



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**  
**MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

**AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
**A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE**  
**CAMARAGIBE - PE**

**EMÍLIO DE BRITTO NEGREIROS**

**RECIFE**  
**2003**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**  
**STRADO EM SOCIOLOGIA**

**AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
**A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM**  
**CAMARAGIBE - PE**

**EMÍLIO DE BRITTO NEGREIROS**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, sob a orientação da professora Dra. Eliane Maria Monteiro da Fonte.**

**Defendida e aprovada em 17/02/2003.**

**RECIFE**

**2003**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

**DR<sup>a</sup> ELIANE MARIA MONTEIRO DA FONTE**  
**PRESIDENTE/ORIENTADORA/PPGS-UFPE**

**DR<sup>a</sup> MARIA DE NAZARETH BAUDEL WANDERLEY**  
**TITULAR INTERNA/PPGS-UFPE**

**DR<sup>o</sup> FERNANDO ANTÔNIO LOURENÇO**  
**TITULAR EXTERNO/PPGS-UNICAMP**

**DR<sup>a</sup> JOSEFA SALETE BARBOSA CAVALCANTI**  
**SUPLENTE INTERNA/PPGS-UFPE**

**DR<sup>o</sup> PETER SHROEDER**  
**SUPLENTE EXTERNO/PG EM ANTROPOLOGIA/UFPE**

## DEDICATÓRIA

À vida:

Dos meus pais, Egito e Lena;

Dos meus irmãos, Lucas Raphael e  
Rhayssa;

Dos meus sobrinhos Heron e Letícia;

Do meu afilhado Caio;

Da minha avó Nita

Da minha madrinha, Maria;

Dos meus tios, tias, primos e primas.

À memória:

De meu amigo, Fábio Menezes;

Dos meus avós, Lira, Joel e Ana;

De Raquel Moura, mais que quase avó.

A mim.

## AGRADECIMENTOS

Ao pessoal de Camaragibe:

Drº Paulo Santana, Prefeito;

Drª Teca Carlos, Secretária de Governo;

Vanessa, Marise e Débora, da Segov;

Drº Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente;

Eliete, da Seplama;

Zelândia, Coordenadora de Meio Ambiente e Agenda 21;

Pessoal da Diretoria de Planejamento Urbano – DPU;

Pessoal da Diretoria de Planejamento Governamental – DPG;

Marli, da Sala de Memória da AP;

Delegados da Comissão Regional: Eduardo Santos, Eliane Duarte, Alexandre da Silva, Ednaldo da Silva, Valderez de Oliveira;

Bia, da Ação Social;

Marcos Silvestre, do Fórum Ambiental de Camaragibe;

Tina Dobrões, líder comunitária de Aldeia.

Ao pessoal do PPGS/UFPE:

Zuleica e Ceres, da secretaria;

Drª Josefa Salete Barbosa Cavalcanti, professora e coordenadora do PPGS e Drª Maria de Nazareth Baudel Wanderley, professora; pelo apoio que me deram, através do Procad – Programa de

Cooperação Acadêmica. O mundo Rural e as Ciências Sociais: produção de conhecimento e formação de pesquisadores. n°: 0101/010. Unicamp/Ufpe.

Dr<sup>a</sup> Eliane Maria Monteiro da Fonte, professora e orientadora; pelo pragmatismo e benevolência com que conduziu o trabalho.

Dr<sup>a</sup> Lílian Junqueira, professora;

Dr<sup>a</sup> Cíntia Hamlin, professora;

Dr<sup>o</sup> José Carlos Wanderley, professor;

Ao Dr<sup>o</sup> Gustavo Tavares, professor do PPGCP;

Ao Dr<sup>o</sup> Luis De La Mora, professor do MDU;

Às amigas do mestrado:

Cibele Rodrigues, a protetora dos Sem-Teto, militante política compulsiva e moradora de Boa Viagem;

Suzana Marques, ex-professora, colega de curso, estuda questões do gênero feminino e é veterana da pós;

Gabriela Murakami, psicóloga, meio oriental, meio brasileira, estudava temas relacionados à saúde pública, por motivos de saúde financeira desistiu do curso e foi morar no centro do poder, Brasília;

Wilma Rejane, neófito de Machado de Assis, procura o melhor corte para seu trabalho, talento não falta, ansiedade, também não, mesmo assim, ao contrário de Brás Cuba, ela deixará a muitas criaturas o seu legado;

Lia da Cruz, a portuguesa, do Porto a um outro encontrou o Brasil, onde estuda arte, casou com o rei Davi e andam pintando o sete por aí.

Aos amigos do mestrado:

Marcelo Miranda, também estuda o gênero, desta vez o masculino, e sua relação com a educação pública, do espanhol, passou à história e depois à sociologia que até já leciona, com certeza será, da turma, o único historiador - sociólogo que fala espanhol fluentemente; como todo virginiano, perfeccionista, resiste em terminar sua dissertação; Cristiano Ramalho, pescador de sociologias e pesquisador nato, o primeiro da turma a defender a pesquisa, com a calma implacável que lhe é peculiar, jovem sociólogo de talento inquestionável, é também um contador e inventor de histórias mirabolantes, capacidade transferida geneticamente por seu pai; resolve com sensatez os problemas familiares. Jamais perde a paciência, somente depois de 10 gritos bem altos. Por ter lido e comentado previamente o trabalho.

Adriano Cavalcanti, médico sanitário, professor, mestrando, faz qualquer coisa pra melhorar de vida, é outro que resiste em terminar o trabalho, argumentos não faltam, e também não lhe faltam cabelos brancos, salvos por um corte moderno.

Kleber Rodrigues, que com uma seriedade admirável conseguiu fazer um trabalho brilhante sobre sociologia da religião, que certamente teve uma mãozinha de Deus.

Ao pessoal de Campinas:

Dona Kimio Okino (Cláudia) e Priscila pela hospedagem e convívio excepcional  
Luciana e Jaqueline, pelos passeios;  
Luciana Maia, de Araraquara, pela amizade.

Da UNICAMP:

Os colegas da Pós de História: Raimundo Nonato( Seu Moreira, o chibungo) e Regina Quites (um espírito bom), meus vizinhos; Socorro, Viviane e Rodrigo( boas amizades incorporadas), Eliana Ambrósio (uma boa lembrança) e em especial a Mônica Selvatici, pela beleza, pela franqueza e pelo “help”.

Os colegas Lady Selma, Cosme e Iva, pela acolhida inicial e pela convivência animada

O pessoal do PPGS/IFCH:

Lourdinha, Gil, Cristina, secretárias;

Dora, Amauri e Marli, colegas da disciplina Seminário de Tese;

Drº Fernando Antônio Lourenço, professor e coordenador do PROCAD;

Drª Emília Pietrafesa Godoi, professora e coordenadora do PROCAD;

Drª Leila da Costa Ferreira, professora, responsável pela área de Ambiente e Tecnologia;



Do NEPAM:

A turma da administração;

Dr<sup>a</sup> Lúcia da Costa Ferreira, professora e coordenadora do NEPAM

Os colegas da disciplina Tópicos Especiais em Ambiente, Tecnologia e Sociedade.

À Tereza Campos, pelo jogo da transformação.

A minha tia Rejane, também cientista social, pelo incentivo.

Ao meu tio Zeca, pela poesia.

À Prof<sup>a</sup> Sidney Domingues, por despertar o interesse pela pesquisa científica.

Ao Prof<sup>a</sup> Mariano Domingues, por, numa conversa informal, indicar a possibilidade de tornar Camaragibe o estudo de caso deste trabalho.

Ao Prof<sup>o</sup> Sebastião Villanova, pelo respeito com que me trata, pela admiração intelectual que me declarou e pela profecia que um dia espero se realize.

À incompreensão dos meus irmãos e ao caos que em casa minha família tão bem consegue criar. O que seria de mim sem isso?

Aos meus pais, pelo apoio incondicional, os verdadeiros e únicos financiadores desta pesquisa.

A mim, por não ter desistido, embora nisto tenha pensado muito. Talvez seja porque minh'alma não é pequena. Espero que valha à pena.

Eu não agradeço às namoradas que perdi, às noites de sono que não dormi, às desesperanças que me abalaram, à bolsa de estudos que não tive... e a todo resto que não presta.

## TOCANDO EM FRENTE ( ALMIR SATER E RENATO TEIXEIRA)

ANDO DEVAGAR PORQUE JÁ TIVE PRESSA  
E LEVO ESSE SORRISO PORQUE JÁ CHOREI DEMAIS.  
HOJE ME SINTO MAIS FORTE,  
MAIS FELIZ QUEM SABE.  
EU SÓ LEVO A CERTEZA DE QUE MUITO POUCO SEI E NADA SEI.

CONHECER AS MANHAS E AS MANHÃS,  
O SABOR DAS MASSAS E DAS MAÇAS.  
É PRECISO AMOR PRA PODER PULSAR;  
É PRECISO PAZ PRA PODER SORRIR;  
É PRECISO CHUVA PARA FLORIR.

PENSO QUE CUMPRIR A VIDA SEJA SIMPLEMENTE  
COMPREENDER A MARCHA  
E IR TOCANDO EM FRENTE.  
COMO UM VELHO BOIADEIROLEVANDO A BOIADA,  
EU VOU TOCANDO OS DIAS PELA LONGA ESTRADA.  
EU SOU ESTRADA, EU VOU.

CONHECER AS MANHAS E AS MANHÃS,  
O SABOR DAS MASSAS E DAS MAÇAS  
É PRECISO AMOR PRA PODER PULSAR;  
É PRECISO PAZ PRA PODER SORRIR;  
É PRECISO CHUVA PARA FLORIR.

TODO MUNDO AMA,  
TODO MUNDO CHORA.  
UM DIA A GENTE CHEGA,

NO OUTRO VAI EMBORA.

CADA UM DE NÓS COMPÔE A SUA HISTÓRIA

E CADA SER EM SI CARREGA O DOM

DE SER CAPAZ E SER FELIZ.

## SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	
AGRADECIMENTOS	
RESUMO	
ABSTRACT	
LISTA DE SIGLAS, TABELAS, QUADROS, ANEXOS E MAPAS	
INTRODUÇÃO	16
I CAPÍTULO – AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS	31
INTRODUÇÃO	31
O AMBIENTALISMO E A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	34
A POLÍTICA AMBIENTAL E A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO	42
CIÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PAPEL DA SOCIOLOGIA	51
II CAPÍTULO – CAMARAGIBE: DE ENGENHO A CIDADE	56
INTRODUÇÃO	56
HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO	57
O MUNICÍPIO	63
A ATUAL CONJUNTURA SÓCIO-ECONÔMICA	64
O NOVO CONTEXTO POLÍTICO: A ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA – AP	70

III CAPÍTULO – A POLÍTICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE: A GESTÃO POLÍTICA DO AMBIENTE E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL	81
INTRODUÇÃO	81
O MODELO DE GESTÃO	82
A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL	93
DA COORDENADORIA DE MEIO AMBIENTE	97
DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE	99
DA AGENDA 21 LOCAL	101
UM RURAL AMBIENTAL POSSÍVEL EM CAMARAGIBE	104
O AMBIENTE E A COMPREENSÃO DOS SUJEITOS	113
OS GESTORES INSTITUCIONAIS E O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	118
OS DELEGADOS DA AP E A APROPRIAÇÃO CONCEITUAL REDUZIDA	121
A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	123
DA DEMOCRACIA DIRETA E DESCENTRALIZAÇÃO	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
BIBLIOGRAFIA	140
ANEXOS	146

## **LISTA DE SIGLAS**

AP – ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO.

CELPE - COMPANHIA DE ELETRICIDADE DE PERNAMBUCO.

CFCH – CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.

CIPER – COMPANHIA INDUSTRIAL DE PERNAMBUCO.

CONDEPE/FISEPE – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PERNAMBUCO.

DPG - DIRETORIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE CAMARAGIBE.

DPU – DIRETORIA DE PLANEJAMENTO URBANO DE CAMARAGIBE.

SEGOV – SECRETARIA DE GOVERNO DE CAMARAGIBE.

SEPLAMA – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE DE CAMARAGIBE.

FIDEM -FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO.

FUNDARPE – FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE PERNAMBUCO.

ICV – ÍNDICE DE CONDIÇÕES DE VIDA.

IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA.

IFCH – INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS.

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

MDU – MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO URBANO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.

NEPAM – NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS.

PCdoB – PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL.

PDT – PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA.

PGT – PARTIDO GERAL DOS TRABALHADORES.

PL – PARTIDO LIBERAL.

PMCG – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMARAGIBE.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.

PPA – PLANO PLURIANUAL.

PPGCP – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.

PPGS/UFPE – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.

PPGS/UNICAMP – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS.

PPS – PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

PROCAD – PROGRAMA DE COOPERAÇÃO ACADÊMICA.

PSB – PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO.

PSDB – PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES.

PTB – PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO.

PV – PARTIDO VERDE.

RMR – REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE.

SNE – SOCIEDADE NORDESTINA DE ECOLOGIA.

UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDADES PARA A INFÂNCIA.

## **LISTA DAS TABELAS**

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMR, SEGUNDO ÁREA, DENSIDADE DEMOGRÁFICA E CRESCIMENTO POPULACIONAL.

TABELA 2 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDHM 1991 E 2000 DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE – RMR.

TABELA 3 – PESSOAS COM MAIS DE 10 ANOS OCUPADAS POR ATIVIDADE PROFISSIONAL.

TABELA 4 – POPULAÇÃO RURAL E GRAU DE URBANIZAÇÃO POR MUNICÍPIO DA RMR.



## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – LOCALIDADES POR REGIÃO.

QUADRO 2 - TERRITÓRIOS DE OPORTUNIDADES LOCAIS.

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO 1 – PONTOS DE CAMPANHA DA GESTÃO 1997-2000.

ANEXO 2 - PONTOS DE CAMPANHA DA GESTÃO 2001-2004.

ANEXO 3 - DESCRIÇÃO DE FUNCIONALIDADE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE GESTÃO.

ANEXO 4 – ESTRUTURA DO MODELO DE GESTÃO

ANEXO 5 – POLÍTICA DE FORTALECIMENTO DOS INSTRUMENTOS DEMOCRÁTICOS DE GESTÃO.

ANEXO 6 – POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL.

ANEXO 7 – POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO.

## **LISTA DE MAPAS**

MAPA 1 - GASODUTO

MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DE CAMARAGIBE.

MAPA 3 – REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE - RMR.

MAPA 4 – REGIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

MAPA 5 - ÁREAS DE RISCO.

MAPA 6 - LOCALIDADES.

MAPA 7 - ZONEAMENTO ESPACIAL POR REGIÃO

MAPA 8 – TERRITÓRIOS DE OPORTUNIDADES LOCAIS.

MAPA 9 – CAMARAGIBE E SUAS REALIDADES URBANAS.

MAPA 10 - HIDROGRAFIA.

## **RESUMO**

Esta pesquisa se estrutura segundo um modelo que permita compreender o conceito de sustentabilidade socioambiental sob o recorte da realidade estudada. Entendendo esta realidade como socialmente construída, busca-se investigar sociologicamente a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável do município de Camaragibe. Tem como perspectiva principal a política ambiental desenhada para Camaragibe, contemplando as formulações dos documentos que oficializam a construção deste modelo e as falas dos atores ou sujeitos sociais envolvidos no processo de definição das políticas. Da mesma forma, busca-se entender, de modo tangencial, como a identificação de um espaço rural neste município, embora não oficialmente reconhecido, comporta uma base potencial ambiental-ecológica que poderia ser utilizada na fomentação de políticas ambientais mais adequadas.

Esta pesquisa busca responder as seguintes questões: 1) Como se deu a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável do município de Camaragibe, tendo em vista a perspectiva ambiental, e como as dificuldades enfrentadas no processo de definição das políticas ambientais se refletem nas estratégias de implementação destas políticas? e 2) Em que medida as políticas públicas setoriais, tal como definidas no modelo de gestão de Camaragibe, asseguram a importância do ambiente, relativo a uma política de desenvolvimento sustentável?

Embora ainda não haja uma consolidação das políticas ambientais, Camaragibe possui um campo favorável à discussão da questão ambiental e aponta tendências e propostas de adoção de novas estratégias e soluções para esta problemática, criando um espaço público aberto à interlocução e ao debate, com o intuito da mobilização de atores sociais. A criação, como prevê o modelo de gestão, do Conselho de Desenvolvimento Sustentável e a já existente Coordenadoria de Meio Ambiente podem explicitar a importância de tais medidas. Além disso, o debate com o espaço público não-estatal pode ser fortalecido através do surgimento de ongs e associações locais, como a ReciclaDeia e o Fórum Ambiental de Camaragibe. Não obstante, um dos aspectos notados é que a população mais afetada pelos problemas ambientais tem dificuldade para tomar fala e às vezes se mantém à margem das discussões mais importantes. A abordagem sobre a questão ambiental em Camaragibe, do ponto de vista das estratégias de implementação de políticas ambientais, pode trazer à tona uma diversidade de problemas sociais que antes não eram relacionados a tal questão.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research paper is to understand the concept of environment sustainability developed in the studied context. Once we know a context is always socially built, we intend to sociologically investigate the social construction of the model of sustainable development in the municipality of Camaragibe. We focus the environment policy designed for Camaragibe, through the analysis of the official documents concerned with the building of this model and the opinions of the social actors involved in the process of defining these policies. In the same way, we try to understand how a specific rural area in this municipality, not officially recognized however, comprehends a potential ecological basis that could be used in fomenting more adequate environmental policies.

This thesis is concerned with answering the following questions: 1) How was the model of sustainable development of the municipality of Camaragibe socially built, considering the environmental perspective, and how do the difficulties found in the process of defining the environmental policies reflect themselves in the strategies of implementing these policies? 2) In what way do the sectoral public policies, as defined in the administration model of Camaragibe, assure the importance of environment in relation to a policy of sustainable development?

Although there are no solid environmental policies, Camaragibe offers favorable ground for discussion of environmental matters and, at the same time, signals tendencies and proposals of adoption of new strategies and solutions for this question, creating a public space for debate that could mobilize social actors. The creation of the Sustainable Development Council, as intends the administration model, and the already existing Environment Committee can explicit the importance of such measures. In addition to that, the debate with the non-state public space can be strengthened by the creation of NGOs and local associations, as the 'Reciclaldeia' and the Environmental Forum of Camaragibe. In spite of that, one of the noticed aspects is that the population most affected by the environmental problems is kept outside the discussion. The focusing of the environmental matter in Camaragibe, from the perspective of the implementing strategies of environmental policies, can call the attention for a diversity of social problems that were not related to this matter before.

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação discute como a questão ambiental é colocada pelas políticas públicas setoriais em Camaragibe, município da Região Metropolitana do Recife, e em que medida existe uma política ambiental municipal, tendo em vista a elaboração de um modelo de desenvolvimento sustentável defendido pela prefeitura da cidade. Desta forma, tentar-se-á estabelecer a vinculação entre as três principais categorias do trabalho, sejam elas, ambiente, sustentabilidade e políticas públicas com as evidências empíricas da realidade em estudo.

A opção por usar o termo Ambiente, e não Meio Ambiente, se deu não por um impulso de redução da palavra, mas para ampliação da idéia de compreender o Ambiente Inteiro e não interpretá-lo apenas como meio, através do qual se pode retirar da natureza tudo de que necessita o ser humano. Ambiente é natureza e ser humano; é ser humano, natureza e sociedade, numa relação que necessariamente exige cumplicidade e respeito. O fato, todavia, é que a humanidade, historicamente, não tem se comportado assim. E isto o próprio Marx aborda quando estuda as estruturas socioeconômicas do capitalismo, mostrando que a intervenção humana na natureza era a da apropriação contínua dos recursos disponíveis, sem que existisse a preocupação de sua esgotabilidade<sup>1</sup>.

Sustentabilidade, ou seja, desenvolvimento sustentável, é necessariamente para este estudo a sustentabilidade socioambiental. Embora este termo venha sendo apropriado para designar uma diversidade de coisas, e, às vezes, apenas para florear discursos, e ainda que existam críticas à construção deste conceito que

---

<sup>1</sup> No seu livro, recentemente lançado no Brasil, o filósofo Mészáros (2002: 988) faz breves considerações sobre a visão de Marx a respeito da relação ecologia e capitalismo, como, por exemplo, quando diz que “na verdade, o problema da ecologia é real já há algum tempo, ainda que, evidentemente, por razões inerentes à necessidade de crescimento capitalista, poucos tenham dado alguma atenção a ele. Marx, entretanto – e isto soará estranho apenas para os que inúmeras vezes o sepultaram como um “ideólogo irremediavelmente irrelevante com a marca do Século XIX” - , abordou esta questão dentro das dimensões do seu verdadeiro significado socioeconômico, e isto há mais de 125 anos.”

adjetiva desnecessariamente, dizem alguns, a noção já completa de desenvolvimento. A ênfase no seu uso se justifica na tentativa de afirmar a importância de algumas categorias sociais que quase sempre foram segregadas da implacável sedução do desenvolvimento econômico, tais como, participação popular, democracia, cidadania e, fundamentalmente - o que está na base deste conceito que alcançou forte impulso a partir da Rio-92 - a dimensão ambiental.

A análise do desenvolvimento sustentável de Camaragibe como política pública se restringe à investigação sobre a dimensão ambiental, apenas do ponto de vista da definição de políticas ambientais, a partir de um modelo de gestão pública governamental. Reitero que não se objetiva aqui a realização da análise de resultados sobre as políticas ambientais em Camaragibe, nem de um diagnóstico da situação ambiental do município. Isto em função de alguns limites que foram postos a esta pesquisa e que a fizeram afunilar ainda mais o seu objeto de estudo.

Uma das limitações reside no fato de que uma análise de resultados não seria possível agora, visto que a estruturação das políticas ambientais em Camaragibe ainda não atingiu um nível razoável de efetividade. Deste modo, qualquer impulso de análise da situação ambiental na cidade recairia nas conjunturas já existentes antes da implementação do modelo de gestão desenvolvido a partir de 1997, pelo atual governo municipal. É evidente que não deixa de ser importante ter um diagnóstico ambiental dos problemas sócio-ecológicos porque passa Camaragibe, e isto vem sendo feito, especialmente na região de Aldeia, com a elaboração do Pré-diagnóstico para a Agenda 21 Local. No entanto, esta tarefa fugiria aos propósitos da pesquisa que nem mesmo optou por trabalhar com grupos afetados por problemas ambientais, como é o caso da população que habita as encostas dos morros, os moradores que vivem em torno do lixão da cidade ou das comunidades que se situam em lugares mais longínquos, como em algumas localidades de toda a extensão de Aldeia.

Vale frisar, mesmo considerando a situação social deste quadro político, especificamente em relação às políticas ambientais, que a categoria utilizada é a de construção social da realidade. Construção Social é uma categoria baseada em Berger (1998), quando analisa através do instrumental teórico da Sociologia do Conhecimento, a construção social da realidade, realidade esta criada pela geração do conhecimento do cotidiano e reconhecida como real:

O mundo da vida cotidiana não somente é tomado como uma realidade certa pelos membros ordinários da sociedade na conduta subjetivamente dotada de sentido que imprimem em suas vidas, mas é um mundo que se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles. (Berger, 1998:36)

No caso estudado, a construção social da realidade se baseia na própria dinâmica local e impulsionada pela emergência de um projeto de governabilidade pactuado socialmente, como está impresso nos documentos oficiais e recorrentemente afirmado no discurso dos gestores públicos.

Mesmo constatando-se que as políticas ambientais tenham ainda um caráter demasiado incipiente, é necessário pressupor que a sua definição no Pacto Camaragibe, também tenha sido construída segunda a interlocução que defende o modelo. Deste modo, é possível aceitar que suas orientações também têm base nos processos sociais que constituem a construção social da realidade e que permitiram a emergência do Programa de Administração Participativa em Camaragibe.

Se se defende que o modelo de gestão da cidade foi construído com base numa interlocução contínua entre governo e comunidade e que ele se baseia na noção de desenvolvimento sustentável, não se poderia, nem no discurso nem na prática, excluir a dimensão ambiental do conteúdo de suas políticas. Por outro lado, alguns podem argumentar que, não havendo um envolvimento efetivo da população nas questões de cunho ambiental, então a proposta de construção social não foi plenamente realizada.

É evidente que se há um envolvimento popular maior, há, em consequência disto, uma mobilização social que irá permitir a emergência, inclusive política, das políticas ambientais com mais força. O fato é que, por parte da população em geral, não existe um reconhecimento claro e definido de problemas sociais como problemas ambientais e não há, quando o quesito é degradação ambiental, uma mobilização popular organizada.

É preciso dizer que a não mobilização também é influenciada quando os conflitos e os impactos antrópicos se dão em áreas privadas ou quando não se socializam as informações sobre as ações impactantes em áreas de interesse ambiental e ecológica, como se deu com as reformas de ampliação do gasoduto que corta a cidade<sup>2</sup>.

Todavia, adotar a concepção de construção social, mesmo tendo em mente estas limitações conjunturais que delineiam a situação das políticas ambientais em Camaragibe, não a desqualifica, porque é imprescindível considerar os processos sociais e as prioridades políticas que marcam a atuação da gestão local. Os gestores afirmam que é necessário atingir algumas etapas que antecedem a implementação de políticas ambientais eficazes. Uma delas é de fato a geração de uma consciência ambiental mais atuante. De outro modo, embora o modelo de gestão prefigure o desenvolvimento sustentável como fim, não é a questão ambiental o tema central no conjunto das políticas públicas, mesmo considerando que tal desenvolvimento revelar-se-á em uma melhoria da qualidade de vida das pessoas.

A bandeira política do município e o que deu a ele notoriedade é sem dúvida a boa política de saúde pública que vem sendo lá realizada. Não se pode negar que com melhores condições de saúde, a população terá também melhor qualidade de vida, mas esta idéia não pode se restringir só ao acesso imediato à saúde. É incontestável, por exemplo, que problemas ambientais como poluição das águas e do ar estejam provocando sérios problemas de saúde.

---

<sup>2</sup> Ver nos anexos, Mapa 1 - Gasoduto.

De qualquer maneira, é sobre esta categoria – construção social - que se estrutura a primeira questão da pesquisa:

**Como se deu a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável do município de Camaragibe, tendo em vista a perspectiva ambiental, e como as dificuldades enfrentadas no processo de definição das políticas ambientais se refletem nas estratégias de implementação destas políticas ?**

A segunda questão refere-se especificamente à política ambiental intersectorializada nas demais políticas do município.

**Em que medida as políticas públicas setoriais, tal como definidas no modelo de gestão do Município de Camaragibe, asseguram a importância do ambiente, relativo a uma política de desenvolvimento sustentável?**

No que diz respeito à intersectorialidade<sup>3</sup> das políticas ambientais, no plano da definição, há uma dificuldade institucional de articular tal dimensão nos demais setores da prefeitura, especialmente em dois casos em que facilmente se conseguiria, paulatinamente gerar um processo contínuo de conscientização em relação aos problemas ambientais do município: a educação e a saúde. A primeira com a educação ambiental introduzida nas escolas municipais e através de campanhas educacionais para o público em geral. A segunda através da atuação permanente, censitária, inventariante e fiscalizadora dos agentes de saúde.

De qualquer modo, é importante frisar que a intersectorialidade, não só da política ambiental, mas também das demais políticas do Pacto, não está

---

<sup>3</sup> Um aspecto importante que envolve estas questões é o que se denominou por intersectorialidade. Este termo diz respeito, especificamente neste caso, ao modo como a dimensão ambiental foi absorvida e abordada nas demais políticas setoriais do modelo de gestão da cidade. O uso deste termo é recorrente em todo o trabalho, embora não tenha havido a necessidade de conceituá-lo, visto que o seu sentido evidenciou-se por si só.



plenamente garantida, em decorrência das ações segmentadas de cada secretaria e das prioridades que são estabelecidas por cada uma delas em áreas de atuação específicas. Outrossim, o próprio conceito de intersectorialidade não foi completamente articulado, entre as unidades administrativas, em função da estrutura do modelo de gestão, especialmente sobre a dimensão ambiental.

Na intenção de dotar a discussão através de uma instrumentalização adequada à pesquisa elaboraram-se as seguintes hipóteses centrais:

A primeira hipótese sugere que ***o desenvolvimento sustentável é uma proposta de cunho idealista que encontra, na prática, graves entraves sociais para sua implementação, do ponto de vista político e cultural.***

Quando se fala em proposta de cunho idealista, quer-se dizer sobre o sentido e o conteúdo utópico da filosofia do desenvolvimento sustentável que possuem princípios ou idéias gerais da necessidade de mudança social profunda e paradigmática. No que diz respeito às perspectivas políticas e culturais dos entraves sociais para a implementação do modelo de desenvolvimento sustentável, essas perspectivas são entendidas como formas de comportamento, hábitos, costumes, tradições, posições e opções políticas, modos de pensar, de agir e de sentir que influenciam as decisões e aceitações sobre as políticas.

Desde a emergência global do conceito de desenvolvimento sustentável a partir da Eco-92, quando se buscava novas orientações sobre a situação do ambiente como patrimônio inalienável das humanidades do presente e do futuro, a fim de estabelecer critérios mundiais de desenvolvimento que se sustentasse no equilíbrio ecológico da natureza e do ser humano, este conceito vem sendo apropriado para fins que não são exclusivos da preservação ambiental e de um desenvolvimento com limites. Tem servido também, em muitos casos, para tornar o discurso do capitalismo mais ameno e assim garantir um crescimento econômico a todo custo, para inverter a ordem da sustentabilidade real e transformá-la, paradoxalmente, insustentável. A adoção

desta noção também tem sido utilizada nos projetos e programas sociais, por uma exigência das agências de desenvolvimento, para que recursos sejam liberados mais facilmente.

A Rio +10, realizada em Johansburgo – África do Sul, tristemente serviu para constatar o ainda claudicante processo de valorização política do ambiente, tanto em termos globais, como em várias políticas nacionais. Os EUA, por exemplo, têm insistentemente se colocado contra importantes aspectos de preservação planetária, quando é um dos maiores poluidores ambientais do mundo. A própria conferência fora criticada por não ter servido para os fins a que inicialmente se propunha.

O que é preocupante na concepção de desenvolvimento sustentável é que este último termo, embora indique uma idéia de processo e por isso coisas estão em permanente ação e mudança, pode induzir a uma postergação da necessária sustentabilidade, uma sustentabilidade para agora; é imprescindível, então alimentar os meios pelos quais o desenvolvimento passe de sustentável para “sustentado”.

A segunda hipótese é a de que *as condições de pobreza e a falta de informação são aspectos que dificultam a implementação das políticas de sustentabilidade do desenvolvimento e ambiental. As dificuldades apenas tendem a ser superadas na medida em que se estabelece um envolvimento-participação da população nas decisões em torno das políticas.*

É necessário compreender a pobreza, não como causadora da degradação ambiental e dos problemas do desenvolvimento, mas sim como elemento conseqüente da falta de eficácia dos programas de desenvolvimento, erradicação da desigualdade e propostas eficientes no plano das necessidades básicas e infraestruturais. A manutenção da pobreza faz parte de uma estratégia perversa da expansão do poder e do consumo das sociedades capitalistas.

No caso estudado por esta pesquisa, esta questão se refere aos níveis de participação que são paulatinamente conquistados através de uma representatividade institucionalizada dentro do próprio governo local, com a Administração Participativa e a atuação direta dos delegados da AP na definição e controle das políticas públicas locais. Evidentemente que, ao se referir à questão ambiental os níveis de participação são demasiadamente restritos e muitas vezes a caracterização das demandas populares se reduzem à necessidades infraestruturais e não direta e nominalmente relacionadas à sustentabilidade do desenvolvimento e aos problemas ambientais mais graves da cidade. A população mais pobre sofre com a dificuldade de acesso à distribuição dos recursos políticos da democracia direta, especialmente as que se localizam nas regiões mais longínquas de Aldeia. Envolver esta parcela da população, justamente a desta área de interesse ambiental e ecológico, seria fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais para essas áreas.

A terceira e última hipótese supõe que *o reconhecimento de um “espaço rural” em Camaragibe seria um aspecto importante para a discussão da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas locais*. Este “espaço rural” é o que se pode chamar de área verde, destinada a atividades ecológicas e turísticas, moradia “distante da cidade”, de mananciais, de mata atlântica etc. A atividade agrícola é pequena e pouco representativa para a economia local. O “rural” em Camaragibe pode ser um espaço de identidade e de preservação do ambiente.

