

**REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMAZÔNIA: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS/AM****METROPOLITAN GOVERNANCE IN BRAZILIAN AMAZON: SOME CONSIDERATIONS ABOUT MANAUS'S METROPOLITAN AREA**

Mauro Sergio Pinheiro dos Santos de Souza <sup>1</sup>

**RESUMO**

O trabalho desenvolvido tem por escopo trazer reflexões sobre governança territorial no contexto amazônico, tendo por estudo de caso a Região Metropolitana de Manaus, no estado do Amazonas, no Brasil. As relações entre governo e sociedade civil suscitaram problematizações, desde a década de 1970. Com a complexidade cada vez maior de uma sociedade em rede, estabelecem-se novos parâmetros para se repensar a relação entre governo e sociedade, apontando-se na literatura uma mudança da perspectiva de governo para outra de governança. Engendram-se novas práticas, mais democráticas, que envolvem a participação cidadã nos governos. Nesse contexto emerge a noção de governança ancorada no território, o que implicaria em analisar a governança em diversificados contextos espaciais. Balizado nessa problemática, investiga-se a institucionalização da Região Metropolitana de Manaus como exemplo de práticas de governança territorial que se operam no território, enfatizando-se a particularidade desse arranjo se constituir na Amazônia brasileira. Utiliza-se como metodologia fontes institucionais e a revisão da bibliografia sobre a Região Metropolitana de Manaus. Aponta-se para a necessidade de se repensar as regiões metropolitanas enquanto arranjo político-institucional no contexto democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** REGIÃO METROPOLITANA; GOVERNANÇA; AMAZÔNIA; MANAUS.

**ABSTRACT**

The aim of this study is to think over on territorial governance in the Amazon context, as case study of the Metropolitan Area of Manaus, in the state of Amazonas, in Brazil. The relations between government and civil society have raised questions since the 1970s. With the increasing complexity of a network society, new parameters are established to rethink the relationship between government and society, pointing to a change in the literature, from a government perspective to a governance perspective. More democratic practices are engendered that involve citizen participation in governments. In this context, the notion of governance anchored in the territory emerges, which would imply analyzing governance in diverse spatial contexts. Based on this issue, we investigate the institutionalization of the Metropolitan Area of Manaus as an example of territorial governance practices that operate in the territory, emphasizing the particularity of this arrangement being constituted in the Brazilian Amazon. Institutional sources and bibliography review on the Metropolitan Area of Manaus are used as methodology. It points to the need to rethink metropolitan areas as a political-institutional arrangement in the democratic context in Brazil.

**KEYWORDS:** METROPOLITAN AREA; GOVERNANCE; AMAZON; MANAUS.

<sup>1</sup>Doutorando, Departamento de Geografia/Instituto de Geociências/Universidade Federal Fluminense.

[maurospss@gmail.com](mailto:maurospss@gmail.com) ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9492-6135>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo trazer reflexões sobre a problemática da governança territorial no contexto amazônico, tendo por objeto a Região Metropolitana de Manaus, no estado do Amazonas. A criação das primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras foi definida pelo Governo Federal em 1973 como uma nova regionalização que visava conferir às grandes aglomerações urbanas brasileiras mecanismos que enfrentassem seus problemas em comum, ainda que essa institucionalização se desse de “cima para baixo”, no contexto do governo dos militares.

Criaram-se, então, oito regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; à época, eram as aglomerações urbanas mais populosas do país. A Lei Complementar nº14, de 8 de junho de 1973, que estabeleceu as regiões metropolitanas, indicava, em seu artigo 5º, que seria necessária a unificação da execução dos serviços comuns aos municípios integrantes da RM, em especial no que se refere ao planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transporte, dentre outros.

O artigo 6º da referida lei conferia prioridade aos municípios que compunham regiões metropolitanas para a obtenção de recursos federais e estaduais. Segundo Nogueira (2011), o estabelecimento dessa sistemática permitia o controle político sobre a região metropolitana, criando uma relação de dependência, compreensível num regime autoritário, em função da centralização excessiva.

A redemocratização do país, no entanto, trouxe mudanças ao processo de criação de regiões metropolitanas. A Constituição de 1988, num movimento de descentralização, em seu § 3º do artigo 25, delegou aos Estados a tarefa de 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. Tratar-se-ia de uma “nova tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana” (RIBEIRO, 2012).

