Nota Técnica para Políticas Públicas

Nº 001/2019

Região Metropolitana de Manaus: contexto, discussão e propostas

OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA de Manaus

FVA FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA

Manaus - Amazonas

Série Notas Técnicas para Políticas Públicas

OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA de Manaus

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

FVA
FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA

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.observatoriormm.org.br

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

Sumário

1. INTRODUÇÃO 05

2. HISTÓRICO 06

3. A REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS 08

a. O Polo Industrial e Manaus 10

b. A cidade na floresta 11

c. Limitações Institucionais 13

d. PDIRMM 14

4. RECOMENDAÇÕES À ESTRUTURAÇÃO E GOVERNANÇA DA RMM 16

MARCO LEGAL VIGENTE 17

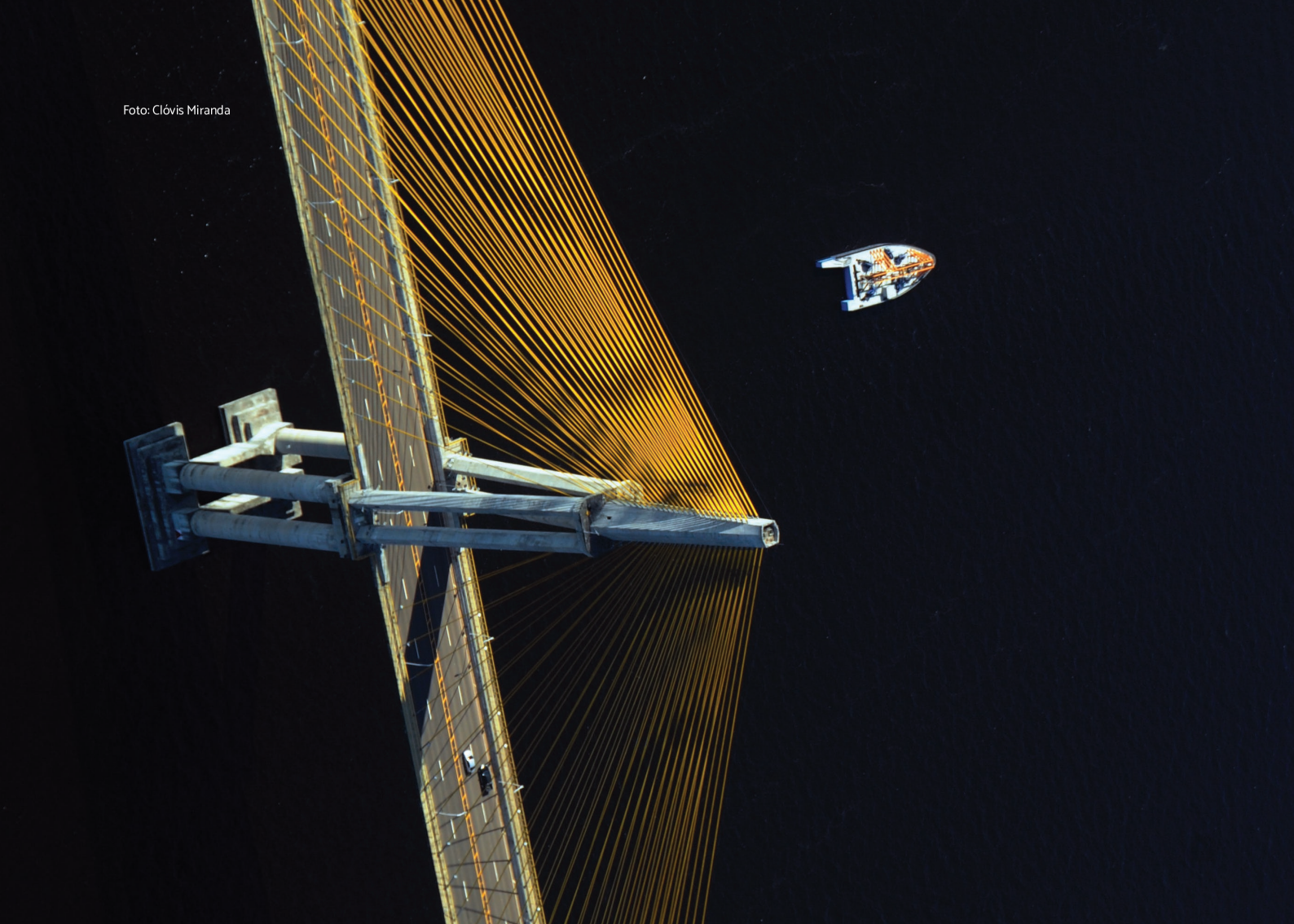


Foto: Clóvis Miranda

1. Introdução

Seguindo uma tendência global, o Brasil vem concentrando sua população de forma crescente em centros urbanos e, apesar das particularidades regionais, Manaus e outras cidades amazônicas não fogem a esse padrão. Hoje, a capital amazonense figura entre as 200 maiores cidades do mundo, sendo que sua Região Metropolitana (RMM) agrega 2,5 milhões de habitantes (63% da população do estado).

A cidade de Manaus possui grande importância geopolítica regional e nacional, influenciando e conduzindo padrões de desenvolvimento para toda a Amazônia Centro-Ocidental. Contudo, assim como pode ser observado em diversas cidades brasileiras, Manaus apresenta problemas críticos,

Figura 1. Bairros como Gilberto Mestrinho perderam mais de 85% de suas florestas desde 1970 em decorrência do crescimento desordenado da mancha urbana. Tal crescimento coloca em risco igarapés urbanos, além de dificultar o planejamento e devido atendimento, por parte do governo, a diversos serviços básicos.

