

DESENVOLVIMENTO URBANO E QUESTÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA: O CASO PROJETO HABITACIONAL NOVA CIDADE EM MANAUS

**André Luiz Nunes Zogahib (1); João Bosco Lissandro Reis Botelho (2); Adailson
Oliveira Bartolomeu (3); Izabella Alves da Silva Menezes (4)**

- (1) Mestrando em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) / Brasil (zogahib@gmail.com).
- (2) Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA) / Brasil (boscobotelho@gmail.com).
- (3) Mestrando em Arquitetura Sustentável pelo Departamento de Construção Arquitetônica I da Universidade Politécnica da Catalunha (UPC) / Espanha (adailsonb@yahoo.com.br).
- (4) Especialista em Administração Pública pela Escola Superior de Ciências Sociais (ESCS) da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) / Brasil (Izabella_menezes@hotmail.com).

RESUMO

Este artigo objetiva discutir aspectos da construção de moradias urbanas relacionados a questões ambientais, vislumbrando o papel da Gestão Pública. Para tal, analisa-se o caso do Projeto Habitacional Nova Cidade (PHNC), no bairro da Cidade Nova, em Manaus, no Estado do Amazonas, sobre o prisma dos principais ordenamentos legais brasileiros concernentes ao desenvolvimento urbano com ditames que levam à preservação ambiental (Constituição Federal, a Constituição do Estado do Amazonas, o Plano diretor de Manaus e o Código Ambiental do Município de Manaus); e dos princípios legais e doutrinários do planejamento governamental. Dessa forma, ao realizar este

estudo, defende-se que, em grande medida, gestores públicos qualificados podem contribuir para o desenvolvimento social e ambiental.

Palavras-chave: Administração Pública – Urbanização – Ambientalismo – Planejamento.

ABSTRACT

This article aims to discuss the aspects of the urban home construction related to environmental matters, viewing the role of Public Administration. For that end, we analyze the case of the Nova Cidade Habitation Project (PHNC), in the Bairro Cidade Nova, in Manaus, in the state of Amazonas, from the viewpoint of the main Brazilian legal ordinances concerning urban development, with statements that lead to environmental preservation (Federal Constitution, Amazonas State Constitution, the Directing Plan of Manaus, and the Environmental Code of the City of Manaus); and of the legal and doctrinal principles of government planning. Thus, in doing this study, defend that qualified public administrators can largely contribute to social development and environmental causes.

Key Words: Public Administration – Urbanization – Environment – Planning

1 INTRODUÇÃO

“A cidade tem o direito de progredir. Eu tenho o direito de não gostar daquele tipo de progresso. Tenho o direito de ficar decepcionado se não encontro lá, aquilo que eu antes encontrava” (MELO NETO, 1980, p.101).

A acelerada urbanização transforma espaços naturais e interfere no meio ambiente. Tem-se então a importância dos aparatos legais que regulem a expansão urbana para que seus resultados não sejam desastrosos tanto no ecossistema quanto na qualidade de vida das pessoas. Diante da necessidade de crescimento urbano torna-se relevante a discussão dos aspectos da construção de moradias urbanas relacionadas a questões ambientais, em paralelo com o papel da Administração Pública.

Consultando alguns dos principais ordenamentos legais brasileiros no que tange ao desenvolvimento urbano com e a preservação ambiental (Constituição Federal, Constituição do Estado do Amazonas, Código Ambiental do Município de Manaus e o Plano Diretor de Manaus) mais os princípios legais e doutrinários do planejamento governamental foi possível realizar um breve estudo de caso do “Projeto Habitacional Nova Cidade” (PHNC), iniciado em 1998, situado na zona norte de Manaus.