É preciso ressaltar que esta hipótese é tangencial, no que se refere ao grau de importância que tem inicialmente para este trabalho. Não se pretende aqui delinear profundamente os elementos hipotéticos que porventura pudessem compor a ruralidade em Camaragibe, embora isto possa ser extremamente interessante. Isto caberia a outros trabalhos, com cunhos mais antropológicos e etnográficos, o que não é o caso deste. O que fundamentalmente se pretende fazer é apontar alguns elementos que qualificam a discussão contraditória

sobre esta ruralidade metropolitana latente em Camaragibe e como isso, ao meu ver, poderia indicar caminhos para a superação de alguns limites de desenvolvimento de políticas ambientais que não consideram a existência deste espaço, embora assevere a importância de atividades relacionadas ao tema, como, por exemplo, o turismo rural.

O objetivo geral do trabalho consiste em *analisar a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável do Município de Camaragibe*, não só através do exame dos documentos referentes à elaboração do Pacto Camaragibe, mas também através dos dados primários coletados durante a pesquisa.

Os objetivos específicos procuram *analisar o conceito de desenvolvimento sustentável utilizado pela Prefeitura de Camaragibe*, buscando a interpretação do discurso referido acima; *mostrar como ou se a preocupação com o desenvolvimento sustentável e com o ambiente, particularmente, está intersectorializada nas políticas do Pacto*; e *verificar qual a importância atribuída ao “espaço rural” em Camaragibe para as políticas de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental*.

Camaragibe surge como local de pesquisa em função de alguns aspectos importantes. É a primeira cidade da Região Metropolitana do Recife, administrada por um partido de esquerda, com um projeto político consolidado, reconhecido nacional e internacionalmente e que conquistou alguns prêmios de referência com seus programas de ação, dentre os quais o Programa da Administração Participativa. O Programa de Saúde Pública da cidade também conquistou relevantes índices de melhoria da qualidade de vida da população e que vem impulsionando a notoriedade pública local. Este projeto político trabalha com a estratégia de inclusão social e de redemocratização dos instrumentos públicos de gestão, através da ampliação do uso da máquina pública por uma cidadania mais participativa. Embora a população tenha já um nível de representatividade garantido pelo poder

legislativo, como reza a cartilha da democracia formal, outros elementos são defendidos a fim de garantir o acesso, tanto quanto possível e a quem possa interessar, aos espaços criados pela democracia direta.

A tradição histórica de Camaragibe em organização popular, desde quando representava a primeira vila operária do Estado de Pernambuco, tem se refletido hoje na forma como constrói seu quadro de representatividade governamental. A cidade, com cerca de vinte anos de idade, tem adotado governos de esquerda, salientando-se que, e nestas duas últimas gestões com a atuação do PT, tem-se dado ênfase a uma linha progressista que defende uma radicalização democrática. As duas últimas gestões têm ligação com a primeira, na medida em que foi a partir dela que se começou com a regionalização administrativa, permitindo-se assim a construção social do projeto de governabilidade que se instalou na cidade em 1997 – o Programa de Administração Participativa.

No nível local, é a cidade pioneira na elaboração da Agenda 21, em conjunto com Paudalho e mais cinco municípios da Região Metropolitana do Recife: além de Recife, Abreu e Lima, Araçoiaba, São Lourenço da Mata e Paulista, com o intuito de criar mecanismos para o desenvolvimento socioambiental para a região de Aldeia que tangencia os municípios envolvidos.

O cenário local, ainda novo, só possibilitou constatações do presente, com dimensões da realidade que precisam (no sentido kantiano) ser classificadas com mais rigor.

O estudo de caso sobre Camaragibe, mesmo que enfoque os processos que constituem a definição das políticas ambientais locais, servirá para a geração de um quadro mais amplo sobre a realidade municipal, que cientificamente é pouco conhecida, especialmente na área ambiental. A abordagem sobre a questão ambiental em Camaragibe, do ponto de vista das estratégias de implementação de políticas ambientais, pode trazer à tona uma diversidade de

problemas sociais que antes não eram relacionados a tal questão, inviabilizando de tal modo uma solução mais adequada. Todavia é preciso tratar disto como um processo ainda jovem e que requer algumas reformulações estruturais, posto que enfrenta dificuldades para sensibilizar e socializar a necessidade de participação sobre os problemas ambientais. Em função disto não é possível analisar resultados concretos nem os impactos efetivos das políticas ambientais formulados pela atual gestão em Camaragibe.

É possível apontar problemas e realizar uma análise da situação de tais questões inseridas no campo político. E assim agrupar um conjunto de conhecimentos para a reestruturação das políticas futuras. Neste sentido, apóio-me na abordagem de Gil (1995:79), quando fala da técnica de estudo de caso, sobre a qual diz que:

Este delineamento se fundamenta na idéia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para a investigação posterior, mais sistemática e precisa.

A construção da pesquisa, especialmente o terceiro capítulo, se baseou na análise das entrevistas realizadas com um grupo bem específico de atores locais. Fundamentalmente foram entrevistados o prefeito, dois secretários, o de governo e o de planejamento e meio ambiente e a coordenadora de meio ambiente e agenda 21, que estavam mais diretamente ligados às questões deste trabalho. Além destes, foram entrevistados também os representantes dos delegados da administração participativa - os líderes de cada uma das cinco regiões administrativas da cidade, uma líder comunitária do bairro de Vera Cruz em Aldeia e o diretor do Fórum Ambiental de Camaragibe. Foram aplicadas 14 entrevistas, com representantes da sociedade política em Camaragibe.

Dificuldades na realização do trabalho de campo fizeram com que fosse reduzida a amostra dos entrevistados. Com o grupo de delegados da AP foram feitas entrevistas apenas com aqueles que formavam a Comissão Regional de

Delegados da Administração Participativa, representantes de cada uma das cinco regiões administrativas de Camaragibe. O resultado, no entanto, dessas entrevistas não foi muito satisfatório para o aprofundamento do conceito local sobre desenvolvimentos sustentável. Por outro lado, serviu para confirmar a experiência dos delegados com a liderança comunitária e sua vinculação com conselhos populares e associação de bairros, o que já é uma característica política do próprio município desde o final do Século XIX.

Como já disse anteriormente, esse não reconhecimento conceitual do desenvolvimento sustentável não reduz a importância política da construção do modelo de gestão da cidade, visto que os meios pelos quais a participação popular é incentivada e defendida estão garantidos na realidade social que é impressa pela exequibilidade do programa da Administração Participativa.

Com o grupo dos técnicos da prefeitura, além do prefeito, foram entrevistados aqueles considerados indispensáveis ao tema da pesquisa. Quanto a estes entrevistados claramente se pode observar uma unidade no discurso e no conceito de desenvolvimento sustentável, embora sua definição seguisse, de certa forma, a definição geral do conceito que é essencialmente elaborado pelo Relatório Brundtland. Como o pesquisador era uma pessoa estranha ao grupo, é evidente que havia um certo cuidado na forma como as informações eram transmitidas, com o intuito de refletir maior credibilidade ao conteúdo das conversas. Por outro lado, se pode notar uma extrema boa vontade e cordialidade desses entrevistados, especialmente porque o tema tratado era relevante para o debate interno à prefeitura.

A entrevista semi-estrutura, como técnica de coleta de dados, foi utilizada enquanto um instrumento de percepção da realidade, buscando encontrar dados mais significativos sobre esta mesma realidade, especialmente no que diz respeito a como os participantes a compreendem. De acordo com a aceção de Triviños (1987:146):

Ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

Diz ele ainda, a seguir, que a entrevista semi-estruturada:

Parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Junto às entrevistas, foi feita uma análise de todos os documentos disponíveis sobre a gestão pública em Camaragibe, principalmente o Plano Diretor da Cidade – O Pacto Camaragibe, os Planos Plurianuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias. Inicialmente houve uma dificuldade para a aquisição deste material, até que se estabeleceu um clima de confiança entre os representantes da prefeitura e o pesquisador. A análise documental permitiu saber até que ponto a dimensão investigada pela pesquisa estava sendo contemplada legalmente e quais foram as bases políticas em que estavam assentadas. Em decorrência da não aprovação no legislativo do Pacto, o conteúdo deste documento foi transferido em essência para o Plano Plurianual de 2002 a 2005. É importante afirmar que o Pacto é um documento que tem um sentido prático.

A dissertação está dividida em três capítulos centrais:

O primeiro capítulo, **Ambiente, Sustentabilidade e Políticas Públicas**, se estrutura da seguinte forma: a primeira parte discute a emergência conceitual do desenvolvimento sustentável através da institucionalização política do ambientalismo. A segunda parte discute as categorias política ambiental e sustentabilidade do desenvolvimento, enfatizando a inserção da dimensão ambiental tanto no discurso político quanto nos níveis de definição e estruturação de políticas públicas, e desta maneira, como é ela construída socialmente. A terceira e última parte aborda a apropriação pela sociologia da discussão sobre a relação ambiente e sociedade.



O segundo capítulo – **Camaragibe: de Engenho a Cidade** - está assim dividido: a primeira seção, o histórico da ocupação, remete aos aspectos históricos originários do município; a segunda seção, o município, apresenta dados sucintos sobre a população, localidades e os limites geográficos; a terceira seção aborda a atual conjuntura socioeconômica, e, a quarta e última seção tenta mostrar como se está estruturando o novo contexto político-administrativo, a partir da emergência da Administração Participativa - AP.

O terceiro capítulo – **Política Ambiental do Município de Camaragibe: A Gestão Política do Ambiente e a Construção Social do Modelo de Desenvolvimento Sustentável Local** – está constituído da seguinte forma: a primeira parte - O Modelo de Gestão - aborda a elaboração do Pacto Camaragibe. A segunda parte - A Intersetorialidade da Política Ambiental - mostra como tal política está definida no modelo de gestão e como se relaciona com as demais políticas setoriais do município. Na terceira parte, algumas considerações sobre o rural possível em Camaragibe são feitas, com o intuito de sugerir a importância de valorização deste meio como um potencializador da sustentabilidade socioambiental. A quarta parte - O Ambiente e a Compreensão dos Sujeitos - privilegia as falas dos gestores e dos delegados da AP. A quinta e última parte - A Participação Popular e o Desenvolvimento Sustentável - discute o nível das demandas públicas em torno do social e como tem-se fomentado um espaço favorável à intervenção democrática popular na gestão, mesmo considerando ainda a grave situação de desigualdade e pobreza em que vive o município.

Por fim, as considerações finais deste trabalho buscaram traçar uma síntese dos capítulos com o intuito de avaliar os principais resultados obtidos pela pesquisa empírica em relação às questões de pesquisa delineadas para a investigação.

## I CAPÍTULO

### AMBIENTE, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

#### INTRODUÇÃO

Este capítulo não pretende revelar uma revisão de literatura, *ipsis literis*, no sentido formal e rigoroso do termo, não só pela dificuldade de se desenvolver uma ciência sociológica sobre questões ambientais que até pouco tempo lhe eram estranhas, mas também por uma dificuldade pessoal de enquadrar a realidade particular estudada, em uma perspectiva teórica. Isto se deu em função do caráter ainda incipiente, porque novo, das condições sociais sobre o tema, com a formulação de um cenário político local que experimenta novos mecanismos de gestão e procura esquematizar, de forma ainda muito fluida e escorregadia, políticas ambientais eficazes e impactantes para a comunidade envolvida.

Há sempre uma dificuldade de se trabalhar o ambiente no cerne das políticas públicas, embora tenha ele uma relevância política inquestionável. O fato é que política ambiental, no conjunto das políticas públicas setoriais, atua quase sempre, como semi-coadjuvante, tal é a dificuldade de se inserir e inserir socialmente as pessoas. Além disso, o montante de recursos disponibilizados para o exercício da política ambiental não satisfaz o nível necessário para a consecução de bons resultados.

O que pretende este capítulo é realizar uma reflexão sobre temáticas afins às questões de pesquisa deste trabalho. Desta maneira, estudos sobre o ambientalismo podem nos indicar alguns caminhos para o entendimento central do conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade socioambiental, que para esta pesquisa têm o mesmo sentido sociológico.

O ambientalismo, ao longo de sua história, tem se posicionado politicamente sobre as mais diversas situações em que o ambiente pode ser afetado, inclusive tem se inserido, e com muita firmeza, nos mecanismos de gestão pública em todos os níveis, e com resultados mais facilmente observáveis (se isso conforta os sociólogos mais apegados à importância inquestionável dos fatos) nos níveis locais, municipais e nas experiências particulares através da interferência concreta de movimentos sociais na área.

Um elemento importante à discussão é que organizações políticas como o Partido dos Trabalhadores-PT, atualmente principal partido de esquerda da América Latina, que em Camaragibe é governo, tem assumido claramente, através das suas orientações sociais, políticas e culturais colocadas nos seus programas e nas suas agendas de intenções, posições pró-ambiente. O PT, em nível nacional tem uma proposta específica de intervenção na gestão ambiental do Estado e das cidades. Este posicionamento político, embora não evidenciado na última campanha presidencial, nem, ao nível local, nas últimas duas campanhas à prefeitura de Camaragibe, certamente interfere na estruturação e na definição das políticas ambientais locais, que por outro lado atualizam as exigências legais, da Constituição Federal e das leis orgânicas dos municípios.

Isto se percebe inexoravelmente pelo pontuamento do tema ambiental nas políticas estruturadas pelos planos diretores, Plano Plurianuais - PPAs, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs e Leis Orçamentárias Anuais - LOAs, que são instrumentos de gestão pública necessários e exigidos legalmente, e que conformam as contas públicas no limite das responsabilidades fiscais a que foram submetidos os gestores políticos.

Este capítulo se estrutura da seguinte forma: a primeira parte discute a emergência conceitual do desenvolvimento sustentável através do processo de

institucionalização política do ambientalismo, com o sentido ético que está necessariamente implícito em suas orientações políticas.

É importante dizer que não entendo o ambientalismo só como um movimento de defesa da ecologia natural e humana, mas fundamentalmente como um movimento político de defesa do Ambiente (que não só mais natureza) e da Sociedade (que não só mais o social); é um movimento, novo ou não, que busca fazer parte das necessidades, sejam físicas, sociais ou espirituais das pessoas. É um movimento político de contestação do modelo de desenvolvimento histórico adotado pelo capitalismo.

A segunda parte discute as categorias política ambiental e sustentabilidade do desenvolvimento, enfatizando a inserção da dimensão ambiental tanto no discurso político quanto nos níveis de definição e estruturação de políticas públicas, e desta maneira, como é ela construída socialmente.

A terceira e última parte aborda a apropriação pela sociologia da discussão sobre a relação ambiente e sociedade. A sociologia, para se afirmar como ciência social, distinta das ciências da natureza, historicamente subestimou a relevância do ambiente para os seus estudos, especialmente os clássicos. Estes, embora tenham estudado com profundidade o industrialismo, o capitalismo e as formas de dominação econômica, pouco deram destaque à dimensão ambiental, que inquestionavelmente vinha sendo afetada pelo dinamismo predatório do desenvolvimento em suas mais variadas facetas. Um caminho que se constrói para a superação dessa limitação é sinalizado pela sociologia ambiental.

## O AMBIENTALISMO E A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nos anos 70, com a Conferência de Estocolmo, o movimento ambientalista<sup>4</sup> se institucionaliza e permite a emergência de diversos atores sociais que o configuraram posteriormente como um movimento multissetorial.

Montibeller-Fillho (2001:36) identifica parte destes atores:

ORGANIZAÇÕES E GRUPOS QUE LUTAM PELA PROTEÇÃO AMBIENTAL; AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS ENCARREGADAS DESTA PROTEÇÃO; GRUPOS DE CIENTISTAS QUE PESQUISAM OS TEMAS AMBIENTAIS, GESTÃO DE RECURSOS E PROCESSOS PRODUTIVOS; ALGUMAS EMPRESAS VOLTADAS A EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, REDUÇÃO DE POLUIÇÃO; E DE SUMA RELEVÂNCIA DEMANDADORES DE PRODUTOS CARACTERIZADOS COMO VERDES NO MERCADO.

Nos anos 80, o Relatório Brundtland<sup>5</sup> causa forte impacto na comunidade científica internacional e universaliza o conceito de sustentabilidade do desenvolvimento, estabelecendo uma equação que considera correta entre desenvolvimento, equidade e justiça.

A constituição do ambientalismo enquanto movimento social global toma forte impulso a partir da realização da Rio 92. É neste contexto de discussões que se atualiza e fomenta um conceito de desenvolvimento (o conceito de desenvolvimento sustentável que emerge como um paradigma propulsionado pelo ambientalismo) que absorve novas tendências globais e novas perspectivas em relação aos caminhos que as sociedades deveriam tomar na necessidade de retornar a modos menos depreciativos de vida, sem com isso estabelecer uma vinculação demasiadamente naturalista da vida e do

---

<sup>4</sup> Ver Eckersley, Robyn (1995). Esta autora analisa a trajetória do ambientalismo em torno de três décadas, 1970, 1980 e 1990. Sua ênfase é na teoria política.

<sup>5</sup> Originário do nome da Primeira Ministra Norueguesa à época da conferência, Gro Harlem Brundtland.

desenvolvimento tal como defendem as teorias neomalthusianas de crescimento zero<sup>6</sup>.

A capacidade política de mobilização do ambientalismo surpreende pelo fato de conseguir romper, mesmo sendo um movimento originário de classes médias intelectualizadas, com limites classistas, econômicos, étnicos; é essencialmente um movimento que congrega interesses difusos, de matizes políticos os mais variados. Essa diversidade não desqualifica o movimento, muito menos desalinha o foco de suas ações. Ela permite criar um filtro em torno da questão ambiental e reunir sujeitos com interesses bem definidos ao nível de tal questão, a fim de politizar e ampliar a socialização dos problemas relativos ao ambiente e da necessidade urgente de questionar e refrear ações impactantes sobre ele, promovendo um conjunto de propostas alternativas aos padrões contemporâneos de desenvolvimento capitalista.

O eco do ambientalismo causou mais surpresa:

Quando começou a esboçar intenções mais amplas de se constituir como um ator que ultrapassava as classes médias para dialogar com outros segmentos sociais e quando ultrapassou também suas próprias idéias estabelecidas inicialmente, na oposição genérica a uma sociedade predatória e imediatista, para esboçar algo que parecia constituir-se como um novo projeto de sociedade. (Ferreira, 2001:60).

É a geração de um projeto de sociedade, que pretende combater velhos traços decadentes da política brasileira, a intenção maior do cenário político que se vem constituindo em Camaragibe. Esse projeto de sociedade, no entanto, não se define exclusivamente por ações no campo ambiental, ou de uma transformação via ambiente; a governabilidade expressa através do Programa da Administração Participativa incorpora categorias importantes e

---

<sup>6</sup> Amazonas (2001) tem um estudo sobre a influência de tal posição no campo econômico. Este trabalho procura vincular o desenvolvimento a uma visão com ênfase na economia, mais especificamente a economia ecológica e da valoração ambiental. É possível encontrar em outros trabalhos, inclusive nos que abordam o ambientalismo multissetorial, as mais variadas tipologias e projetos políticos de ação dentro do ambientalismo. Ver Zhouri (1992), Viola e Reis (1998).

sensibilizadoras, que podem se transformar numa espécie de tutora da viabilização eficaz de políticas ambientais. Além da participação popular, uma dimensão imprescindível à democracia direta, há o incentivo à ampliação da cidadania, através da intervenção popular na qualidade de gestores políticos institucionalizados, tal como reflete o papel desempenhado pelos delegados da Administração Participativa. A mobilização em torno da questão ambiental em Camaragibe depende então da definição dos interesses sociais segundo o quadro das necessidades públicas reconhecidas e socializadas.

Há sempre um impasse entre sustentabilidade, preservação ambiental (não só dos recursos naturais) e desenvolvimento econômico. Este último, normalmente, recebe maior espaço na agenda do desenvolvimento imbuído pela flâmula sedutora da geração de emprego e renda e da milagrosa proposta de redução dos níveis de desemprego e pobreza.

Atrear desenvolvimento e preservação, o que em essência é discutido no Relatório Brundtland- Nosso Futuro Comum, de 1987, mesmo considerando os limites e reducionismos de visões românticas e de retóricas ideológicas que possam estar impregnadas neste documento, talvez seja um caminho de discussão viável diante ainda dos anseios de crescimento do capitalismo, cuja estrutura econômica permanece difícil de ser modificada, especialmente quando as transformações culturais promovidas no nível das utopias não permeiam o mundo objetivo dos sujeitos responsáveis pela promoção da ação transformadora. Ferreira (1995:20) afirma que a partir deste Relatório:

O debate em torno do campo de relações estabelecidas entre estilos de desenvolvimento e qualidade dos sistemas naturais demonstra alguns sinais de que alcançou um novo patamar... Depois de 20 anos de discussões e mobilização política a questão ambiental é introduzida nos debates sobre política econômica, relações internacionais e outros circuitos de difícil penetração.

Do ponto de vista ético, não bastaria, o anseio de mudar o mundo, a transformação deveria ser real, reconhecida como tal, instigando a mudança consciente de hábitos e condutas, quando uma nova responsabilidade se põe

inexorável diante dos cidadãos do mundo, independente de seus matizes sócio-políticos, culturais e econômicos ou até mesmo étnicos.

Embora não seja o objetivo deste trabalho fazer uma abordagem conceitual do ambientalismo, até mesmo por que a realidade em estudo não apresenta um contexto propício a este tipo de análise, é necessário apresentar como este campo de ação, que alguns teóricos tratam como novo movimento social pode trazer à tona, e especialmente no Brasil, a valorização de conceitos como sustentabilidade e desenvolvimento, agora com a dimensão ambiental claramente definida. (cf. Ferreira, 2001).

Neste trabalho não se investiga as políticas públicas ambientais do município de Camaragibe pelo viés dos movimentos sociais, prescindindo deste modo de conceituações precisas sobre este tema, já amplamente discutido e que traz em si uma necessidade de revisão quando se aplica aos fenômenos contemporâneos, na arena ambiental. O que não seria dispensável em casos em que o estudo de determinados movimentos necessitasse de uma precisão conceitual adequada ao quadro teórico sobre novos movimentos sociais<sup>7</sup>. O objetivo é analisar como este movimento, teoricamente, tem contribuído com as discussões relativas à sustentabilidade do desenvolvimento a partir da emergência do ambiente enquanto um elemento importante na definição de políticas públicas. Promover aproximações entre ambientalismo e sustentabilidade poderá ser um meio favorável às propostas desta pesquisa.

A insistência do ambientalismo em traçar um campo de ação e de inteligência, para um entendimento de práticas de conflitos em áreas naturais<sup>8</sup>, ou mesmo no fomento de políticas de preservação destas áreas, na verdade traz como grande bandeira um sério questionamento sobre como o cidadão tem dirigido e digerido sua vida em torno da Natureza. Esta não só como uma dimensão

---

<sup>7</sup> Touraine (1985) e Habermas (1981) são clássicos que estudam esta temática e indicam caminhos que podem se seguidos e apropriados para a análise de movimentos relacionados à dimensão ambiental.

<sup>8</sup> No Brasil, estudos importantes vêm sendo realizados sobre áreas protegidas, sob o enfoque dos conflitos socioambientais. Ver a este respeito Ferreira (2002).



biofísica, mas também e fundamentalmente como uma dimensão social, e como a Natureza tem-se posto ao ser humano com importantes atributos de seu desgaste e limites de insuportabilidade que devem ser levados em consideração quando se fala em uso de seus recursos e nas práticas de desenvolvimento predatório.

A despeito de todo avanço na legislação sobre o tema e de todas as ações e mobilizações na área, ainda há sérios problemas e dificuldades na conquista de participação e as ações de degradação são infinitamente mais impactantes. Isto se dá especialmente com parcelas da sociedade mais diretamente atingidas pelos impactos ambientais e pelas conseqüências negativas das políticas sociais não eqüitativas, baseadas em determinações de mercado. Populações que são submetidas à situação de pobreza e desigualdade sofrem com o não acesso às informações e às oportunidades de desenvolvimento.

O círculo contínuo e vicioso que se estabelece para a manutenção das desigualdades dificulta a promoção de um exercício democrático que permita a superação de problemas básicos e a inclusão social dos excluídos. Não é suficiente do ponto de vista social o reconhecimento legal do indivíduo enquanto sujeito de direito. Há uma necessidade ainda maior que é o próprio indivíduo se reconhecer como sujeito de direito e capaz de se posicionar diante das dificuldades que lhes afligem.

É possível perceber em Camaragibe um movimento neste sentido. Ao institucionalizar a participação popular como uma instância com representatividade e poder dentro da gestão da cidade, que pode dispor de recursos e instrumentos administrativos de enorme peso político, segundo prevê o modelo de gestão local, a democracia em Camaragibe consegue paulatinamente construir um tipo de cidadania que se renova politicamente dia-a-dia, através da ascensão do sujeito ou ator social, reconhecendo-se como tal e que reconhece seus direitos e desenvolve a capacidade de se tornar, não só mais um *homo socialis*, mas, e, fundamentalmente, um *homo politicus*.

O reconhecimento deste sujeito pressupõe a existência de um espaço público/arena que permita a mobilização dos sujeitos enquanto atores, em sua expressão política, no exercício de seu direito.

No entanto, como diz Neder (1995:38-9):

A mera indicação desses atores, contudo, não é suficiente para demonstrar a existência ou qualidade de um espaço público. Isso depende da construção (no sentido hobesiano) por parte desses atores, de esferas comuns de identidade e interesses.

O reconhecimento do cidadão, enquanto sujeito de direito, em particular, nas questões sobre ambiente, promoveria ou se promove a partir do que Silva-Sanchez (2000), que centra sua análise do caso brasileiro, chama de cidadania ambiental.

Em suas palavras,

A construção de uma cidadania ambiental faz parte de um processo mais amplo de reconstrução da sociedade civil brasileira, a partir da emergência de setores organizados, capazes de intervir e participar dos rumos e processos de decisão política. (Sanchez, 2000:95).

A autora continua, dizendo que o papel desempenhado pelo movimento ambientalista foi de fundamental importância para a construção dessa cidadania ambiental, sobretudo na fase de elaboração da Constituição Federal de 1988.

Todavia, mesmo com o reconhecimento do sujeito de direito compondo o modelo de gestão na cidade de Camaragibe, resta ineficiente a atuação do que Silva Sanchez denominou acima, de esferas comuns de identidade e interesse, na área ambiental. As ações e definições das políticas ambientais locais não conseguem ainda uma mobilização eficiente, e são extremamente pontuais. Mesmo a intersectorialidade das políticas públicas, defendida pelo modelo de gestão, quando diz respeito à política ambiental não se realiza. Com isso,

então, a noção de desenvolvimento sustentável não atingiu a hegemonia conceitual necessária para envolver os gestores em direção à integralização das políticas.

Não é de hoje que a preocupação com o ambiente é algo discutido. McComirck (1992) mostrou que, já em algumas centenas de anos, preocupações neste sentido têm tomado conta de setores das sociedades, ou de comunidades específicas, sejam elas tradicionais ou não. Por vezes, o nível de ações foi muito segmentado e sem muita repercussão para o âmbito mais geral da sociedade. O que não quer dizer que tais impulsos não se constituíram em dimensões mais valorativas, posteriormente, com o desenvolvimento das ações ambientalistas globais. De certo, o caráter do ambientalismo sofreu profundas alterações ao longo do tempo, e hoje se constitui, conforme se pode observar nos trabalhos de Viola e Leis (1998), também, enquanto um movimento multissetorial.

Na verdade, o aparente consenso em torno do conceito de desenvolvimento, em especial aquele incisivamente propalado pelo Relatório Brundtland, além de uma banalização excessiva do termo, implícita em muitos programas e projetos pelo mundo todo, com um caráter notadamente universalizante, pode provocar certa limitação desta discussão para o estudo de realidades locais. A apropriação apriorística do conceito, quando não são consideradas as especificidades locais, tende a gerar sérias contradições nas implementações das políticas ambientais, quando ainda esta idéia não está amplamente socializada. O conceito de desenvolvimento sustentável deve ser necessariamente retrabalhado em função das contingências locais a que se aplica, não pode, de maneira arbitrária querer funcionar como um bloco monolítico, dogmaticamente inflexível.

O termo desenvolvimento local por vezes substitui, não em essência, mas em sentido, o termo desenvolvimento sustentável, como forma de garantir a prevalência das idiossincrasias do lugar no esquema de definições de políticas

de sustentabilidade. Isso permite trabalhar tendo em vista o que o espaço físico, subjetivo, ambiental, e outros que compõem o território visado, tenham potencialmente a oferecer como garantias de valorização de seu próprio espaço e, conseqüentemente, de promoção de políticas viáveis à estruturação de uma condição permanente de desenvolvimento sustentado.

O entendimento deste conceito passa pelo entendimento das realidades específicas, estas se apropriando, em função de suas necessidades e limites, observando em que sentido ele lhe serve e quais são as bases principais sobre as quais sua realidade pode se tornar sustentável. O conceito aflora e toma forma dentro de um contexto que não é aprioristicamente definido, mas que é essencialmente particular e histórico. O conceito de desenvolvimento sustentável como uma espécie de tipo ideal, só se aplica neste caso quando o conceito-limite puder ser modificado, respeitando os parâmetros da realidade particularmente construída.

Fundamentalmente, quando se discute sobre desenvolvimento sustentável busca se equalizar uma racionalidade ambiental<sup>9</sup>, que visa à ampliação de dimensões sociais, por muito tempo relegadas, inclusive no Brasil, tais como democracia, cidadania ampliada e superação dos níveis de pobreza. A busca por uma sociedade sustentável passa pela conquista incondicional destas dimensões, e ainda pelo alargamento político da consciência em relação ao ambiente, consciência esta que denota posturas morais e hábitos políticos de cuidado e precaução em direção à natureza. O fomento desta consciência deveria ser inalienável e deveria permear o campo simbólico dos cidadãos, na melhor acepção do termo.

#### **A POLÍTICA AMBIENTAL E A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO.**

---

<sup>9</sup> Este conceito está bem desenvolvido nos trabalhos de Enrique Leff, (2000, 2001 e 2002).

Notadamente, o discurso sobre sustentabilidade possui força política inquestionável e já foi amplamente socializado, tanto por agências estatais nacionais e internacionais, quanto por organizações não governamentais e outras instâncias representativas da sociedade.

As mais variadas instituições se apropriam de tal dimensão discursiva da maneira que mais convém as suas orientações sociais e podem se filiar aos mais diversos matizes políticos e culturais. O discurso sobre a sustentabilidade pode então ser apropriado também para fins ilícitos, inclusive para maquiar a ainda intensa degradação dos recursos naturais e a crescente desigualdade entre as pessoas. Há necessidade, sim, de um elemento discursivo, comprometido com a práxis e a construção social da realidade.

A política ambiental que adota o discurso como elemento central de sua distinção pode promover graves falhas no processo de desenvolvimento de suas ações, especialmente se tal discurso estiver em contradição com os elementos que conformam as necessidades demandadas pelo público. Nestes casos as promessas de uma política ambientalmente sustentada não se sustentam nem na ordem do ambiental, nem na ordem da sustentabilidade do desenvolvimento; torna-se instrumento de retórica de política de falsos conteúdos.

A inserção da dimensão ambiental como um dos aspectos de fundamental importância nas políticas públicas, especialmente em gestões com orientações progressistas, em que o caráter de uma democracia ampliada é ressaltado como fator relevante para o seu bom sucesso, coloca esta categoria como requisito imprescindível para a melhoria da qualidade de vida e para a ampliação e partilha do poder. Permitir a decisão sobre questões de ambiente implica em qualificar um debate sobre o que os atores sociais envolvidos acham que, consensualmente, é o melhor para a sua comunidade.

A categoria ambiental na agenda das políticas públicas, ora representam tão somente uma atualização das determinações constitucionais, ora respondem às reivindicações sociais ou às disposições construídas partidariamente, ou ainda às grandes contribuições em torno dos movimentos sociais locais ou não, situados em arenas de debate em que se promovam ou se barganhem a construção de políticas efetivamente voltadas ao ambiente<sup>10</sup>.

Ao longo dos anos, especialmente da década de 90, os debates sobre a definição de políticas ambientais, em particular, e de desenvolvimento sustentado, primeiramente ao nível global, culminaram com a elaboração, após um intenso debate internacional com os mais diversos especialistas e com a participação de várias organizações e instituições representativas das sociedades, locais, regionais, nacionais e internacionais, com os mais variados graus de interesse, da Agenda 21. Esta se apresenta como um documento universal sobre as diretrizes de desenvolvimento baseado na sustentabilidade dos recursos disponibilizados. Já se tornou praxe uma definição do que seja desenvolvimento sustentável: aquele que se utiliza dos recursos, sejam naturais ou não, de forma equilibrada e justa, para a melhoria das condições de vida da geração atual, sem dizimar tais recursos, tendo em vista a necessidade das gerações posteriores. A Agenda 21 se pauta nesta idéia central e vai mais além, ao propor orientações gerais para a gestão dos recursos, para o aprimoramento das relações sociais e econômicas, valorização das culturas e das agriculturas, do desenvolvimento científico e tecnológico, e da humanidade.