como disparidades socioeconômicas, instabilidades político-administrativas que comprometem planejamentos estratégicos de longo prazo, carência de infraestruturas básicas, vastas áreas ainda com pendências de regularização fundiária e questões relativas à gestão ambiental, rural e urbana do município.

Algumas destas questões ganham peso ainda maior devido à localização geográfica de Manaus, no centro da Amazônia brasileira. O mapeamento e entendimento destas problemáticas são essenciais para que Manaus, junto com sua metrópole, se configure de fato como uma cidade estruturada, moderna, competitiva e humana, de forma a respeitar e valorizar suas características únicas (culturais, sociais e ambientais).

Nesse sentido, a Fundação Vitória Amazônica (FVA) estruturou o Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM) visando promover o debate democrático e qualificado e o planejamento integrado das áreas urbanas e rurais da RMM de forma participativa e inclusiva. Inicialmente, faz-se necessário aprofundarmos o conhecimento relativo às possibilidades reais de desenvolvimento de uma metrópole moderna, verdadeiramente integrada às características únicas da realidade amazônica.

2. Histórico

O primeiro grande movimento de estruturação e urbanização das cidades amazônicas se deu no primeiro Ciclo da Borracha (1890-1920), e Manaus teve papel central nesse processo. Durante a II Guerra Mundial, o ciclo da borracha teve novo impulso, enriquecendo uma vez mais as cidades amazônicas. Em Manaus, a estruturação do centro da cidade e seus bairros mais antigos remonta a essa época.

Após longo período de estagnação, houve a implantação da Zona Franca de Manaus, na década de 70. Seu moderno parque industrial alavancou uma vez mais o desenvolvimento urbano da cidade, baseado em um padrão

modernista e expansivo. A população manauara saltou de 106 mil habitantes em 1930 para 314 mil em 1970, chegando a 2,1 milhões em 2010: um crescimento de mais de 500% em 40 anos (figura 2).