O PHNC teve sua construção realizada numa área de preservação ambiental desrespeitando o aparato legal e provocando sérios danos ambientais resultantes de uma ação de “planejamento” precário. Analisando o contexto em que se realizou o PHNC, e confrontando as atividades realizadas com as previstas, permitidas por lei este artigo proporciona uma oportunidade de se repensar a gestão, o planejamento e a governabilidade urbana a partir de uma forma que combine o esforço do crescimento econômico com as ações equilibradas para obtenção de condições dignas de vida para a população com redução das taxas de degradação do meio ambiente. Para tanto, este artigo foi estruturado da seguinte forma: administração pública e gestores qualificados, o aparato legal e o meio ambiente, o planejamento, o caso do Projeto Habitacional Nova Cidade, comentários finais e Referências Bibliográficas.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTORES QUALIFICADOS

A Administração Pública é, buscando esboçar o pensamento basilar da concepção sociológica de Estado, a Administração da *res publica*, ou seja, da coisa pública. Desta forma, é parte integrante do aparelho Estatal organizado teleologicamente no sentido de realizar serviços e produzir bens, visando à satisfação da necessidade coletiva. É, portanto, um conjunto de atividades destinadas à execução de obras e serviços comissionados ao governo para o interesse da sociedade (Jesus, 2003).

Na busca de operacionalizar a satisfação de grande parte da coletividade este ente abstrato, o Estado, deve funcionar de maneira tal que suas ações sejam realizadas obedecendo a alguns princípios básicos para salvaguardar, principalmente, a melhoria da qualidade de vida da população. Portanto, lembrar dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (todos estes presentes na Carta Maior de 1988 em seu artigo 37), economicidade e eficácia (estes por sua vez, recomendados pela literatura).

Para seguir os princípios acima elencados, no sentido de otimizar a relação entre obediência das normas e eficácia na prestação de serviços públicos, também é salutar que o Estado seja munido de administradores públicos bem qualificados, logo, conforme evidenciado em Zogahib (2004):

Um engenheiro pode prescrever medicamentos para um doente? Um matemático pode obturar um dente? Um médico pode representar alguém em um Tribunal? Bem, as respostas para essas perguntas parecem ser bastante notórias. Porém, o que podemos observar é que dentro da administração pública parece que há gestores que dela fazem parte e não têm a qualificação necessária para exercer suas funções. (...) O administrador sem a devida formação pode nunca falir, mas a estatística estará contra essa perspectiva. Em um ambiente de constantes transformações, o cabedal de conhecimentos é um dos principais fatores de distinção e faz toda a diferença entre uma organização que analisa, estuda e interpreta os acontecimentos, e outra que faz as coisas simplesmente acontecerem.

O mesmo pensamento pode ser aplicado às organizações públicas. O que pouco se observa são pessoas que fazem a administração pública prosperar.

(...) se o negócio guiado por um administrador sem instrução vier a não dar certo, o impacto será particular. Porém, se um administrador sem o devido preparo estiver inserido no serviço público, quem paga a conta?

Em suma, o despreparo e a desobediência de princípios básicos, no que concerne a gestores públicos, podem, obviamente, culminar em ações sistêmicas que venham a causar danos ambientais irreversíveis que são arcados por todos. Não é admissível que a sociedade pague pelo despreparo de seus administradores públicos e que continuem em suas funções como se nada tivesse ocorrido e como se as responsabilidades não fossem dos mesmos.

3 O APARATO LEGAL E O MEIO AMBIENTE

Assim como a atual Constituição da República Federativa do Brasil, conceituada como analítica em virtude da quantidade de minúcias nela contida, a legislação ambiental, complementar e ordinária, é deveras extensa e rica, sendo, desta maneira, bem abrangente.

O Brasil é, assim, detentor de um aparato legal que prevê processos necessários para que edificações, públicas ou privadas, possam ser erguidas sem que, potencialmente, venham causar danos ambientais. Em todos os entes da Federação – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – há elementos normativos que devem ser respeitados e que leva em consideração a melhoria da qualidade de vida da população, relacionada com a não degradação e preservação ambiental.

Logo, trata-se de sintetizar, para a elaboração deste artigo, a busca por informações nos dispositivos legais mais importantes concernentes somente aos aspectos de planejamento urbano com proteção ambiental. Sendo assim, destaca-se o foco do estudo de caso escolhido, as principais informações

contidas na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado do Amazonas, na Lei Municipal 671/02 (Plano Diretor de Manaus) e na Lei Municipal 605/01 (Código Ambiental do Município de Manaus).