Segundo Nogueira (2011), foram criadas 17 novas regiões metropolitanas após a promulgação da Carta Magna de 1988, por decisão das Assembleias Legislativas, inclusive fora das capitais dos estados. Para o autor, a proliferação dessas regiões decorreu de alguns fatores: manutenção dos financiamentos públicos do governo federal voltado exclusivamente para essas regiões; a necessidade de adequar grandes concentrações populacionais e a satisfação das demandas sociais, que não se circunscrevem aos limites político-administrativos, além do fenômeno eleitoral que envolve grandes concentrações; a possibilidade de atuação dos governadores nessas áreas; e, por fim, o controle dos governadores sobre as Assembleias Estaduais.

Nessa mesma linha aponta Davidovich (2004), para quem a multiplicação das RMs está vinculada ao fortalecimento do Executivo estadual; vantagens de escala na captação de recursos da União; e, também, a expectativa de obter linhas de financiamento a partir de excedentes de fonte estadual e/ou federal. Faz-se necessário mencionar que atualmente o país possui 74 regiões metropolitanas, em quase todos os estados do Brasil, sendo exceções o Acre e o Mato Grosso do Sul. Na Amazônia legal, além da Região Metropolitana de Manaus, há as RMs de Belém (PA), Santarém (PA), Macapá (AP), Porto Velho (RO), Capital (RR), Central (RR), Sul do Estado (RR), Gurupi (TO), Palmas (TO), Grande São Luís (MA), Sudoeste Maranhense (MA) e Cuiabá (MT).

Assim, a criação da Região Metropolitana de Manaus ocorreu em 2007 no bojo de mudanças de perspectivas para o estado do Amazonas, de forma geral, e para a capital manauara e os municípios do entorno, em particular. Múltiplos fatores concorreram para essa institucionalização e conhecer esses elementos nos serve para repensar sobre a relevância desse arranjo político-administrativo numa perspectiva de governança territorial em contextos democráticos. A metodologia utilizada consiste, inicialmente, na revisão da literatura sobre governança territorial, além de incorporarmos alguns estudos desenvolvidos sobre a Região Metropolitana de Manaus. Em acréscimo, utilizamos fontes institucionais acerca da RM de Manaus que nos servirão para melhor compreensão do objeto de análise.

Assim, o trabalho foi estruturado para, a partir de uma aproximação inicial com a formação da região metropolitana, revisitar a literatura sobre governança territorial e, com base nesse arcabouço teórico, refletir sobre as implicações dessa abordagem para se problematizar o arranjo político-administrativo institucionalizado. Trata-se de uma pesquisa em desenvolvimento em que se busca suscitar discussões sobre a pertinência dos espaços políticos e suas imbricações no território. Por fim, apontamos a complexidade da temática e as possíveis perspectivas de se analisar uma região metropolitana na Amazônia.

### **CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

A Região Metropolitana de Manaus/AM foi instituída pela Lei Complementar estadual Nº52, de 30 de maio de 2007, com alterações subsequentes, e é composta pelos municípios de Manaus, Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves (Figura 1). De acordo com Nogueira (2011), à época de criação da RM de Manaus, o projeto já se encontrava na Assembleia Legislativa, sem que tivessem sido previamente consultados os municípios envolvidos, incluindo Manaus, para a criação da RM. Esse fato transcorreu porque, o então governador do estado, Eduardo Braga, em busca de recursos federais em Brasília, recebeu como resposta que os recursos eram prioritários para as regiões metropolitanas e, nesse caso, Manaus não se enquadrava nessa condição.

Os municípios que integram a RM de Manaus não parecem possuir, *a priori*, problemas comuns às aglomerações urbanas, sobretudo ao se considerar que não há conurbação desses municípios. Ainda assim, cabe-nos indagar se, em face das peculiaridades do contexto amazônico, não se deve problematizar a própria percepção do que seja um problema metropolitano nessa região. Assim, não necessariamente as dificuldades conhecidas nas regiões metropolitanas em outros Estados, sobretudo as capitais do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, servem como parâmetro único para se pensar desafios compartilhados que pressupõem a criação de uma região metropolitana em outras realidades espaciais.

Nesse sentido, à diferença das estradas e vias de interconexão terrestre em municípios em outras regiões metropolitanas, os rios na Amazônia se constituem como um dos principais meios de ligação intermunicipal, característica igualmente existente na RM de Manaus, o que viabiliza a existência de movimentos pendulares, sobretudo dos demais municípios para Manaus (EHNERT, 2012). Assim, não apenas a criação da Ponte Rio Negro que liga a capital ao município de Iranduba é um indício do fenômeno metropolitano (SOUSA, 2013), como também os múltiplos fluxos aquaviários evidenciam essa característica. Mais do que isso, a imensa massa florestal amazônica, que recobre a maior parte dos municípios da RM de Manaus, constitui-se como um dos maiores desafios na gestão metropolitana, uma vez que a manutenção da floresta é condição ímpar para o futuro das próprias cidades amazonenses.