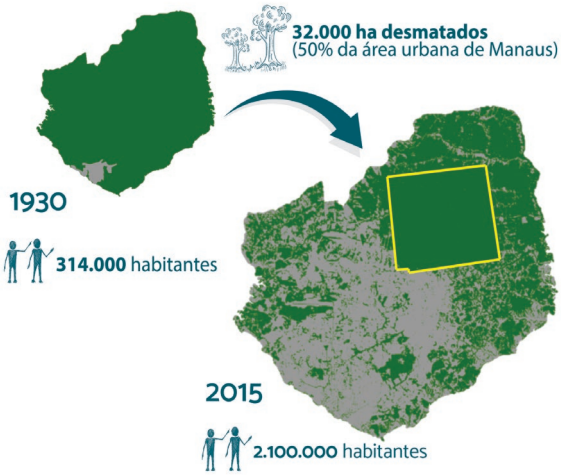


Figura 2. Expansão da mancha urbana do município de Manaus entre os anos de 1930 e 2015. É possível observar que o município era quase inteiramente florestado. Atualmente, a Reserva Florestal Adolpho Ducke (em amarelo) representa a principal mancha preservada da cidade.

Fonte: Fundação Vitória Amazônica

3. A Região Metropolitana de Manaus

A institucionalização da RMM aconteceu em 2007, por meio da Lei Complementar nº 52, "com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum", fortalecendo assim a governança supramunicipal de forma a não apenas descentralizar o PIB da capital, mas também permitir um planejamento estratégico para a região como um todo.

Em sua criação, a RMM contava com sete municípios (figura 3), mas ela adquiriu seu formato atual com 13 municípios no ano de 2009, por meio da Lei Complementar nº 9. São eles: **Autazes, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaquiri, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves**.

Sua vasta extensão territorial, maior que estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina e Pernambuco, torna a área de influência de suas políticas estruturais palco de transformações únicas no contexto amazônico e nacional. Algumas características essenciais da RMM merecem destaque: 1) grande concentração populacional e de renda na capital, uma vez que ela possui 81% da população total e 95% do PIB da RMM; 2) conurbação inexistente entre as sedes municipais e mais de 50% do território protegido por áreas protegidas de relevante importância para a Amazônia; 3) política econômica atualmente centrada na Zona Franca de Manaus e em seus incentivos político-econômicos.

Conforme aponta o "Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas Brasileiras", do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), diversos indicadores denotam a grande discrepância entre a capital e os demais municípios da RMM, a exemplo dos indicadores gerais de Coleta de Lixo, Esgotamento Sanitário, Abastecimento de Água, Distribuição de Energia Elétrica e Alfabetização.

METRÓPOLE DE MANAUS

LC nº 52, de maio 2007

"[...] Com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum", o governo do Amazonas instituiu a Região Metropolitana de Manaus, compreendendo os seguintes municípios: Manaus, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara e Presidente Figueiredo.

LC nº 59, de dezembro de 2007

Inclusão do município de Manacapuru à RMM.

LC nº 64, de abril de 2009

Inclusão dos municípios de Autazes, Careiro, Manaquiri, Itapiranga e Silves.

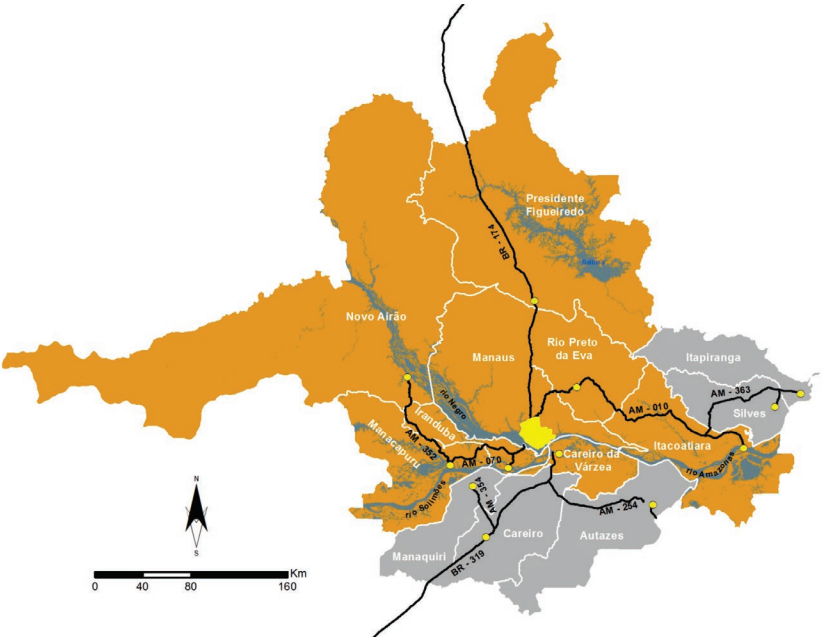
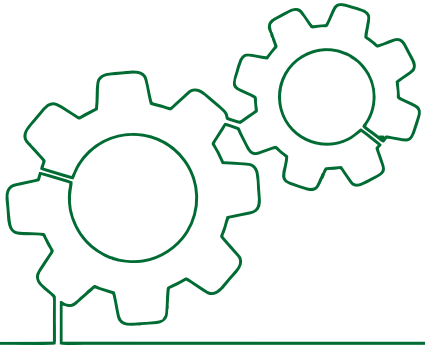