3.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabelece diretrizes gerais que devem ser resguardadas sobre a matéria de meio ambiente. O Capítulo VI, do Meio Ambiente, estabelece em seu art. 225, incisos e parágrafos seguintes, a garantia de direito a um ambiente ecologicamente balanceado a toda população. Isto parece denotar, desde então, certa preocupação dos legisladores originários com as questões ambientais vigentes, colocando o ambiente na conotação de bem comum, *res pública*, o que faz evidenciar que a responsabilidade por ele não está centrada no pensamento de auto-renovação do meio ambiente, pois é presente no senso comum o fato de que pequenas atitudes abusivas referentes ao mau usufruto do meio ambiente podem gerar complicações que podem afetar o ecossistema de uma forma geral.

Para assegurar à população brasileira o direito ao meio ambiente nos termos acima colocados, a Constituição vincula ao Poder Público a incumbência de definir em todas as unidades da Federação espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a suspensão permitidas somente através da Lei. É salvaguardado, ainda, aos entes federados, a exigência de um estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do Meio Ambiente, em que todas as condutas e atividades consideradas lesivas sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

3.2 A Constituição do Estado do Amazonas

A Constituição do Estado do Amazonas também reserva uma parte para tratar do meio ambiente. No seu capítulo XI, declara no Art. 235 que o estudo de impacto ambiental é parte integrante e obrigatória do processo de licenciamento quando há alteração de uso de área objeto de zoneamento, na transformação de área rural em área urbana, nas áreas de expansão urbana, e na implantação de projetos ou atividades potencialmente causadoras de edificações significativas no Meio Ambiente.

Desta forma, toda e qualquer modificação de uso de uma determinada área urbana, rural ou de proteção ambiental deve apresentar um estudo de impacto ambiental. Assim, o constituinte originário tentou garantir na Carta Magna do Estado do Amazonas um instrumento que informasse as reais condições de alteração do espaço físico, a fim de que técnicos capacitados e a população pudessem entender sua viabilidade ecológica.

3.3 O Plano Diretor do Município de Manaus

A Lei Nº. 671, de 04 de novembro de 2002 que regulamenta o Plano Diretor Urbano e Ambiental, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da Cidade de Manaus e dá norte a providências relativas à gestão do território do Município. Veja a seguir alguns trechos importantes da Lei para a de Gestão Ambiental:

Art. 1º - O desenvolvimento urbano e ambiental de Manaus tem como premissa o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica do Município, de forma a garantir:

I – a promoção da qualidade de vida e do ambiente;

Art. 2º - As estratégias propostas pelo Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus para o desenvolvimento do Município:

II – Qualificação ambiental do território.

Art. 7º - A Estratégia de Qualificação Ambiental e Cultural do Território tem como objetivo geral tutelar e valorizar o patrimônio cultural e natural de todo o

Município de Manaus, priorizando a resolução de conflitos e a mitigação de processos de degradação ambiental decorrentes de usos incompatíveis e das deficiências de saneamento.

Parágrafo único – São objetivos específicos da estratégia referida neste artigo:

I – defesa dos ambientes naturais urbanos e não-urbanos de interesse de proteção com disciplina de seu aproveitamento;

II – a implantação, manutenção e valorização dos fragmentos florestais e das áreas verdes urbanas de Manaus.

Art. 76 – O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) se aplica à construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, de acordo com os termos do Código Ambiental de Manaus.

3.4 Código Ambiental do Município de Manaus

A lei nº 605, de 24 de julho de 2001, que institui o Código Ambiental do Município de Manaus, regula a ação do Poder Municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre os princípios gerais da política Municipal de Meio Ambiente figura a obrigação de todos na defesa e preservação para as presentes e futuras gerações, bem como dentre os seus objetivos preservar e conservar as áreas protegidas, como era o caso do Conjunto Nova Cidade. Porém, ao implementar o Projeto Habitacional no local tal exigência não foi cumprida, nem sequer houve a submissão de qualquer relatório ou estudo para a aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

O CDMU foi criado há 25 anos e antes era denominado Conselho de Zoneamento. No Plano Diretor de Desenvolvimento Local e Integrado (PDLI), artigo 61, inciso III, está contemplado que este

conselho pode modificar os valores e parâmetros estabelecidos em lei, desde que se revelem inadequados. Esta competência também é enfatizada no Regimento Interno do Conselho, que foi aprovado pelo Decreto 4645, artigo 2, inciso IV. Assim o CMDU sempre teve um caráter deliberativo, julgando questões que estavam fora da área de competência do Implurb (Instituto Municipal de Planejamento Urbano) – órgão responsável por salvaguardar as regras dos rumos de crescimento de Manaus estabelecidas no Plano Diretor – ou quando o mesmo não possuía condições técnicas de decidir sobre questões urbanísticas, emitindo pareceres adequados ao crescimento ordenado da cidade.