A discussão pretendida por este trabalho busca compreender a noção de desenvolvimento sustentável enquanto uma proposta de construção social, aliada a um processo de gestão democrático que valorize não só relações pautadas na participação, equidade, mas também no reconhecimento do Ambiente, como elemento relevante e imprescindível à sustentabilidade de

---

<sup>10</sup> Ver estudo de Ferreira (1998), para um entendimento mais profundo da formulação e implementação de políticas ambientais no Brasil. A autora também estende suas análises ao Estado de São Paulo.

modelos de política e sociedade, especialmente em suas principais perspectivas e tendências na atualidade.

O desenvolvimento sustentável é aqui tomado como sinônimo de sustentabilidade socioambiental, e isto tem como pressuposto que esta sustentabilidade, não só deve ser pautada fundamentalmente pela participação popular, como também é construída a partir da práxis e da interação entre aqueles que executam as políticas para a sustentabilidade e aqueles que delas tomam parte direta, ativa e criativamente, como sujeitos da ação social. Ou seja, é um processo social eminentemente construído pela prática democrática, pela expectativa da equidade e da justiça social e pela contribuição da produção científica.

No entanto, não basta o reconhecimento da importância do Ambiente. Ele deve ser incorporado aos hábitos políticos do cidadão, sendo igualmente considerado como um bem social do qual não se pode, nos tempos atuais, contemporâneos, relegar a níveis subjacentes das discussões públicas e políticas.

Imbuir o Ambiente de um conteúdo político, como instrumento de transformação social, de reivindicação e de defesa de interesses individuais e coletivos, deve considerar a necessidade de fomentar a conscientização popular sobre a questão. Deve funcionar como congregador de forças e atenção em torno de uma elevação natureza-ser humano, como relação prioritária e orientadora das ações sociais para o desenvolvimento.

A tomada de consciência sobre os problemas ambientais induz a um questionamento sobre as condições de vida em que se encontram as sociedades contemporâneas. A sustentabilidade não só se constrói com base em retórica, ou discurso político vazio. Realidade comprometida com o conhecimento e

com a ação: elementos fundamentais que sustentam a utopia<sup>11</sup> (projeto social de futuro viável) das “sociedades sustentáveis”.

Rodrigues (1997:44) diz que:

A sustentabilidade precisa ser construída socialmente, ou seja, penso que o desafio é construir a utopia da sociedade sustentável, desenvolvendo-se em contínua progressão a capacidade de pensar, que é a essência da natureza humana.

Para sustentar sua idéia de utopia, com a qual eu também compartilho, a autora se baseia em Boaventura de Souza Santos (apud Rodrigues, 1997:44), que diz:

A utopia é a expressão de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e porque merece a pena lutar.

O que, de um modo geral, perpassa está idéia de sustentabilidade é a noção de continuidade e equilíbrio dos recursos disponíveis do Ambiente com os quais o ser humano está em contato permanente e sobre os quais, inclusive, baseia sua vida social e política.

Desenvolvimento Sustentável é um conceito permeado por uma múltipla discussão ainda não consensualizada. Isto não significa, no entanto, nem que o consenso leve a uma situação estanque, nem que não se possa tentar definir, em termos mesmo que parciais e didáticos, como um instrumento heurístico, para fins de estudos contextualizados, um conceito que permita elaborar uma análise sobre a sustentabilidade socioambiental, tendo em vista aspectos concretos de uma dada realidade social. A parcialidade, porventura implícita nestes conceitos, todavia, não limita o entendimento dos mesmos; é uma parcialidade decorrente do processo dos estudos sobre a temática.

Entendo, como já disse acima, que o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade socioambiental comportam basicamente a mesma idéia, já que

---

<sup>11</sup> Utopia – não no sentido literal, nem no sentido pessimista, mas no sentido filosófico, de uma idealização de um novo projeto de sociedade.



todas as sustentabilidades presumíveis e idealizáveis se dão necessariamente no contexto da sociedade. Isto quer dizer que, tanto o aspecto ambiental, fundamental nesta discussão, quanto os aspectos meramente econômicos, fazem parte intrinsecamente da sociedade. Desta forma, as sustentabilidades específicas, entendidas isoladamente, compõem o esquema, mais amplo e genérico da sustentabilidade socioambiental.

Fonte (1995:4) defende a hipótese de que:

O desenvolvimento sustentável se constitui no amadurecimento do conceito de desenvolvimento, em função das experiências acumuladas na implementação de políticas de desenvolvimento e seus resultados. Diferentemente das grandes teorias de desenvolvimento, a sua orientação é para a prática, se voltando para a resolução de problemas de elaboração de políticas de desenvolvimento e de sua implementação em um mundo real. Desenvolvimento sustentável, enquanto corrente de pensamento, não se constitui de um corpo teórico perfeitamente definido, mas de um vácuo onde cientistas sociais, físicos, geógrafos, ecologistas e ambientalistas são chamados a responder às questões atuais, colocadas por um contexto histórico marcado pela industrialização e modernização, liberdades civis e políticas e seu reverso, com a busca de um desenvolvimento centrado no homem. Não existindo um modelo já construído, que possa indicar os caminhos a seguir, é nossa tarefa, pois, contribuir, na resolução deste desafio.

Concordo, com esta concepção, em parte. Acredito que a lógica do desenvolvimento sustentável possui uma racionalidade diferenciada da lógica do desenvolvimento capitalista. As tentativas em justificar a existência do desenvolvimento sustentável (como elemento decorrente) em meio ao desenvolvimento capitalista incorrem em contradições graves, especialmente no que diz respeito à própria concepção de desenvolvimento sustentável, que em si já delimita ressalvas em relação ao capitalismo, este como provocador de sérias e indeléveis marcas de degradação ambiental, em termos mundiais.

Os pressupostos do desenvolvimento sustentável estabelecem limites estratégicos e operacionais para o capitalismo, procurando definir uma outra forma de desenvolvimento, ligada à utilização preservada da natureza. Isso significa traçar diretrizes de ações que prefigurem como reguladoras do uso dos recursos naturais de forma restrita somente ao indispensavelmente necessário, e também criando alternativas e meios de recuperação das áreas degradadas. Tudo isto resta inútil se não houver uma articulação engajada

politicamente e direcionada à consciência ecológica, privilegiando, inclusive, a sustentação da vida humana.

Desde o início da década de 90, a partir da Eco-92, tem-se discutido com mais frequência, no Brasil, sobre a questão ambiental e da relação que o ser humano estabelece com ela. Isto ocorreu em consequência das várias transformações ambientais que puseram em xeque a existência humana no Planeta Terra e pela necessidade de se estabelecer novas diretrizes para o desenvolvimento das sociedades, de forma mais saudável e justa. A partir da tomada de consciência sobre as crises ambientais mundiais, as ciências em geral passaram a redefinir o modo como elaboram sua abordagem sobre a natureza, desta maneira, também, reconsideraram o papel do ser humano neste processo.

Os impulsos e as inovações que vêm surgindo desde tal época e até mesmo de períodos anteriores ainda não se elevaram totalmente ao nível das consciências das pessoas em geral, o que de certa forma atrapalha a tentativa de viabilização de construção de sociedades sustentáveis (estas não poderiam existir sem que as pessoas assumissem uma postura de vida orientada para e pela educação ambiental, de respeito pleno e irrestrito ao ambiente). Além do problema da conscientização pública, em torno da politização da questão ambiental, há sem dúvida problemas relacionados à definição e implementação de políticas de sustentabilidade, no que diz respeito aos modos e circunstâncias em que são construídas, muitas vezes não contemplando as dimensões (ética, ambiental, cultural) que defendem em seu discurso.

Nota-se, assim, um desnível entre a necessidade de construção de uma sociedade ambientalmente sustentável e a consciência ambiental de que necessita, como se não fosse um processo amplamente engajado. Outrossim, a reflexão sobre o desenvolvimento sustentável envolve visceralmente uma discussão sobre a necessidade de construção social de uma utopia da sustentabilidade. Isto implica numa prática cotidiana e contínua em prol da melhoria da qualidade de vida, algo que permeie as consciências e eleve os

pensamentos e posturas dos cidadãos à preservação da natureza (de sua própria vida) e do meio em que vivem. É uma transformação cultural, que envolve valores éticos, uma nova postura social (diante da vida), um hábito político.

De uma maneira bem simples, o projeto social de construção do desenvolvimento sustentável é coadunar o desenvolvimento da sociedade com a preservação dos recursos da natureza, ou seja, pretende estabelecer um vínculo permanente, e que seja mantido e defendido, como um aspecto de importância moral, entre a sociedade e a natureza, visando estender ao máximo e ao maior número possível de pessoas o direito de usufruir de uma vida social saudável.

Além disso, creio ser o desenvolvimento sustentável um paradigma em construção, não só do ponto de vista científico (cf. Kuhn, 2000), como também da dinâmica interna das sociedades e das novas formas de comportamento e ações sociais; isso não exclui as práticas voltadas para a resolução de problemas sociais de uma maneira geral. A grande diferença que se estabelece é que este tipo de desenvolvimento vem sendo construído concomitantemente com a produção científica e a participação de segmentos da sociedade enquanto sujeitos da ação. É um desenvolvimento que se baseia num processo de consciência social ecológica e de cidadania; se dando da base social para seu ápice. Se não garantindo uma sustentabilidade “total” (necessidade de reequilibrar a vida na Terra, numa tentativa de restabelecer valores e posturas éticas que permitam assegurar o mínimo de dignidade para todos), ao menos criando elementos que a definam concretamente.

O paradigma do desenvolvimento sustentável remete mais profundamente, não só a uma mudança no modo de pensar a ciência, mas também ao uso que se faz dela, e rompe, epistemologicamente com as teorias políticas e políticas econômicas que visem estudos e ações voltados para as relações de capital, tanto quanto com desenvolvimento que adota estratégias macros, visando isoladamente a um desenvolvimento global.

A Sociedade e a Natureza apontam neste início de século e de milênio para a intolerância às práticas de insustentabilidade ambiental, e exigem, como que em um xeque-mate, a necessidade urgente de mudança nas práticas sociais e nos projetos e políticas de desenvolvimento.

A dimensão ambiental, imprescindível em qualquer processo de sustentabilidade, muitas vezes não recebe a devida atenção nas definições e implementações de políticas, e isto pode ocorrer em consequência, especialmente em lugares com graves problemas sociais, das ações urgentes, de natureza diversa, que têm de ser dirigidas para a solução ou atenuação desses problemas. Mesmo que se relacionem com o ambiente, não há um programa intersetorial e integrado, o que pode provocar, de certa forma uma diluição da importância da problemática ambiental. Por outro lado, a elaboração de políticas ambientais depende dos interesses políticos e econômicos em jogo. A presença e a atuação de grupos de interesse são fundamentais para a inserção desta categoria como elemento político definido e também para sua exclusão, dependendo do jogo de forças e das disputas sociais estabelecidos pelo acesso ao poder.

O desenvolvimento sustentável representa hoje um dos mais importantes aspectos para a busca de soluções dos problemas sociais. Isto porque tenta sugerir ações e políticas para o melhoramento das condições e qualidade de vida e de trabalho, tanto para a população atual quanto para a futura. Pretende não só gerar novas alternativas de trabalho, como também fornecer bases para a conscientização sobre os problemas ambientais e uma forma de preservar o ambiente. Além disso, e também dizendo respeito a alternativas de trabalho, associar essa preservação da natureza com o uso do trabalho a partir dos elementos ecológicos locais.

De certa maneira, o desenvolvimento sustentável tenta estabelecer caminhos alternativos de desenvolvimento, que não só mais contemple o viés econômico, mas também, e fundamentalmente, o viés humano-sociocultural e o viés ambiental. A busca pelas respostas e soluções às crises devem ser encontradas

na própria realidade em que se apresenta, aproveitando todos os aspectos positivos desta realidade, como forma de potencializá-la e torná-la apta a gerenciar sua própria dinâmica.

Desta forma, o desenvolvimento sustentável se apresenta como um modelo de desenvolvimento, visando envolver, de modo integrado, dimensões que antes pareciam mal relacionadas ou desequilibradas, entre elas, a econômica, a social e a ambiental.

Na discussão sobre a sustentabilidade é preciso considerar também a relação entre local/global<sup>12</sup>, como dimensões interdependentes e complementares; separá-las pode significar sacrificar um processo que se fundamenta na ética do desenvolvimento sustentável.

O que importa fundamentalmente é considerar os princípios gerais do desenvolvimento sustentável e entendê-los como uma crítica aos modelos insustentáveis do capitalismo. Ele consiste num projeto integrado de sociedade e essencialmente multidimensional, não pode, pois, ser segmentalizado, do ponto de vista da implementação político-administrativa.

### **CIÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PAPEL DA SOCIOLOGIA**

O estudo do tema desenvolvimento sustentável se espalha por uma base científica muito ampla, e, por isso, não comporta somente uma única área de conhecimento para análise. Normalmente, quando se fala sobre

---

<sup>12</sup> Para entender a relação local-global, ver Cavalcanti (1999).

sustentabilidade, dirige-se, necessariamente um enfoque para a interdisciplinaridade, com diversos campos da Ciência atuando para o entendimento de suas complexidades. A exemplo disto se pode destacar a atuação nesta linha por instituições de pesquisa pioneiras na área, especialmente no sul e sudeste do país, como é o caso do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental-PROCAM, da USP, do Núcleo de Estudo e Pesquisa Ambiental-NEPAM, da UNICAMP e o Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas, Sociedade e Meio Ambiente da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. (cf.Ferreira e Ferreira, 2002).

Neste sentido, os avanços da Ciência em geral têm sido grandes e importantes, quando possibilitam aventar e propor novos caminhos, dos quais não se pode prescindir para a construção de um modo diferenciado de vida e da ingerência do ser humano na natureza. O encontro com esses novos caminhos, passa, como afirma Loureiro (2000) por uma revisão crítica da relação entre sociedade e natureza e por uma reestruturação do modo como se constitui a vida social, com as relações que estabelece com o indivíduo e a coletividade.

Sob tal perspectiva a Ciência precisa revisitar a epistemologia que a liga aos padrões atuais de desenvolvimento e tecnologia e assumir uma conduta mais propositiva em relação à construção (também cognitiva) de uma sustentabilidade socioambiental. É preciso, como defende Rodrigues (1998), pensar a “utopia das sociedades sustentáveis”. Isto envolve necessariamente uma atitude muito mais ética do que técnica.

Por outro lado, a discussão sobre ambiente, no entanto, nem sempre fez parte da esfera de estudos da sociologia, e até tempos recentes nem mesmo fazia parte dos debates das ciências sociais no Brasil<sup>13</sup>, e, particularmente, no caso

---

<sup>13</sup> Um movimento em torno da tentativa de formulação de uma sociologia ambiental brasileira vem sendo desenvolvida por alguns programas do sul e sudeste do país. Como bem mostra Ferreira e Ferreira (2002), tratando mais enfaticamente do caso do Nepam – Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais da Unicamp, isto se deu pelo envolvimento político de alguns de seus pesquisadores na mobilização em torno da questão ambiental e na busca por uma interpretação sociológica de problemas que a sociologia tradicional não conseguia

da sociologia pernambucana realizada na Pós-Graduação da UFPe é ainda mais específico<sup>14</sup>.

A inserção deste debate, a questão ambiental, na ciência social se deu, entre outros aspectos, pela necessidade de entender as falhas nos processos de desenvolvimento do capitalismo e compreender porque a degradação ambiental, desigualdade e a iniquidade social continuam a assumir proporções insuportáveis, remodelando o comportamento social e redefinindo os hábitos e condutas das pessoas, e como conformam as ações sociais dos grupos humanos.

Segundo Cavalcanti (2000:14):

A fraca delimitação e compreensão desse objeto e o não reconhecimento de sua condição híbrida, retardou a sua inclusão no campo das ciências sociais, negando-lhe oportunidades de resolução dos cruciais problemas do desenvolvimento social.

Em função deste processo de incorporação do debate ambiental à agenda sociológica se constituiu um campo de estudo diferenciado: a sociologia ambiental, que, como declara Ferreira (1998: 14), embora ressaltando que no Brasil esta disciplina encontra-se em fase intermediária em relação à produção internacional:

---

responder ou negligenciava, em função de seus esquemas clássicos de pesquisa. Ver também. Buttel (1992) e (2000). Hannigan (1995), neste caso para a sociologia ambiental internacional.

<sup>14</sup> O programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco não tem tradição nos estudos dos problemas ambientais, nem do ponto de vista empírico, nem na tentativa de formulação de uma sociologia ambiental brasileira. No ano (2000) em que esta pesquisa começou a ser feita somente uma disciplina oferecida, tangenciava a dimensão ambiental ainda assim pelo viés do desenvolvimento sustentável rural. Vale dizer que os estudos sobre ruralidade no PPGS, e também na Pós de Antropologia, em casos bem específicos, são os que mais têm se aproximado de uma relação cognitiva com os estudos sobre ambiente e sustentabilidade, como é o caso em que culminou com a publicação do livro de Cavalcanti (1999) No entanto, de uma maneira geral da perspectiva teórica, não há uma vinculação intelectual intensa dos estudos sobre o rural e dos estudos sobre ambiente, especialmente quando os estudos sobre ambiente tenham como local do objeto áreas rurais, ou quando a evidência de uma ruralidade se dê em espaços de relevância ambiental, como é o caso, por esta pesquisa estudado, de Camaragibe. Também sob a orientação da referida autora foi defendida em 2000, a tese de doutorado de Fernandes (2000). Um outro trabalho, Rodrigues (2002), tangencia a questão ambiental na medida em que a relaciona com o conceito de desenvolvimento sustentável.

Assumiu uma posição significativa para estudar as divergências e conflitos sobre a natureza e as causas e a extensão dos problemas ambientais entre os diversos atores envolvidos.

A crítica da sustentabilidade, ao mundo moderno (cf. Touraine, 1999), aos padrões de degradação ambiental e desigualdade encabeçados pelo capitalismo e pelas conseqüências de sua exploração baseada numa racionalidade parcial<sup>15</sup>, reivindica um novo direcionamento da ciência em relação ao ambiente, assim como no estabelecimento de novas diretrizes de desenvolvimento, ressaltando-se as esferas ambiental, a humana e a social.

Neste caso, o da sustentabilidade, a ciência precisa se desenvolver de forma engajada com a solução direta de problemas, que vem a ser discutida politicamente e desenvolvida no nível da administração pública. O papel que desempenha a ciência, é o de fornecer as diretrizes e os instrumentos coerentes para a aplicação dessas políticas, visando que seus fins sejam atingidos com um máximo de eficácia possível.

É importante que a sociologia discuta a questão ambiental e suas implicações no contexto social e das políticas públicas. Não só pelas contribuições que possa dar, no sentido de elaborar esquemas teóricos e científicos que se prestem à prática política e de gestão, mas também para resgatar e reinterpretar a relação ser humano/natureza, entendendo-a, agora, como uma relação de integração e de necessária cumplicidade, mostrando que existe uma interdependência que não deve ser desconsiderada nas políticas de desenvolvimento.

A sociologia passa, então, a elaborar uma nova visão do ser humano, suas ações e relações na sociedade, e como este se porta diante de um mundo que se apresenta frágil devido às ações degradantes que se tem imposto a ele. Existe,

---

<sup>15</sup> Este conceito está definido em Bruseke (1996:113). Este autor, baseado em Habermas, diz que este “introduz o conceito de racionalização parcial, partindo da constatação de que o capitalismo caminhou para uma racionalização não equilibrada da economia e da administração dos custos das outras esferas vitais...as análises que partem somente da racionalidade ocidental chegam de forma necessária ao ponto onde elas não entendem mais o mundo”.



me parece, uma intenção humanista nesta contribuição, numa tentativa de aproximar a ciência da realidade (concreta, caótica e problemática), e colocá-la a disposição da resolução de seus problemas. E desta maneira, permitir que emirjam novas construções sociais da realidade.

Para teóricos da sociologia ambiental, como por exemplo Leff (2001), a adoção da categoria construção social da realidade (cf. Berger, 1998), ou mais especificamente, no caso ambiental, a construção social dos problemas ambientais (cf. Hannigan, 1995), remete mais profundamente à apropriação pela sociologia do conhecimento, do tema ambiental, que ele denomina por sociologia ambiental do conhecimento. Esta ciência, segundo suas palavras, estudaria: “a transformação das ciências ao serem problematizadas pelo saber ambiental”<sup>16</sup>. (Leff, 2001: 157).

Esta pesquisa tenta compreender como a questão ambiental é “construída socialmente” nas políticas públicas que se denominam de desenvolvimento sustentável, e tenta igualmente dar uma interpretação sociológica a esta relação.

Neste sentido, observar as experiências locais (cf. Ferreira, 1998; Burity, 2001), para desmistificar as complexidades criadas pela globalização (especialmente a globalização econômica), pode indicar caminhos viáveis de superação de problemas sociais concretos e que não podem ser atenuados apenas por uma imposição do sistema de controle social criado ao nível global para a área ambiental, através da atuação de organismos internacionais e diversas entidades especializadas neste campo de atuação. A adoção e adaptação, sobretudo de orientações gerais, como as impressas na Agenda 21 Global, ao nível das realidades locais, como vem acontecendo em diversas cidades do Brasil, certamente tendem a se sustentar na cultura política local e

---

<sup>16</sup> O saber ambiental, segundo Leff, é um processo ainda em gestação. Em todo caso, compreende o conhecimento que é construído sobre o ambiente e das análises variadas que podem ser feitas da relação sociedade-natureza, considerando os esquemas epistemológicos da sociologia ambiental do conhecimento, a partir da leitura das categorias que o autor desenvolve, como, por exemplo, racionalidade ambiental. Ver também Leff, 2002, sobre a idéia de epistemologia ambiental.

nas potencialidades de desenvolvimento, em diversos níveis, não esquecendo de envolver estes aspectos com categoriais que atualmente permeiam as experiências administrativas progressistas, como democracia, de um novo tipo, cidadania, com novos conteúdos e participação popular, de forma ativa.<sup>17</sup>

Enfim, é necessário se despojar das formalidades (desnecessárias) e pôr em prática a criatividade e a imaginação sociológica. A discussão buscada pela sociologia atinge necessariamente um viés político, atribuído à importância do ambiente como politizador de questões fundamentais para a continuidade da vida sobre a Terra em termos mais saudáveis e equilibrados.

---

<sup>17</sup> Nos capítulos seguintes, quando se estiver falando explicitamente do caso estudado, se poderá perceber que a cidade de Camaragibe revela, através de sua forma de atuação política, uma estratégia de valorização de dimensões sociais, como as acima citadas, que considera importantes e até mesmo imprescindíveis para a geração de um programa político que garante uma boa governabilidade.

## II CAPÍTULO

### CAMARAGIBE : DE ENGENHO A CIDADE

#### INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo descrever e apontar alguns elementos da constituição histórica de Camaragibe e sua relação com o ambiente. Na verdade, a intenção é buscar compreender como tais elementos podem contribuir no entendimento e na definição de políticas ambientais na cidade. Camaragibe possui uma base em organização comunitária, desde os tempos da Vila da Fábrica, e criou uma nova dinâmica de administração implementada pelo atual governo municipal que se insere num processo de ampliação e construção social da democracia. As preocupações relacionadas com a questão ambiental e sua conseqüente inclusão nas políticas públicas tomam impulso neste contexto, embora apresentem ainda algumas dificuldades. Ao se identificar os aspectos da conjuntura socioeconômica local, é possível analisar as tendências do novo contexto que vem se desenvolvendo na cidade, numa tentativa de buscar soluções concretas para os principais problemas sociais, enquanto se constroem novas perspectivas de realidade, conformando inclusive um modelo diferenciado de gestão pública.

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção, o histórico da ocupação, remete aos aspectos históricos e culturais originários do município; a segunda seção, o município, apresenta dados sucintos sobre a população, localidades e os limites geográficos; a terceira seção aborda a atual conjuntura socioeconômica do município e, a quarta e última seção tenta mostrar como se está estruturando o novo contexto político-administrativo, a partir da emergência da Administração Participativa - AP.

## **HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO**

A relação da cidade de Camaragibe com o ambiente se deu de forma muito intensa, no que diz respeito às práticas de manipulação da terra, tanto em termos de agricultura, de degradação da biodiversidade, de ocupação territorial não planejada, de especulação imobiliária em suas áreas mais nobres, quanto pela inserção de um setor industrial importante, no final do Século XIX.

Tais fatos evidenciam, de certa maneira, uma não preocupação, datada historicamente, com as questões ambientais, hoje fundamentais para a inserção e desenvolvimento de políticas de valorização da relação ambiente e sociedade. Isto se deu, não só pelo papel dos atores sociais envolvidos em um contexto em que tais questões não eram percebidas como relevantes e não faziam parte de suas preocupações políticas e culturais. Estes atores - usineiros, latifundiários e uma oligarquia rural, de um lado, estavam extremamente vinculados à expansão do capitalismo, através do uso e expropriação da terra e da natureza, enquanto mercadorias venais e ilimitadas; de outro lado, uma população desmobilizada politicamente, ou em função de sistemas ditatoriais implantados no país, ou em função dos mecanismos de alienação do sistema de produção em que estavam inseridos. E não só isso: a dimensão ambiental não fazia parte de suas necessidades. Tal categoria ainda era não vinculada à possibilidade de melhoria da qualidade de vida e não tinha, então, assumido uma importância política promotora de mudanças sociais e de poder.

Não é estranho, então, que não haja, ainda hoje nesta cidade que vem se notabilizando em setores como, por exemplo, o da saúde pública, uma tradição de mobilização político-cultural em torno de questões de ambiente, muito menos práticas ou ações de movimentos ambientalistas, com o intuito de remeter esta dimensão a um posto político de fundamental importância quando se fala em qualidade de vida da população.

Evidente é também, que as ações, hoje desempenhadas no campo político e social da cidade, através de seus planos e modelo de governo, vêm procurando desenvolver uma estratégia de colocar tais questões como relevantes no processo de sustentabilidade do desenvolvimento local e romper com as resistências arraigadas culturalmente.

As ações são, no entanto, pontuais e não permearam ainda o hábito do cidadão, não passaram ainda a fazer parte do seu campo simbólico de referências culturais. Cuidar do ambiente, ou valorizar uma relação saudável com ele, parece não ser a preocupação, reconhecidamente central do ponto de vista dos cidadãos, pelos menos não nominalmente, a perceber pelo retrato que se pode ter da cidade, mesmo considerando o montante de ações políticas eficientes, e do nível de participação já conquistado. A parcela que participa é ainda pequena, tendo em vista o número de habitantes do município e os atores diretamente prejudicados com o não acesso aos resultados das políticas públicas, especialmente para o ambiente.

Buscar na história e no contexto socioeconômico local dados que possam favorecer uma análise das relações da cidade com o ambiente, em suas possíveis especificidades, permitirá, num futuro próximo, dotar de elementos concretos, com vistas à implementação de políticas ambientais eficazes, os quadros das ações governamentais ou não-governamentais, em atividade no município.

Esta pesquisa, evidentemente, não tem a pretensão de elaborar uma análise profunda sobre esta dimensão histórica, mas apontar, através da documentação já existente sobre a cidade, tais dados, mesmo que sucintamente.

Em sua origem remota, Camaragibe era uma porção de terras ocupada pelos índios pernambucanos. Existem referências históricas sobre o município, desde do século XVI, quando Duarte Coelho era o representante do Rei de Portugal

na donataria de Pernambuco. Seu nome, que não nega uma ecologia, deriva-se, provavelmente, da língua tupi-guarani e faz referência a uma planta comum da região, “lantana camará”, comumente conhecida por chumbinho; Camaragibe - Terra dos Camarás - etimologicamente significa Rio de Camará.

Como a maioria das áreas de terras disponíveis no início da colonização do país, o espaço que hoje constitui Camaragibe era um lugar de interesse econômico e político de exploração do pau-brasil, escravização e catequização dos índios, apropriação de terras para a Coroa Portuguesa e, posteriormente, área agrícola de cultivo e produção da cana-de-açúcar.<sup>18</sup> Deste modo, era notadamente uma área tradicionalmente rural, o que hoje não é mais reconhecido oficialmente, nem pelo governo local, nem pelas agências governamentais de pesquisa ou estatística<sup>19</sup>.

As terras do Engenho Camaragibe<sup>20</sup> foram doadas, pela Coroa, em 1542, aos portugueses Diogo Fernandes e Pedro Álvares de Madeira. O propósito era a produção de cana-de-açúcar. Já em 1555 o engenho foi destruído, em revolta, pelos índios; logo depois restaurado. Em 1563, pertencia a Bento Gonçalves. Em 1639, no período da Guerra Holandesa, novamente foi destruído. Posteriormente, passou a ser propriedade de Bento Dias de Santiago. Em 1767, nasceu lá Manuel Correia de Araújo, proprietário ao tempo da Revolução Republicana de 1817. O último proprietário deste engenho foi o Visconde de Camaragibe, Pedro Francisco de Paula Cavalcante. Atualmente, a Casa Grande deste engenho, conhecida como a Casa de Maria Amazonas, herdada do pai, o

---

<sup>18</sup> A cultura ainda predominante na Zona da Mata Pernambucana é a monocultura canavieira. Em Camaragibe, esta realidade não mais se aplica, ao menos, segundo dados oficiais. Estudos como os de Andrade (1988); Eizenberger (1977) e outros, mostram como áreas de cultura canavieira no nordeste brasileiro foram ao mesmo tempo importantes para o desenvolvimento econômico da região, como provocaram uma decadência profunda deste tipo de cultura para a economia local, dos municípios envolvidos, ao longo do tempo. Camaragibe, é claro, sofreu intensamente com este processo. Ver também estudo de Oliveira (1999).

<sup>19</sup> As implicações que este não reconhecimento pode trazer, especialmente para definições de políticas ambientais em áreas da cidade com características rurais devem ser abordadas no último capítulo deste trabalho.

<sup>20</sup> O engenho Camaragibe, do qual resta hoje a Casa Grande, foi de enorme importância econômica e política para a cultura canavieira pernambucana. Foi um dos primeiros engenhos a serem criados no Brasil e o mais importante de Pernambuco. Era um dos maiores produtores de cana à época, quando chegou a produzir cerca de 700 toneladas de cana esmagada por dia. (Oliveira, 1999).

Visconde de Camaragibe, em 1941, tem uma arquitetura característica do século XIX. Este monumento foi tombado pela FUNDARPE, como patrimônio histórico.(FIDEM, 1982).

Oliveira (1999) identifica, na constituição histórica de Camaragibe, três ciclos econômicos que influenciaram a configuração sócio-política do município. O mais recente traz, em seu bojo, o agravamento de sérios problemas sociais, mas também permite o desenvolvimento de um espaço de discussão sobre sustentabilidade e ambiente. São eles, respectivamente: ciclo da cana-de-açúcar, ciclo da industrialização e ciclo da globalização.

O ciclo da cana de açúcar em Camaragibe abrange um período que se estende do ano de 1549, com o surgimento do Engenho Camaragibe, até o ano de 1890, quando começa o processo de industrialização da cidade, com a posterior instalação da CIPER, Companhia Industrial Pernambucana. (Oliveira, 1999).

Quando se fala de ciclo canavieiro e industrialização, o que se quer é ilustrar estes aspectos enquanto relevantes para a história do município, embora estas dimensões não sejam exclusivas de tal realidade. Não se pretende, neste trabalho estabelecer uma relação de causa e efeito destes aspectos em relação à degradação ambiental, todavia haja reflexos importantes neste sentido.

Os impactos da industrialização sobre o ambiente são bem conhecidos pelos estudiosos da sociologia ambiental (cf. Goldblat, 1996), mas o que falta é um desenvolvimento intelectual mais intenso desses estudos vinculados às orientações da sociologia rural (cf. Buttel, 2000), especialmente quando seus objetos físicos estejam ou sejam de áreas rurais. É também importante identificar o rural como uma potencial área de desenvolvimento ambiental.

A história de Camaragibe também é marcada pela existência da Vila Operária ou Vila da Fábrica que, construída em parte do Engenho Camaragibe, foi

fundada em 1891, quando esta propriedade foi comprada pela CIPER, para a instalação de uma fábrica de tecidos em Camaragibe<sup>21</sup>. Este evento tornou Camaragibe uma das primeiras cidades industriais de Pernambuco. (FIDEM, 1982). Com a fundação da Vila da Fábrica, permitiu-se a criação de um povoado local, marcando-se uma divisão física e cultural entre o que antes era só rural e que agora caminha rumo a uma urbanização crescente, em função deste processo de industrialização, com a criação de novas relações de trabalho e de sociabilidade, e uma conseqüente dinâmica de desenvolvimento, encabeçado por uma necessidade de crescimento econômico.