Figura 3. RMM e sua evolução histórica conforme adição de novos municípios. Em laranja, sua conformação até 2007. Os municípios em cinza foram adicionados após 2009.

Fonte: Fundação Vitória Amazônica



a. O Polo Industrial e Manaus

Em relação à economia da RMM, vale ressaltar o papel fundamental do Polo Industrial de Manaus (PIM), principal indutor do crescimento da região nas recentes décadas. Em 2014, a Emenda Constitucional nº 83 prorrogou suas isenções fiscais por mais 50 anos, estendendo sua vigência até 2073. Tal alteração garante não apenas um dos principais fatores que permitem a existência e continuidade de Manaus como polo gerador de riquezas, mas também amplia a necessidade de planejamento urbano condizente com seu entorno.

O PIM se configura como um aglomerado industrial de alto nível tecnológico, pouco ou quase nada dependente de insumos locais. Sua existência foi o principal indutor da ocupação na região e, portanto, deve ser tratada, por meio da Suframa, como aliada na devida condução do desenvolvimento urbano e econômico da RMM.

Nesse contexto, vale destacar dois movimentos estruturantes que poderão definir a futura lógica de ocupação e desenvolvimento da capital amazonense e região. O primeiro consiste nos Projetos de Lei nº 6.951/2017 e nº 2.633/2011, que visam expandir a área de abrangência das isenções fiscais da Zona Franca de Manaus para a totalidade da RMM, tornando todos os municípios da RMM aptos a oferecer benefícios fiscais e tributários às indústrias.

Outro movimento que merece ser analisado e debatido com atenção trata da Nova Matriz Econômica Ambiental do Estado. As práticas econômicas e as novas orientações de desenvolvimento devem valorizar os atributos únicos da sociobiodiversidade regional, enfatizando igualmente o potencial de expansão da Zona Franca.

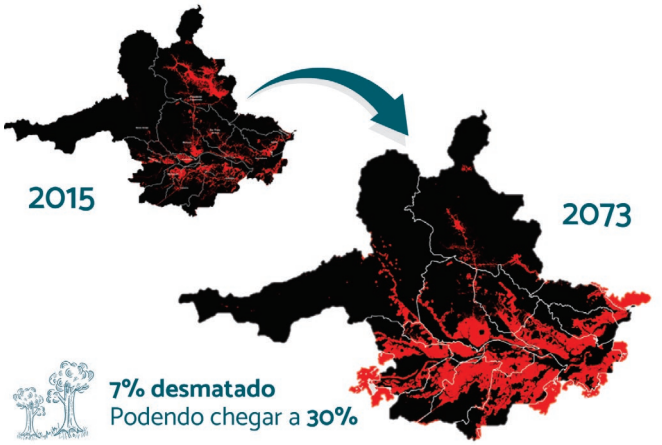


Figura 4. Mapa de desmatamento de 2015 e previsão de desmatamento para 2073. O ano escolhido corresponde ao limite da prorrogação das isenções fiscais para a Zona Franca de Manaus.