4 O PLANEJAMENTO

Planejamento é o processo de determinar como uma organização pode alcançar suas metas e o que deve fazer para executar seus objetivos (BHALLA, 1987; ABRAMS, 1991) . Na Administração Pública o Planejamento deve considerar atores sócio-políticos que agregam uma dinâmica própria que forcem as tomadas de decisão e não ser tocado por questões do dia-a-dia, atendendo interesses (às vezes escusos), comprometendo os verdadeiros fins das organizações públicas. Conforme Toni (2003), forças devem ser concentradas numa direção bem definida sem arrastar pelo ritmo dos acontecimentos e dos interesses, mas sim pelas causas da *res pública*. Assim, de acordo com Martins (1996) o Planejamento na Administração Pública, na ótica estratégica, não é senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

Construir maior governabilidade para a Administração Pública é respeitar seus princípios básicos no seio democrático não considerando os atores sócio-políticos como seres autômatos. Na dinâmica da Gestão Ambiental é absolutamente inconciliável posturas voluntaristas de “planejamento” sem respeitar as instituições, conforme conceito de North (1993), que considera as instituições como restrições humanamente inventadas, que estruturam as interações humanas. Constituem-se de restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta auto-impostos) e suas características em fazê-las cumprir. Em

conjunto, elas definem a estrutura de incentivo das sociedades e, especialmente, das economias; em consequência, são as determinantes da performance econômica. Esta definição de North é reconhecida como uma das mais completas, onde conclui que: “O tempo relacionado à mudança econômica e societal é a dimensão na qual o processo de aprendizado dos seres humanos produz a forma como as instituições evoluem”.

Com os mesmos recursos pode-se, na esfera pública, proporcionar uma sociedade melhor equilibrada ecologicamente ou, como no caso abaixo, produzir um desastre ambiental com custos incalculáveis que serão pagos por outras gerações, ou seja, boa Gestão Ambiental é boa Administração Pública, principalmente, ao se considerar o Diagrama da Análise de Viabilidade proposto por Matus (1993), conforme demonstra a Figura 1.

Com o Diagrama da Análise de Viabilidade é possível planejar e executar qualquer política pública obedecendo aos preceitos do Planejamento Estratégico Situacional, conhecido como método PES, criado pelo economista chileno Carlos Matus e que, concisamente, propõe realizar planejamento estratégico governamental claramente distinto do método tradicional e do planejamento estratégico empresarial recuperando o valor prático do planejamento superando a improvisação, a politicagem e a tecnocracia.