Segundo Cavalcante e colaboradores (2015), à exceção de Manaus, Itacoatiara, Manacapuru e Iranduba, que possuem infraestrutura urbana maior, os demais municípios da RM são constituídos por pequenos núcleos urbanos, marcados pela produção agropecuária que abastece a capital. Além disso, trata-se de municípios com fragilidade econômico-social, com baixa capacidade de geração de renda, facilidade de migração e dependentes dos recursos oriundos do Estado e da União. Essa característica da RM de Manaus não é inédita, pois algumas aglomerações

[...] além de municípios fortemente integrados, agregam municípios com níveis mais fracos de integração a essa dinâmica, trazendo para a unidade institucionalizada municípios praticamente à margem dos processos peculiares do fenômeno urbano do aglomerado. (CUNHA; PEDREIRA, 2008, p. 23).

Não obstante, a criação da RM surge como possível mecanismo orientador para o processo de metropolização. Essa percepção emerge, também, da leitura da lei de criação da RM, uma vez que o prognóstico é de que, no longo prazo, haverá maior integração entre esses municípios. Assim, o estabelecimento da RM teria por finalidade orientar o processo de urbanização, em que, por isso, faz-se necessária a congregação dos municípios que podem ser afetados.

Segundo Becker (2013), as cidades na Amazônia exerceram papel fundamental no controle e ocupação do território, e os surgimentos de núcleos urbanos se deram a partir de “surtos” econômicos. Destaca a autora, por outro lado, a necessidade de um novo padrão de desenvolvimento regional, capaz de melhorar as condições de vida de suas populações e vencer as ameaças à sua sustentabilidade. Nesse sentido, a criação da RM de Manaus pode ser um valioso instrumento para a gestão territorial dessa região amazônica, a fim de satisfazer os imperativos de desenvolvimento atrelados à sustentabilidade.

A criação da Região Metropolitana de Manaus (RMM) emergiu como estratégia que, por um lado, visava a captação de recursos federais para o desenvolvimento territorial e, de outro, corresponder a anseios dos políticos amazonenses em verem a capital manauara como a metrópole mais importante do Norte, em contraste com Belém (LIMA, 2014). Para administrar essa unidade político-administrativa, criou-se o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus, órgão deliberativo que deve congrega diferentes atores institucionais e não institucionais. A composição do órgão, ao reunir atores não institucionais, revela a adoção de novas práticas estatais que tem se empreendido no país, a partir de uma democratização dos espaços políticos de decisão (RODRIGUES, 2011).

A flexibilização do Estado brasileiro desde o fim da década de 1980, a descentralização político-administrativa e a reforma num contexto de mudanças globais, forjadas sobretudo a partir de um novel fortalecimento das teorias liberais da economia na década de 90, resultaram em alterações na forma de conceber o Estado e a relação que se estabelecia com o território. Becker (1983) argumenta que desde a década de 1970 a noção do Estado enquanto poder unidimensional sobre o espaço se enfraquece, em favor de uma interpretação em que, na contemporaneidade, o Estado é “produto de uma relação social, elemento da infraestrutura econômica com características próprias” (p. 6).

Rückert (2005) sustenta que o processo de reforma do Estado corresponde a um processo de reestruturação do território. Para o autor, a “reconceitualização” do território refere-se à reestruturação produtiva e abertura econômica; descentralização territorial, o

que abarcaria, também, a delegação de competência às escalas subnacionais, a fim de se ajustar à competição global. Nesse sentido, a Região Metropolitana, enquanto um arranjo político-institucional, para além de um mero recorte político-administrativo, pode assumir novas características no bojo das mudanças operadas no Estado.

É de se notar, por exemplo, que o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº13.089, de 12 de janeiro de 2015) surge como aparato normativo que visa conferir novas possibilidades aos entes federados, na governança territorial de regiões metropolitanas, estabelecendo diretrizes para essas regiões (SANT'ANA, 2016). Esse marco legal, a despeito de suas virtudes e fraquezas, revela a importância que é conferida à governança interfederativa, ao estabelecer referenciais para esse arranjo político-administrativo.

Segundo Rodrigues e Moscarelli (2015), a gestão territorial compartilhada tem sido foco de múltiplas abordagens e trabalhos nas ciências sociais, em especial devido ao reconhecimento da complexidade dos fenômenos socioeconômicos e ambientais, cujas demandas implicam em maior coordenação de ações em escalas diferentes que a municipal e a estadual. Nesse sentido, deve-se repensar, inclusive, o papel desempenhado pelas RMs, enquanto escala diferenciada, ainda que vinculadas a limites político-administrativos, propiciando uma ressignificação do papel das RMs no contexto de redemocratização do país.