Fonte: Fundação Vitória Amazônica

b. A cidade na floresta

Considerando, ainda, sua localização no coração da floresta amazônica é possível almejarmos um desenvolvimento metropolitano exemplar, uma vez que mais de 50% de seu território encontra-se sob proteção ambiental de alguma natureza (de Unidades de Conservação a Terras Indígenas). Ao respeitar a maior diversidade socioambiental do mundo, a RMM pode e deve promover um modelo de desenvolvimento socioeconômico adequado para o alcance da sustentabilidade ambiental e para a emancipação de seu povo.

Ao levar tal realidade em conta, é necessário explicar o papel de vanguarda que, em alguns casos, Manaus exerce enquanto signatária de acordos internacionais. Um deles é a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), tratado internacional mediado pela ONU e assinado em 1992 na Eco-92, fato esse que exige que o município busque ativamente: 1) a conservação da diversidade biológica: 2) o uso sustentável dos recursos naturais e 3) a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso econômico dos conhecimentos tradicionais e recursos genéticos associados.

Outros referenciais importantes que dizem respeito ao desenvolvimento dos municípios da RMM são os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os 17 Objetivos foram acordados na Reunião de Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova Iorque, em 2015, e definem 169 metas para que, em 15 anos, melhores padrões de desenvolvimento sejam alcançados globalmente.

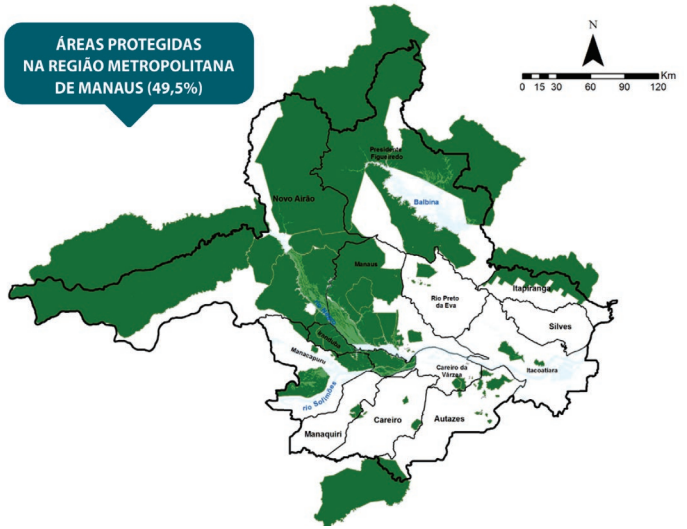


Figura 5. O mapa acima evidencia as Unidades de Conservação e Terras Indígenas compreendidas na RMM. Sua área configura 49,5% de toda a região, impondo, assim, necessidades específicas de gestão territorial.

Fonte: Fundação Vitória Amazônica

c. Limitações institucionais

Fato importante presente na Lei Complementar nº 52/2007, que instituiu a RMM, trata da premissa de que o processo de metropolização deverá preservar os princípios da autonomia municipal e da cogestão entre os poderes públicos estadual e municipais, incluindo ainda a participação da sociedade civil na formulação de planos, programas e execução de projetos, obras e serviços para os quais sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos entes públicos. Tal premissa potencialmente gera problemas de gestão devido à incongruência entre o princípio da autonomia municipal e a necessidade de articulação em nível metropolitano.

Por outro lado, em 2008 foi criada a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RMM (SRMM) – atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento da RMM – que, por ser anterior, não condiz com o Estatuto da Metrópole, decretado em 2015. Além da Secretaria, a Lei Complementar nº 52/2007 instituiu o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (CDSRMM), órgão com grande peso no âmbito da RMM e que é constituído da seguinte forma:

a) Chefe do Executivo estadual (governador) na condição permanente de Presidente;

b) Doze membros do Executivo estadual (alterado pela LC nº 59/2007);

c) Prefeitos dos municípios que compõem a RMM;

d) Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;

e) Um membro da Câmara Municipal de Manaus;

f) Um membro representando as demais Câmaras Municipais componentes da RMM;

g) Um membro da sociedade civil organizada.

