

Nota Técnica para Políticas Públicas

Nº 002/2019



Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Manaus: instrumento inadiável



Manaus - Amazonas

Série Notas Técnicas para Políticas Públicas



Este documento foi elaborado pela FVA e aprovado pelo Comitê Editorial do Observatório da Região Metropolitana de Manaus.



Fundação Vitória Amazônica
Rua Estrela D'Alva, 146, Conjunto Morada do Sol, Aleixo.
69060-093 | Manaus - AM - Brasil
Tels.: (92) 3642-4559 / 3302-7262
www.fva.org.br
www.observatoriomm.org.br

A reprodução total ou parcial desta obra é permitida, desde que citada a fonte.



Sumário

1. INTRODUÇÃO	05
2. PDIRMM: ESTRUTURAÇÃO LEGAL E PAPEL DE ALINHAMENTO	07
3. ESTRUTURAÇÃO GERAL DO PDIRMM DE 2009	10
4. RECOMENDAÇÕES PARA O PDUI	14





Foto: Arquivo FVA

1. Introdução

Região Metropolitana de Manaus (RMM), instituída por meio da Lei Complementar nº 52/2007, recebeu arcabouço jurídico-legal regulamentando sua gestão institucional. Em fevereiro de 2008, a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RMM (SRMM) foi criada visando o ordenamento geral da metrópole e, para tanto, foi contratada a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDIRMM), instrumento fundamental para o planejamento inter-federativo da RMM.

O Plano chegou a ser elaborado no ano de 2009, mas até a presente data não foi implementado, divulgado em sua integridade ou revisto após alterações na estrutura de municípios da região metropolitana. Dessa forma, considerando o caráter fundamental e indispensável do referido Plano, esta Nota Técnica para Políticas Públicas discute os pontos fracos e fortes do PDIRMM apresentado à SRMM em 2009, visando sua revisão, aprimoramento e implantação.

Esta análise considera especialmente o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que prevê a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), instrumento que deve substituir o PDI, aprofundando e qualificando o planejamento estratégico metropolitano.





Figura 1. Linha do tempo demonstrativa do arcabouço legal relativo à estruturação direta da Região Metropolitana de Manaus, assim como do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMM. Cabe apontar o caráter de atraso do planejamento urbano frente às iniciativas que originaram a própria RMM. Sendo a Zona Franca a principal propulsora da urbanização mais intensa de Manaus e região, vê-se a institucionalização da RMM 50 anos após a criação da ZFM, e o PDIRMM (instrumento fundamental) começa a ser elaborado após 12 anos, em 2009.

2. PDIRMM: estruturação legal e papel de alinhamento

A Região Metropolitana de Manaus foi institucionalizada em 2007, mas sua atual conformação de municípios só foi concluída em 2009, após seguidas inclusões (Manacapuru, em 2007, e Autazes, Careiro, Manaquiri, Itapiranga e Silves, em 2009). A mesma Lei Complementar que regulamenta a RMM define dois princípios fundamentais que ordenam sua estrutura, a saber:

- Autonomia municipal frente à estrutura de governança da RMM;
- Cogestão entre os poderes públicos municipais e estadual, juntamente com a sociedade civil, na formulação de planos, programas, execução de projetos, obras e serviços.

Tais princípios preveem uma gestão ao mesmo tempo compartilhada e autônoma entre os municípios e o Estado, visando a condução de obras e serviços de interesse comum, assim como a manutenção da integridade social, financeira e da governança da RMM. Esses princípios permitem, porém, uma série de ingerências por parte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus diante da falta de planejamento e de clareza quanto às sinergias e potencialidades dos municípios que compõem a RMM.

Esses princípios também causam ambiguidade ao confrontarem, por um lado, o arbítrio municipal para sua própria administração e, por outro, a cogestão dos municípios frente às questões de interesse comum, tornando indispensável um alinhamento geral das necessidades individuais e coletivas dos entes federativos envolvidos.

Ademais, é importante ressaltar o preceito de estruturação e institucionalização do aparato estatal de forma a atender às necessidades relativas “à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano”.

Sobre os interesses comuns aos entes federados, a Lei Complementar lista uma série de itens que devem ser tratados de forma adicional à gestão municipal individual, como serviços de necessidade básica cuja escala de investimentos e estrutura de operação muitas vezes necessita de planejamento centralizado. Entre eles cabe citar:

- Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana de Manaus, através do PDIRMM;
- Saneamento básico, em suas diversas vertentes como: abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, limpeza urbana e controle de pragas e vetores;
- Mobilidade intermunicipal, incluindo transporte coletivo em seus diversos modais e estruturação de viário adequado às necessidades metropolitanas;
- Proteção dos recursos naturais, hídricos e minerais, de interesse comum, assim como a manutenção e preservação das Unidades de Conservação existentes;
- Cartografia e levantamento de informações sobre a RMM de forma a permitir planejamento e compreensão apropriados da nova realidade metropolitana;
- Promoção da habitação como direito fundamental ao pleno atendimento, por parte do Estado, à liberdade e emancipação cidadã de seus habitantes.