O interesse se volta assim para processos de reescalonamento dos recortes para a decisão e a ação pública, nos quais os papéis dos diferentes recortes político-administrativos têm sido constantemente repensados, funcional e geograficamente (BRENNER, 2004; 2003). Esses processos encerram, enfim, dimensões verticais e horizontais de articulação e de regulação dos espaços políticos (LIMA, 2009, p. 34) em novas “arquiteturas intergovernamentais e interescolares” (SILVA, 2013). (RODRIGUES & MOSCARELLI, 2015, p. 140-141).

Deve-se, então, apontar que a Região Metropolitana de Manaus precisa ser pensada para além de um mero recorte político-administrativo, tornando-a um instrumento que sirva à cooperação dos entes federados no desenvolvimento territorial. Trata-se, sobretudo, da possibilidade de reconfiguração das formas de exercício do poder político numa escala metropolitana, que engendre práticas cooperativas de gestão do território num contexto

federativo e democrático, uma vez que a gestão do território se revela uma construção complexa (RODRIGUES & MOSCARELLI, 2015).

A partir das reconfigurações do exercício do poder é que emerge a ideia da governança, em contraste com o governo. Este se referenciaria às “atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15). Já a governança é um conceito polissêmico e ambíguo (DALLABRIDA et al., 2016; FERRÃO, 2015). De um lado estão os autores que destacam o caráter empresarial do conceito, por ter sua origem nas abordagens que versam sobre governança corporativa; no outro lado estão outras concepções que se referem a formas de governança democrática, compartilhada entre os diferentes atores sociais, institucionais, governamentais e empresariais.

À vista disso, depreende-se que a institucionalização da RM de Manaus, apesar de ter surgido como estratégia política para captação de recursos federais e de recolocar simbolicamente Manaus como a principal cidade na Amazônia, abre novas possibilidades para a gestão do território, a partir de uma perspectiva de governança territorial. A criação deste arranjo político-institucional pressupõe outras responsabilidades que não apenas a captação de recursos, mas constituiria, antes disso, um pacto entre os municípios e as diferentes escalas de poder (estadual e federal), envolvendo os múltiplos atores e agentes sociais e institucionais para o desenvolvimento da região.

### PROCESSOS DE GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As mudanças na forma atuação do Estado e a sua interrelação com a sociedade têm impelido a reflexões sobre a temática do governo e governança, desde a década de 1970. Tais modificações são suscitadas a partir de uma problematização do papel do Estado e de suas instituições, num contexto em que haveria, nos países centrais, um aumento das demandas sociais e uma escassez de recursos e de capacidade de gestão. Nessa conjuntura, exigir-se-iam mudanças das instituições e organizações, assim como no comportamento dos cidadãos (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

Para Piore e Sabel (1984), teóricos regulacionistas citados por Davoudi e outros (2008), a mudança de uma perspectiva de governo para uma de governança é fruto, em parte, das alterações de um sistema fordista de produção e de um estado keynesiano para um pós-fordismo de especialização flexível. Pierre (2000), em acréscimo, entende que as crises fiscais nas democracias ocidentais, com a definição de novas estratégias para produção e distribuição de serviços, atreladas a uma coordenação público-privada, globalização econômica e o crescimento da importância de instituições políticas transnacionais são elementos dessas mudanças operadas pelo Estado.

Rhodes (1996, p. 660), ao discutir a questão da governança, aponta algumas de suas características: interdependência entre organizações, uma vez que a governança seria mais ampla do que o governo, recobrando atores não estatais; contínua interação entre redes de participantes, balizada numa necessidade de intercâmbio de recursos e propósitos compartilhados e negociados; sustentada pelas regras do jogo estabelecidas, negociadas e acordadas pelas redes de participantes. Por último, propõe o autor que se interprete a governança com algum grau de autonomia em relação ao Estado, em que lhe competiria guiar indiretamente e imperfeitamente as redes de participantes.

Stoker (2018 [1998], p. 16) segue linha semelhante a Rhodes e propõe que a governança seja entendida como um rol de instituições e atores que são definidos pelo governo, mas que vão além dele. Além disso, interpreta o autor que a governança aponta uma imprecisão dos limites e responsabilidades no enfrentamento de desafios sociais e econômicos, bem como identifica o poder de dependência envolvido nas relações entre instituições coligadas na ação coletiva. Por fim, sustenta que a governança, além de se referir a redes autônomas e autogovernáveis de atores, comporta a capacidade de realizar coisas sem se apoiar no poder do governo e em sua autoridade; é dizer, o governo se torna capaz de utilizar novas ferramentas e técnicas de dirigir e guiar.