Figura 6. Gráfico que demonstra a distribuição dos membros do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (CDSRMM). Aqui é possível ver a importância dada pela Lei nº 52/2007 ao corpo executivo (estadual e municipal), ao passo que a sociedade civil e o legislativo possuem, juntos, apenas 13% das cadeiras do Conselho, fato que enviesa suas orientações por uma perspectiva clara.

d. PDIRMM

Sendo considerada uma nova ferramenta de planejamento territorial, a Lei Complementar nº 52/2007 conferiu à SRMM a condução obrigatória do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDIRMM). Este instrumento passa a normatizar e direcionar todos os planos, programas e projetos dos municípios da RMM.

Como resposta à Lei, o Plano foi contratado pela SRMM em 2009 e foi concluído pouco antes da inclusão final dos cinco municípios na RMM pela Lei Complementar nº 64. Finalizado e apresentado em 2010, o Plano se tornou defasado em pouco tempo, pois além de não compreender parte dos municípios da RMM, não avaliou a *posteriori* os efeitos da ponte Rio Negro, grande vetor de urbanização e degradação ambiental na margem direita do rio Negro.

Embora defasado, o Plano é uma importante ferramenta de ordenamento regional que visa o macroplanejamento da RMM até o ano de 2020. Contudo, nunca foi implementado, servindo hoje de base para novas análises e discussões para a efetiva implantação da RMM. O Plano e sua estrutura, bem como seus prós e contras, são apresentados na Nota Técnica para Políticas

Públicas nº 002/2019 elaborada pela FVA e pelo Observatório da Região Metropolitana de Manaus.

A partir do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), regiões metropolitanas do país passaram a ter que desenvolver o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), instrumento que substitui o antigo PDIRMM.