A complexidade relativa a esses processos é acentuada, especialmente se analisarmos a obrigatoriedade, por parte dos municípios da RMM e de seus órgãos setoriais, de compatibilizar planos, programas e projetos relativos às funções públicas e serviços de interesse comum da RMM por meio de planejamento estratégico estruturante na escala da metrópole.

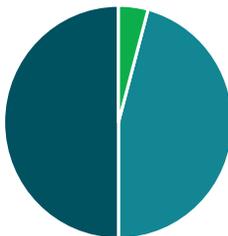
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS (CDSRMM)

As Leis Complementares nº 52/2007 e nº 59/2007 preveem que o Conselho tenha a seguinte estrutura:

- Governador do Estado
- 12 membros do Executivo estadual
- 13 prefeitos dos municípios da RMM
- Presidente da Assembleia Legislativa do Estado
- 1 membro da Câmara Municipal de Manaus
- 1 membro das demais Câmaras Municipais da RMM
- 1 membro da sociedade civil

São atribuições do Conselho:

- Elaborar o PDIRMM, contendo normas e diretrizes para seu desenvolvimento econômico e social;
- Executar programas e projetos de interesse da RMM, buscando unificar serviços comuns;
- Elaborar o Regimento Interno;
- Atualizar base cartográfica metropolitana.

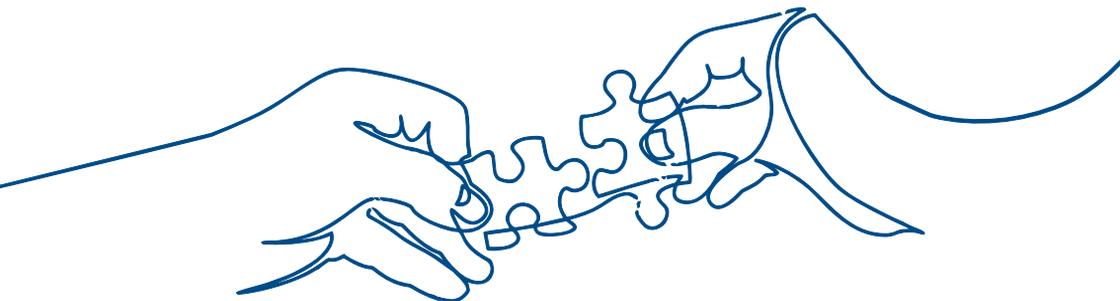


GOVERNO ESTADUAL 50%
GOVERNO MUNICIPAL 47%
SOCIEDADE 3%

Quadro 1. Estrutura geral do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus, atribuições e carências. Observa-se nessa composição um desequilíbrio de forças, com forte presença dos governos estadual e municipais e apenas um assento para a sociedade civil.

Fonte: Fundação Vitória Amazônica

3. Estruturação geral do PDIRMM de 2009



O Plano de Desenvolvimento Integrado da RMM, enquanto instrumento fundamental de alinhamento dos demais planos municipais, foi contratado, como primeira e principal ferramenta da SRMM, no segundo semestre de 2009. A Secretaria contratou serviços do consórcio formado pelas consultorias Vetec/Valente prevendo a elaboração do PDI para planejamento da RMM no período de 2010 a 2020.

Este documento tinha como objetivo “orientar o desenvolvimento integrado e sustentável da RMM (...) considerando a implantação dos empreendimentos industriais e logísticos em sua área de influência, os impactos e as repercussões desta nova realidade sobre o desenvolvimento, concepção de modelo de gestão metropolitana, território e o ambiente metropolitano como um todo”.

Por mais que tenha sido finalizado antes da inclusão de cinco novos municípios na Região Metropolitana de Manaus (Lei Complementar nº 64/2009), fato que o tornou defasado antes de sua validação, o PDIRMM discute e apresenta diversos pontos de interesse quanto à estruturação da RMM. Tendo sido construído com intenções participativas, contou com oficinas, seminários e reuniões temáticas junto a segmentos sociais, ambientais, empresariais, de turismo e institucionais.

Tal como se estrutura, o PDIRMM deveria ter um papel estratégico,

definindo objetivos, metas, estratégias, programas, projetos e ações necessárias para o desenvolvimento de uma metrópole sustentável.

O PDIRMM possui 5 partes, a saber:

- 1** Contextualização dos processos de metropolização de Manaus e da institucionalização da RMM;
- 2** Plano de Desenvolvimento Sustentável e Integrado da RMM, que descreve dinâmicas socioeconômicas, potenciais vetores de estruturação, diretrizes para o uso e ocupação do solo e intervenções no ordenamento territorial metropolitano;
- 3** Plano de Ocupação e Uso do Solo da Margem Direita do Rio Negro, que visa minimizar o impacto da Ponte do Rio Negro.
- 4** Modelo de Gestão para a RMM, idealizado para estruturar a composição do corpo técnico e departamentos da SRMM;
- 5** Banco de Dados com a reunião das informações, análises e leituras realizadas no território metropolitano, mapeadas e sistematizadas para consultas.