Davoudi e colaboradores (2008) argumentam que a mudança para a governança não conduziu apenas a alterações no governo, mas implicou, também, na disrupção de canais

estabelecidos, redes e alianças pelas quais o governo se ligava aos cidadãos e às empresas. Nesse sentido, o desafio da governança repousaria em como criar novas formas de integração num cenário de desfragmentação, e novas formas de coerência em meio à inconsistência.

Para Esteve (2009), a governança seria um modo novo de se governar, característica de uma sociedade em rede, cada vez mais complexa e diversa, cuja interação abarca uma pluralidade de atores, relações horizontais, participação da sociedade no governo e a “sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados.” (p. 20). Para Davoudi e colaboradores (2008), a governança é a capacidade dos atores públicos e privados de construir consensos organizacionais envolvendo diferentes atores com o escopo de definir objetivos e tarefas comum; concordar na contribuição de cada parceiro para atingir objetivos previamente definidos; e a concordar com uma visão de futuro de seus territórios.

Numa revisão da literatura, Dallabrida (2015) aponta que as múltiplas abordagens que se referem à governança se debruçam sobre três aspectos: noção de governança, propósitos de governança e os desafios da governança. Ao se apoiar na obra de Rosenau e Czempiel (1992), menciona o autor que a noção de governança, em seu sentido mais geral, abrangeria redes auto-organizadas que envolvem conjuntos complexos de organizações, instituições, bem como, atores oriundos dos setores público e privado. Para Kazangicil (2002), referenciado por Dallabrida (2015), tais atores congregariam desde representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, de agentes estatais até os movimentos populares.

Segundo o autor (ibid.), tratar-se-ia a governança de um processo interativo, cujas regras do jogo são definidas pelos participantes. Abrangeriam processos de decisão ou espaços de prestação de conta relativamente horizontais, “num novo modelo de regulação coletiva e de fazer política” (p. 308). Nesse sentido, buscar-se-ia uma nova forma de governar, mais cooperativa, distinta de um modelo mais hierarquizado em que as autoridades estatais exercem poder sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil.

É fundamental que tais processos assentem numa lógica inovadora, partilhada e colaborativa (Ferrão, 2010), numa ideia qualificada de democracia e num maior protagonismo da sociedade civil, respeitando, no entanto, o papel insubstituível do Estado (DALLABRIDA, 2015, p. 308).

No que tange ao propósito da governança, em seu sentido amplo, os processos são mais abrangentes do que os de governo, em que se intenciona integrar objetivos comuns ao conjunto de atores que interagem num determinado meio, definindo-se formas de regulação (DALLABRIDA, 2015). Ao se envolver uma multiplicidade de atores em processos de regulação, há o estímulo de modos de interação social, com o escopo de se alcançar propósitos públicos.

Já que no que toca aos desafios da governança, o autor (2015) menciona a necessidade da legitimidade e do aprofundamento democráticos, numa perspectiva mais cidadã e participativa. Além disso, os laços de cooperação e coordenação vertical e horizontal entre os vários níveis de governo, as múltiplas políticas setoriais e o envolvimento de organizações governamentais e não governamentais, bem como os cidadãos, emergem como desafios à governança.

Novas formas de governança são procuradas, a fim de se contornar problemas relacionados ao puro mercado ou a soluções burocráticas, hierárquicas (JESSOP, 1997). Acrescenta o autor, ao mencionar a obra de Fosler (1992), que a nova configuração estatal decorre de insuficiência de uma agência singular do Estado em dirimir satisfatoriamente uma gama de responsabilidades, o que reclama um novo conjunto de agências que não se limitam à atuação solitária do Estado. Ou seja, tratar-se-ia de uma estratégia de mudança institucional (FOSLER, 1992, apud JESSOP, 1997, p. 11), pressupondo

[...] uma reorientação estratégica do Estado que requer: governança seja um instrumento de performance econômica que combine uma visão estratégica de “cima para baixo” de longo prazo, e uma ação de “baixo para cima”, direcionada pelo mercado, de performance orientada; e, além disso, uma nova geração de inteligência organizacional e novos mecanismos de coordenação organizacional e agência são desenvolvidos com recursos do mercado, mas que também signifique meios de avaliação eficaz da qualidade do desempenho e da prestação de contas (JESSOP, 1997, p. 11, tradução nossa).<sup>2</sup>

A partir da problematização do papel do governo se erige todo um arcabouço teórico que instiga uma nova relação entre governo, sociedade civil e mercado, definida sob a ótica da governança. Desse referencial, a governança passa a ser entendida como territorialmente situada, num contexto em que se reforçam novas competitividades entre regiões. É apoiada nessa percepção que se desenvolve o conceito de governança territorial, uma vez que, conforme aponta Fuini (2013), citando Benko (1996) e Storper (1993), o período atual se caracteriza por um “mosaico global de regiões”, além de haver uma eminente “territorialização” dos sistemas econômicos que impõe à governança uma nova perspectiva.

