Fortaleza, 2015.

SANTOS, T. V. dos. Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 865-890, 2017. Disponível em: <http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/406/original/4008.pdf?1513012657>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SILVA, E. A. C. **Quando a terra avança como mercadoria**: regularização fundiária e a expansão urbana na cidade de Macapá – Amapá. 2017. 195 p. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVA, E. T. Organização socioterritorial e mobilidade residencial na RM do Rio de Janeiro. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 12, n. 23, jan/jun., 2010.

SILVA, S. C. O. **Orlas fluviais das cidades de Macapá e Santana**: análise da dinâmica urbana. 2017. 143 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2017.

SILVA, S. C. O.; TOSTES, J. A.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento local integrado na Região Metropolitana de Macapá, Santana e Mazagão na Amazônia. *In: Congresso Luso-Brasileiro de Planejamento Urbano Regional – PLURIS*, 7, 2016. [Anais]. Maceió: UFAL, v. 1, p. 138-157, 2016.

SOARES, P. R. Região Metropolitana ou Aglomeração urbana? O debate no Rio Grande do Sul. *In: Emetropolis* – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos Regionais. n. 15, dez., 2013. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/015/original/emetropolis_n15.pdf?1447896356. Acesso em: 23 ago. 2018.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, v. 59, p. 137-159, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000200007>. Acesso em: 04 dez. 2019.

SOUZA, A. C. M. **Análise do planejamento urbano de um espaço em transformação**: as cidades de Macapá e Santana na perspectiva do desenvolvimento local. 2014. 120 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2014.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos MetrÓpoles**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009.

TOSTES, J. A. **Além da linha do horizonte**. João Pessoa: Sal da Terra, 2012.

TOSTES, J. A. Formação institucional e desenvolvimento regional no estado do amapá. *In: Formação institucional da Amazônia*. Belém: Coleção Formação Regional da Amazônia, 2014.

TOSTES, J. A.; SOUZA, A. C. M.; FERREIRA, J. F. C. O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil). *In: PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, Macapá, v. 8, n. 2, p. 149-167, jul./dez. 2015.

TOSTES, J. A.; TAVARES, A. P. C. Parque ecológico urbano para a área do exército em Macapá/AP. *In: Cidades Verdes*, v. 4, n. 10, p. 66-80, 2016. Disponível em: <http://pdfs.semanticscholar.org/a253/38630fd532e05deb37abf33e65ac63f75ee1.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

WEISER, A. A.; TOSTES, J. A. Transformações espaciais entre as cidades de Macapá e Santana (AP): o caso das rodovias Duca Serra e Juscelino Kubitschek. *In: Semana de Arquitetura e Urbanismo (SAU)*, 7, 2019. [Anais]. Macapá: UNIFAP, 2019.