Consideradas as particularidades da RMM, com seus oito municípios à época, foram definidas diretrizes e ações para a devida gestão do território metropolitano. O Modelo de Gestão, por sua vez, baseando-se na estruturação interfederativa horizontalizada, propõe uma gestão participativa da RMM.

Não obstante, o PDIRMM frisa a condição “*sui generis*” da metrópole, especialmente em seu papel de vanguarda no cenário econômico e estratégico nacional, agindo como um instrumento de apropriação do território, de seus recursos naturais e humanos. O Plano prevê, ainda, um novo modelo de gestão e de urbanização para as cidades da RMM.



Quadro 2. Organograma do processo de discussão, estruturação e elaboração do PDIRMM, contratado em 2009 pela SRMM e conduzido pelo consórcio Vetec/Valent. Esse processo envolveu a realização de oficinas, seminários e audiências públicas, e objetivou a criação do plano considerando um horizonte de dez anos, de 2010 e 2020.

Fonte: PDIRMM



ZONA FRANCA DE MANAUS E A RMM

Os Projetos de Lei nº 2.918/2015 e nº 6.951/2017 propõem a ampliação da área de abrangência da Zona Franca de Manaus (ZFM) para todos os municípios da RMM. Caso aprovado, o projeto alterará a redação de artigo do Decreto Lei nº 288/1967 que delimita a ZFM, passando de seus atuais 10.000 km² para a totalidade da área da RMM (127.168 km²). Tais intenções se justificam pelo possível acréscimo na arrecadação geral do Estado e na melhor distribuição da receita gerada pelos empregos da ZFM.

A Zona Franca é a maior responsável pela geração de receitas do Amazonas e pela enorme discrepância no desenvolvimento das cidades amazonenses, sendo que Manaus se destaca em serviços, oportunidades e desenvolvimento. A expansão da ZFM passa por um projeto maior e estratégico de articulação e fortalecimento econômico e desenvolvimentista da RMM como um todo, diminuindo a dependência dos municípios do interior de verbas estaduais e da União. Aqui cabem questionamentos acerca da relevância e dos potenciais impactos negativos dessa iniciativa sobre a qualidade de vida urbana amazonense, assim como na conservação da floresta e do ambiente natural.



Figura 2. A ZFM é o principal indutor econômico da RMM e do Amazonas, sendo responsável pela geração de cerca de 500 mil empregos, diretos e indiretos, fazendo do Amazonas o 3º Estado em arrecadação industrial (aprox. R\$ 80 bilhões em 2015). Sua expansão poderá diminuir a discrepância das cidades na metrópole, contudo, o Estado, junto à academia e à sociedade civil, deverá planejar tal expansão.

Foto: Informativo dos Portos

4. Recomendações para o PDUI

Primeiramente, é importante ressaltar que, devido ao Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), uma revisão estrita da legislação que instituiu a RMM precisa ser feita, uma vez que sua estrutura e funcionamento não condiz mais com o marco legal vigente. O Estatuto indica, por exemplo, a criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) como ferramenta de alinhamento metropolitano, instrumento que deve substituir o inoperante PDIRMM.

Assim, a Fundação Vitória Amazônica (FVA), por meio do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM), recomenda:

- A elaboração urgente do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) tendo como base os esforços de planejamento do antigo PDIRMM;
- O PDUI deve necessariamente contemplar os 13 municípios da RMM, bem como as características ambientais, sociais, culturais e econômicas únicas da região amazônica e de Manaus;
- Apesar de o PDUI ter foco nos polos urbanos da metrópole, as áreas rurais da RMM, que representam mais de 99% do território, requerem estratégias, programas e projetos específicos no âmbito da RMM. Especial atenção deve ser dada aos mais de 50% do território da RMM cobertos por Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Assentamentos Agrários;
- Similarmente, o papel estratégico da cidade de Manaus deve ser colocado em perspectiva no planejamento de longo prazo da RMM, de forma a garantir a descentralização do poder político-econômico da capital;
- É necessária a definição de objetivos e metas para o desenvolvimento da RMM tendo em vista marcos legais e acordos internacionais importantes, como a Convenção da Biodiversidade, da qual Manaus é signatária, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, também adotados pelo Brasil.
- O processo de construção do PDUI deve garantir a ampla participação da sociedade, da academia, de órgãos públicos municipais e estaduais, etc. De forma complementar, a gestão da RMM deve buscar maior transparência e participação pública nos processos de tomada de decisão.



**OBSERVATÓRIO
DA REGIÃO
METROPOLITANA**
de Manaus



Rua Estrela d'Alva, 146, Morada do Sol, Aleixo. 69060-093, Manaus/AM.

Tels: (92) 3642-4559 / 3236-3257.

www.fva.org.br

www.observatoriormm.org.br