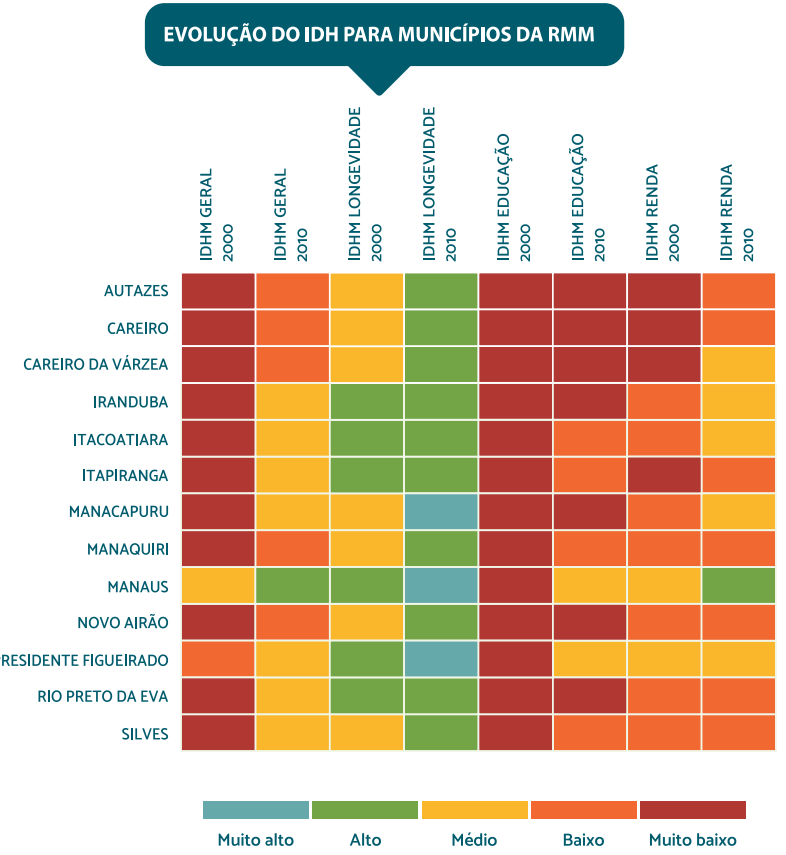


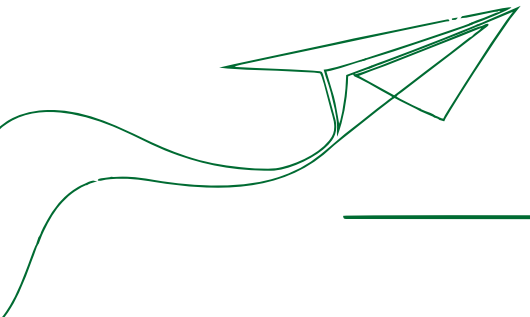
Figura 7. Evolução do Índice de Desenvolvimento Humana (IDH) dos municípios integrantes da RMM entre 2000 e 2010. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento considera as seguintes categorias de Desenvolvimento Humano: Muito Baixo (0,00-0,499), Baixo (0,50- 0,59), Médio (0,60-0,69), Alto (0,70-0,79) e Muito Alto (0,80-1,00).

Fonte: www.pnud.org.br

4. Recomendações à estruturação e governança da RMM

De acordo com o que foi discutido na presente Nota Técnica para Políticas Públicas, o Observatório da Região Metropolitana de Manaus, apoiado em sua rede de parceiros e pesquisadores em temáticas sociais, econômicas, ambientais e urbanas, apresenta as seguintes proposições com a finalidade de subsidiar decisões e aprofundar o debate relativo à RMM:

- Como primeira prioridade, destacamos a necessidade de atualização do marco político-institucional da RMM à luz do Estatuto da Metrópole e demais legislações pertinentes;
- Necessidade de reestruturar o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RMM, uma vez que possui pouca representatividade tanto da sociedade civil quanto do Poder Legislativo. O Conselho deve promover maior diálogo com a sociedade e com as demais esferas do poder público, garantindo assim maior transparência nos processos decisórios.
- Necessidade de implementar mecanismos e ferramentas para maior transparência da gestão e políticas públicas pertinentes à Secretaria Metropolitana da Região de Manaus (SRMM), com a finalidade de aumentar possibilidades de acesso da população a informações básicas sobre sua estrutura, orçamento e funcionamento.
- Necessidade urgente de elaboração de novo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), adequado às novas necessidades e características da RMM.



Marco Legal Vigente

BRASIL

Constituição Federal de 1988, artigos n° 182 e 183

Institui a Política de Desenvolvimento Urbano, especialmente ao indicar o Plano Diretor como instrumento necessário ao planejamento e à expansão urbana; conceitua a função social da devida ocupação do solo urbano; e define a usucapião quando cabível.

Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Discorre acerca da política urbana presente na CF/88 ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Lei nº 11.124/2005

Institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Lei nº 11.445/2007

Institui a Política Nacional de Saneamento Básico.

Lei nº 12.305/2010

Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Lei nº 12.587/2012

Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Lei nº 13.089/2015

Institui o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa.

AMAZONAS

Constituição estadual de 1989

Define atribuições sobre a gestão territorial e urbana, em especial a criação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Lei Complementar nº 52/2007

Institui a Região Metropolitana de Manaus, define princípios e funções metropolitanas de interesse comum, cria o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus e dá outras providências.

Lei Complementar nº 59/2007

Modifica a redação da LC 52/07 ao adicionar o município de Manacapuru à RMM e altera a composição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus

Lei Complementar nº 60/2008

Cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (SRMM) e institui o Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus.

Lei Complementar nº 61/2008

Modifica redação da LC 60/08 e redefine a composição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus.

Lei Complementar nº 64/2009

Modifica a redação da LC 52/07 alterando a composição da RMM e adiciona os municípios de Autazes, Careiro Castanho, Itapiranga, Manaquiri e Silves.

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