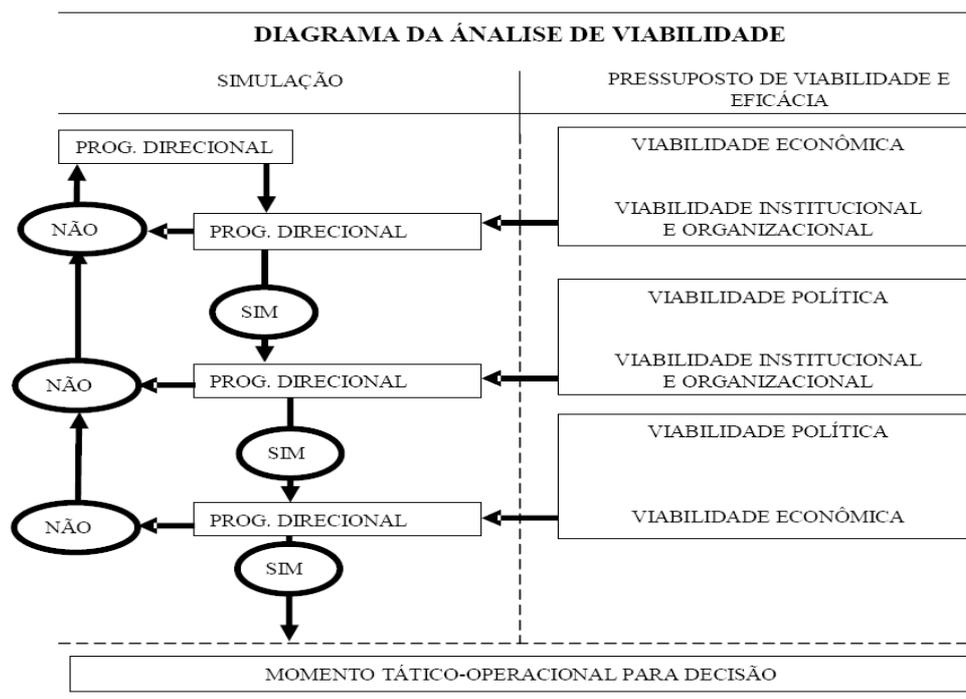


Figura 01 - Diagrama da análise de viabilidade de Matus

5 O CASO DO PROJETO HABITACIONAL NOVA CIDADE

Iniciado em 1998, o Projeto Habitacional Nova Cidade (PHNC), situado na zona norte de Manaus, teve como objetivo construir doze mil casas com recursos do governo estadual que já entregou cerca de nove mil e quinhentas unidades, sendo duas mil no ano de 2002, cinco mil e quinhentas no ano de 2003 e duas mil até o final do ano de 2006, com previsão de entrega das unidades restantes até o final do ano 2007, conforme a Superintendência de Habitação (SUHAB). A maioria das habitações, cerca de 80%, foi entregue a funcionários públicos estaduais e o restante a ribeirinhos.

A construção foi iniciada numa área de preservação ambiental passando por cima de todo o aparato legal, provocando sérios danos ambientais numa típica ação de “planejamento” voluntarista. O início

das obras foi realizado sem nenhum tipo de estudo de impacto ambiental, conforme previsto em lei (CF. Art. 225, §1º, parágrafo IV; CE. Art. 235). De acordo com o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), quando a SUHAB procurou o órgão já haviam causado um dano ambiental muito grande e que dessa forma não mais fazia sentido um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e por isso a preferência por um Plano de Controle Ambiental (PCA) que também não foi seguido.

A construção do PHNC também foi objeto de conflito de poder entre os entes estadual e municipal. Observa-se que esta situação vai de encontro às questões inerentes ao sistema de governo do município.

Ao contrário, por exemplo, do que acontece em vários países, as lei municipais brasileiras são leis, tanto no sentido material (decretos, resoluções, portarias etc.) quanto no sentido formal. Assim uma lei municipal, em matéria de competência explícita e exclusiva do município, conforme definida na Constituição Federal, pode prevalecer sobre a lei ordinária estadual, a Constituição Estadual e a lei ordinária federal. Só não se sobrepõe naturalmente à Constituição Federal ou às emendas constitucionais federais (MELO, 2001, p.85).

A gestão estadual passou por cima do ente municipal no tocante à organização do espaço urbano que é matéria explícita e exclusiva do município, contrariando assim os preceitos constitucionais.

Outro ponto que diz respeito à questão ambiental na execução do PHNC é o sítio arqueológico, onde provavelmente viveram cerca de 5.000 a 10.000 índios, situado num espaço dentro do Nova Cidade. Este sítio sofre séria ameaça de não servir para estudos arqueológicos, pois durante a terraplanagem executada para preparar o terreno para a construção retirou-se a camada protetora do subsolo expondo-o às intempéries, o que vem causando um processo de erosão que está destruindo cerâmicas, artefatos e parte do cemitério indígena com mais de 1.500 anos de existência, situado no local.

Vários procedimentos podem ser feitos para evitar danos ambientais, mesmo com o atual Plano Diretor (PD) tendo sido aprovado após o início das obras no ano 2002. No dia 19 de janeiro de 2004,

a Juíza Titular da 3ª Vara de Justiça Federal do Amazonas, Dra. Maria Lúcia Gomes de Souza, embargou as obras de construção de casas populares do PHNC. Além disso, o MPU (Ministério Público da União) considera o IPAAM e a SUHAB, assim como as construtoras envolvidas no PHNC, responsáveis e co-responsáveis, acusados de omissão, destruição deliberada do patrimônio histórico e cultural, devastação e destruição sem limites desta área considerada de preservação permanente.