A CIPER foi criada por intermédio do industrial Pereira Carneiro, proprietário de uma usina em Pernambuco. A convite deste usineiro, o engenheiro Carlos Alberto de Menezes assumiu a responsabilidade pelo projeto da fábrica e por sua diretoria. Para isso realizou viagens ao Rio de Janeiro e à França, para coleta de informações técnicas e compra de equipamento. Além de conhecer a experiência francesa do industrial Leon Harmel, cuja base empresarial estava imbuída do ideário iluminista e da doutrina cristã, Carlos Alberto de Menezes estabeleceu contatos e trouxe à Camaragibe religiosos do Sagrado Coração de Jesus e da Sagrada Família, que fundaram escolas para os filhos dos operários da cidade. Além disso, intercedeu para a vinda de religiosos da Congregação Salesiana e dos Irmãos Maristas, que fundaram os primeiros colégios católicos do Recife. Depois de passar por sérias crises econômicas, a Ciper fechou em 1980, encerrando o ciclo da industrialização em Camaragibe. Em 1987, a Braspérola comprou as instalações da companhia e retomou a produção têxtil na cidade. A Braspérola tenta manter uma parceria com a prefeitura em alguns projetos de cunho social, além de ser dona de uma reserva de mata atlântica preservada.

---

<sup>21</sup> No projeto social da Ciper, estava predeterminada a construção de uma Vila para os operários da fábrica. A Vila da Fábrica constituiu o primeiro aglomerado urbano de Camaragibe que permitiu o desenvolvimento do restante do município. A vila funcionava como uma cidade; tinha desde escola a atendimento médico.



O estudo de Oliveira (1999) destaca a criação de uma cooperativa de consumo - Sociedade Cooperativa de Camaragibe, vinculada à Vila da Fábrica, como fator relevante para justificar a base histórica do município em organização comunitária e em associativismo. Tal cooperativa era vital à Vila. E hoje, todo ambiente favorável ao processo de construção democrática e de participação, que vive a cidade, pode ter elementos originários deste período anterior. Ao tratar das estratégias de desenvolvimento local, através do discurso da gestão compartilhada, Oliveira (1999) absorve da fala dos gestores uma ênfase na melhoria da qualidade de vida, mas o discurso sobre o desenvolvimento local não introduz o termo sustentabilidade e não enfatiza, em momento algum, a importância da questão ambiental.

Mesmo considerando estes aspectos, o padrão histórico de desenvolvimento, atrelado à idéia de progresso decorrente, levou Camaragibe a se tornar uma cidade relativamente importante no contexto local da Região Metropolitana do Recife - RMR, nos dias atuais, especialmente, quanto aos níveis de poluição urbana, desmatamento progressivo de suas reservas escassas de mata atlântica, problemas graves de saneamento ambiental, destinação do lixo, violência exacerbada em determinadas áreas do município e outros. É evidente que tal problema extrapola os limites do município e qualquer política pensada à resolução destes problemas deve, necessariamente, tentar um envolvimento intermunicipal de cooperação. Algo neste sentido se pretende fazer com a implementação intermunicipal da Agenda 21 local<sup>22</sup>.

Hoje, Camaragibe é um município cuja economia se estrutura fundamentalmente no comércio e na prestação de serviços. Da Vila Operária restam a vaga lembrança e as construções, algumas em ruínas. O setor industrial da cidade não tem o mesmo impacto na economia. A última grande fábrica instalada na cidade, é a já citada Braspérola, e o setor informal é algo relevante para a economia local.

---

<sup>22</sup> No capítulo III deste trabalho, serão abordadas as questões envolvendo a Agenda 21 Local, que está em processo de elaboração.

## O MUNICÍPIO

Desmembrado de São Lourenço da Mata, o município de Camaragibe<sup>23</sup> foi criado, definitivamente, através de um movimento de emancipação, em 14 de maio de 1982, cuja regulação se dá pela Lei Estadual nº 8.951. Antes desta data, Camaragibe já havia sido município regulamentado pela Lei Estadual nº 4.988, de 20 de dezembro de 1963, que fora revogada pelo governo da época. Até então, era distrito de São Lourenço da Mata, situação confirmada pela Lei Municipal nº 21, de 05 de março de 1908. Já este último município é muito mais antigo, remontando a 13 de outubro de 1775, quando era distrito. Em 13 de junho de 1884, pela Lei Provincial nº 1805, torna-se município autônomo, desmembrado de Recife e Paudalho.

Os limites do município indicam, ao norte, vizinhança com Paulista; ao sul, com São Lourenço da Mata; ao leste, com Recife; a oeste, com Paudalho. O acesso rodoviário a Camaragibe pode ser obtido pela BR 408 (FIDEM, 1997) e pelas PE 05 (FIDEM, 2001) e PE 27 - Estrada de Aldeia.

Camaragibe faz parte da RMR<sup>24</sup> e tem área média aproximada de 51,0 km<sup>2</sup> (FIDEM, 2001). O município tem cerca de 128.627 habitantes, distribuídos em suas localidades dos quais 62.524 são homens e 66.103 são mulheres; com uma taxa de crescimento populacional de 3.73% ao ano. Em 1996, esta taxa era de 2.24% a.a (IBGE, 2000). Este município, conforme mostra a Tabela 1, é o segundo menor da Região Metropolitana, em território, mas tem a terceira maior taxa de crescimento populacional (valor acima); tem também a quarta maior densidade demográfica da região, 2.522 hab/km<sup>2</sup>, com a sexta maior população. Estes dados mostram que Camaragibe é extremamente populoso, considerando a sua pequena extensão territorial.

### Tabela 1

---

<sup>23</sup> Ver Mapa 2 – Localização de Camaragibe.

<sup>24</sup> Ver Mapa 3 – Região Metropolitana de Recife.

Distribuição dos municípios da RMR, segundo área, densidade demográfica e crescimento populacional.

Município	Área/Km <sup>2</sup>	%/Km <sup>2</sup> *	Densidade Demográfica Hab/km <sup>2</sup>	Taxa de crescimento anual %
Ipojuca	527	19,05	112,39	5,13
Cabo	445	16,09	343,45	2,08
Igarassu	300	10,85	272,64	2,91
Recife	263	9,51	6.523	1,38
Jaboatão	259	9,36	2.241	2,30
São Lourenço	218	7,88	343,51	0,16
Moreno	193	6,98	235,65	3,29
Abreu e Lima	138	4,99	645,61	2,46
Paulista	99	3,58	2.647	2,91
Araçoiaba	90	3,25	167,79	5,78
Itapissuma	75	2,71	268,44	1,21
Itamaracá	67	2,42	236,63	3,53
<b>Camaragibe</b>	<b>51</b>	<b>1,91</b>	<b>2.522</b>	<b>3,73</b>
Olinda	41	1,48	8.991	1.35

Fonte: FIDEM, 2001/IBGE, 2000. \* Em relação à RMR.

Segundo informações do IBGE, o grau de urbanização da cidade de Camaragibe é de 100%, o que indicaria, a priori, a inexistência de uma população rural e, em consequência disto, de um espaço rural local<sup>25</sup>. (FIDEM, 2001; IBGE, 2000).

## A ATUAL CONJUNTURA SÓCIO-ECONÔMICA

A desestruturação do Estado, diante da formulação de políticas públicas verdadeiramente eficientes, não-assistencialistas, que desembocam num processo de valorização da democracia e da cidadania como instrumentos sociais de mudança, inclusive na melhoria da qualidade de vida, é notadamente um problema sério que não vem sendo enfrentado com o rigor que a crise social instalada no Brasil exige. É sabido que segmentos das sociedades, com

<sup>25</sup> No Capítulo III desta pesquisa será definida qual a concepção aqui adotada por espaço rural, como este espaço se caracteriza, a despeito da estatística oficial, em Camaragibe, e como este pode ser um meio, segundo sustenta minha hipótese, de mudança e desenvolvimento socioambiental.

os mais variados intentos procuram substituir o papel do Estado<sup>26</sup> na formulação destas políticas, e, ao que parece, têm conseguido algum êxito. Talvez, o grande erro na formulação das políticas nacionais seja a centralização excessiva dos recursos e das soluções (cf. Soares, 1998). Os municípios, muitos em estado de pobreza, dispõem de poucos recursos e pouca autonomia, no entanto, podem apresentar soluções mais adequadas à realidade social local.

Os programas de desenvolvimento sustentável- estratégia global destas novas propostas- batem forte numa situação estrutural muitas vezes insustentável, e ao mesmo tempo, aparentemente insuperável, especialmente do ponto de vista político e cultural.

Por um lado, se apresenta uma proposta que pretende ser o apanágio da superação dos problemas, por outro, tem-se uma conjuntura de pobreza e desinteresse político, o que gera, obviamente, um amolecimento do processo democrático de construção da cidadania, carro chefe de uma nova mentalidade política e cultural, diante dos sistemas de administração pública existentes. Como identificar a equação correta entre as propostas de desenvolvimento sustentável e uma real mudança nas condições de vida das comunidades torna-se um dos problemas mais cruciais para o sucesso destas propostas. Caso não haja um equilíbrio entre estas duas vertentes é possível que todo modelo resvale para o geral dos programas de desenvolvimento baseados excessivamente na dinâmica típica do capitalismo, de perversidade e exclusão social.

A construção social de uma proposta política com base local pode fortalecer o desenvolvimento, mesmo que incipiente e embrionário, da cidadania e democracia. A busca por novas soluções, novos caminhos, diante da globalização e do capitalismo, é fundamental para a reafirmação do ser humano enquanto cidadão de si e do mundo. (cf. Santos, 2001).

---

<sup>26</sup> Sobre a redefinição do papel do estado nas políticas públicas, ver debates sobre o novo institucionalismo. (Fonte, 2001).

Com apenas 20 anos de existência, Camaragibe já apresenta problemas típicos das grandes cidades, tais como, tráfego conturbado, violência e criminalidade, poluição ambiental. Com o mesmo grau de dificuldade procura propostas e soluções, dentre as mais diversas, para o equacionamento de seus problemas originários de tempos remotos. Estas propostas tangem uma reforma política da metodologia de gestão, definir prioridades entre as demandas populares e criar formas de descentralização eficazes. Estas tendências vêm sendo especialmente defendidas nas duas últimas gestões sob a administração do PT<sup>27</sup>.

Camaragibe conseguiu alcançar melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM<sup>28</sup> durante o período que se realizou os últimos dois censos demográficos nacionais, em 1991 e 2000 respectivamente. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-IDHM desta cidade em 1991 é de 0,678 (Brasil: 0,709; Pernambuco: 0,614; Recife: 0,740). Para o ano de 2000, houve uma relativa melhora no IDHM local, embora Camaragibe tenha descido um nível em relação aos municípios do Estado de Pernambuco e em relação aos municípios brasileiros; quando em 1991 era o sexto município com melhor IDHM no Estado de Pernambuco, em 2000 passa a ser o sétimo, conforme se pode observar abaixo na Tabela 2. O IDHM 2000 é 0,747 (Brasil: 0,764; Pernambuco: 0,692; Recife: 0,797). Os dois IDHM, para a cidade de Camaragibe, indicam uma situação, que é comum a maior parte dos municípios brasileiros, de médio desenvolvimento humano.(PNUD, 2003).

A posição, segundo o IDHM de Camaragibe, em relação à Região Metropolitana do Recife é melhor se comparada à posição da cidade em

---

<sup>27</sup> O Partido dos Trabalhadores, em meados de 2002, lançou, por intermédio de sua secretária nacional de meio ambiente e desenvolvimento, uma proposta de gestão socioambiental para o Brasil. Este trabalho é importante para saber qual o sentido das orientações do partido para o ambiente e como isso é ou será apropriado no nível local, pelas prefeituras petistas. (PT, 2002).

<sup>28</sup> O IDHM é calculado com base nas variáveis longevidade (esperança de vida ao nascer), renda (renda per capita) e educação (taxa de alfabetização e taxa de frequência escolar) a partir dos dados do censo demográfico. O PNUD estabelece que os índices entre 0 e 0,499 são de baixo desenvolvimento humano; entre 0,500 e 0,799, de médio desenvolvimento humano e acima de 0,800, de alto desenvolvimento humano.

relação ao estado e ao país. O município é o quarto com melhor índice na RMR. A cidade de Paulista, com IDHM de 0,799, se encontra no limiar do índice de alto desenvolvimento, segundo os critérios do PNUD. No entanto, a situação de Camaragibe, em relação ao índice geral para o Estado de Pernambuco é minimamente mais elevada, principalmente para o índice de 1991. Embora esses valores venham melhorando ao longo dos anos, a maior parte dos municípios da Região Metropolitana do Recife possui índices de médio desenvolvimento humano, o que reflete em certa medida, deficiências e precariedades no sistema sócio-econômico destes municípios. Tanto em 2000 quanto em 1991, mais de 70% destes municípios, inclusive Camaragibe, obtiveram um índice melhor que o do Estado de Pernambuco.

**Tabela 2**

**Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM 1991 e 2000 dos municípios da Região Metropolitana do Recife - RMR**

Municípios	IDHM		Posição do município no Estado de Pernambuco		Posição do município no Brasil	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000

Recife	0,740	0,797	2	3	448	626
Olinda	0,731	0,792	4	4	582	744
Paulista	0,739	0,799	3	2	465	578
Jaboatão	0,700	0,736	5	5	1235	1963
<b>Camaragibe</b>	<b>0,678</b>	<b>0,747</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>1732</b>	<b>1948</b>
Itamaracá	0,651	0,743	9	8	2336	2070
Abreu e Lima	0,668	0,730	7	9	1939	2422
Cabo	0,630	0,706	14	17	2701	2874
Moreno	0,618	0,693	19	22	2885	3115
São Lourenço	0,613	0,707	22	16	2952	2874
Igarassu	0,627	0,718	15	11	2747	2656
Itapissuma	0,589	0,695	34	21	3301	3074
Ipojuca	0,530	0,657	70	44	4038	3644
Araçoiaba*	0,514	0,637	89	65	4291	3983
Pernambuco (UF)	0,614	0,692				
Brasil (país)	0,709	0,764				

Fonte: PNUD, 2003. Disponível em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em 24 de jan 2003. \*

É importante dizer que, embora o município de Araçoiaba só tenha se emancipado politicamente em 1995, o PNUD traz os dados sobre município para o ano de 1991, talvez fazendo uso das informações socioeconômicas de quando o município ainda era distrito.

A maior parte da população de Camaragibe, de acordo com o IBGE (2000), é uma população de baixa renda. Tendo como referência pessoas com mais de 10 anos de idade, cujo total é 104.542 habitantes, a parcela que recebe não mais que um salário mínimo é de 22.375. Os que não têm rendimento atingem um número absurdo de 49.642 pessoas. Isto de maneira incontestável revela uma diminuição do poder de compra, assim como o redirecionamento dos recursos financeiros pessoais, quando assim o é possível, para gêneros de primeiríssima necessidade. A possibilidade de consumo-supérfluo fica extremamente reduzida. Com o poder de compra reduzido criam-se dificuldades na reprodução da força de trabalho e na aquisição de bens de consumo. É preciso, então, lidar com a escassez e com a instabilidade financeira. O IDH-Renda de

Camaragibe, para o ano de 1991, é 0,562 e para 2000, 0,663. (Recife: 0,644 e 0,770; Pernambuco: 0,599 e 0,643).

A tabela 3 informa os dados referentes aos setores de atividades profissionais, segundo o número de pessoas. A partir daí, nota-se que a vocação municipal é essencialmente a prestação de serviços, direta ou indiretamente. A atividade agropecuária, que talvez pudesse ser também um indicador de existência de um “espaço rural” local, a despeito da posição oficial, só ocupa 439 pessoas, em toda cidade.

Evidentemente, o turismo, que consta dos projetos do governo de Camaragibe, como uma proposta de viabilização socioeconômica municipal, é ainda atividade pouco desenvolvida, especialmente enquanto instrumento de preservação ambiental das áreas de interesse ecológico da cidade. Alguns setores destas atividades não são bem aproveitados, como o turismo rural e o ecoturismo, hoje segmentos aliados da discussão sobre a sustentabilidade do desenvolvimento e fundamentais para a educação ambiental.

**Tabela 3**  
**Pessoas com mais de 10 anos de idades ocupadas por atividade profissional**

<b>Atividades</b>	<b>Total de pessoas</b>
Agricultura, pecuária, silvicultura e pesca	439
Indústria elétrica, de transformação, gás e água	4.368
Indústria da construção civil	4.268



Comércio, reparação de veículos, objetos pessoais e domésticos	8.706
Alojamento e Alimentação	2.288
Transporte e comunicação	2.597
Intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguel e serviços prestados às empresas	2.978
Administração pública, defesa e seguridade social	2.435
Educação	2.589
Saúde e serviços sociais	1.960
Outras serviços coletivos, sociais e pessoais	1.717
Serviços domésticos	5.165
Atividade mal definida	1.214
Total	40.704

Fonte: IBGE, 2000.

Os dados educacionais informam também sobre o contexto social em Camaragibe. O IBGE (1991) registrou uma taxa de analfabetismo de 16,5% para uma população que varia de 11 a 14 anos e de 22,1% para uma população com mais de 15 anos. Por outro lado, somente 2% dos chefes de domicílios têm mais de 15 anos de estudos; 34% deles têm de 4 a 7 anos e 26% não têm grau algum de instrução. Em 2000, o IBGE calculou que a taxa de alfabetização é de 85,3% de uma população de 104.542 habitantes com mais de 10 anos de idade. O IDH-M Educação do município também sofreu variação. Em 1991, o IDHM-Educação se situava num nível de médio desenvolvimento humano, com 0,744. Já em 2000, este índice ultrapassa este nível e atinge 0,847, considerado de alto desenvolvimento humano. Por outro lado, segundo o Censo Educacional, de 1997, realizado pela Prefeitura Municipal e o Unicef, dentre a população de 0 a 19 anos de idade, que somam um valor de cerca de 46 mil pessoas, 17% não estudam e 51% encontram-se em séries atrasadas. A região V, onde se localiza Aldeia e outros bairros mais distantes, possui o menor índice de escolarização.

Além disso, há ainda graves problemas na rede de saneamento básico: segundo o IBGE (2000), só 5.167 dos 32.287 domicílios particulares têm esgotamento sanitário adequado. A rede pública de abastecimento de água atende 22.577 do total de domicílios. 7.014 casas são servidas através de poços artesianos. No que diz respeito à coleta do lixo, o serviço é estendido a 27.322 domicílios

particulares. O problema crucial, neste caso, é a destinação dada a esse lixo. (SEPLAMA/DPU, 2000).

No entanto, o município se destaca nas ações que promove na área da saúde, com projetos comunitários e eficientes, conforme está exposto mais adiante. Sem desconsiderar a ainda existente e grave situação de problemas sociais, a perceber pelos dados acima, está-se criando em Camaragibe, segundo informa a prefeitura, um novo contexto social e político, com novas propostas e idéias.

### **O NOVO CONTEXTO POLÍTICO: A ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA- AP**

As propostas para o enfrentamento de situações geradas pela conjuntura socioeconômica da cidade de Camaragibe surgem a partir de 1996, ainda durante a campanha eleitoral<sup>29</sup>, com a realização de uma escuta popular<sup>30</sup>, quando a atual gestão começa a pensar questões fundamentais relacionadas com o desenvolvimento sustentável. As ações, no entanto, tinham um sentido muito mais propedêutico, do que sustentáveis, tal como se usa este termo, quando se fala de uma política estruturada e estruturante para um desenvolvimento que envolva todas as dimensões da sociedade, inclusive a ambiental. Isto se deu especialmente porque este momento inicial era o período de campanha, que se propunha como um espaço de discussões para a redefinição do cenário político da cidade, em contraposição à atuação política das gestões anteriores, mesmo considerando a vinculação do atual prefeito como secretário da saúde do governo que antecedeu o seu primeiro mandato.

O processo inicial de interlocução com a sociedade foi facilitado pelo mecanismo de divisão espacial criado pela regionalização administrativa<sup>31</sup> para a atuação dos agentes de saúde, através dos programas encabeçados pela

---

<sup>29</sup> Ver nos anexos, Anexo 1 e Anexo 2, os pontos de campanha para a primeira e segunda gestões.

<sup>30</sup> A aliança política desta campanha se deu entre os seguintes partidos: PT, PSB, PV e PDT. Na segunda gestão do Partido dos Trabalhadores em Camaragibe, para o período de 2001-2004, através de uma aliança de composição mista, chamada de Frente Popular de Camaragibe, com o PTB, PPS, Pcdob, PL, PSDB, PGT e PV.

<sup>31</sup> Ver Mapa 4 – Regionalização Administrativa. (anexo).

secretaria respectiva. Com a ascensão do PT à gestão municipal, essa proposta foi reapropriada, estendida à definição de políticas públicas gerais para o município, que não só a saúde e promovida a um dos elementos centrais da formulação do programa de gestão local. A adoção desta estratégia permitiu um mapeamento sistemático da cidade, no que diz respeito à localização das áreas de risco<sup>32</sup>, localidades<sup>33</sup>, zoneamento espacial por região<sup>34</sup> e territórios de oportunidades locais<sup>35</sup>.

Os objetivos da regionalização administrativa consistem em a) “ identificar problemas e potencialidades específicas de cada região, possibilitando e definindo tratamento diferenciado e/ou prioritário; b) orientar o planejamento setorial (saneamento, transporte, educação, saúde etc.), através de uma visão integrada de cada região e da relação com as demais; c) criar novos canais de informação, visando a participação da população no desenvolvimento municipal, através de um processo de parcerias; e d) organizar a documentação sobre o município através de uma visão regionalizada, criando condições que facilitem a ação dos órgãos públicos em suas áreas de competência”. (SEPLAMA/DPU, 2000:17-18).

A regionalização administrativa adotou os seguintes critérios: 1) “a divisão territorial adotada pelo Programa Saúde da Família (Secretária de Saúde); 2) os aspectos geográficos como topografia, hidrografia e cobertura vegetal; 3) o parcelamento do solo, considerando a área média dos lotes e a densidade ocupacional resultante; 4) o sistema de infraestrutura urbana implementado, analisando o sistema viário, drenagem e pavimentação, saneamento básico, iluminação pública e equipamentos públicos disponíveis; 5) padrão habitacional, considerando a tipologia das residências; 6) o padrão socioeconômico da população residente; 7) os vazios urbanos e as áreas de preservação; e 8) a legislação urbanística disponível, observando o

---

<sup>32</sup> Ver Mapa 5 – Áreas de Risco.(anexo)

<sup>33</sup> Ver Mapa 6 – Localidades. Ver também Quadro 1, nos anexos.

<sup>34</sup> Ver Mapa 7 – Zoneamento Espacial por Região.

<sup>35</sup> Ver Mapa 8 – Territórios de Oportunidades Locais; ver também Quadro 2, nos anexos.

zoneamento do município e os principais eixos de comércio e serviços”.(SEPLAMA/DPU, 2000:18). A partir desta regionalização administrativa a população ficou assim dividida: Região I, 53.112 habitantes; Região II, 26.894 habitantes; Região III, 14.380 habitantes; Região IV, 18.270 habitantes; Região V 15.971 habitantes (valores aproximados).

De acordo com a secretária de governo:

Regionalizar não é apenas uma questão estratégica, mas também de concepção política. Dividir do ponto de vista do planejamento significa acompanhar do ponto de vista político o deslocamento do poder. É uma descentralização do poder decisório. (Teca Carlos, secretária de governo).

O Programa de Administração Participativa-AP pretende, além da regionalização administrativa, e através dela, construir um projeto de cidade baseado nas demandas populares; democratizar a gestão, fortalecendo o controle social; articular os diversos setores da sociedade, os conselhos setoriais, promovendo uma construção coletiva democrática. Para isso, são instituídos vários canais de participação, dentre os quais estão, os fóruns da cidade, as assembléias populares, as plenárias, conselhos setoriais e o conselho de delegados da AP. Tal programa é um projeto essencialmente mutante, no sentido de estar aberto a novas orientações, adaptável à dinâmica das transformações sociais, segundo demandas diferenciadas e contínuas. A construção social, pois, desta idéia é também algo fundamentalmente flexível, atento às contingências e que pressupõe necessariamente a articulação e a afirmação da fala popular e da constituição do cidadão enquanto ator social. É um processo permanente de mudança.

Administração Participativa-AP é, então, um projeto de governabilidade; é o termo sob o qual se resguarda as intenções políticas da atual gestão, e o modelo a partir do qual tornou-se possível depois criar espaços favoráveis às instituições que permitiram desenvolver suas diretrizes sociais e políticas.

Os objetivos gerais da AP propõem uma empresa audaciosa, mas de fundamental importância para a valorização da cidade enquanto espaço de sociabilidades.(SEPLAMA/SEGOV, 1997:2). São eles:

- 1) Inserir Camaragibe na dinâmica das transformações globais;
- 2) Integrar o projeto democrático-popular que abrange as grandes questões nacionais;
- 3) Avançar na construção de formas democráticas de gestão pública, identificando os desafios e as possibilidades para a implementação de ações descentralizadas; e
- 4) Propor um projeto global para a cidade que, considerando as carências locais, incorpore nas suas estratégias, a necessidade de parceria com empresários, sociedade civil e comunidade.

Os objetivos específicos do Programa da AP, de acordo com o documento acima citado:

- 1) Reafirmar, no espaço da administração pública, a vocação pedagógica da construção coletiva de programas e projetos alicerçados na constituição de parcerias e alianças;
- 2) Estabelecer canais efetivos para a discussão/definição e acompanhamento das políticas públicas visando ao desenvolvimento local sustentável na perspectiva de garantir a convivência entre a democracia formal e a democracia direta; e
- 3) Capacitar os atores locais-governamentais e não-governamentais para a gestão compartilhada das políticas públicas. (SEPLAMA/SEGOV, 1997).

Esses objetivos pressupõem, necessariamente, uma gestão compartilhada, com co-responsabilidade, tendo como premissas a melhoria da qualidade de vida, a participação popular e a construção da cidadania. No que tange a idéia de gestão compartilhada, me parece evidente interpretá-la enquanto uma estratégia de construção social da realidade (Berger, 1998). Estratégia esta que parece rodear todo o Programa da AP. Em consequência disto, é importante ressaltar outra idéia também: a de democracia participativa direta. Deste modo, a Administração Participativa extrapola a instância de decisões no âmbito do orçamento participativo em si.

Dentre os mecanismos instituídos pela AP, estão os conselhos setoriais, os fóruns, assembléias populares e plenárias e o conselho de delegados, que vão existir enquanto promotores e atores sociais em debate constante nas arenas ou campos de atuação política da cidade, inclusive aqueles que podem nos interessar mais objetivamente, envolvidas direta e indiretamente com questões de ambiente e sociedade. (Conselho de Meio Ambiente, Conselho de Desenvolvimento Sustentável, Coordenadoria de Meio Ambiente e atuação da Comissão Regional nessas áreas específicas).

O modelo da Administração Participativa promove a articulação entre os diversos espaços de participação da sociedade civil e visa garantir uma participação direta, organizada e efetiva do cidadão na definição do projeto de cidade, das políticas e prioridades de ação do governo. Pretende-se estimular a criação de uma nova dimensão no exercício de cidadania combinando a representação indireta do modelo democrático tradicional com as virtudes da participação direta do cidadão na gestão municipal (SEPLAMA/SEGOV, 1997:3).

Da mesma forma foi possível gerenciar uma divisão política do município, no sentido de facilitar e viabilizar a descentralização das decisões populares por área de localização dos bairros. E deste modo, proporcionar um deslocamento de poder e desenvolver a capacidade de barganha (negociar) e defesa de interesses da população. Com isso, cada região possui um representante que vai constituir a Comissão Regional, que é a instância maior de representatividade dos delegados da Administração Participativa, e cada sub-região elege seu representante específico, segundo as normas estabelecidas no Regimento dos Delegados da AP. (SEGOV, 1998)<sup>36</sup>.

Ao descentralizar os espaços de decisão sobre as demandas públicas, a prefeitura desenvolve o que se poderia chamar de arena ou campo de debates<sup>37</sup>, através da qual seria possível atingir um melhor desempenho da administração pública, permitindo que os cidadãos, enquanto atores sociais envolvidos neste

---

<sup>36</sup> Esse regimento foi reavaliado em 2001. Algumas alterações foram feitas em função de uma necessidade de melhoria no funcionamento do conselho e do grau de representatividade dessa instância política ao nível das regiões.

<sup>37</sup> É importante dizer que os termos Arena, Campo, Espaço Público, Esfera Pública, não estão sendo, neste trabalho, utilizados como conceitos ou categorias analíticas. Isto é apenas uma referência nominal ao sentido que estes termos assumem quando se fala da realidade estudada.

processo, tenham a possibilidade de fala e de intervenção direta sobre os recursos que vão ser geridos no âmbito de suas comunidades.

A constituição desta arena pressupõe a existência permanente do conflito, o que vai permitir que as diferenças sejam trabalhadas sem a destituição de suas necessidades. Os conflitos, que vão marcar a defesa de interesses, ora de grupos mais específicos, ora da coletividade, evidentemente não se dão somente no nível da arena dos atores institucionalizados através de uma representação política, como a dos delegados da AP, mas também, e fundamentalmente pela participação popular na definição das demandas sociais.

Da mesma maneira, outras arenas se constituem na medida em que há a necessidade de interlocução com outras instituições locais. A prefeitura assume parte neste processo, tanto como mediadora, quanto como credora das demandas a serem priorizadas e implementadas, segundo a disponibilidade de recursos dirigidos a cada área. É evidente que neste caso, um conteúdo político é introduzido nas discussões, através das orientações do partido, definindo as diretrizes gerais que marcam o modo de administração pública. As associações de moradores, os conselhos populares, os conselhos setoriais e outros segmentos da sociedade civil podem também participar ativamente do processo de construção social da realidade em Camaragibe.

Este processo de interlocução contínuo proporciona, segundo a filosofia da prefeitura, uma dinâmica de administração denominada de gestão compartilhada, cuja sustentação se dá através da objetivação de três aspectos importantes para o sucesso da definição e implementação das políticas públicas, inclusive as ambientais: melhoria da qualidade de vida, participação popular e construção da cidadania. Estas três dimensões vão depois, efetivamente, constituir a base do Pacto Camaragibe - Plano Diretor, elaborado sistematicamente, na segunda gestão petista local.

As arenas constituídas a partir desta interlocução, e que vão criar espaços de uma promoção contínua de debates políticos, se apresentam como o “lugar” onde a descentralização e o deslocamento do poder tomam forma de uma maneira mais clara e consistente. Ao que parece, tal deslocamento de poder é uma tentativa de romper, segundo os dizeres institucionais dos gestores, com o modelo autoritário e patrimonialista do Estado brasileiro. Além disso, esta dinâmica permite um processo permanente de avaliação interna e coletiva do modelo de gestão; permite também a possibilidade de um planejamento integrado das ações sociopolíticas no município.

E, ao ponto que me interessa particularmente, consiste um dos objetivos destas iniciativas “estabelecer canais efetivos para a discussão/definição e acompanhamento das políticas públicas, visando o desenvolvimento local sustentável”. E que me faz compreender, não só como a questão ambiental pode ser aí tratada, mas como a cidadania, que é um dos elementos do tripé sustentador do modelo de gestão, passa a ser exercida nos espaços subjetivos e objetivos criados nas e pelas arenas públicas, quando demandas são discutidas socialmente. Com isso não se ignora o contexto conflituoso e caótico, especialmente em certas áreas, em que se encontra o município e as potencialidades positivas que podem ser incentivadas neste mesmo contexto, se constituindo como força promotora de mudança social.

Em abril de 1997, aconteceu o I Fórum da Cidade, que catalizou as forças sociais do município, mobilizando a sociedade civil, poder legislativo e a administração pública. As eleições para delegados da AP aconteceram em junho deste mesmo ano, em conformidade com as regras em conjunto estabelecidas nas plenárias regionais ocorridas no mês anterior. Um dos aspectos previamente estabelecidos foi a proporcionalidade das vagas para os delegados; para cada mil habitantes, um delegado. Os delegados eleitos passaram por uma capacitação sobre orçamento público e após a realização de uma assembléia popular para a decisão das demandas prioritárias a serem apreciadas pelo governo, participaram, de janeiro a maio de 1998, da



construção coletiva do regimento dos delegados da administração participativa<sup>38</sup>.

Em março de 1998, aconteceu em Camaragibe o II Fórum da cidade, cujas demandas foram discutidas e inseridas na proposta inicial da primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO a ser validada em 1999, pela Câmara dos Vereadores. Ainda em setembro de 1998, o governo entrega a proposta da Lei Orçamentária Anual-LOA, exercício 1999. A partir também deste Fórum foi elaborado o primeiro plano de obras regionalizado, a ser iniciado no seguinte ano. Neste plano estão contidas todas as demandas hierarquizadas, segundo a área de atuação e a localidade por região administrativa.