Assim, para o autor (2014, p. 92), balizado em Colletis (1999), a governança territorial se definiria como processo institucional-organizacional de elaboração de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores que estão próximos geograficamente em caráter provisório e parcial para a resolução de problemas novos. Com isso, essa interrelação comportaria uma articulação entre os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”; e a articulação interescalar entre o local e a global (nacional ou mundial) se daria por meio das mediações realizadas por atores ancorados no território.

Dallabrida e Becker (2003, p. 80) entendem que o exercício da governança territorial transcorre a partir da atuação de diferentes atores e agentes nas instituições e organizações da sociedade civil, pelo que eles designam por “redes de poder socioterritoriais”. Para os

---

<sup>2</sup> Leia-se, no original: “the strategic reorientation of the state requires that (a) governance as an instrument of economic performance must combine a top-down, long-term strategic vision and bottom-up, market driven, performance-oriented action; and (b) a new generation of organizational intelligence and new mechanisms of organizational and agency coordination are developed with can display market features but also offer means of effective performance quality assessment and accountability.” (JESSOP, 1997, p. 11).

autores, as redes se formariam a partir de interesses de diferentes ordens ou interesses corporativos.

O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial. Redes poder socioterritorial é um termo proposto para referir-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento. (DALLABRIDA,2011, p. 2)

Sintetiza Dallabrida (2011) que a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder mais bem distribuída conforme a escala de poder analisada. Por isso, a prática da governança pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro.

Farinós (2008) argumenta que novos modelos de gestão e decisão dos assuntos públicos emergem, apoiados numa visão compartilhada de futuro do território entre todos os níveis e atores envolvidos. A partir daí o conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de gerir o aproveitamento dos recursos possibilitaria uma maior participação social, num grande objetivo coletivo. Nesse contexto é que a governança territorial se torna cada mais importante para alcançar os objetivos políticos do território.

### ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS

A lei de criação da Região Metropolitana de Manaus, Lei Complementar nº52 de 2007, estabeleceu um rol de atividades de interesse comuns, delineou o planejamento e a organização da RM, além de estabelecer a criação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus, órgão com caráter deliberativo, com uma série de atribuições.

Dentre as atribuições, destacamos as seguintes: elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Manaus, que conterà as normas e diretrizes, visando seu desenvolvimento econômico e social, incluído os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; preparar e acompanhar a execução dos programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento municipal, estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; organizar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns; coordenar a execução dos programas e projetos de interesse metropolitano ou comum; estabelecer normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle; atualizar os sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Assim, esse conjunto de atividades a ser realizado pelo Conselho orientaria o desenvolvimento de estratégias e a formulação de políticas no desenvolvimento da região metropolitana e de seus diferentes municípios. À vista disso, a composição do Conselho (Figura 1), ao congregar agentes estatais e não estatais, indicaria uma reconfiguração dos espaços deliberativos, ao se fortalecer, num contexto democrático, a participação social em processos decisórios.

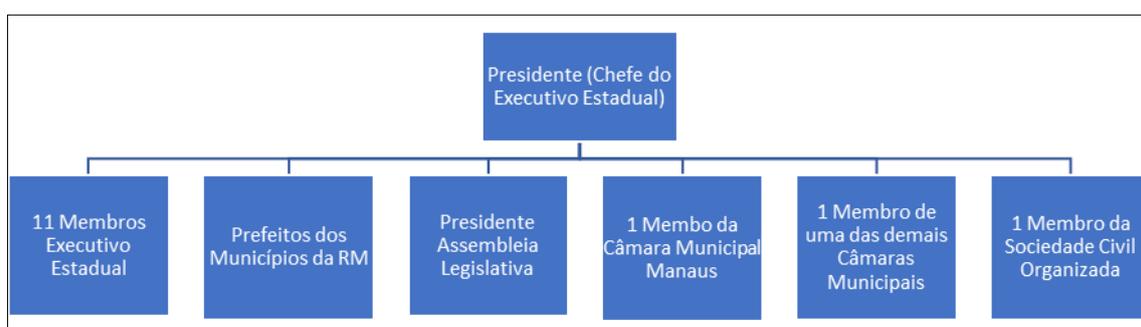


Figura 1. Composição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RM de Manaus

Fonte: Elaborado pelo autor. Lei Complementar Estadual nº52/2007.