Estas medidas podem ter sido tomadas tarde demais. Há uma área verde atrás do Conjunto Nova Cidade onde se observa a presença de animais que provavelmente tinham como habitat o local aonde foram construídas as casas. Sendo assim, depreende-se desta situação que espécies foram exterminadas neste empreendimento. Conforme já exposto acima, o PD já oferecia instrumentos para que aquela área fosse preservada e que a construção das moradias, tão necessárias, ocorresse em outro terreno tendo em vista as enormes discontinuidades do trecho urbano do Município de Manaus.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Com este estudo, observa-se que a tendência entre o despreparo da Administração Pública, voluntarismo de políticos populistas, planejamento precário, desrespeito às leis e o não compromisso com a coisa pública, são fatores inter-relacionados num círculo vicioso que degrada não somente o meio ambiente, mas toda a sociedade.

Os enormes custos desse processo são pagos todos os dias, no caso da má Administração Pública. No caso da má Gestão Ambiental, os ônus vão continuar a serem pagos por gerações e gerações futuras que deixam de se apropriar de ambiente melhor para viver, arcando com os vultosos investimentos necessários para a recuperação da natureza degradada que potencializa o aumento de outros gastos como saúde pública, erosão e poluição de igarapés, etc. Ou seja, na Administração Pública de modo geral sai extremamente cara a baixa qualidade da formação de quem a exerce a curto, médio e longo prazo. Especificamente em relação à má Gestão Ambiental os custos são irreversíveis e elevadíssimos (às vezes sem base de cálculo). Por fim, pode-se afirmar que o preço das casas do PHNC nunca

poderá ser pago pelas prestações à SUHAB e que os custos desse projeto serão arcados por todos indefinidamente.

7 BIBLIOGRAFIA

ABRAMS, R.M. **The successful business plan: secrets&strategies**. New York: Oasis, 1991.

AMAZONAS. Constituição (2002). **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus, AM: Assembléia Legislativa, 2002.

BHALLA, S. K. **The effective management of technology: a challenge for corporations**. New York: Batelle Press, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Ed. Saraiva, São Paulo, 2004.

JESUS, I. M. N. S. **Aspectos comentados sobre a administração pública e os princípios administrativos**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.uneb.br/artigos/PRINCIPIOS.pdf>>. Acesso em 01 de Janeiro de 2007.

MARTINS, Marco Aurélio Carvalho. **A defesa do patrimônio histórico de Manaus e sua influência na cultura**. Universidade do Estado do Amazonas: Manaus, 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Marco%20Aurelio%20de%20Carvalho%20Martins.pdf>>. Acesso em 06 de janeiro de 2007.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma análise dos paradigmas de Administração Pública à luz do contexto social**. Parcerias Estratégicas. Maio/96. pp. 140-169.

MATUS, C. **Política, Planejamento & Governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MELLO, D. L. **Governo e administração pública municipal: a experiência brasileira**. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 35(2), 2001, p. 79-96.

MELO NETO, João Cabral de. **Morte e Vida Severina e outros poemas para vozes**. Editora Nova Fronteira. 1980, p. 101.

NORTH, D. C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**, México, Fondo de Cultura Económica. 1993.

Plano Diretor Reorganizando Manaus. Câmara Municipal de Manaus, Manaus, Amazonas, Brasil. 2003.

TONI, J. **O que é Planejamento Estratégico Situacional?** *Revista Espaço Acadêmico*, N°. 32, Janeiro de 2004. ISSN 1519.6186. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>>. Acesso em 01 de Janeiro de 2007.

ZOGAHIB A. L. N. de. **Gestores públicos qualificados**. *Jornal do Commercio*, 04 de Maio de 2004. Manaus: Amazonas: Brasil. Disponível em: <<http://www.jcam.com.br/materia.php?idMateria=25503&idCaderno=12>>. Acesso em 01 de Janeiro de 2007.