O plano diretor, o plano plurianual-PPA, a lei de diretrizes orçamentárias-LDO e a lei orçamentária anual-LOA são instrumentos legais e necessários, segundo as orientações constitucionais, para o planejamento urbano. Camaragibe obedece às determinações legais e vai além disso, quando promove uma interlocução com a sociedade para a definição das demandas que devem ser colocadas nestes instrumentos legais, como forma de garantir o caráter democrático da gestão<sup>39</sup>.

Uma das realizações, que me interessa particularmente no ano de 1999, foi a realização do III Seminário de Desenvolvimento Sustentável Local<sup>40</sup>, quando se instituiu no município uma comissão pró-conselho de desenvolvimento sustentável; num momento anterior a realização deste evento os delegados passaram por uma capacitação sobre desenvolvimento sustentável.

---

<sup>38</sup> Hoje, depois de uma avaliação coletiva do programa da AP e do regimento dos delegados, ficou estabelecido que, em função de algumas dificuldades, era preciso reduzir a número de delegados. Neste caso, para cada 2 mil habitantes, um delegado. Dentre as perspectivas esperadas, uma era a de aumentar a qualidade da representatividade dos delegados junto as suas regiões.

<sup>39</sup> Ver no Anexo 3 a descrição da funcionalidade de cada um desses instrumentos políticos.

<sup>40</sup> O seminário de desenvolvimento local também é um campo de debates promovido anualmente, no entanto não obtive informações precisas e registradas sobre os seminários dos anos anteriores e posteriores a 1999 até a conclusão deste trabalho. Existe um problema infraestrutural interno à prefeitura no que diz respeito à coleção e registro sistemáticos dos dados referentes à memória da administração participativa, mesmo existindo, como pude comprovar, uma instância física denominada de Sala de Memória da Administração Participativa.

É também pelo impulso advindo deste evento e pelas avaliações feitas dos primeiros anos de gestão da AP, que se começa a pensar e definir, através de uma interlocução constante entre conselhos setoriais e de delegados, sociedade civil e suas instituições representativas e governo, a elaboração do Pacto Camaragibe<sup>41</sup> - plano diretor de desenvolvimento sustentável da cidade -, considerando as políticas pactuadas até o presente momento.

O plano de obras-2000 da cidade começa a ser estruturado a partir do ano anterior, pressupondo o tempo necessário a realização de todas as etapas de sua constituição. No entanto, é importante dizer que devido a uma situação de calamidade pública, em decorrência de fortes chuvas no município no ano de 2000, este plano só pode começar a ser realizado em 2001, atrasando todo o processo de consecução das demandas, impondo a substituição do plano deste ano.

A qualidade das demandas explicitadas nos planos, embora sejam notadamente infraestruturais, reflete profundamente o nível de necessidades e carências da população, que apesar de não nominar tais demandas como busca por uma qualificação de desenvolvimento sustentável é fundamentalmente um sinônimo disto. Sobre questões tangenciais de ambiente, nota-se uma preocupação, por exemplo, com proteção de encostas de morro, moradias em área de risco, destinação de lixo e limpeza urbana etc, a ver nas discussões do IV Fórum da Cidade, que teve como um dos eixos de ação a instituição do agente ambiental, como um ator destas dimensões.

Até o período em que se realizou este trabalho, o prefeito da cidade, é o Sr. Paulo Roberto Santana, do Partido dos Trabalhadores – PT; exercendo o 2º mandato, cujo fim se dará em 2004 (CONDEPE, 2000). A cidade de Camaragibe tem um eleitorado de cerca de 81.820 habitantes, 63% da população (FIDEM, 2001). Atuou como secretário de saúde, período no qual implantou o Programa Saúde da Comunidade, reduzindo a mortalidade infantil, a partir de 1994, para

---

<sup>41</sup> Falarei objetivamente do Pacto Camaragibe no capítulo seguinte.

15,5% de mil crianças nascidas (IBGE, 2000). Em 1994, a taxa de mortalidade infantil atingia o número de 70,1% de mil nascidos e, em algumas áreas, como em Tabatinga e Bairro dos Estados, 120, de mil crianças nascidas. Este programa abrange 92% da população local. O programa de saúde da prefeitura de Camaragibe, que engloba o Programa de Agentes Comunitários – PACs e o Programa de Saúde da Família – PSF, recebeu o Prêmio Saúde Brasil, do Ministério da Saúde, em 1999.

O município recebeu destaque com o Prêmio Prefeito Criança, em 1999 e 2000, da Fundação Abrinq e Unicef<sup>42</sup>, e o Prêmio Gestão Pública e Cidadania, em 2000, da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, com apoio do BNDES, com o Programa de Administração Participativa e Programa de Atendimento à Mulher. Outros projetos são: a criação da Lei de Dação, pela qual os contribuintes podem quitar suas dívidas, ou através de bens ou de serviços e a implementação do Programa de Ação Participativa, realizado nos bairros, oferecendo serviços de utilidade pública gratuitamente à população. O sistema de comunicação da cidade com o Boletim Popular, o jornal Ponto a Ponto e a Rádio Comunidade, com informações sobre os eventos e fatos do município.

O caráter de sustentabilidade das ações políticas da atual administração consiste no fato de que estão sendo dirigidas com vistas à resolução de problemas fundamentais básicos da população, uma política estruturante, se buscando criar uma nova forma de governar para o povo, com transparência e descentralização. Nas palavras de Bitou (2001:141), “o governo municipal de Camaragibe tem-se esforçado para construir um modelo alternativo, cujo primeiro passo para o desenvolvimento seja uma estratégia de inclusão social”.

No próximo capítulo deste trabalho, além de aprofundar alguns tópicos apontados nesta parte, vou procurar demonstrar como vem se configurando a

---

<sup>42</sup> Estas entidades colocaram Camaragibe como um dos 20 municípios do país de maior destaque na melhoria da qualidade de vida, especialmente na área da saúde pública. O Estado de São Paulo, 16 de novembro de 1999.

política ambiental em Camaragibe, considerando todo este contexto de mudanças em que vive a cidade.

### III CAPÍTULO

#### **POLÍTICA AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE: A GESTÃO POLÍTICA DO AMBIENTE E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL<sup>43</sup>**

#### **INTRODUÇÃO**

Este capítulo procura analisar os instrumentos que definem as políticas ambientais em Camaragibe. Um dos elementos básicos para esta análise é a constituição do documento - Plano Diretor de Camaragibe, i.e., Pacto Camaragibe, que apesar de ainda não aprovado pela Câmara dos Vereadores, reflete os acontecimentos que proporcionaram a base democrática de sua elaboração. No entanto, as orientações político-culturais previstas no Pacto estão reunidas no Plano Plurianual-PPA e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias-LDOs, de uma maneira estratégica e pragmática, com o intuito da garantia dos recursos e das realizações das demandas públicas. Das instâncias da estrutura do modelo de gestão, a gestão intersetorial e a gestão global da cidade ainda não foram consolidadas, e no nível setorial, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, embora regulamentado, ainda não foi implementado. O município desenvolve um trabalho pioneiro de elaboração da Agenda 21 local, em cooperação com vários municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife. Este trabalho está ainda em fase de consultoria e pré-diagnóstico e tem forte ênfase ambiental.

Este capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte - O Modelo

---

<sup>43</sup> Este capítulo está fundamentalmente baseado nas entrevistas realizadas com os gestores políticos de Camaragibe, sejam eles técnicos das unidades administrativas da prefeitura, ou representantes da Comissão Regional dos Delegados da Administração Participativa. Foram também utilizados os documentos disponibilizados pela prefeitura e que me interessavam mais diretamente, tais como o Pacto Camaragibe (Plano Diretor da Cidade), os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Parcelamento e Uso do Solo.

de Gestão - aborda a elaboração do Pacto Camaragibe. A segunda parte - A Intersetorialidade da Política Ambiental - mostra como tal política está definida no modelo de gestão e como se relaciona com as demais políticas setoriais do município. Na terceira parte, algumas considerações sobre o rural em Camaragibe são feitas, com o intuito de sugerir o reconhecimento e a importância de valorização deste meio como um potencializador da sustentabilidade socioambiental. A quarta parte - O Ambiente e a Compreensão dos Sujeitos - privilegia as falas dos gestores e dos delegados da AP, sobre a concepção de desenvolvimento sustentável. A quinta e última parte - A Participação Popular e o Desenvolvimento Sustentável -, discute o nível das demandas públicas em torno do social e como tem-se fomentado um espaço favorável à intervenção democrática popular na gestão, mesmo considerando ainda a situação de desigualdade e pobreza que vive o município.

### **O MODELO DE GESTÃO**

O modelo de gestão das políticas públicas em Camaragibe denominou-se por Pacto Camaragibe, para dar sentido a um termo que, segundo as expectativas políticas da prefeitura, refletia uma ação social coletiva em torno de uma tentativa de estruturação de um novo cenário político local, cuja defesa da democracia ampliada é não só uma orientação ideológica partidária, mas também uma objetivação dos anseios políticos da população<sup>44</sup>.

O Pacto Camaragibe surgiu em consequência de um processo contínuo de interlocução entre setores organizados da população e o governo municipal; é de natureza sustentada na criação de um espaço democrático, de valorização

---

<sup>44</sup> Camaragibe, como já vimos no capítulo anterior, possui uma base política em organização comunitária originária desde a Vila da Fábrica e uma forte experiência em mobilização popular, através da atuação das associações comunitárias de moradores e dos conselhos populares. O perfil político do eleitorado da cidade tem uma tendência progressista, como se pode verificar através de dados do TER (CONDEPE, 2001). Nas eleições para presidente, desde 1989, em média, mais de 50% do eleitorado votaram em partidos de esquerda e de centro-esquerda. No que diz respeito às eleições municipais, depois da Constituinte de 1988, os três mandatos locais foram de partidos de esquerda e aliados. Há duas gestões o Partido dos Trabalhadores se coloca na administração local, o que de certa maneira facilita a viabilização do seu projeto político de sociedade.

das demandas populares. Isto está expresso na fala do secretário de planejamento e meio ambiente da cidade:

Ele foi um marco, um momento em que a gente pode se juntar... foi quando a gente conseguiu trazer a população para uma discussão mais concreta, ou seja, saiu do campo ideológico, do que se pensa, pra o que se pode fazer... Ele está na base das ações que vem sendo consolidadas no município para um crescimento ordenado. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Assim como, é o início de um processo de mudança estrutural do uso da máquina pública e das relações institucionais que se estabeleciam entre os governantes e governados, desde os tempos da ditadura militar presente até meados da década de 1980.

Com a retomada do processo de redemocratização do país, a despeito de todas as implicações ideológicas contrárias e de todas as posições políticas arraigadas da ditadura que ainda possam estar presentes no cenário político nacional, houve um grande avanço no campo da revalorização, da cidadania e da construção de novos espaços de sociabilidade, através da garantia constitucional e do direito popular reconhecido.(cf. Skidmore, 1988).

O modelo de gestão da cidade de Camaragibe pretende desenvolver politicamente uma relação cada vez mais próxima entre governo e sociedade, na administração da coisa pública, levando em consideração e priorizando, de acordo com os recursos orçamentários disponíveis, as decisões populares. O modelo é essencialmente um instrumento de sustentação de uma política democrática e que visa ao desenvolvimento das capacidades criativas em torno do público e da melhoria da qualidade de vida.

Desta maneira, é possível falar da construção de um modelo de desenvolvimento sustentável local, vinculando orientações políticas e culturais às tendências globais de preservação dos recursos naturais e do ambiente em sua totalidade, na medida em que o Pacto considera importante a incorporação da dimensão ambiental na construção das políticas sociais.

Esse cenário político local, ou como se poderia chamar também, de arena pública, onde ações coletivas são promovidas, configura-se pela emergência do Partido dos Trabalhadores-PT na gestão da cidade, que desde a campanha eleitoral, em 1996, vem estimulando a participação popular no processo de decisões e definições de propostas e programas que deveriam ser considerados como demandas públicas na gestão que viria se instalar.

Um dos instrumentos utilizados, inicialmente, na promoção deste espaço foi a realização de um fórum de discussões sobre as necessidades públicas que orientariam o programa do atual governo. Criar um espaço de fala da cidadania foi uma estratégia inovadora, do ponto de vista político, com o intuito de gerar mais confiabilidade e permitir um campo de atuação administrativa com uma governabilidade renovada.

Diversos segmentos sociais foram conclamados a participar e atuaram enfaticamente na gênese desta arena pública: os moradores, através de suas associações, os conselheiros, líderes comunitários, representantes de organizações civis, alunos e pais de alunos das escolas municipais, funcionalismo público, iniciativa privada, etc. O desenvolvimento desta arena propiciou posteriormente a instituição do conselho de delegados da Administração Participativa-AP, que se constitui como uma instância legal representativa da sociedade civil; é a institucionalização da fala popular na gestão municipal. O conselho de delegados passa a compor a estrutura administrativa, deliberando sobre assuntos de interesse coletivo. A criação do conselho permitiu a superação de uma velha e arraigada prática clientelista do legislativo de assumir a autoria pela realização de obras públicas como forma de angariar representatividade e votos em época de eleição. Através da emergência desta realidade social, que é reconhecida como real por esses segmentos sociais, se revela a construção social do modelo de gestão da cidade, delineado pela definição do Pacto Camaragibe. É relevante dizer que a elaboração do Pacto só se tornou possível porque um conhecimento sobre esta realidade surgiu a partir dos grupos envolvidos.



O Pacto é um instrumento político criado e firmado entre governo e sociedade, e comporta todo um projeto de desenvolvimento local do município. A retórica explícita neste argumento declara a necessidade de democratização ampliada da política como um instrumento/meio de transformação social da consciência sobre o papel dos seres humanos enquanto cidadãos. O discurso embutido aí denuncia a carência, quase sempre encontrada nos modelos políticos tradicionais, desta relação considerada saudável pelos formuladores do Pacto. Carência esta, a partir da qual se bonifica a discussão sobre a construção social de uma nova cidadania – e da formulação de um modelo “englobante”(no sentido da integração que propõe) e, ao mesmo tempo “localizante”, visto que procura estrategicamente soluções locais de desenvolvimento, considerando o local como a instância básica de cidadania. A cidadania é, então, constituída socialmente em bases sólidas e surge de um debate político permanente e de proposições alternativas e viáveis de transformação social (e nesse sentido a política pressupõe participação).

A idéia do Pacto consistiu na promoção de uma interlocução democrática entre os gestores políticos e os cidadãos. No entanto, experiências várias antecederam a sua constituição, enquanto modelo definido e institucionalizado; ele era, na primeira gestão do atual governo, uma abordagem embrionária da política local, uma discussão ainda não sistematizada, conforme pode ser observado no depoimento do secretário de planejamento e meio ambiente:

É o primeiro passo. É o fechamento da primeira gestão, onde teve um conjunto de políticas que avançaram, foi discutido no Fórum da Cidade, foi o primeiro momento em que isso foi socializado na sua totalidade. E ele é hoje a referência que a gente tá construindo pra própria Agenda 21, que a gente tá começando agora. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Na verdade, o Pacto surge como uma tentativa de tornar evidente as diretrizes políticas da segunda gestão, reconhecendo inclusive as lacunas da primeira. Foi elaborado a partir da necessidade de institucionalizar e sistematizar um modelo mais democrático e sustentável de gestão pública, pressupondo que a

base política idealizada e fundamentada teve seus princípios democráticos e integradores já disseminados nos quatro primeiros anos da gestão, que agora se recoloca na administração do mesmo município.

Ele parte do princípio da gestão em 1997, quando se discutiu o que seria uma leitura pactuada da realidade, não seria uma leitura apenas institucional, mas baseada na leitura da população sobre os problemas centrais... Nessa segunda gestão, de forma estratégica, a gente está trazendo um conjunto de atores a esta reflexão mais ampla. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

O Pacto, de fato, retrata um amadurecimento das experiências da administração durante os quatro primeiros anos de gestão petista. O Programa da Administração Participativa é uma dimensão que permitiu e permite um campo propício à elaboração e reavaliação do Pacto. Esta é uma afirmação do próprio prefeito da cidade:

O pacto surgiu com a Administração Participativa, a partir de diagnósticos travados pelos sujeitos políticos, na saúde, através dos agentes, na educação, no conselho de delegados e entre outros... O Plano Plurianual-PPA é um reflexo dessa pactuação, na medida em que define as políticas defendidas pelo pacto. (Paulo Santana, Prefeito).

Entretanto, o Pacto recebeu ressalvas por parte dos gestores:

Há dois elementos importantes. A questão financeira: a intenção é grande, mas os recursos são pequenos, por isso a gente tem que potencializar os recursos disponíveis; temos que priorizar as ações. Outro problema é a baixa consciência ambiental, mas a gente tá passando por um processo de mudança na forma de pensar. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

A grande dificuldade é que este documento necessita de recursos para acontecer. As intervenções são feitas em decorrência do olhar na cidade. (Paulo Santana, Prefeito).

O Pacto Camaragibe -Plano Diretor local- não foi ainda aprovado pela Câmara dos Vereadores, mas suas orientações, o que está evidenciado na fala seguinte, foram introduzidas nos instrumentos políticos de planejamento da cidade: os PPAs e as LDOs, principalmente:

Então, foram elencados os principais problemas do município e isto está orientando o planejamento. Por exemplo, a nossa LDO, ela já trabalha

com o conjunto das treze políticas estabelecidas no IV Fórum da Cidade. Ela foi discutida no V Fórum, a partir dos problemas centrais de cada uma das políticas e a partir do método de planejamento estratégico de como é que a gente vai atacar essas questões. A gente tem hoje um conjunto de informações que foi pactuado com a população, foi detalhado e a gente tá construindo o PPA em cima desse conjunto de ações pactuadas. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Até o ano de 2000, existia uma versão preliminar do Pacto. Um documento revisado está sendo elaborado em função de mudanças no campo político e de propostas inovadoras na área ambiental. Documentos importantes como o Estatuto da Cidade tiveram que ser incorporados ao Pacto dando-lhe nova luz. Além disso, um documento de fundamental importância para a gestão ambiental da cidade, a Agenda 21 Local – Região de Aldeia, está sendo desenvolvido, para também fazer parte das orientações do Pacto.

O prazo de validade do Pacto é maior que a dos demais instrumentos de planejamento. É um instrumento de planejamento de longo prazo. O fato de não ter sido aprovado num primeiro momento não inviabiliza sua consolidação, enquanto projeto de sociedade. O Pacto é legítimo pelo seu princípio democrático.

A estratégia política de sua reavaliação induz a questionamentos profundos sobre a abrangência social de suas propostas; e além do mais, introduz tematicamente uma discussão fundamental para a gestão política do ambiente local, como fator relevante ao desenvolvimento local sustentável. Todo este período, desde de 1997 tem se colocado como um grande laboratório de experimentação de práticas políticas, constantemente avaliadas, o que permite uma continuidade de ações eficientes e uma auto-crítica do sistema.

O Pacto Camaragibe (SEPLAMA/SEGOV, 2000:4) assume forma de lei na medida em que se institui o Plano Diretor da Cidade, assim como, os Planos Plurianuais-PPA's, as Leis de Diretrizes Orçamentárias-LDO's e as Leis Orçamentárias Anuais-LOA's. Ele se orienta com base em cinco princípios, quais sejam:

- a) promoção do desenvolvimento local integrado e sustentável;
- b) fortalecimento da participação social, do processo democrático e da construção social da cidadania;
- c) qualificação das políticas públicas locais na perspectiva de uma visão intersetorial, descentralizada e de co-responsabilidade entre governo e sociedade e;
- d) reorientação dos sistemas e serviços visando uma maior eficiência da máquina administrativa.(Art. 3º, Título I)

Esses princípios devem ser discutidos, intersectorializados e implementados em cada uma das treze políticas setoriais do modelo: fortalecimento dos instrumentos democráticos de gestão; desenvolvimento urbano-ambiental; transportes; meio ambiente e saneamento; desenvolvimento econômico-social; defesa civil; educação; saúde; assistência social; cultura; esportes; comunicação social e; desenvolvimento institucional. (Art. 4º; Título I; SEPLAMA/SEGOV. 2000:5).

O modelo de gestão<sup>45</sup> prevê que a operacionalização dessas políticas públicas se dará através de três níveis diferenciados, mas interdependentes:

- 1) nível setorial de formulação e gestão das políticas, onde as unidades executivas de administração, em parceria com os conselhos setoriais, discutem, estabelecem as prioridades e operacionalizam cada política a partir das deliberações de suas conferências e seminários;
- 2) nível intersetorial de discussão, onde os representantes de todos os conselhos setoriais e das organizações da sociedade discutem a intersetorialidade das políticas públicas locais, através de três fóruns temáticos: desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano-ambiental e desenvolvimento sócio-cultural, e;
- 3) nível de gestão global da cidade, onde através do Conselho de Desenvolvimento Sustentável se analisa a intersetorialidade das políticas, de acordo com os encaminhamentos dos fóruns, negociando e priorizando estrategicamente o plano de investimento em função da disponibilidade de recursos.(Art.7º; Título II; SEPLAMA/SEGOV , 2000:5)

Dentre as políticas que esclarecem o funcionamento do modelo, há uma – A Política de Fortalecimento dos Instrumentos Democráticos de Gestão - que

---

<sup>45</sup> Ver no Anexo 4 a estrutura do modelo de gestão da cidade.

mostra sobre que perspectivas as políticas públicas setoriais devem se relacionar<sup>46</sup>.

Os princípios e pressupostos desta primeira política, de caráter orientador, definida no Pacto, devem, em tese, ser articulados nas demais políticas setoriais do município, de forma a estabelecer um vínculo de unidade eficiente aos trabalhos desempenhados pelas secretarias e conselhos setoriais. A unidade não se refere, no entanto, a unilateralidade das ações previamente definidas, mas sim, a criação de possibilidades de intersectorialidade, o que torna as políticas compatíveis, umas com as outras.

Uma política de saneamento, por exemplo, não deveria estar desvinculada de uma política de meio ambiente ou de desenvolvimento urbano. Evidentemente, como aborda Cohn (1998), a intersectorialidade se põe como um desafio que requer extrema desenvoltura política.

Todo processo político que rompe com uma racionalidade tradicional no modo de administrar, calcado numa burocracia tecnocrática, tende a ser abalado por uma racionalidade baseada na construção social da democracia. Racionalidade esta que não admite mais a parcialidade e o desequilíbrio, em detrimento dos interesses coletivos. Desta forma, a estrutura do modelo é integrada, interdependente e horizontalizada, contando com várias instâncias, onde são discutidos os problemas, ponderadas as possibilidades e deliberadas as decisões em comum acordo.

Quando se fala em co-gestão (gestão compartilhada) e co-responsabilidade, assevera-se que todas as instâncias do modelo estão e são ativas na participação e na implementação das políticas, assim como assumem responsabilidade pelo seu direcionamento, fiscalização e controle. Do mesmo modo, pode-se permitir a descentralização nas decisões e nas instâncias de

---

<sup>46</sup> Ver Anexo 5.

poder, de forma que a estrutura de hierarquia burocrática e autoritária é desmontada.

Para Teixeira e Santana (1994:14) é fundamental a existência :

De um modelo sistêmico de articulação entre as diversas instâncias do aparelho administrativo governamental, capaz de garantir a função reguladora do Estado e, ao mesmo tempo respeitar os limites necessários à gestão local equilibrada.

O tipo de descentralização a que se refere o modelo de gestão parece-me muito próximo da consideração feita por Lander (1999:467), em que:

Numa perspectiva democrática, a descentralização invoca o ideal da participação direta, a ágora como expressão máxima da democracia. A este tema relacionam-se a luta pela igualdade, justiça, liberdade, e o desenvolvimento de uma prática cidadã.

Com a descentralização, o poder se torna flexível e horizontal e os conflitos são trabalhados dentro de uma pauta de discussão. Como a descentralização, neste caso, permite a determinação e o estabelecimento de prioridades, pode-se aproximar à dimensão institucional da administração, a realidade dos problemas cotidianos.

Os conselhos (inclusive como se pretende com o conselho de desenvolvimento sustentável), os fóruns, os seminários e conferências funcionam idealizados a partir da necessidade de construção de um processo de democracia e sustentabilidade política. São fundamentalmente os principais instrumentos democráticos da gestão.

As conferências e seminários têm um caráter deliberativo, em que as políticas são discutidas numa relação aberta com a população, as unidades administrativas e os conselhos setoriais. A participação dos delegados das regiões da administração participativa é de fundamental importância neste processo, visto que eles representam e dão voz às demandas populares.

Os conselhos, na gestão setorial, discutem e priorizam as políticas segundo a deliberação nos seminários. Nesta etapa, também participam a população, as unidades executivas (secretarias), conselheiros e representantes não-governamentais.

Na gestão intersetorial, o papel dos fóruns de desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano-ambiental e desenvolvimento socio-cultural é o de fazer um mapeamento das políticas setoriais e estabelecer um vínculo entre elas, procurando visualizar suas possíveis relações de sustentação e interdependência.

A gestão global é feita pelo conselho de desenvolvimento sustentável, onde há a deliberação final das políticas de acordo com a disponibilidade de recursos, considerando as prioridades defendidas. O trabalho destes níveis de gestões é conjunto e compartilhado, visando garantir a intersetorialidade política.

A relação entre os três níveis de abrangência do modelo de gestão da cidade de Camaragibe (acima citados) apresenta um sério problema quanto ao desenvolvimento da questão ambiental. No nível setorial, a dimensão ambiental está subvalorizada pela não reabilitação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, o que faz com que neste nível, os problemas ambientais não possam ser tratados de forma sistematizada, inviabilizando, portanto, no nível intersetorial, a composição desta discussão nos diversos segmentos da administração pública. Daí talvez, a decorrente dificuldade de intersetorialização da política ambiental em Camaragibe, como veremos posteriormente. A gestão global da cidade, responsável pela sistematização das intersetorialidades, no nível anterior discutidas, não pode ser concretizada porque este nível de atuação ainda não foi implementado, embora já se tenha instituído, desde 1999, o Pró-Conselho de Desenvolvimento Sustentável.

Embora o Pacto estabeleça como princípio a promoção de um desenvolvimento sustentável e a intersetorialização como estratégia para a qualificação das

políticas públicas, ele não vincula diretamente estes aspectos à construção de políticas ambientais, o que só vai ser observado depois, quando define suas políticas setoriais.

A despeito destas dificuldades que podem justificar, de certo modo as contradições implícitas no Pacto, a ênfase dada à perspectiva ambiental pelas políticas setoriais específicas evidencia, de uma maneira particular, a dimensão socioambiental do conceito de desenvolvimento sustentável, ao inserir esta categoria como quesito para a melhoria da qualidade de vida e de inserção social. A inserção social é uma idéia indispensável para se apreender o conteúdo do Pacto, que se sustenta fundamentalmente na tese da participação popular. É por esse viés, argumentam os gestores, que se conseguirá romper o que eles denominam por “baixa consciência ambiental”.

A princípio pode parecer contraditório defender um programa de desenvolvimento sustentável e reconhecer uma não objetivação dos problemas ambientais, declarada pela “baixa consciência ambiental”. Por outro lado, a defesa por melhores condições de vida, e isto atinge também o melhoramento das condições físicas da cidade, como por exemplo, saneamento, pavimentação, drenagens, proteção dos morros, abastecimento hídrico, limpeza etc, e a ampliação do espaço da cidadania, se traduzem em experiências que buscam (num sentido também ideal) uma sustentabilidade de desenvolvimento, experiências estas que não necessariamente precisam ser classificadas por desenvolvimento sustentável.

#### A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA AMBIENTAL

O Pacto fornece elementos concretos para tratar da intersectorialidade da definição da política ambiental no município de Camaragibe apenas no nível conceitual, diretamente, a partir de duas políticas públicas setoriais



específicas<sup>47</sup>, a saber, a Política de Desenvolvimento Urbano-Ambiental<sup>48</sup> e a Política de Meio Ambiente e Saneamento<sup>49</sup>.

De fato, o caráter integralizador da Agenda 21, com a articulação entre os municípios próximos a Camaragibe, estimula o trabalho conjunto e coordenado, compondo uma rede de atuações em função de um foco comum dentro do contexto metropolitano de Recife. Além disso, o Estatuto da Cidade assegura a relevância da dimensão ambiental no planejamento urbano, à semelhança do que propõe a política de desenvolvimento urbano ambiental do Pacto. Agregar estas duas dimensões, teoricamente, é um passo fundamental na tentativa de romper com graves falhas nos processos de planejamento das cidades (especialmente em sua ausência), quando quase sempre, desenvolver as cidades implicava em degradar os recursos ambientais e dificultar sua manutenção em termos ambientalmente sustentáveis.

Um instrumento que sem dúvida auxiliará neste processo é a Lei de Uso do Solo (Lei Municipal nº 032/97). Esta lei procede a uma classificação do espaço territorial em Camaragibe em função de suas características geomorfológicas, sociais, culturais, econômicas e ambientais. Para a área ambiental, a classificação das Zonas Especiais de Preservação Ecológica e Ambiental (Zepe e Zepa), além de reconhecer as especificidades desses locais e sua importância para a sustentabilidade dos recursos ambientais disponíveis, impõe limites às pressões advindas do mercado imobiliário na Região de Aldeia e define sistematicamente as normas para qualquer intervenção estrutural e de moradia na área.

---

<sup>47</sup> É importante lembrar que este trabalho vai tratar da política ambiental apenas no nível de sua definição. Não me foi possível desenvolver um trabalho que propusesse uma análise dos resultados da política ambiental local, tanto pela sua incipiência, quanto por problemas de ordem técnica e operacional da pesquisa. Deste modo, não procedemos a uma investigação profunda, por exemplo, com os grupos afetados diretamente por problemas ambientais do município, como aqueles que vivem do lixão da cidade, ou as populações que vivem nos aglomerados mais distantes, especialmente na região de Aldeia, onde possivelmente se poderiam encontrar indicadores de uma ruralidade local.

<sup>48</sup> Ver Anexo 6 – Política de Desenvolvimento Urbano Ambiental.

<sup>49</sup> Ver Anexo 7 – Política de Meio Ambiente e Saneamento.

Tanto o Pacto, quanto a Lei de Uso do Solo e o Estatuto da Cidade defendem explícita ou implicitamente o direito às cidades sustentáveis<sup>50</sup>, e isto se daria, preferencialmente, através de uma gestão democrática, com ativa participação popular. De um modo mais amplo, esses instrumentos buscam atualizar orientações constitucionais de redemocratização política do Estado Brasileiro, com mais autonomia e valorização das cidades.

A Política de Meio Ambiente e Saneamento define dois pontos centrais para a articulação do campo ambiental na cidade. Um deles é a Agenda 21 (que será abordada mais adiante) e o outro é o desenvolvimento de projetos em educação ambiental, especialmente nas escolas municipais. A educação ambiental viabilizaria, em outras áreas de implementação de políticas sociais, a permeabilização da categoria ambiental como estratégia de mobilização. Uma experiência foi tentada com a criação da Brigada Ecológica, que contava com a atuação de alunos das escolas públicas locais. Recebia apoio do Unicef e da Universidade Federal de Pernambuco, que prestou um curso de capacitação na área<sup>51</sup>, e estava sob responsabilidade da Secretaria de Ação Social do município. Esta experiência não foi à frente, principalmente, em decorrência da falta de recursos.

No que se refere à política de desenvolvimento econômico-social, o turismo é a atividade responsável pela manutenção e preservação ambiental, ressaltando-se o turismo rural e ecológico como modalidades viáveis para esta atividade. A política de defesa civil e a política de saúde se apropriam do ambiente enquanto aspecto específico de suas políticas, especialmente do ponto de vista estratégico. A primeira, através de uma política de proteção às áreas de risco (morros e encostas). A segunda, através de uma política de vigilância sanitária. Ambas fundamentadas na educação ambiental. A política de cultura prevê o uso e preservação adequados do patrimônio natural vinculando este ao

---

<sup>50</sup> Para o Prefeito de Camaragibe cidades sustentáveis são aquelas que prestam serviços com qualidade e competência.

<sup>51</sup> O curso de capacitação realizado pela UFPE, foi dirigido pelo pessoal do Mestrado em Desenvolvimento Urbano - MDU, sob a responsabilidade do Prof Dr<sup>o</sup> Luis de La Mora. Um resultado substantivo desta capacitação foi a elaboração e publicação de um livro temático pelos próprios alunos.

patrimônio cultural e histórico. Desta maneira, defende uma inter-relação entre cultura, história, turismo e ambiente.

No contexto prático, tanto em função da não implementação ainda do Pacto, quanto pela dificuldade da inserção de valores ambientais no seio da comunidade em geral ou dos componentes da administração pública, através de um trabalho permanente de conscientização ou da emergência de uma consciência ambiental declarada, dada pela afirmação de carências relacionadas com tais aspectos; a questão da intersectorialidade das políticas públicas em Camaragibe encontra ainda obstáculos a serem transpostos.