Numa perspectiva de governança, algumas críticas devem ser realizadas. A estrutura prevista do Conselho privilegia sobremaneira a representação dos agentes do Estado, com apenas um membro da sociedade civil organizada. Além desse desequilíbrio entre os agentes sociais que se pretendem participantes do Conselho, há uma excessiva representação da capital Manaus em detrimento dos demais municípios da Região Metropolitana.

Esses desequilíbrios enfraquecem o estabelecimento de redes colaborativas entre o poder público, a sociedade civil e o setor empresarial, na consolidação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para a Região Metropolitana. Em especial, a sub-representação da sociedade civil revela uma dissonância das diretrizes estabelecidas no Estatuto de MetrÓpole e no Estatuto das Cidades que reforçam a necessidade de participação e controle social no processo de governança interfederativa.

O Órgão, inicialmente, era vinculado à Secretaria de Governo do Estado do Amazonas. Em 2008, com a Lei Complementar nº60, houve uma reestruturação que criou a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus, assim como criou o Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus. Em 2015, uma nova reestruturação ocorreu e se criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus. Em 2019, com a eleição de um novo governo, a Secretaria foi absorvida pela Secretaria de Infraestrutura. Segundo o Relatório do governo de transição, a justificativa para essa mudança de estrutura tem respaldo na baixa produtividade da Secretaria, além da redução de custos.

Quanto à sua razão de existir, entendemos que a manutenção da SRMM em nível de Secretaria de Estado não se justifica, de modo que esta deve ser repensada e transformada em uma Secretaria Executiva, a ser absorvida por uma nova Secretaria de Estado de Infraestrutura, simplificando assim a estrutura atual da máquina pública e reduzindo custos [...] Para o momento, é forçoso constatar que a atual estrutura de cargos e salários da SRMM é por demais exorbitante quando cotejada às acanhadas atividades ali desempenhadas, fato que se notabiliza até mesmo a partir da redação do próprio relatório de transição elaborado pelo órgão, que traça como única meta para o exercício vindouro a recuperação e revitalização da malha viária urbana de Manaus, que, mesmo se retomada, demandaria menos de 4 meses para conclusão. Impõe-se assim a reestruturação do quadro de funcionários de forma a compatibilizá-lo às reais necessidades. Tal medida, sem bem executada, otimizaria a estrutura da SRMM sem qualquer impacto administrativo real para o desempenho de suas funções, promovendo economia aos cofres do Estado. (p. 181).

Segundo o Relatório, a Secretaria tinha poucos projetos desenvolvidos, com excesso de funcionários comissionados, baixa capacidade técnica e concentração dos serviços na capital. Ainda assim, destaca o Relatório

Futuramente, poder-se-á considerar a reconstituição de uma nova SRMM como Secretaria de Estado, contudo, tão somente após as atividades desenvolvidas por essa nova estrutura se consolidarem, agregando, de fato, políticas e atividades de desenvolvimento metropolitano, como programas, projetos e obras estruturantes, as quais, por sua vez, serão deliberadas por um Conselho de Desenvolvimento que administrará um Fundo Metropolitano, para custear todas essas ações (p. 181).

Depreende-se, então, que a Secretaria aparentemente não atenderia às necessidades de desenvolvimento da Região Metropolitana. Destacamos, em acréscimo, que há ausência de atividades e produtos do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, ou seja, apesar de existir legalmente, esse órgão deliberativo não tem funcionado nem realizado os propósitos que justificaram a sua criação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da redemocratização do país, com a Constituição de 1988, a responsabilidade de institucionalização de Regiões Metropolitanas é delegada aos Estados federados, em contraste com o período militar, excessivamente centralizador que as definia de cima para baixo. Apesar disso, a Região Metropolitana de Manaus, conforme apontou a

literatura, foi criada sem consulta prévia aos municípios envolvidos, ou seja, sem um consenso mínimo para a criação do novo arranjo.

Aponta-se alguns elementos que reforçaram a importância conferida aos governos estaduais na criação das regiões metropolitanas, como a capacidade de captação de recursos do Governo Federal, o fortalecimento do Executivo estadual, dentre outros. Tais elementos também são encontrados no caso da criação da Região Metropolitana de Manaus, em 2007.

Num contexto democrático em que os espaços de decisão são repensados, a literatura aponta para a mudança de uma perspectiva de governo para uma de governança, em que a participação da sociedade civil e de atores não estatais emergem como fatores imprescindíveis no desenvolvimento. Assim, a criação do Conselho de Desenvolvimento da RM de Manaus reforça essa perspectiva, ao prever atores não estatais em sua composição.

No entanto, observa-se que há sobrerrepresentação dos agentes estatais em detrimento dos atores não estatais, além da capital Manaus possuir um peso maior na representatividade em relação aos demais municípios. A ausência de atividades ligadas tanto ao Conselho quanto à Secretaria ao qual estava vinculado justificaram a reestruturação da Secretaria, que foi absorvida numa nova estrutura, em 2019. Dessa forma, aponta-se para a necessidade de se fortalecer esses espaços democráticos de participação social, a fim de que os imperativos da governança sejam alicerce do desenvolvimento sustentável que se almeja para a Região Metropolitana de Manaus.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, B. K. O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil. **Parc. Estrat.**, Brasília: v. 14, n. 28, 2009. p. 33-50.
- BECKER, B. K. **A urbe amazônica: a floresta e a cidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- BECKER, B. K.; COSTA, R. G.; SILVEIRA, C. B. (Orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1983.
- CAVALCANTE, K. V.; FRANCHI, T.; LOPES, R. H. Região metropolitana de Manaus: Características e dilemas do desenvolvimento de uma região metropolitana na Amazônia Ocidental. **Chão Urbano** (Online), v. 4, 2015. p. 1-19.

CUNHA, E. M. P.; PEDREIRA, R. S. (Eds.). **Hierarquização e identificação de espaços urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, Lisboa, n. 215, 2015. p. 304–328.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, 2003. p. 73–97.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, Brasília, 2011. **Anais...** Brasília, 2012.

DALLABRIDA, V. R.; MARCHESAN, J.; ROSSETTO, A. M.; FILIPPIM, E. S. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista GRIFOS** (online), v. 25, n. 40, 2016. p. 43-66.

DAVIDOVICH, F. “A volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004. p. 197-230.

DAVOUDI, S. EVANS, N.; GOVERNA, F.; SANTANGELO, M. Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices. **Boletín de la A.G.E.**, n. 46, 2008. p. 33–52.

ESTEVE, J. M. P. **Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades**. Belo Horizonte: Editora UFJF, 2009.

EHNERT, A R von. **A região metropolitana de Manaus e as migrações pendulares**. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ESTADO DO AMAZONAS. **Relatório de Transição de Governo**. 2019. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/content/uploads/2019/01/Relat%C3%B3rios-de-Transi%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o-Consolidada.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

FARINÓS, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E.** (online), v. 46, 2008. p. 11–32.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A., RUA, J., MARAFON, G. J. e SILVA, A. C. P. (orgs), **Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano rurais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 255-282.

FERRÃO, J. Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos?”. In: **Desafios da Metropolização**, FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, R. C. (orgs.). 1 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015. p. 209-224.

FUINI, L. L. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, n. 28, 2013. p. 86–99.

JESSOP, B. The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital. *In*: JEWSON, N.; MACGREGOR, S. (Ed.). **Transforming cities: Contested governance and new spatial divisions**. Londres: Routledge Library Editions, 1997. p. 28–41.

LIMA, M. C. **Quando o amanhã vem ontem: a institucionalização da Região Metropolitana de Manaus e a indução do processo de metropolização da Amazônia Ocidental**. 2014. 298 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

NOGUEIRA, R. J. B. Política e Território: a invenção de uma região metropolitana. **Percursos** (online), v. 1, n. 11, 2011. p. 175-189.

RODRIGUES, J. N; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução de políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, 2015. p. 139-166.

PIERRE, J. (ED.). **Debating governance**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

RIBEIRO, L. C. DE Q. (ED.). **As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um programa de pesquisa**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, 1996. p. 652–667.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, JAMES N.; CZEMPIEL, ERNEST-OTTO (Ed.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Editora UnB, 2000. p. 11-46.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n. 17, 2005. p. 79-94.

SANT'ANA, M. C. Estatuto da Metrópole: limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da Lei nº. 13.089, de 2015. **Revista de Geografia Meridiano**, n. 5, 2016. p. 93-124.

SOUSA, Isaque dos Santos. **A ponte Rio Negro e a Região Metropolitana de Manaus: adequações no espaço urbano-regional à reprodução do capital**. 2013. 250 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, n. 227–228, 2018. p. 15–24.