Em entrevistas com técnicos da prefeitura se pode constatar que o princípio da intersectorialidade não está plenamente estruturado, as secretarias não trabalham com um norte comum sobre este aspecto. A dificuldade da socialização deste elemento considerado imprescindível para o desenvolvimento das políticas se dá, não só por um distanciamento conceitual, mas fundamentalmente pelo desenvolvimento individualizado das ações políticas em seus respectivos campos setoriais, através de suas secretarias responsáveis. Estas, ao assumirem a autoria de suas ações, muitas vezes não compartilham seus resultados com os demais setores da comunidade gestora. A expectativa dos gestores é que com a revisão do Pacto à luz do Estatuto da Cidade<sup>52</sup> e da Agenda 21 Local (que tem forte ênfase ambiental), a noção necessária de intersectorialidade consiga ser amplamente socializada.

No entanto, vem-se procurando desenvolver uma nova estratégia para a dinamização da intersectorialidade política em Camaragibe, através do tom dado pela inserção de categorias ambientais no discurso da gestão política desta dimensão no município, especialmente aquele defendido pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente-Seplama:.

---

<sup>52</sup> Lei Federal nº 10.257/2001, que regula os arts 182 e 183 sobre Política Urbana, da Constituição Brasileira.

Não é uma ação específica da secretaria de planejamento, embora tenha uma Coordenadoria de Meio Ambiente, mas a idéia era articular um conjunto de atores, que trabalham na sociedade, na ação social, na cultura, no turismo, no esporte, etc... É a partir desta relação que a gente está construindo uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, a partir dessa conjugação de esforços... Vamos trabalhar o meio ambiente num contexto de desenvolvimento local sustentável. A gente tem que manter o que a gente consegue hoje preservar e garantir o crescimento com uma equidade social. As cidades têm crescido de forma desordenada, em detrimento da questão ambiental. Você começa a degradar os morros, que são um dos nossos problemas centrais. O nosso trabalho tem sido no sentido de tornar possível a convivência entre o homem e a natureza. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento e Meio Ambiente).

Neste caso, a noção de intersectorialidade permitiria visualizar melhor a relação objetiva que há entre o ambiente e as políticas de desenvolvimento sustentável, tal como, originariamente está implícito em boa parte das referências conceituais sobre a sustentabilidade socioambiental. A valorização do ambiente torna-se condição *sine qua non* ao desenvolvimento. Isto é, então, o que garante a sustentabilidade do desenvolvimento. Em muitos casos, porém, quando se trata deste tema, o elemento discursivo da preponderância do ambiente é, ao mesmo tempo, supervalorizado teoricamente, e meta-teoricamente, e subvalorizado em seu conteúdo praxiológico, quando aspectos mais imediatos, como defesa tradicional da necessidade de crescimento econômico, como condição necessária e suficiente à geração de emprego e melhor qualidade de vida, são colocados como prioridades.

Em Camaragibe, embora se possa notar, através das orientações políticas claramente progressistas, um avanço na democratização do processo de gestão, tem-se notado, igualmente, dificuldades quanto à implementação de políticas de caráter inovador, como se a crença na falácia da democracia dominasse o campo subjetivo da patente cidadania local. Por isso, não só se defende uma política de crescimento econômico, mas também, e principalmente uma articulação permanente entre os atores sociais, dinâmicas de sensibilização/conscientização em torno da importância do público, e uma construção coletiva de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável. Com isso, três dimensões que são colocadas como sustentadoras das políticas locais poderiam ser viabilizadas: a participação popular, a construção de uma

cidadania ampliada e a melhoria da qualidade de vida. Este tripé, em tese, permitiria o acesso a um desenvolvimento com equidade social.

#### **DA COORDENADORIA DE MEIO AMBIENTE**

Depois de algumas reformulações institucionais das unidades administrativas da Prefeitura de Camaragibe, a Secretaria de Planejamento-Seplan assumiu a pasta de Meio Ambiente (passou a se chamar Seplama), criando-se uma coordenadoria especial para esta área. Em função ainda de outras reformas, a Coordenadoria de Meio Ambiente, cuja ênfase anterior se dava especialmente para os problemas de defesa civil, desvinculou-se desta área passando a atuar preferencialmente junto ao grupo responsável pela Agenda 21 local. Desta forma, o foco de ação se desloca da parte técnica-operacional para formulações substantivas sobre ambiente, sociedade e desenvolvimento. A preocupação primeira da defesa civil sempre esteve relacionada aos problemas dos morros da cidade e das construções irregulares dessas áreas que são consideradas de risco<sup>53</sup> e que exigem um intenso, permanente e cuidadoso trabalho, principalmente em época de chuva forte, quando aumenta a vulnerabilidade dos desabamentos.

Um dos objetivos fundamentais da Coordenadoria de Meio Ambiente, além de buscar a efetivação da Agenda 21 do município, é o de viabilizar as estratégias políticas de intersetorialidade, através da dimensão ambiental.

Segundo o prefeito de Camaragibe:

Foi criada a Coordenadoria de Meio Ambiente que tem como objetivo desenvolver a intersetorialidade do meio ambiente em torno das secretarias. O tecido urbano é muito irregular no que diz respeito à inserção das pessoas. Desta forma, a questão ambiental, de bairro pra bairro é diferente, em função de suas culturas específicas, não há homogeneidade. (Paulo Santana, Prefeito).

---

<sup>53</sup> Ver Mapa 5 - Áreas de Risco, no anexo.

A importância das culturas específicas e da heterogeneidade torna-se visíveis a partir da observância da configuração humana e geológica do território em Camaragibe. Numa área total de aproximadamente 52 km<sup>2</sup>, mais de 110 mil habitantes, de uma população total de mais ou menos 128 mil pessoas, concentram-se em 26km<sup>2</sup> do perímetro urbano. O restante desta população, cerca de 18 mil habitantes, se distribui dispersamente pelos outros 26 km<sup>2</sup>, principalmente nos aglomerados na região de Aldeia e proximidades.

São dois espaços com distinções físicas evidentes e relevantes. A área na qual se concentra a maior parte da população, além de ser próxima do centro urbano, é onde estão localizadas as principais áreas de risco da cidade, com morros em situação crítica e ocupações irregulares; é também onde se situam o principal eixo de comércio e serviços, as zonas especiais de preservação cultural, as zonas especiais de atividades empresariais e a área de urbanização referencial<sup>54</sup>.

A área que compreende a Região de Aldeia<sup>55</sup> (Região 5) e proximidades é um espaço de relevante interesse ambiental e ecológico. Ela divide com a Região 4 e a Região 1 (principal área descrita acima), parte da zona especial de preservação ecológica – zepe (com um considerável remanescente de mata atlântica). A zona especial de preservação ambiental – zepa, cuja ocupação demográfica é dispersa, o acesso físico complicado e a disponibilização de bens e serviços precária, vem sofrendo forte especulação imobiliária que busca reproduzir nesta área um clima campestre, diferenciado da paisagem e do caos urbano.

É com esta diversidade que a Coordenadoria de Meio Ambiente precisa lidar. O planejamento das ações respeita a divisão criada pela regionalização administrativa da cidade e pelas orientações previstas na lei de uso e ocupação do solo, na qual estão descritas e definidas as áreas e as zonas especiais do município.

---

<sup>54</sup> Ver Mapa 6 - Zoneamento Espacial por Região, no anexo.

<sup>55</sup> Ver Mapa 9 – Camaragibe e suas Realidades Urbanas, no anexo.

### **DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

Apesar de alguns avanços na definição das políticas ambientais em Camaragibe, das estratégias de elaboração da Agenda 21 e da criação da Coordenadoria de Meio Ambiente, o processo da intersectorialização das políticas ambientais está incompleto pela inexistência atual do Conselho Municipal de Meio Ambiente. A atuação deste conselho, no nível setorial do modelo de gestão, seria fundamental para a continuidade da intersectorialização da política ambiental local e para a deliberação sobre demandas e ações em torno da área ambiental.

A dimensão ambiental, como se pode perceber observando a qualificação das demandas sociais, ainda não constitui um campo organizado e não é representado por nenhum grupo de interesse influente. Apesar da atuação de diversos conselhos municipais, com capacidade de gestão e deliberação, a inexistência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente revela, não só uma carência institucional de representatividade política para o ambiente em sua intrínseca relação com os indivíduos sociais, como também uma inércia social em torno da necessidade de emergência pública, patenteada, para nominar demandas sociais com relevância para a questão ambiental e para o desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, se não há ainda a capacidade de nomeação da questão ambiental, nem há o posicionamento político representado de uma consciência declaradamente ambiental, há impulsos que denotam um inquietamento público por políticas que defendam em seus estatutos uma sustentabilidade, que garanta, não só uma melhoria da qualidade de vida da população, mas também, que permita, com isso, a possibilidade de acesso a novas oportunidades e ao exorcismo da mudez, a que, em muitos casos e em muitas áreas, foi submetida a população.

Observem a fala do prefeito:

Discutir melhoria da qualidade de vida passa por ações em saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento humano. Passa por novas centralidades, trabalha o princípio da inclusão social daqueles que estão fora do centro comum, fora das garantias sociais. É um trabalho de buscar as periferias, tentando fomentar a inserção deles no desenvolvimento da comunidade. (Paulo Santana - Prefeito de Camaragibe).

A experiência anterior do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Camaragibe, que foi instituído na década de 1980, fracassou fundamentalmente por problemas de representatividade política de seus interesses e pela inépcia da valorização da participação popular e da construção de uma democracia renascida, com vistas à ampliação do campo de uma cidadania ativa. O que é compreensível, pelo cenário político deixado pela ditadura militar durante vinte anos e pela excitação social criada pelo novo contexto de mudanças e expectativas do país que conseguiu recuperar sua “liberdade” e que podia agora dirigir seu futuro “ouvindo a sociedade civil” tão duramente reprimida. É evidente que esta escuta e esta liberdade não atingiram até os dias atuais um nível satisfatório de desenvolvimento.

Embora a composição de um conselho seja mista, o que garante a sua legitimidade, perante o seu poder de gestão, é, sem dúvida, a sua representatividade popular e o nível de interesse público e político despertado. As dificuldades que permeiam a reafirmação do Conselho de Meio Ambiente em Camaragibe, passa por estes problemas, o que provoca, ao meu ver, uma ruptura no processo de democratização das políticas ambientais e uma obstaculização nos mecanismos de intersetorialidade. O conselho se revestiria na capacidade de permitir e articular a voz pública para a institucionalização das demandas ambientais. Seria, evidentemente, o locus onde se poderia constituir a arena preferencial de debates acerca das questões ambientais, uma arena ambiental por excelência.



Enquanto este conselho não retoma sua posição institucional, as ações diretamente envolvidas com o ambiente ficam subsumidas nas demais políticas setoriais de forma bastante fragmentada

### **DA AGENDA 21 LOCAL**

Em junho de 2001, ocorreu em Camaragibe a Semana de Meio Ambiente, evento que culminou com uma proposta intermunicipal para a elaboração de uma Agenda 21 local. Foi firmado, então, o Protocolo de Intenções, documento que congrega diversas assinaturas que aquiescem sobre as diretrizes que devem ser tomadas para a constituição de um grupo de trabalho responsável pela elaboração da Agenda 21 – Região de Aldeia<sup>56</sup>. O protocolo prevê que num prazo de 30 dias, a contar da data de sua assinatura seja definido um termo de compromisso entre os municípios envolvidos, agências estatais e representantes da sociedade civil. O Termo de Referência é preparado em agosto de 2001 e tem como base o protocolo de intenções. Evidentemente, se constitui num documento detalhado, constando de todas as etapas a serem seguidas na definição da Agenda 21. A primeira etapa situa a fase de elaboração do pré-diagnóstico socioambiental de toda a área em questão; a segunda etapa formaliza a mobilização e a articulação, através da viabilização da participação popular e da atuação da sociedade civil, organizações locais e de um canal efetivo de comunicação social. É nesta etapa que se pretende, por seminários e capacitações, a compreensibilidade dos aspectos conceituais e práticos que envolvem a idéia de desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade ambiental e de vida. A terceira etapa discrimina o objetivo de elaboração de um plano de ação de desenvolvimento sustentável (com uma idéia de pactuação social que também está contida no Pacto Camaragibe). Vale dizer que este plano de ação de desenvolvimento

---

<sup>56</sup> Na verdade, a área que é popularmente conhecida como Aldeia abrange diversos outros bairros de Camaragibe e localidades de municípios vizinhos. O espaço correspondente à Camaragibe vai até o km 13 da rodovia estadual que corta a região. Ao se falar de Aldeia, o que se busca é, subjetivamente, definir uma distinção em relação à posição periférica de Camaragibe e a um local diferenciado do centro urbano e da agitação das grandes cidades. Desta maneira, o imaginário criado a partir destes elementos pode ser utilizado na busca de uma definição do que seja rural em Camaragibe e adjacências.

sustentável será de fundamental importância para a reavaliação do Pacto Camaragibe à luz da agenda. A quarta e última etapa é a fase de implementação e monitoramento da agenda local<sup>57</sup>.

O protocolo de intenções define algumas estratégias que visam como meta o desenvolvimento sustentável dos municípios envolvidos, cujo principal meio veiculador é a agenda: a) melhoria da qualidade de vida, por meio da dinamização da base socioeconômica de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada; b) melhoria da qualidade ambiental, através do controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, da proteção da cobertura vegetal e do controle da utilização dos recursos hídricos<sup>58</sup>; c) melhoria da gestão ambiental da região, mediante uma ação integrada de forma interinstitucional no âmbito político e administrativo, nos diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal), e com a participação direta da sociedade civil.

Camaragibe, que coordena o projeto da agenda, uniu-se com outros seis municípios vizinhos, cinco dos quais, com exceção de Paudalho, fazem parte da Região Metropolitana do Recife. São eles: Abreu e Lima, Araçoiaba, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata.

O Ibama, a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco-Sectma e a Fundação de Desenvolvimento Municipal – Fidem, representam as agências estatais, no nível federal e estadual. A Sociedade Nordestina de Ecologia-SNE e outros segmentos sociais representaram oficialmente a sociedade civil e o terceiro setor.

---

<sup>57</sup> Segundo as etapas prescritas no termo de referência, até o período em que se realizou este trabalho, o processo de construção da Agenda 21 da Região de Aldeia encontrava-se na primeira etapa de atuação. Em função disto, esta pesquisa não pode proceder análise a respeito das demais fases, especialmente, e o que seria fundamental para o trabalho, na fase em que haveria a institucionalização da participação popular e dos atores sociais.

<sup>58</sup> Ver Mapa 10 – Hidrografia, no anexo.

A idéia é trabalhar articuladamente com os municípios para garantir um tipo de desenvolvimento que seja comum a todos. Está sendo construída uma estratégia de leitura da área ambiental desses municípios, que vai desde a bacia do Capibaribe e Beberibe, que é ainda uma reserva ecológica razoável, tem área de mata atlântica, manancial hídrico, um lugar que pode ser aproveitado para atividades turísticas, ecoturísticas e rurais.

Como a proposta consensualizada é de trabalhar estratégias de desenvolvimento, a partir de uma dimensão comum aos municípios envolvidos, que neste caso é o ambiente, o termo de referência determina que a elaboração da agenda deva se acentar necessariamente no Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife, no Plano de Gestão Ambiental da Bacia do Beberibe, no Plano Estrutural da Bacia do Capibaribe, na Lei de Uso do Solo e no Estatuto da Cidade. Para a cidade de Camaragibe, em particular, essas orientações também incluem uma passagem pelo Plano Diretor local e pelos instrumentos de planejamento urbano, como PPAs e LDOs.

## **UM RURAL AMBIENTAL EM CAMARAGIBE<sup>59</sup>**

---

<sup>59</sup> Infelizmente, esta pesquisa não pode realizar um estudo de campo sistemático de observação sobre a realidade apontada, pela incoerência dos dados disponíveis. Por isso, trabalhei especificamente com alguns dados que favorecem a hipótese de existência de um rural em Camaragibe e com evidências empíricas disponíveis sobre o local. Futuras pesquisas podem ser feitas para o aprofundamento das hipóteses apontadas por diversos autores, como por exemplo, Eli da Veiga, de que o Brasil é menos urbano do que parece e de que uma população rural está sendo escondida por critérios estatísticos obsoletos. No caso de Camaragibe, o rural pode apontar caminhos alternativos para a preservação ambiental e para o desenvolvimento sustentável da cidade em sua globalidade.

Camaragibe, junto a Paulista e Recife, com exceção até mesmo de Olinda<sup>60</sup>, são os únicos municípios da Região Metropolitana do Recife que não apresentam, segundo as estatísticas oficiais, uma população rural residente em suas localidades, conforme se pode observar na Tabela 4. Estes três municípios apresentam um grau de urbanização de 100%.

Não obstante, a razão pela qual os municípios de Recife, Paulista e Camaragibe não apresentam uma população rural, não se justifica apenas pelo grau de urbanização. No mais das vezes, as populações rurais destes municípios metropolitanos são significativamente inferiores em relação à população total do lugar<sup>61</sup>. O número máximo de habitantes nunca ultrapassa 20 mil e não são inferiores a 2 mil pessoas.

**Tabela 4**  
**População Rural e Grau de urbanização por Município da RMR.**

Município	População Rural		Grau de Urbanização%	
	2000	1996	2000	1996
Ipojuca	18.961	18.051	67,99	63
Cabo	18.480	15.709	87,91	89
Jaboatão	13.780	72.302	97,75	86
Abreu e Lima	11.350	8.149	87,26	90
Olinda	7.343	0	98,01	100
Moreno	7.212	7.899	84,14	80
São Lourenço	6.848	10.978	92,42	88

<sup>60</sup> No caso de Olinda, especificamente, houve, a partir de 1996, um surgimento de uma população rural de cerca de 7.300 habitantes, reduzido valor para uma população geral de mais de 360 mil habitantes. Olinda se revela um excelente local de estudos sobre o rural em áreas metropolitanas no litoral.

<sup>61</sup> Certamente devem possuir características específicas de organização. É necessário procurar traçar um perfil mais detalhado dessas populações, já que existem em lugares predominantemente urbanos.

Igarassu	6.539	17.106	92,01	77
Itapissuma	3.803	3.109	81,11	84
Itamaracá	2.924	2.589	81,56	81
Araçoiaba	2.661	2.782	82,38	77
<b>Paulista</b>	<b>0</b>	<b>4.119</b>	<b>100</b>	<b>98</b>
<b>Recife</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Camaragibe</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, 1996 e 2000.

Assim como esses dois municípios acima, Camaragibe possui informações demasiadamente confusas sobre a qualificação da evidência, também estatística, da existência de um espaço que poderia ser chamado de rural. As estatísticas oficiais embora não reconheçam uma população rural, contradizem-se quando indicam uma ambiência rural, o que também é observável através da paisagem geográfica de parte do município, em que existe remanescente de mata, áreas de campo, e no caso da Região de Aldeia, uma área de preservação ambiental que faz limite com municípios, dividindo o mesmo tipo físico e morfológico de território, que têm população rural, como é o caso de São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Abreu e Lima, e Paudalho.

Eis os casos:

Segundo a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, existiam, em 1995, no município de Camaragibe, estabelecimentos de ensino em áreas rurais: sete escolas da rede estadual de ensino e 4 da rede particular; a mesma secretaria aponta, ainda, a existência de matrículas escolares em áreas rurais, computando um total de 2.055 inscrições. Em 2000, havia 3 escolas, 2 da rede estadual e 1 da particular. Já a Secretaria Municipal de Educação, em censo realizado em parceria com UNICEF, não discrimina as matrículas escolares e os estabelecimentos de ensino segundo sua área de localização.

A Concessionária de Eletricidade do Estado de Pernambuco - CELPE informa que há 275 consumidores residenciais rurais. (FIDEM, 2001).

Outras informações do Ministério do Trabalho/Rais (FIDEM, 2001) mostram a existência, mesmo que decrescente, de atividades agropecuárias no município; no ano de 1997, os estabelecimentos e os empregados em agropecuária eram respectivamente de 22 e 239 unidades; no ano de 1999, esses valores indicavam uma redução para 20 e 162 unidades, respectivamente.

Por sua vez, o INCRA (1991) classifica os imóveis rurais do município, cujo total é de 337 unidades. Para os imóveis com menos de 10 ha, 268 unidades; de 10 a menos de 100 ha, 66 unidades e, de 100 a menos de 1000 ha, 03 unidades. Dados de 1998, desta mesma instituição, mostram uma redução considerável destes imóveis, ficando a situação da seguinte forma: 180 unidades é o total de imóveis; com menos de 10 ha, 144 unidades; de 10 a menos de 100 ha, 34 unidades; de 100 a menos de 1000 ha, 2 unidades. Há ainda a existência de 1 projeto de assentamento rural, com 120 famílias assentadas. (INCRA/FUNTEPE, 1998 In: FIDEM, 2001).

O próprio prefeito da cidade reconhece, e com isso corrobora, o paradoxo da indistinção rural-urbano de Camaragibe, mesmo afirmando que o município não é rural:

A população é rural no contexto urbano. Isso não significa dizer que a cidade é rural nem que se torne totalmente urbana. Quando se fala que Camaragibe é 100% urbana, isso quer dizer que ela é urbana no uso e ocupação do solo, na proximidade dos equipamentos públicos. No que diz respeito ao tipo de cultura da população, à sua origem, se poderia dizer que Camaragibe tem hoje “30%” de uma “população urbana” e “70%” de uma “população rural”. (Paulo Santana, Prefeito)<sup>62</sup>.

É necessário dizer que não trabalho com a idéia de um município rural, o que definitivamente não é o caso de Camaragibe, mas sim com a necessidade de reconhecimento de um espaço rural, ou um espaço de ruralidade, que está claramente evidente, tanto nas condições geográficas de parte do município, especialmente a Região de Aldeia (para a qual se pode admitir a idéia de um espaço rural pela idéia de natureza), quanto nas condições socioeconômicas,

---

<sup>62</sup> Vale dizer que esta quantificação da população de Camaragibe é particular ao prefeito. É, portanto, uma classificação pessoal.

com o desenvolvimento de um setor terciário, com prestação de serviços, com atividades como caseiro, granjeiro, piscineiro, faxineiras etc, em propriedades locais, como bem qualifica Graziano (2002) na sua caracterização do “novo rural” no Brasil. Além disso, é um campo propício ao desenvolvimento do turismo rural e ecoturismo, como reconhece o Plano Diretor da Cidade e o Plano Plurianual. Da mesma forma, o reconhecimento deste espaço rural passa por uma dimensão que está subjetivada nas pessoas que estão em busca do campo, de “melhor qualidade de vida”, de um espaço mais próximo da natureza etc.

O reconhecimento de um espaço rural em Camaragibe deve facilitar a formulação mais adequada de políticas ambientais que incidam diretamente sobre áreas de maior interesse, como a zona de Aldeia<sup>63</sup>. É evidente que pelo critério da densidade demográfica seria impossível definir um rural em Camaragibe, visto que a cidade tem uma das mais altas taxas da Região Metropolitana do Recife (2.522 habitantes/km<sup>2</sup>; FIDEM, 2001) Outrossim, o município adota o sistema de tributação que reconhecendo somente solo urbano, arrecada mais IPTU.

Camaragibe é município há pouco mais de 20 anos, quando então era distrito de um outro município chamado São Lourenço da Mata<sup>64</sup> que ainda hoje apresenta uma população rural de quase sete mil habitantes, com um grau de urbanização de aproximadamente 92%.

Oliveira (1999:110), falando de Camaragibe, destaca:

Uma dessas características é o fato de que, oficialmente, essa cidade não possui zona rural, conforme lei municipal nº 1.250, de 1970, quando foi legalizado o desmembramento de Camaragibe como distrito de São Lourenço da Mata, sendo

---

<sup>63</sup> A região de Aldeia possui o menor índice de escolarização. O processo de urbanização é recente e limitado pela lei de uso do solo. Sofre com um relativo isolamento geográfico e dificuldade de mobilização física e de transporte.

<sup>64</sup> Como é possível definir um limite físico entre o que é rural ou não, por exemplo, entre São Lourenço e Camaragibe, já que dividem as terras com as mesmas características geomorfológicas? Apenas por uma determinação legal que estabelece que dadas porções de terra pertencem a um e a outro município, e por isso, no caso de Camaragibe, elas perdem todos os atributos de um meio rural?

caracterizado como cidade eminentemente urbana. Isso porque não foi incorporada na citada lei, as antigas áreas consideradas como zonas rurais.

Mesmo com a não inclusão dessas antigas zonas rurais, que são áreas contíguas à parte da Zona da Mata de Pernambuco e à Região de Aldeia, Camaragibe possui um vasto território, regulamentado pela lei de uso do solo de altíssimo interesse ambiental e ecológico, onde se localiza o espaço que poderia ser considerado como rural. Paradoxalmente, todas essas áreas e zonas são classificadas oficialmente como urbanas.

A Lei de Uso do Solo da cidade de Camaragibe define:

a) A zona especial de preservação ambiental:

Caracteriza-se como espaço urbano de interesse ambiental e paisagístico necessário à preservação das condições de amenização do ambiente urbano, conformidade com a Lei Estadual de Proteção dos Mananciais nº 9860, de 12 de agosto de 1986.(PMCg, 1997: 2)

b) A zona especial de preservação ecológica – zepe:

Caracteriza-se pelo espaço destinado a conservar e manter as condições físicas fundamentais do meio ambiente impedindo a sua deterioração. Trata-se de área cuja cobertura florestal caracteriza-se como Mata Atlântica, sendo portanto, um ecossistema protegido pela Constituição Federal, pelo Decreto Federal nº750/93 e preferencialmente pelo Código Florestal( lei nº 4771/65, alterada pela lei 7803/89) e será destinada ao uso de unidade de conservação do tipo Parque Municipal.(PMCg, 1997:3).

No que diz respeito à imposição legal e estatística que configura a urbanidade de todos os municípios brasileiros, Veiga (2001:8-10) faz importantes observações:

A vingente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente as dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as questões que estão sendo introduzidas pelo novíssimo Estatuto da Cidade... Enfim, o mínimo que se pode dizer a respeito da metodologia oficial de cálculo da “taxa de urbanização” do Brasil é que ela é anacrônica e obsoleta.

Mais adiante, Veiga (2001:16) segue dizendo:



Ainda mais curioso é o caso do Nordeste. Isto porque boa parte dos municípios nordestinos está na situação ambivalente que Gilberto Freyre chamou de “rurbana”: têm pequenas populações, mas suficientemente concentradas para que não sejam situações inequivocamente urbanas ou rurais. Um fenômeno que não pode ser revelado pelo critério oficial de urbanização, pois traduz exclusivamente a proporção da população que reside dentro de um perímetro considerado urbano por arbitrárias legislações municipais, ou improvisadas comissões censitárias.

Mesmo que o posicionamento oficial seja o de não reconhecer a existência de um espaço rural em Camaragibe, e isto está implícito na legislação que regula o uso do solo, não se pode negar a idéia de campo (campestre) que é subjetivamente socializada, especialmente quando se fala de Aldeia (até o km 13 pertence a Camaragibe) que é objeto central da Agenda 21 local, cujas prescrições, dentre outras políticas de desenvolvimento, defendem o fortalecimento da atividade de turismo rural e do ecoturismo.

O fato é que, em Camaragibe, se pode observar facilmente aglomerados populacionais distanciados do centro urbano, com características que poderiam indicar um modo de vida rural, pessoas que vivem de cultura agrícola, sítiantes, granjas e pequenas fazendas, e também atividades econômicas não-agrícolas que ocupam mão-de-obra em áreas rurais. Sem falar da dificuldade de acesso e disponibilização de bens e serviços, que quase sempre são oferecidos exclusivamente no meio urbano<sup>65</sup>.

Tratar de um rural em Camaragibe não é sonhar com uma volta a uma sociedade camponesa ou defender a implantação de um sistema econômico fundamentalmente baseado na agricultura familiar, ou ainda investir na monocultura canavieira, que já foi a principal base agrícola quando Camaragibe ainda nem era cidade.

Reconhecer um rural em Camaragibe significaria primeiro aceitar esta dimensão como abstrata, como se assim fosse possível observar um modo de vida, uma cultura latente de ruralidade, um mundo rural bem específico.

---

<sup>65</sup> Bitou (2001), denomina esses aglomerados por aglomerados rurais, citando a localidade de Vera Cruz, como um espaço representativo.

Depois, relacionar o rural com o ambiente, para facilitar não só a conscientização ambiental sobre a importância de preservação da biodiversidade que se localiza neste hipotético perímetro rural, mas também, e o que é de fundamental importância, inclusive, para se chegar à questão da conscientização, com base nisto garantir a exequibilidade eficiente de políticas públicas para estas áreas. Seria importante para a valorização deste espaço, estimular a construção de um entendimento sobre o rural local e favorecer a inserção categórica dos grupos circunscritos a este espaço à possibilidade de intervenção nas políticas locais.

Wanderley (1999) destaca a importância do meio rural para o desenvolvimento econômico e social. Isto indica que o rural é um espaço aberto e que comporta novas formas diferenciadas de gerenciamento. Além disto pode representar uma forte alternativa às crises do desenvolvimento social na atualidade. Para isso, ela ressalta uma necessária preocupação ambiental e com a terra que para o homem do campo é o lugar de trabalho e de vida, e não uma simples possibilidade de ganhar dinheiro. Ressalta ainda o papel da agricultura no desenvolvimento e as representações sociais a respeito do território nacional. O rural, para ela, é um “lugar onde se vê e se vive o mundo”. É por isso um lugar tanto capaz de melhorar o mundo. Isto pode ser feito, e muito bem feito, a partir de ações locais, mesmo que as políticas venham de fora, como forma de bônus e ação no âmbito mais geral, tal como as políticas de sustentabilidade institucionalizadas pelo Governo Federal ou por ONG's e movimentos sociais, nacionais ou internacionais, ou ainda por outras instituições. O que importa é que a localidade vai ter a chance de gerenciar, através dos recursos e capitais sociais disponíveis, a sua própria política de sustentabilidade, não só como uma forma de conscientização sobre os problemas, mas também como soluções eficazes à crise.

É imprescindível, portanto, atribuir à localidade uma importância necessária e uma força propulsora para o desenvolvimento da sustentabilidade. Ela é expressada pelo e no rural, mas não somente como pura expressão do lugar

físico. O rural ou a ruralidade é um espaço de identidade e de afirmação da vida, um espaço de relações culturais definidas e complexas.

O caso da cidade de Camaragibe se torna complexo porque além de estar localizada na Região Metropolitana do Recife, possui uma densidade demográfica alta; no entanto sua população é pequena em área pequena. É difícil, portanto, classificar o município dentro das categorias definidas pelo IBGE: urbanizadas, não-urbanizadas e urbanas isoladas, para áreas urbanas; aglomerados rurais de extensão urbana, povoado, núcleo, para áreas rurais. Por outro lado, o IBGE (2000) identifica uma população de 2.240 pessoas em Camaragibe que vivem em área não-urbanizada. O que seria, na prática, esta área não-urbanizada? Será que se poderia tratar da população residente nos arredores de Aldeia? É também problemático entendê-lo, exclusivamente, a partir de uma nova metodologia proposta por Veiga (2001), visto que seus números não discutem sobre áreas metropolitanas, onde a densidade populacional é elevadíssima. Da mesma forma, seria temerário adotar a noção de “rurbano” para entender este caminho tortuoso entre rural e urbano, implícito na estrutura e nas dimensões simbólicas da cultura da cidade.

É preciso aproximar a identidade do rural com o ambiente natural de Camaragibe que existe nessas áreas, cuja biodiversidade, reservas de mata, degradação, etc influenciam e dinamizam o meio em que se relaciona sua população.

Mesmo que a classificação proposta por Veiga, para a redefinição do rural brasileiro, não sirva para o caso de Camaragibe, ele indica um caminho de aproximação entre um rural e o ambiente, quando diz que:

Uma nova visão da configuração espacial do país deverá se basear no Zoneamento Ecológico-econômico-ZEE, como o que foi iniciado pela extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e continua a ser elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA. E enquanto não se dispõe desse completo zoneamento ecológico-econômico do país, pode-se recorrer a uma comparação entre estudos recentes que já indicam

os elementos essenciais dessa configuração econômica e as prioridades já definidas para a conservação da biodiversidade.(Veiga, 2001:72).

Esta fala destaca a importância de uma cartografia ecológica e da configuração das áreas principais de interesse socioeconômico. Mais adiante, Veiga (2001:77) diz que:

A promoção da biodiversidade biológica poderá ser um fator crucial na dinamização das regiões rurais, particularmente nas áreas tropicais do país, nas quais o crescimento econômico já não tenha destruído os atrativos naturais que podem captar rendas urbanas das classes médias e altas. Nelas será perfeitamente possível incentivar a conservação da biodiversidade e a criação de empresas e empregos. Ou seja, neste caso, as restrições ambientais poderão alavancar o dinamismo econômico em vez de prejudicá-lo.

Veiga, porém, revela uma visão que demonstra um impasse causado por um problema concreto quando se fala de questão ambiental e desenvolvimento sustentado, que é o problema do acesso a uma conscientização amplificada sobre a questão ambiental e o aprofundamento conceitual do desenvolvimento sustentável.

Nada disso poderá ser conseguido a curto prazo, pois a sociedade brasileira não parece estar propensa a aceitar ecotaxas sobre agroquímicos, sobre a expansão urbana ou sobre a venda de iates. Menos ainda está ela preparada para se dotar das instituições necessárias à promoção das formas de empreendedorismo rural que possa aproveitar a biodiversidade de forma sustentável. Mas para que essas coisas venham um dia a acontecer, é absolutamente necessário que se comece a superar a incipiência do pensamento estratégico sobre o desenvolvimento sustentável, seja na escolha de objetivos, como, sobretudo, na definição dos meios de atingi-los. (Veiga, 2001:77).

Por outro lado, o rural pode ser um espaço propício para o desenvolvimento do pensamento ambiental que veio à tona, no Brasil, com todo vigor e rigor, nos anos 90. Este pensamento pressupõe a aplicação de possibilidade de trabalho, integração a sistemas culturais distintos e uma procura pela natureza e pela vida no campo. Desenvolve também constantes questionamentos sobre a degradação ambiental e as formas de preservação ambiental. É uma resposta a

toda questão da problemática ambiental, em sua relação com o ser humano, quase sempre o próprio agressor da natureza e o que mais precisa dela.

O pensamento ambiental tenta lutar contra uma forma retrógrada de comportamento que permite e tolera a destruição da natureza, justificado por razões vazias e por interesses escusos. Quando uma força impulsionada por interesses verdadeiramente humanos se colocar contra interesses do capitalismo destrutivo e ilimitado; ela tem que não só desenvolver uma estratégia que envolva a parcela excluída e aquela que moralmente apóie a defesa destes interesses ambientais.

#### **O AMBIENTE E A COMPREENSÃO DOS SUJEITOS**

A análise das entrevistas realizadas mostrou que a socialização do conceito de desenvolvimento sustentável ainda não atingiu os representantes legítimos da sociedade civil, na figura dos delegados da administração participativa. Nem mesmo está amplamente integrada no quadro político da prefeitura. Tal dimensão, no entanto, só está consolidada entre os representantes da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e da Coordenadoria de Meio Ambiente e Agenda 21 local, e também na secretaria de governo.

Evidentemente que, num primeiro momento, a incipiência conceitual aí explicitada poderia provocar certa diluição da importância da questão ambiental, porém o que está em jogo nesta fase da construção das políticas públicas é o amadurecimento do processo político, cuja base se dá pelo acesso a uma democracia ampliada, representada neste caso pela formulação do Pacto Camaragibe, que ressoa mais diretamente através do projeto de governabilidade da Administração Participativa.

A Coordenadora de Meio Ambiente e responsável pela Agenda 21 local destaca certas limitações em torno da socialização do conceito de desenvolvimento sustentável:

A concepção popular sobre meio ambiente, em Camaragibe, é limitada. Normalmente, se apóia esta concepção na existência de um espaço físico natural, com matas, rios, cachoeiras, animais selvagens. Na verdade, a nova concepção de meio ambiente deve extrapolar estes limites e atingir todos os espaços da sociedade; deve dizer respeito à limpeza urbana, à poluição em geral, saneamento, saúde, transporte e consciência públicas e política de pessoas. As estratégias para a mudança de mentalidade cultural, ainda está num nível pontual. Neste sentido, as medidas que vem sendo tomadas nesta área, tanto para o desenvolvimento sustentável local e a agenda 21, quanto para uma concepção de meio ambiente, embora ainda não hegemônica, nem consolidada a despeito da criação da Coordenadoria de Meio Ambiente, além das discussões setorializadas dos conselhos e da perspectiva institucional de governo, se dão pela capacitação dos agentes de saúde e da educação. Estender a um grupo externo esta discussão que até então pertencia a um grupo interno da prefeitura é fundamental para a democratização da questão ambiental. (Zelândia – Agenda 21/Coordenadora de Meio Ambiente).

A dificuldade de intersectorialização da política ambiental no nível institucional e a ausência de uma política ambiental estruturada e efetiva que se insira concretamente na comunidade favorecem a continuidade do processo incipiente de construção da política ambiental e conseqüente quebra de um processo de construção e conscientização dos problemas ambientais.

Por outro lado, a elaboração democrática do Pacto Camaragibe favorecerá a criação de um campo de atuação concreto, quando grupos de interesses estiverem formados em volta da questão ambiental local; o Pacto socializa o acesso ao direito político do cidadão, reconhece seu poder no âmbito da administração pública e qualifica este poder como construtor de demandas sociais que devem fazer parte das prioridades de ação do governo. Não se tem notado, no entanto, ações neste nível de preocupação, com a questão ambiental, pelo menos não nominalmente. A cidadania pretendida pelo Pacto e cotidianamente alimentada pela Administração Participativa parece não assumir ainda a questão ambiental, percebida em sua globalidade, como uma questão relevante e vital para o desenvolvimento sustentável.

Quando o assunto é desenvolvimento, mesmo que seja sustentável, o que salta aos olhos, insistentemente, é a dimensão econômica, e o que em certa medida é

justo, como redentora dos males sociais e a única capaz de gerar empregos e renda para a população segregada; esta mesma que é mais diretamente afetada pelos problemas ambientais. Não que a dimensão econômica não seja fundamental para o processo de desenvolvimento sustentável, mas sua imagem “sedutora e milagreira” induz a um pensamento único, especialmente no senso comum, de que outras dimensões do desenvolvimento são subjacentes e mesmo irrelevantes à totalidade do desenvolvimento local.

Leff (2002:194) associa a crise ambiental a uma crise de conhecimento, e por isso mesmo, de consciência:

Mais do que uma crise ecológica, a problemática ambiental diz respeito a um questionamento do pensamento e do entendimento, da ontologia e da epistemologia pelas quais a civilização ocidental tem compreendido o ser, os entes e as coisas, da ciência e da razão tecnológica pelas quais temos dominado a natureza e economicizado o mundo moderno.

Pressupor que os problemas ambientais são aprofundados em sua dimensão epistêmica quando não há um conhecimento ambiental socializado, só o desenvolvimento de um saber crítico ambiental, repensando paradigmas da civilização ocidental poderá iniciar um processo concreto de promoção de uma consciência ambiental.

No conjunto das políticas, a política ambiental não é a mais atraente, nem a que mais recebe recursos, muito menos é o centro de disputa de políticos que queiram fazer de suas ações, palco de promoção de sua candidatura ou de seu mandato. Tanto isto é relevante que nestas últimas eleições nacionais, não se ouviu falar sobre o problema ambiental brasileiro, como algo que devesse ocupar um papel de destaque nas políticas nacional e regional. E em nenhum dos debates promovidos pela tv se fez menção à questão ambiental, mesmo por aqueles que se declaram postulados por uma conduta progressista.

Em Camaragibe, o acesso a políticas ambientais é algo deficitário; o estágio de tais políticas ainda está num nível de planejamento e estratégias; até que tomem uma dimensão mais prática e socialmente distribuída levará algum

tempo real. É evidente que não se pode dizer que isto é de fato um problema sério, visto que iniciativas, antes inexistentes, nesta área, vem sendo tomadas pela atual administração, que a despeito dos poucos recursos para a área ambiental, tem procurado atualizar a máquina administrativa e seus instrumentos legais, acompanhando não só as tendências globais, mas perscrutando os anseios ainda não nominalmente reconhecidos, pelos cidadãos, como desenvolvimento sustentável. Camaragibe se coloca com uma das poucas cidades de Pernambuco a adotar esta estratégia de desenvolvimento sustentável e uma ampliação no nível político e legal da dimensão ambiental.

A criação de mecanismos democratizantes como o Conselho de Delegados da Administração Participativa, que lida diretamente com a gestão da coisa pública, e por isso, a possibilidade de acesso de qualquer cidadão a este poder constituído através do pleito eleitoral, permite que o exercício da cidadania extrapole o campo híbrido entre direitos e deveres, e alcance, com isso, um poder socializado e coletivo. A autonomia da decisão passa, então, pelo reconhecimento da fala popular e esta se constitui como uma atitude política definida.

Neste sentido é possível perceber como se cria o que o prefeito da cidade denominou por “novas centralidades”<sup>66</sup>, que constituem diversos campos distintos e interdependentes, com interesses variados, mas que convergem para a ampliação dos direitos à cidadania, à socialização do poder público e à capacidade de gestão compartilhada. Está no cerne desta questão a elaboração de idéia do tripé fundante, cujas dimensões mais importantes são: melhoria da qualidade de vida, participação popular/democracia e construção da cidadania.

O Pacto Camaragibe se constitui como um produto histórico positivo do ponto de vista político, mas algo parcial do ponto de vista social, embora tenha sido

---

<sup>66</sup> Novas centralidades são, em essência, mecanismos políticos ou as estratégias sociais definidas pelo Pacto, que teoricamente permitiriam a inserção social das pessoas tradicionalmente excluídas. Isso se refletiria no acesso à democratização política, através da AP.



gerado a partir do intercâmbio governo e sociedade. Isto porque a operacionalização do Pacto se tornou difícil em função de dificuldades financeiras e de divergências no âmbito do legislativo local.

Os impactos da industrialização das grandes metrópoles, o crescimento desordenado, a expansão das favelas, a degradação natural continuada, a poluição das águas e do ar, o acúmulo sem destino do lixo etc., são fatores que afetam diretamente cidades vizinhas. Na Grande Recife, Camaragibe ocupa posição limite e absorve de certa maneira os impactos ambientais de lá provenientes. A cidade não comporta bem seus 128 mil habitantes em 52km<sup>2</sup>. Ela cresceu ao longo da PE 05- hoje uma faixa importante para o comércio local<sup>67</sup>, seu terreno é íngreme, com muitos morros e ocupações irregulares, já frutos da degradação ambiental em função da necessidade de habitação da população mais carente e da ausência de planejamento de uma política habitacional para a população de baixa renda.

A incorporação das preocupações ambientais nas novas centralidades depende exclusivamente da intersubjetivação compreensiva dessas preocupações, que devem necessariamente ser construídas socialmente, incorporadas aos hábitos cotidianos citadinos - uma cultura de ambientalidade. Desta maneira e através disto seria possível incluir socialmente as pessoas, fazendo com que as periferias se posicionassem mais diretamente sobre o poder de gestão da cidade.

#### **OS GESTORES INSTITUCIONAIS E O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A visão política sobre o ambiente entre os gestores institucionais, especialmente entre aqueles citados, se baseia, fundamentalmente no sentido sociológico que foi impresso ao Pacto. No entanto, tanto em função das dificuldades de intersectorialização da política ambiental, quanto pelos

---

<sup>67</sup> Ver Mapa 7 - Zoneamento Espacial por Região, no anexo.

problemas administrativos internos, a socialização conceitual do desenvolvimento sustentável e a defesa de sua importância estratégica não atingiram ainda à totalidade da prefeitura, como bem mostra a secretária de governo de Camaragibe:

Há uma concepção interna, no entanto não se conseguiu passar esta para o conjunto da prefeitura. O conceito de desenvolvimento sustentável não pode ser centralizado, pois não conseguiu ainda hegemonia. Não foi nem internalizado, nem intersectorializado. Isto está sendo tentado, mas há uma clareza de que muito mais é preciso. É um processo embrionário. (Teca Carlos. Secretária de governo).

Os gestores defendem que o primeiro passo a ser dado, antes da consolidação de uma política ambiental em Camaragibe, é o amadurecimento do projeto de governabilidade local, através do Programa de Administração Participativa. Eles supõem que a ampliação do processo democrático de construção da cidadania facilitará a emergência de demandas públicas sobre o ambiente. Isso se confirma quando, por exemplo, o secretário de planejamento defende que o Conselho Municipal de Meio Ambiente só deve ser reabilitado quando isso for uma necessidade demandada pelo público, já que o caráter essencial dos conselhos gestores é a ingerência da participação popular organizada em função de interesses comuns e coletivos<sup>68</sup>.

Por outro lado, é notável a preocupação imediata em justificar a importância do ser humano, enquanto ser quase central no espaço de revalorização do ambiente, e como tal espaço se relaciona com a noção de desenvolvimento sustentável apropriado pelos gestores:

A gente não pensa a questão apenas voltada pra preservação, é a relação entre o homem e o ambiente de uma forma sustentável, digamos assim, o homem faz parte do contexto. Então não é só a questão de tratar o ciclo natural, mas tratar a relação entre o ciclo natural e o ciclo construído e tratar as relações de sobrevivência e manutenção deste espaço. (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento).

O ser humano posto como viabilizador do processo de sustentabilidade socioambiental, muitas vezes, não assume responsabilidades conscientes e não identifica em seu quadro de referências culturais, elementos correspondentes

---

<sup>68</sup> Ver estudo de Tatagiba (2002).

para o desenvolvimento de condutas adequadas em relação ao ambiente, não reconhecendo esta dimensão como espaço de sociabilidade de relações e de sustentabilidades do desenvolvimento socioambiental.

Considerar o ser humano como eixo, sem assegurar um conhecimento sistemático e sintomático sobre o ambiente, enquanto espaço de vida e criação, ou por ambiente, enquanto campo intocável da natureza pode incorrer em visões reduzidas da realidade. Permitir ambiente e humanidade assumirem falas retumbantes e ecoantes pode ser um caminho menos doloroso de superar sua relação historicamente problemática.

Os caminhos alternativos, e aos quais se vincula o conceito de sustentabilidade socioambiental, apresentados pelos gestores estão colocados na seguinte idéia, conforme depoimento do prefeito:

É preciso trabalhar aspectos fundamentais como participação e cidadania... Esse é um eixo da democracia, pois prevê auto-estima, qualificação, decisão política e atores capazes de implementar este tipo de política... Discutir melhoria da qualidade de vida passa por ações em saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento humano. Passa por novas centralidades, trabalha o princípio da inclusão social, daqueles que estão fora do centro comum, fora das garantias sociais. É um trabalho de buscar as periferias. Tentando fomentar a inserção deles no desenvolvimento da comunidade. Então, a concepção de desenvolvimento sustentável surge a partir de três eixos: melhoria da qualidade de vida, participação popular e cidadania. Daí surge a concepção de cidade saudável: o cidadão inserido no meio ambiente;... trabalhar o ambiente, melhorar a habitabilidade, deslocar as centralidades (para que o habitante da periferia possa se incluir socialmente) e desenvolver auto-estima, fazendo com que ele possa contribuir com esta conceituação de cidade, construindo a sustentabilidade...O município sempre está em relação com outros municípios, com o estado e com a união. A sustentabilidade depende de uma ação local e sua inter-relação além do local. Pensar aldeia e viver globalmente.(Paulo Santana, prefeito).

Esta visão está em sintonia com outros posicionamentos do governo municipal, tal como pode ser observado na fala da secretária de governo:

Este conceito está assentado num princípio fundante que é uma nova forma de gerenciamento do espaço público. Não é um conceito sectário, isolado, estanque. Está diretamente atrelado a um modelo de gestão que tem como elementos centrais, o tripé, a melhoria da qualidade de vida, a participação popular e construção da cidadania. Logo, o desenvolvimento local estaria atrelado aos seguintes aspectos: a população deve ser escutada (escuta histórica e generosa). Esta escuta deve ocorrer em todas as instâncias. A partir da escuta popular se trabalha internamente naquilo que o espaço público tem que

fazer que é restaurar a vocação pedagógico-institucional e fazer uma devolução social para a população. É nesse interregno que se constrói uma concepção de desenvolvimento local cuja lógica interna de gerenciamento está baseada na integração das políticas, numa perspectiva de romper os guetos setoriais (unidades administrativas), de tal maneira que as políticas públicas se englobam num grande conceito, a fim de evitar a fragmentação dessas políticas... (Teca Carlos, secretária de governo).

No caso de Camaragibe, é inegável o papel do poder local na construção de um canal institucional de discussão de novas propostas e ações políticas voltadas para a participação popular e cidadania ativa. É preciso, no entanto observar os limites que se impõem a estas ações, decorrentes de uma cultura política arraigada do município, que ainda não vê, com intimidade suficiente este novo modelo de gestão. Obviamente que as resistências encontradas compõem o processo democrático e os conflitos se estabelecem quando interesses diferentes entram em cena. Alguns aspectos da tradicional política brasileira tendem, neste cenário onde a cidadania se amplia, a ser inibidos pela ação concreta dos próprios cidadãos. O clientelismo e a relação de favores têm sido fortemente combatidos em Camaragibe. Um caso pitoresco, que aconteceu em uma sub-região da cidade, é bem elucidativo: num dia de inauguração de uma obra da administração participativa, um vereador da oposição distribuiu cartazes, panfletos e espalhou faixas por todo o bairro, assumindo a autoria da obra, justificando que a sua realização se devia ao fato de que os recursos tinham sido disponibilizados graças a sua intervenção no orçamento. O fato é que os recursos orçamentários são votados e priorizados pela própria administração participativa, através dos seus delegados, inclusive onde será realizado cada obra e como cada recurso deve ser aplicado e fiscalizado. Cabe à Câmara aprovar ou não. A população beneficiada e os delegados daquela sub-região ignoraram tal manifestação do vereador e pediram que ele se retirasse do lugar por que seu intento não teria sucesso e que as pessoas estavam bem informados sobre os modos de gestão da nova administração.

A administração participativa enfrenta também problemas de ordem ética, que envolve alguns de seus delegados. Há, em alguns casos, um descomprometimento com a atividade que lhes é atribuída. A atuação no cargo

de delegado, que não é remunerado e que exige uma intensa atividade na comunidade, é a de transformá-lo em trampolim político para a candidatura a algum cargo eletivo posteriormente. Este fato foi comentado por alguns delegados da AP. Em função de problemas de participação e representatividade nos quadros de delegados da AP, este programa teve que realizar uma avaliação de sua gestão interna e redefinir o caráter de sua representatividade junto à comunidade local. A partir de 2002, com novas eleições para os cargos, cuja proporcionalidade era de 2 delegados para cada mil habitantes, passa agora a ser de 1 delegado para cada dois mil habitantes.

#### **OS DELEGADOS DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA E A APROPRIAÇÃO CONCEITUAL REDUZIDA**

Aceitar a hipótese de que os líderes comunitários, na figura ou não dos delegados da administração participativa, enquanto expressão da sociedade civil, não tenham um conhecimento (também conceitual) sobre o desenvolvimento sustentável e seus princípios é aceitar a priori que a proposta de gestão não foi construída plenamente com base na interlocução governo/sociedade, como afirma o Pacto e , por isso, tem caráter unilateral; e que os conceitos são estritamente de uso institucional-governamental.

Por este anglo, toda proposta social da prefeitura estaria em risco e a qualidade da intervenção afetada. Existiria, então, uma lacuna patente entre a realidade concreta e o nível conceitual do modelo de gestão municipal.

Embora não se possa partir, neste caso, de um conceito a priori de desenvolvimento sustentável, não se pode deixar de considerar que a práxis está constituída segundo o Pacto, a partir de uma interlocução popular com o governo, e que conseqüentemente existe um conhecimento ambivalente sobre os princípios da política traçada para tal município.

O fato é que a base conceitual do Pacto, embora objetive atingir o desenvolvimento sustentado, articula mais a noção de democracia e participação que a noção mesma de desenvolvimento, mesmo assim os delegados, depois de eleitos têm passado por capacitação em orçamento público e desenvolvimento sustentável. O Conselho de Delegados da Administração Participativa, segundo seu regimento, é:

Uma instância coletiva, consultiva e deliberativa de participação popular que tem como finalidade propor, discutir, fiscalizar, aprovar e avaliar as ações necessárias ao funcionamento do modelo político-administrativo do município. (Art 1º, Cap I; segov, 1998:4).

De uma maneira geral, o perfil dos delegados da AP é de pessoas que já têm alguma experiência em liderança comunitária, ou participaram de associação de moradores, ou conselhos populares, ou de outras entidades sociais. A maior parte dessas pessoas, como a maioria da população local, não recebe mais que três salários mínimos e têm família entre 4 e 7 pessoas; mais de 50% deles têm segundo grau completo. Da primeira gestão do atual governo, só dois delegados estiveram envolvidos como atividades relacionadas ao ambiente de forma direta.

A despeito da capacitação em desenvolvimento sustentável e da necessidade de tratar de assuntos comunitários que não são objetivamente ligados à questão ambiental, como, por exemplo, o problema de desabamento dos morros da cidade, os delegados da AP, representados nesta pesquisa pelos líderes da Comissão Regional (um para cada uma das cinco regiões), não demonstraram através das entrevistas realizadas um conhecimento adequado, nem ao nível conceitual, sobre o tema do desenvolvimento sustentável sob o signo da sustentabilidade ambiental. As opiniões convergiam para a concordância sobre a gravidade de algumas questões gerais que também afetam o município: desmatamento acelerado, excesso de lixo, poluição das águas e saneamento deficiente.

## A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A participação da sociedade na definição das políticas públicas em Camaragibe acontece através do acesso criado politicamente pela AP e institucionalizado pelo conselho de delegados. Este conselho, com direito a voto, delibera sobre as políticas e congrega a população pela eleição das prioridades e demandas sociais, que por decisão coletiva, devem compor o quadro de ações ano a ano. A sociedade sempre é convidada a participar e a eleger suas prioridades, de acordo com a necessidade e a emergência de cada região ou sub-região, nas assembleias e plenárias e no Fórum da Cidade, que acontece todos os anos desde de 1997.

Mecanismos criados institucionalmente, e que estão sob a responsabilidade do conselho de delegados, facilitam a intervenção popular e a fiscalização das demandas: a ficha de acompanhamento das ações e a ficha de demandas. Os espaços públicos definidos em torno da participação popular têm sido pouco permeados por discussões que envolvam diretamente a dimensão ambiental. Quase sempre, as questões debatidas giram em volta de problemas de infraestrutura e obras, fundamentalmente a última, tal como está caracterizado no elenco das demandas eleitas popularmente. Mesmo que indiretamente tais demandas se relacionem com problemas ambientais não se estabelece uma ligação necessária e objetiva entre essas dimensões, com o intuito de vincular a questão ambiental aos problemas sociais, politizando o ambiente no seio da comunidade.

Numa análise das fichas de demandas<sup>69</sup>, por exemplo, é possível observar que a demanda de natureza infraestrutural, como pavimentação absorve 51,49% do total de fichas em todas as cinco regiões da cidade. A segunda principal demanda- escadarias- atinge um índice de 5,40%. A terceira, com 4,64%, prioriza a construção de escolas; drenagem ocupa 4,50% das fichas. A coleta

---

<sup>69</sup> Ficha de demandas é um expediente administrativo utilizado pela Administração Participativa em Camaragibe para registrar, e depois priorizar, as demandas sociais reivindicadas pela população.

de lixo, que é um dos principais problemas da cidade, recebeu 1,20% das demandas; habitação, 0,60%.

No levantamento das prioridades gerais por região nas pré-conferências em 1997, a relevância para a questão ambiental em Camaragibe se pode notar através da emergência de algumas demandas: 1 – sobre o desmatamento das reservas naturais do município. A identificação desta demanda emergiu da Região 5- que é a área que compreende Aldeia – Zona Especial de Preservação Ambiental; 2 – criação de um parque ecológico (como está previsto na lei de uso do solo) e guarda florestal, na Região 1, que detém boa parte da Zona Especial de Preservação Ecológica. Outra demanda importante à questão ambiental entre Região 1 e 2 é a criação de um programa de conscientização e reciclagem do lixo.

Por menor que seja o grau de interesse público na definição das políticas ambientais em Camaragibe no nível institucional, através dos instrumentos de democratização criados pela Administração Participativa, é importante ressaltar que a participação popular não se dá só neste nível.

Sobre a problemática ambiental, existem duas ongs que atuam na área procurando desenvolver um campo favorável às discussões sobre degradação ambiental e promoção de políticas alternativas de proteção ambiental e de inclusão social. O Fórum Ambiental de Camaragibe surgiu bem recentemente, em maio de 2001, para acompanhar as atividades da primeira Semana de Meio Ambiente na cidade, em junho do mesmo ano. Segundo seu diretor, o Fórum é uma articulação informal de pessoas que tratam ou têm interesse na questão ambiental em Camaragibe; ele vê que entre o Fórum e o governo há uma convergência no discurso das intenções. A prefeitura tem-se disponibilizado a discutir estas questões com o Fórum, desde que haja uma proposta concreta de atuação. Inicialmente, o Fórum se dividia em cinco grupos temáticos: matas, rios, turismo, lixo e educação ambiental. Depois de reformular sua estratégia de ação, o Fórum resolveu que seu eixo central seria o da educação ambiental.



O que importa perceber é que a existência do Fórum cria para a cidade um espaço público de debate sobre a questão ambiental, uma arena pública para onde convergem interesses comuns e de onde podem surgir forças mobilizadoras para a atuação direta diante de problemas ambientais locais.

A Reciclaldeia é uma ong que atua na Região 5 – Aldeia, com a reciclagem e aproveitamento do lixo. Esta ong deu origem ao Pólo de Educação Ambiental de Aldeia, que por falta de articulação interna não foi à frente. A Reciclaldeia trabalha com a proposta de geração de emprego e renda, atrelando educação, saúde e prevenção, através da coleta seletiva de lixo e a mobilização de atores sociais. Para a execução desta idéia seria criada a Cooperaldeia, uma cooperativa que buscaria forças políticas e públicas necessária à realização da coleta seletiva do lixo, não só em Aldeia, mas em toda Camaragibe. A Cooperaldeia estabeleceria um contraponto com a ARCA - Associação de Reciclagem de Camaragibe, instituição de iniciativa privada que trabalha com a utilização da mão-de-obra de catadores de peças recicláveis a baixo custo.

O prefeito reconhece que é importante a interlocução com a sociedade civil:

As instituições precisam ser oxigenadas pela sociedade civil. Esta deve acumular idéias, noções, conceitos sobre o meio ambiente. É quando o governo pode ter ações a fazer. O projeto de cidade deve partir da sociedade. O governo coordena. O governo pode, no entanto, estimular a discussão. É necessário que haja instituições que façam o papel de contraponto com o governo. ( Paulo Santana, Prefeito).

O direito à participação popular está garantido pela Lei Orgânica do município, de 05 de abril de 1990. Ela destaca a importância da participação popular quando assegura no Capítulo X, artigo 320- a participação popular em todos os níveis decisórios e seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, garantido o caráter democrático da gestão municipal. Visando a possibilidade de participação, a lei orgânica de Camaragibe definiu a criação de instrumentos e canais de níveis diferentes de atuação e poder como o plebiscito, o referendo e os conselhos setoriais. A lei garante também o acesso à informação relativa ao planejamento e à administração da cidade.

Baseada em orientações constitucionais, a Lei Orgânica delibera sobre a política ambiental na cidade:

Assegurar o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, bem de uso comum e qualidade de vida essencial; Atuar mediante planejamento, controle e fiscalização sobre as atividades públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alteração ao meio ambiente; Definir diretrizes gerais de ocupação do território que assegurem a proteção dos recursos naturais; A política urbana e o plano diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente; No uso e ocupação do solo exigir o cumprimento da legislação de proteção ambiental; Assegurar a participação das entidades representativas da comunidade no planejamento e na fiscalização ambiental, garantindo amplo acesso dos interessados às informações sobre as fontes de poluição e degradação ambiental ao seu dispor; e Promover a educação ambiental em todos os níveis dentro do município e conscientização pública para preservar o meio ambiente.

É evidente, no entanto, que não só a lei garante a emergência de uma consciência ambiental via participação popular, mas seu reconhecimento e sua apropriação como um dado cultural e político são um elemento básico no processo de mudança. A impressão desses elementos nos instrumentos de gestão e planejamento urbano, como PPA, Plano Diretor, é um passo importante. Todavia, a questão central da dimensão ambiental como uma categoria de relevância social na definição das políticas públicas é saber se sua inserção é tão somente uma atualização estratégica para a aquisição de recursos e financiamentos para elaboração de projetos e programas políticos, ou é, como recorrentemente se afirma e como reconhece o Pacto Camaragibe, uma construção social originada a partir do intercâmbio governo e sociedade. A dimensão ambiental está posta claramente no Pacto através do uso do conceito de desenvolvimento sustentável local e na definição das políticas, já citadas: a Política de Desenvolvimento Urbano Ambiental, e a Política de Meio Ambiente e Saneamento.

Se por um lado, o conjunto de demandas públicas para o tema ambiental ainda não tomou vulto, apresentando-se de modo pontual e especificamente localizado em regiões de maior interesse para a questão (regiões 1 e 2) e com isso, a emergência de uma consciência ambiental politicamente definida enfrenta resistências; existem, por outro um lado, ações que podem, de alguma maneira, favorecer uma transformação deste quadro. A atuação do núcleo de

desenvolvimento local, que promove capacitações profissionais é uma delas. Com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, a Seplama – Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente realizou capacitação em educação ambiental, sensibilização e proteção ambiental e reciclagem e aproveitamento do lixo. Além disso, como já foi dito, está em andamento a adoção da Agenda 21 local, que visa criar estratégias de desenvolvimento para fortalecer o contexto social local através do que ele mesmo possa oferecer. A agenda tem forte ênfase na questão ambiental, mas suas etapas de execução estão com atraso de um ano. Toda fase de consultoria e diagnóstico já foram feitas. A parte de mobilização dos atores deve estar acontecendo até meados de 2003. Os resultados efetivos destas políticas só poderão ser visualizados posteriormente por outros trabalhos.

### **DA DEMOCRACIA DIRETA E DESCENTRALIZAÇÃO**

A divisão territorial e política por regiões administrativas consiste em permitir um melhor desempenho das ações governamentais no âmbito de cada localidade. Um aspecto decorrente desta divisão é a descentralização política, que confere às regiões autonomia de decisão e elaboração particular de suas demandas e prioridades, no que diz respeito à identificação das carências populares.

Com a descentralização política feita pela AP a organização e a defesa dos interesses populares conseguem alcançar melhores níveis de representatividade diante do poder público e facilitam a fiscalização das ações, na medida em que cada ponto estabelecido tem um locus definido de execução.

A descentralização é, porém, parcial, tendo em vista que a deliberação final, mesmo com base nas prioridades estabelecidas pela população participante, depende da capacidade de suporte do orçamento; da mesma forma a administração dos recursos financeiros não é repassada para outras instâncias,

ficando sob exclusiva responsabilidade do executivo, embora elas os possam fiscalizar. Existem, todavia, mecanismos (assembléias, plenárias, fóruns etc), que já foram ressaltados, dentro da administração municipal que podem alargar o caráter democrático da descentralização, permitindo assim uma maior integração entre as partes envolvidas.

A descentralização regionalizada, por um lado, pode facilitar a discussão sobre a problemática ambiental, na medida em que setorializa os espaços e os problemas, criando uma fragmentação de interesses, a partir da qual se identifica que áreas estão mais preocupadas com a questão. Por outro lado, pode dificultar, quando não há uma comunicação socializada sobre o desenvolvimento de tais questões.

A jovialidade do processo democrático em Camaragibe dificulta uma tomada mais amplificada do debate e consciência ambiental. Daí decorre, que muitas vezes se exclui da discussão cotidiana sobre desenvolvimento sustentável, um aspecto que lhe é extremamente relevante: a sustentabilidade ambiental.

Camaragibe supõe a existência de uma democracia ampliada porque para ela a necessidade é real. Deste modo, a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável local é, além de um instituto legal, representado pelo Pacto e outras leis, uma abstração que permeia a mente coletiva, embora possa ainda não ser ampla e nominalmente percebida.

Mesmo com as facilidades criadas pela descentralização política e um gerenciamento mais transparente dos recursos públicos, a possibilidade de acesso ao instituto da participação popular tem enfrentado resistências dos próprios cidadãos. Esta é uma percepção institucional:

Volta a questão do entrave gerado pelo mau gerenciamento da máquina administrativa. É mais fácil provocar uma mudança externa que uma interna( a máquina é viciada, e a mentalidade política é arcaica; o processo de mudança é lentíssimo) Além disso, o espaço político não é cedido ao cidadão. Quando acontece, como no caso de Camaragibe, e o cidadão se apropria do espaço, mesmo que descrente, mas com uma fatura social enorme pra cobrar. Isto gera o

conflito, que é a razão de ser do gerenciamento político. Onde não há conflito, não há verdade. O uso amplificado, por parte da população, do espaço administrativo, oxigena a democracia parcial (representativa). Surge a democracia direta como uma forma de revigorar o uso do espaço público, de modo ativo. (Teca Carlos, secretária de governo).

A necessidade de construção e participação de um processo político cuja base seja a democracia, em sentido mais abrangente possível, surge de anseios populares. A participação neste processo torna-se um imperativo vital ao qual a máxima dedicação parece ser dispensada. É uma dinâmica em que vidas estão imbricadas, das quais não se pode prescindir o respeito e a honestidade. O cumprimento dos deveres assumidos no campo da administração política é irrevogável, e o descaso em relação às prioridades definidas é respondido com cobranças severas e manifestações de indignação.

Todavia, este é um processo complexo, segundo expõe a secretaria de governo de Camaragibe:

Um processo de participação amplo só se consolida quando atinge o cidadão comum. Isso leva anos. Pegar o cidadão comum é uma utopia. Por isso, a participação é mínima, só com aqueles que se interessam. Quem constrói a história é uma minoria determinada e não por uma maioria acomodada. São poucos os que fazem história. (Teca Carlos, secretária de governo).

O acesso real à democracia seja ela direta ou representativa, não é distribuído a todos. Por vezes, pessoas estão em níveis elevados de pobreza e segregação socioeconômica que não têm condições de despertar para seu direito a interferir na sua vida política. Por vezes, as informações lhes foram negadas historicamente e por isso foram submetidas a uma situação de alienação sufocante difícil de romper, já que as necessidades básicas tornam-se quase impossíveis de serem satisfeitas.

Este aspecto está evidenciado na seguinte fala:

Não é possível desvincular o discurso da prática. É preciso coerência entre discurso e prática. Existe de fato uma dificuldade de participação em função de uma tradição histórica de desconfiança, especialmente no poder público. Mas é uma desconfiança legítima e faz parte do processo de construção da democracia; a questão toma outro sentido quando o governo mostra que as coisas acontecem não mais como aconteciam antes e que agora a relação de desconfiança pode mudar. Existe uma parcela da população que já tem uma noção mais plena de

cidadania, e trabalha em função do desenvolvimento desta. Outra parcela, grande ainda, pensa o governo como potencial inimigo. (Teca Carlos, secretária de governo).

Existe, como está explícito na fala da entrevista, uma desconfiança no poder constituído, e o governo é visto como inimigo. Pensar, então, em políticas de sustentabilidade é procurar romper com as condições imobilizantes que segregam as pessoas mais carentes e reduzem sua capacidade de participar da vida pública, sobretudo buscando coadunar os interesses comuns em um projeto coletivo viável e combater o desinteresse político com informação e educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de conclusão, saliento que é preciso observar as experiências locais e compreender em que medida essas experiências apontam soluções para resolver seus problemas, e como criam mecanismos diferenciados para gerar formas de reorganizar o campo de construção de políticas sociais, a partir de um elemento considerado indispensável, hoje em dia: a participação popular.

Com a denominação dada ao governo municipal, Administração Participativa, Camaragibe institucionalizou e garantiu, a quem pudesse interessar, a participação popular em diversos níveis do governo. Isto inclui o orçamento participativo, a ingerência de conselhos populares e setoriais, a atuação direta da população através das assembleias, plenárias, fóruns e outras ações mencionadas ao longo deste trabalho.

Esta pesquisa tomou como pressuposto a participação popular, como expediente para a gestão política, e dentro do cenário político da Região Metropolitana do Recife, a notoriedade pública da cidade pelo desenvolvimento de alguns de seus projetos sociais, como o da saúde e o da própria Administração Participativa, que permitiram a criação e exequibilidade de seu programa de governabilidade. A partir deste pressuposto, são colocadas as questões de pesquisa, que, por um lado absorvem uma discussão mais geral, como da sustentabilidade do desenvolvimento, e, por outro lado, o sentido e o caráter das políticas ambientais locais.

A primeira questão quis saber como se deu a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável do município de Camaragibe, tendo em vista a perspectiva ambiental, e como as dificuldades enfrentadas no processo de definição das políticas ambientais se refletem nas estratégias de implementação destas políticas. A segunda questão perguntou em que medida as políticas públicas setoriais, tal como definidas no modelo de gestão de Camaragibe, asseguram a importância do ambiente, relativo a uma política de desenvolvimento sustentável.

Esta pesquisa traçou duas hipóteses centrais, que ao fim deste trabalho, têm um sentido especial, quando sinteticamente as confrontamos.

A superação dos limites de pobreza e a ampliação do acesso às informações sociais quando se tornarem reais, poderão de fato contribuir para a realização das propostas de desenvolvimento sustentável, num sentido propositivo, e não no sentido que alimenta e disfarça as desigualdades sociais. É preciso estabelecer entre estes aspectos uma dialética necessária para que não se esqueça jamais sua vinculação visceral.

Alguns reclamam da desnecessária adjetivação, revelada pelo termo sustentável, ao desenvolvimento. Porém, e isso tem que ser afirmado com muita veemência, o que tem historicamente sido insustentável ao desenvolvimento foi o que levou as sociedades contemporâneas a conhecerem índices elevadíssimos de pobreza e uma intensa degradação ambiental. Por isso, exigir que o desenvolvimento se torne sustentável é quase que uma obrigação moral dos povos e uma responsabilidade política dos governantes. É provável que isto deva ocorrer em contextos onde a democracia esteja presente de forma mais ativa e onde a participação popular seja considerada como um



valor social inalienável. Além disso, o ambiente deve ser posto como dimensão central nas definições das políticas sociais.

Não há nenhum problema grave em considerar o desenvolvimento sustentável como uma proposta social de cunho ideal. É a partir das idéias que se constroem as práticas; é a partir dos sentidos que emergem da realidade que se constroem as práxis; o sentido prático das coisas tem um conteúdo ideal (no sentido, também, de que as coisas podem ser melhores do que são). Um passo importante a se dar é diminuir as arestas que existem entre o mundo das idéias e o mundo da realidade em permanente construção e em permanente confusão. Nos termos que discute este trabalho, que centra uma discussão mais geral sobre sustentabilidade, considerando este embate entre ideal e real, a ciência precisa se desenvolver de forma engajada com a solução direta de problemas, que vem a ser discutida politicamente e desenvolvida no nível da administração pública. O papel que desempenha a ciência é o de fornecer as diretrizes e os instrumentos coerentes para a aplicação dessas políticas, visando que seus fins sejam atingidos com um máximo de eficácia possível.

Sobre a hipótese de um rural em Camaragibe, infelizmente, esta pesquisa não pode realizar um estudo de campo sistemático de observação sobre a realidade apontada, pela incoerência dos dados disponíveis e também pelo recorte empírico do trabalho. Por isso, trabalhei especificamente com alguns dados que favorecem a hipótese de existência de um rural em Camaragibe e com evidências empíricas disponíveis sobre o local. Futuras pesquisas podem ser feitas para o aprofundamento das hipóteses apontadas por diversos autores, como por exemplo, Veiga (2001), de que o Brasil é menos urbano do que parece e de que uma população rural está sendo escondida por critérios estatísticos obsoletos.

No caso de Camaragibe, o rural pode apontar caminhos alternativos para a preservação ambiental e para o desenvolvimento sustentável da cidade em sua globalidade. Para a realidade local, não é possível pensar o rural como um mundo físico, de uma ruralidade tradicional, perfeitamente definido. Mas interessante seria interpretá-lo como um modo de vida; parafraseando Wanderley (1999), como “um lugar onde se vê e se vive o mundo”.

É necessário dizer que não trabalho com a idéia de um município rural, o que definitivamente não é o caso de Camaragibe, mas sim, com a necessidade de reconhecimento de um espaço rural, ou um espaço de ruralidade, que está claramente evidente, tanto nas condições geográficas de parte do município, especialmente a Região de Aldeia (para a qual se pode admitir a idéia de um espaço rural pela idéia de natureza), quanto nas condições sócioeconômicas, com o desenvolvimento de um setor terciário, com prestação de serviços, com atividades como caseiro, granjeiro, piscineiro, faxineiras etc, em propriedades locais, como bem qualifica Graziano (2002) na sua caracterização do “novo rural” no Brasil. O reconhecimento de um espaço rural em Camaragibe deve facilitar a formulação mais adequada de políticas ambientais que incidam diretamente sobre áreas de maior interesse, como a zepa de Aldeia.

Por fim, reconhecer um rural em Camaragibe significaria primeiro aceitar esta dimensão como abstrata, como se assim fosse possível observar um modo de vida, uma cultura latente de ruralidade, um mundo rural bem específico. Depois, relacionar o rural com o ambiente, para facilitar não só a conscientização ambiental sobre a

importância de preservação da biodiversidade que se localiza neste hipotético perímetro rural, mas também, e o que é de fundamental importância, inclusive, para se chegar à questão da conscientização, com base nisto garantir a exequibilidade eficiente de políticas públicas para estas áreas. Seria importante para a valorização deste espaço, estimular a construção de um entendimento sobre o rural local e favorecer a inserção categórica dos grupos circunscritos a este espaço à possibilidade de intervenção nas políticas locais.

O primeiro capítulo deste trabalho tentou fazer uma breve reflexão sobre algumas categoriais importantes à pesquisa, sem, no entanto, adotar um referencial teórico ou conceitual rigorosamente delimitado. O debate não se filiou a nenhuma noção específica de desenvolvimento sustentável, como faz, por exemplo, claramente a economia ecológica, com a noção de termodinâmica ou de entropia<sup>70</sup>. Também não se vinculou aos estudos sobre novos movimentos sociais<sup>71</sup>, nos quais o ambientalismo se inclui. Nem tampouco enfocou os conflitos porventura existentes em áreas em que os problemas ambientais fossem mais evidentes. Muito menos, abordou a atuação de grupos específicos de interesse sobre aspectos de importância ambiental. A dimensão social do ambiente, por esta pesquisa abordada, foi a política, no sentido da gestão política do ambiente, ou seja, no que diz respeito ao campo de elaboração das políticas ambientais.

O que se buscou foi fazer uma vinculação, que eu acho necessária, e isto está na essência do próprio conceito de desenvolvimento sustentável, entre ele e a sustentabilidade socioambiental. Em função disto, a categoria ambiental deve assumir posição relevante em qualquer discussão sobre desenvolvimento sustentável. Neste sentido, os apontamentos que o ambientalismo traz podem nos ajudar consideravelmente a agrupar valores - que quase sempre são

---

<sup>70</sup> A este respeito ver seguintes artigos: Cavalcanti (2001) e May (1995).

<sup>71</sup> Ver Habermas (1981) e Touraine (1985).

esquecidos quando tal conceito toma “ares cotidianos”, ou seja, quando sua importância se dilui, ou se restringe a usos em áreas específicas de atuação - tais como democracia, cidadania, participação popular etc.

O segundo capítulo buscou descrever o perfil histórico do município, fundamentalmente para mostrar sobre qual base está sustentado o projeto político da cidade, numa tentativa de enfrentamento aos graves problemas sociais, dentre os quais estão os ambientais embora não objetivamente definidos. Além disso, alguns dados da situação socioeconômica, que foram utilizados de modo ilustrativo, reforçaram a idéia de que há uma dificuldade conjuntural para a superação dos problemas sociais, mesmo que venham sendo enfrentados através de estratégias de mobilização política, em função de maneira mais participativa de gestão pública. É importante ressaltar, no entanto, que embora os mecanismos de participação popular tenham sido incentivados e ampliados pela atual gestão, os níveis de participação se restringem aos grupos de interesse e não atingem o universo total da população local, como se poderia pensar ingenuamente.

O terceiro capítulo, cuja abordagem centrou-se no objeto específico da pesquisa, qual seja, a construção da política ambiental de Camaragibe, tratou do caráter novo da estruturação das políticas ambientais locais. Do ponto de vista institucional do governo municipal há um relativo progresso destas questões, especialmente quando o município desponta como o pioneiro na Região Metropolitana do Recife na elaboração da Agenda 21 local, cuja abrangência se dá para uma área de inalienável importância ambiental-ecológica - a Região de Aldeia.

Não se deve esperar que o desenvolvimento sustentável seja uma dimensão trabalhada em gabinete; ele tem que se tornar uma prática popular - evidentemente, encontrando um espaço de desenvolvimento no poder local. Camaragibe, tanto trabalha com uma noção de desenvolvimento sustentável (na formulação de seu modelo de gestão), como com o incentivo de reavivar a

esfera pública, com o desenvolvimento de contextos sociais e políticos, em que a democracia e a cidadania tomem forma como verdadeira expressão da fala popular.

Resta, no entanto, dizer que em se tratando da dimensão ambiental não há um reconhecimento objetivo de sua importância social, especialmente pelos grupos diretamente afetados por problemas ambientais. Seja isso em consequência do não acesso às informações que envolve tais questões, como pela permanência de um sistema socioeconômico que dificulta a superação dos limites de pobreza. É de se pensar na necessidade dos atores sociais se constituírem enquanto sujeitos de direitos, atingindo o que Silva-Sanchez (2000) denomina por cidadania ambiental.

Discutir o tema desenvolvimento sustentável, neste caso, implica necessariamente, em entendê-lo como uma proposta de construção social, como um projeto de sociedade, e por isso mesmo um processo social, aliado aos instrumentos de gestão democrática que valorize não só relações pautadas na participação e equidade, mas também no reconhecimento do ambiente como dimensão relevante e imprescindível à sustentabilidade do modelo político e social de gestão.

Isto, de certa maneira, nos faz entender porque a noção de desenvolvimento sustentável em Camaragibe, principalmente em termos conceituais, ainda é um algo embrionário. Todavia, estes novos espectros que rondam a realidade social em Camaragibe, não se fazem totalmente incompreensíveis, especialmente porque se podem observar as práticas políticas, claramente delienadas nos níveis da construção das políticas, que caminham para esta sustentabilidade do desenvolvimento. Com mais ou menos consciência popular declarada que possa haver neste processo político, o fato é que se está atingindo a consolidação de um modelo de gestão que se pretende diferenciado, de muitos outros, que antecederam o cenário político do Estado de Pernambuco.

O contexto político gerado, a partir da criação do Programa da Administração Participativa, favorece a apropriação de espaços públicos para a discussão de temas relacionados aos problemas ambientais, quando assim se formarem os grupos de interesse na questão. Todos os instrumentos democráticos favoráveis estão postos e ao dispor dos cidadãos. Não é difícil, porém, que se tenha por parte destes a constatação de uma grande dificuldade em tomar parte da política, pela cultura autoritária subliminar aos atos políticos e os impedimentos históricos que esta cultura implicou, como se pode observar na História do Brasil. Há ainda uma séria desconfiança e descrença em relação ao comportamento político dos gestores e há mesmo quem se oponha pelo simples fato de existir um governo, independente da ideologia que ele represente. Em muitos casos, esta ideologia não tem importância nenhuma (e isto também é uma construção social), o que importa de fato são os atos políticos de utilidade imediata à população, o que se poderia chamar de obras de impacto.

Do ponto de vista da definição do modelo de gestão, se percebe objetivamente o reconhecimento político do ambiente. No entanto, não basta só o reconhecimento dos documentos e discursos oficiais do governo municipal. Ele deve ser incorporado aos hábitos culturais do cidadão, sendo igualmente considerado como um bem social do qual não se pode, nos tempos atuais, contemporâneos, relegar a níveis subjacentes das discussões públicas e políticas.

Imbuir o ambiente de um conteúdo político, como instrumento de transformação social, de reivindicação e defesa de interesses individuais e coletivos, deve considerar a necessidade de fomentar a conscientização popular sobre a questão. A tomada de consciência sobre os problemas ambientais induz, por sua vez, a um questionamento sobre condições de vida em que se encontram as sociedades contemporâneas.

Com o Pacto Camaragibe se desenvolveu na cidade um cenário político favorável às discussões ambientais (que infelizmente, neste sentido, não está sendo plenamente utilizado) e que impulsionou a criação da Coordenadoria de Meio Ambiente e a futura implementação do Conselho de Desenvolvimento Sustentável Local (como prevê a estrutura do modelo de gestão da cidade). O trabalho sugere muito sutilmente que pode haver uma relação direta destas questões com a emergência do Partido dos Trabalhadores – PT na política local e a sua permanência no poder que já se estende na sua segunda administração.

Vários expedientes para a viabilização da democracia política no plano da gestão foram desenvolvidos no Programa da Administração Participativa, inclusive o próprio conselho de delegados da AP. No entanto, referindo-se ao tema ambiental, o conselho municipal de meio ambiente, não foi reabilitado, com a justificativa de que para isso acontecer é necessária uma maior mobilização popular sobre a questão como garantia de que o conselho não irá novamente perder força política. O fato é que a não atuação do conselho, com consciência ou não, faz com que o processo de desenvolvimento das questões ambientais na cidade de Camaragibe não tome o vulto político que precisa, até mesmo para a mobilização que é necessária existir.

Por outro lado, a existência do conselho viabilizaria com maior praticidade a defasada estratégia de intersetorialização das políticas públicas, principalmente a política ambiental. O não reconhecimento do problema ambiental, enquanto problema social, dificulta a realização desta estratégia. A participação do conselho também seria de fundamental importância para acompanhar a elaboração e implementação da Agenda 21 local.

É possível que em outros estudos se procure investigar porque há uma certa resistência de tornar a dimensão ambiental um aspecto central de políticas públicas, do ponto de vista de uma gestão administrativa. Quando se trata de ações empenhadas por entidades especializadas em tais questões não é de

surpreender que haja uma maior concentração no foco das ações, se não conseguindo melhores resultados, mas insistindo no caráter relevante das ações.

É indispensável, então, afirmar que a sustentabilidade socioambiental não se constrói com base em retórica, ou discurso político vazio. Há necessidade, sim, de um elemento discursivo, comprometido com a práxis e a construção social da realidade (cf. Berger, 1998). Realidade esta, por sua vez, comprometida com o conhecimento e com a ação: elementos fundamentais que sustentam a utopia de “sociedades sustentáveis”. O que perpassa esta idéia é a noção de continuidade e equilíbrio dos recursos ambientais disponíveis, com os quais o ser humano está em contato permanente, e sobre os quais, inclusive, baseia sua vida social e política.



## BIBLIOGRAFIA

Documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Camaragibe-PMCG consultados:

PMCG. Material de campanha. Camaragibe: PMCG, 1996

PMCG/UNICEF. Censo Educacional. Camaragibe: PMCG, 1997.

PMCG. Plano Plurianual-PPA – 1998-2001. Camaragibe: PMCG, 1997.

PMCG. Plano Plurianual –PPA - 2002-2005. Camaragibe: PMCG, 2001.

pmcg. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS-LDO – 1998. CAMARAGIBE: pmcg, 1997.

PMCG. Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO – 1999. Camaragibe: PMCG, 1998.

PMCG. Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO - 2000. Camaragibe: PMCG, 1999.

PMCG. Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO – 2001. Camaragibe: PMCG, 2000.

PMCG. Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO – 2002. Camaragibe: PMCG, 2001.

PMCG. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Camaragibe: PMCG, 1997.

PMCG. Relatório da Defesa Civil –1997-2000.Camaragibe: PMCG, 2001.

PMCG. Relatório do III Seminário de Desenvolvimento Sustentável. Camaragibe: PMCG, 1999.

SEGOV. Regimento dos delegados da AP. Camaragibe: PMCg, 1998

SEPLAMA/SEGOV. Modelo da Administração Participativa. Camaragibe: PMCg, 1997.

SEPLAMA/DPU. Súmula de Dados. Camaragibe: PMCg, 2000.

SEPLAMA/SEGOV. Pacto Camaragibe. Camaragibe: PMCg, 2000. (versão Preliminar)

SEPLAMA. Plano de Obras. Camaragibe: PMCg, 2000.

SEPLAMA. Protocolo de Intenções para a Elaboração da Agenda 21 da Região de Aldeia.Camaragibe: PMCg, 2001.

SEPLAMA. Termo de Referência: Agenda 21 da Região de Aldeia. Camaragibe: PMCg, 2001. (versão preliminar)

Livros:

- ANDRADE, Manuel Correia. Área do Sistema Canavieiro. São Paulo: Ática, 1988.
- AMAZONAS, Maurício de Carvalho. Valor e Meio Ambiente: elementos para uma abordagem evolucionista. Campinas/SP: Unicamp, 2001. (Tese de doutoramento)
- BERGER, Peter. et al. A construção social da realidade. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- BITOU, Jan. Programa de Administração Participativa em Camaragibe/PE. CAMAROTTI, I. e SPINK, P. In: Redução da Pobreza e Dinâmicas Locais, Rio de Janeiro: 2001.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, Brasília, DF, 2001.
- BRUSEKE, F. J. Desestruturação e desenvolvimento. In: VIOLA, E. & FERREIRA, L. C. Incertezas de sustentabilidade na globalização. Campinas/SP: UNICAMP, 1996.
- BURITY, Joanildo. Identidade e múltiplo pertencimento nas práticas associativas locais. Recife, Fundaj, 2001. Disponível em: [www.fundaj.gov.br](http://www.fundaj.gov.br). Acesso em: 04 maio 2001.
- Buttel, FREDERICK H. A SOCIOLOGIA E O MEIO AMBIENTE: UM CAMINHO TORTUOSO RUMO À ECOLOGIA HUMANA. SÃO PAULO: PERSPECTIVAS, 1992.
- \_\_\_\_\_. Sociologia Ambiental e Qualidade de Vida: algumas observações teóricas. In: Herculano, S. (org) Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói/RJ: Eduff, 2000.
- \_\_\_\_\_. Some reflections on late twentieth Century agrarian political economy. In: World Congress for Rural Sociology. Rio de Janeiro: ago/2000. (cd-rom)
- CAVALCANTI, Clóvis. Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção de desenvolvimento sustentável. In: ROMEIRO, A. R. (org) . Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas, SP: Unicamp, 2001.
- CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. Globalização e Processos Sociais na Fruticultura de Exportação do Vale do São Francisco. In: CAVALCANTI, J.S.B. (org.) Globalização, Trabalho e Meio Ambiente: Mudanças

- Socioeconômicas em Regiões Frutícolas para Exportação. Recife: Ed Universitária da UFPE, 1999.
- \_\_\_\_\_. O meio ambiente como objeto das ciências sociais: uma análise a partir dos estudos da globalização dos sistemas agroalimentares. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS, Petrópolis/RJ, 2000.( trabalho apresentado; xerox).
- CNUMAD. Agenda 21. Brasília: Senado Federal, 2001.
- COHN, Amélia. Os governos Municipais e as Políticas Sociais. In: SOARES, J. A. e CACCIA-BAVA, S. (orgs) Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. São Paulo: Cortez, 1998.
- CONDEPE. Base de dados do Estado de Pernambuco. Recife: CONDEPE/FISEPE, 2001.
- ECKERSLEY, Robyn. Environmentalism and Political Theory. London: UCL Press, 1995.
- EIZEMBERG, Peter L. Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco – 1849-1910. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FERNANDES, Marcionila. Implicações teóricas e práticas do desenvolvimento sustentável: um estudo com base no programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil. Recife:UFPe, 2000.( tese de doutoramento).
- FERREIRA, Lúcia da Costa e FERREIRA, Leila da Costa. Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o estado e para a sociedade. In HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F (org) Dilemas socioambientais e Desenvolvimento Sustentável. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- ferreira, LÚCIA DA COSTA. O AMBIENTALISMO BRASILEIRO NOS ANOS 90: CRISE E OPORTUNIDADE DE MUDANÇA SOCIAL. IN: AMBIENTALISMO E PARTICIPAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE. SÃO PAULO: FAPESP, 2001.
- \_\_\_\_\_. Águas Revoltas: Um balanço provisório da Sociologia Ambiental no Brasil. Campinas,SP: Unicamp/Nepam, 2002. (xerox).
- \_\_\_\_\_. Social conflicts in Protected Áreas in Brazil: Residents, Institutions and NGOs in the Ribeira Valley and on the Southern Coast of São Paulo. Campinas, SP: UnicampNepam, 2002. (xerox).
- FERREIRA, Leila da Costa. A questão Ambiental. São Paulo: Boitempo, 1998.

- \_\_\_\_\_. IN: tavolaro, SÉRGIO B. F. MOVIMENTO AMBIENTALISTA E MODERNIDADE: SOCIABILIDADE, RISCO E MORAL. SÃO PAULO: ANNABLUME/FAPESP, 1998.
- FIDEM. Sítios históricos localizados no município de São Lourenço da Mata. Recife: FIDEM, 1982.
- \_\_\_\_\_. Plano de Preservação dos Sítios Históricos. Recife: FIDEM, 1978.
- \_\_\_\_\_. Perfil Municipal. Recife: FIDEM, 2001.
- \_\_\_\_\_. Perfil Municipal. Recife: FIDEM, 1997.
- FONTE, Eliane Maria Monteiro. Contribuições para elaboração do conceito de desenvolvimento sustentável: uma abordagem centrada na sustentabilidade social. (Apresentado no VII Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste da ANPOCS, João Pessoa, PB, maio de 1995. UFPb; xerox).
- \_\_\_\_\_. Novo Institucionalismo: uma abordagem alternativa para análise da intervenção do estado no desenvolvimento rural. (Apresentado no X Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste da ANPOCS, Salvador, BA, ago 2001, UFBA; xerox).
- GOLDBLAT, David. Teoria Social e Ambiente. Lisboa: Perspectivas Ecológicas/Instituto Piaget, 1996.
- HABERMAS, J. New Social Movements. Telos nº49, 1981.
- HANNIGAN, John A. Sociologia Ambiental: formação de uma perspectiva social. Lisboa: Perspectivas ecológicas/Instituto Piaget, 1995.
- IBGE. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE.
- \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro: IBGE.
- \_\_\_\_\_. Contagem Populacional 1996. Rio de Janeiro: IBGE
- KUHN, Thomas S . A estrutura das revoluções científicas. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. (orgs). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

- LEFF, Enrique. Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez, 2002.
- \_\_\_\_\_. Ecologia, Capital e Cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Editora da Furb, 2000.
- LOUREIRO, Carlos F. B. Teoria Social e Questão Ambiental: pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental. In LOUREIRO, Carlos F. B. (org). Sociedade e Meio Ambiente: a educação ambiental em debate. São Paulo: Cortez, 2000.
- MAY, Peter H. Economia ecológica e o desenvolvimento eqüitativo no Brasil. In: Cavalcanti, C. ( org). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundaj, 1995.
- MC COMIRCK, John. Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- MÉSZÁROS, István. Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Unicamp/Boitempo, 2002.
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. O mito do desenvolvimento sustentável. Santa Catarina: UFSC, 2001.
- NEDER, Ricardo Toledo. Limites políticos –institucionais ao desenvolvimento sustentável no Brasil: descentralização e espaço público em municípios de São Paulo. In: HOGAN, D. J. e VIEIRA, P. F. Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.
- OLIVEIRA, Maria Marli. Formação em associativismo e desenvolvimento local no Nordeste do Brasil: a experiência de Camaragibe/PE. Quebec/Canadá: Sherebrook/UFRPe, 1999.( tese de doutorado.
- PNUD. Atlas de desenvolvimento humano no Brasil. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2003. Disponível em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em 24 jan 2003.
- PT- Partido dos Trabalhadores. Meio Ambiente e Qualidade de Vida no Brasil: uma proposta para debate. Santo André/SP: Comissão do Programa Socioambiental da Secretaria Nacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2002.

- RODRIGUES, Arlete M. (org) Meio ambiente: ecos da Eco. Campinas, SP: Unicamp, 1993. (textos didáticos, n 8.).
- \_\_\_\_\_. A utopia da sociedade sustentável. In: Revista Ambiente e Sociedade. Campinas, SP: Unicamp/Nepam, 1999.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento Sustentável e Atividade Turística. In: Rodrigues, Adyr B. (org) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.
- RODRIGUES, Flávio Lúcio. O círculo fechado do consenso neoliberal: planejamento regional, desenvolvimento sustentável e neoliberalismo no Nordeste. Recife: UFPe, 2002. (tese de doutoramento)
- SANTOS, Boaventura de Souza. Pela Mão de Alice. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Milton. Por uma globalização possível: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SKIDMORE, Thomas, Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina.(org) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, H.J. e SANTANA, S. M. Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgar Blücher, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. Crítica à modernidade. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Os novos conflitos sociais: para evitar mal entendidos Lua Nova, n° 17, 1985
- VEIGA, José Eli. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE –IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.
- VIOLA, Eduardo e Leis, HÉCTOR. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio- 92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E. et al. Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafio para as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 1998.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Olhares sobre o rural brasileiro. Recife, 1999. (xerox).

## ANEXOS

**Quadro 1**  
**Localidades por Região**

<b>Região 1</b>	<b>Região 2</b>	<b>Região 3</b>	<b>Região 4</b>	<b>Região 5</b>
Cosme e Damião	Santa Mônica	Nazaré	Tabatinga	Pau Ferro
Carmelitas	Santana	Primavera	Córrego do Burro	Péroba
Bairro Novo	São João/São Paulo	Vila da INABI	Córrego do Paletó	Oitenta
Viana	Alberto Maia	Macacos	Córrego da Andorinha	Chácara Petrópolis
Celeiro	João Paulo II	São Pedro	Aldeia de Cima	Borralho
Borrione	Estação Nova	São Paulo	São Jorge	Luzanópolis
Céu azul	Chácara Pedreira	Vale das Pedreiras	Borralho	Aldeia
Alto da Boa Vista	Campo Alegre		Ostracil	Telebrás
Alto do Cemitério	Paulo Afonso			Luzanópolis
Aldeia de Baixo	Santa Terezinha			Araçá
Aldeia de Cima	Santa Maria			Cristo Rei
Alto de Sto Antônio	N <sup>a</sup> Sr <sup>a</sup> do Carmo			Vera Cruz
Areiro				
Areinha				
Alto Pe. Cícero				
Bairro dos Estados				
Córrego do Flamengo				
Privê Vermont				
Timbi				
Córrego do Desastre				
Teresópolis				
Areinha				
Vila da Fábrica				

Fonte: PMCg. Súmula de dados, 2000.



**Quadro 2****Territórios de Oportunidades Locais**

<b>Identificação</b>	<b>Localização</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Vocação</b>
Território 1	Vila da Fábrica Privê Vermont	Grande Valor Cultural	Turismo cultural Ecoturismo
Território 2	Aldeia	Vegetação de Mata Atlântica, cortada por importantes rios Área de mananciais, protegida por lei e que sofre influência das bacias do rio Beberibe e Paratibe	Ecoturismo
Território 3	FOP- Faculdade de Odontologia de Pernambuco- Aldeia/PE 27	Edificação de grande porte subutilizada	Pólo de pequenas indústrias/serviços de área médica
Território 4	ZECS-Zona Especial de Comércio e Serviços	Fácil acesso Proximidade da próxima estação de metrô	Pólo de comércio e Serviços
Território 5	ZEAE 01 Zona Especial de Atividades Empresariais- Alberto Maia e Santa Mônica	Lotes grandes Fácil acesso	Pólo empresarial
Território 6	ZEAE -02 Zona especial de Atividades empresariais- Nazaré, Primavera e INABI	Fácil acesso –ligação direta com a PE 05	Pólo empresarial
Território 7	Rodovias {PE 05 e PE 27}	Existência de grande número de comércio e serviços Eixo de maior fluxo de pessoas	Eixo principal de Comércio e Serviços de médio e grande porte
Território 8	Eliza Cabral e Luiza Medeiros	Existência de grande número de comércio e serviços Eixo com grande fluxo de pessoas Principais eixos de ligação com as PE 05 e PE 27	Eixo secundário de comércio e serviços
Território 9	Eixo de ligação entre as localidades e o centro da cidade	Existência de relevante número de comércio e serviços Eixo com grande fluxo de pessoas Importante eixo viário de âmbito local	Eixo local de comércio e serviços

Fonte: PMCg. Símula de dados, 2000

## Anexo 1

### Pontos de Campanha da primeira gestão 1997-2000.

#### **ESPAÇO PARA O CIDADÃO:**

Criação dos conselhos administrativos por região;  
Consolidação dos conselhos municipais de educação, saúde, da criança e do adolescente, da segurança, da assistência social e da cultura;

**Criação do conselho municipal de meio ambiente** e do conselho dos transportes

#### **SAÚDE:**

Expansão do Programa Saúde da Família;  
Construção do Instituto Maternal Infantil;  
Implantação de laboratórios públicos, como o laboratório de prevenção do câncer uterino;  
Implantação de especialidades médicas nos 6 grandes centros de saúde( Santana, Timbi, Bairro Novo, Primavera, Tabatinga e Vera Cruz, como apoio ao Programa Saúde da Família;  
Aprofundamento dos programas de acompanhamento da mulher, da criança e do idoso;  
Garantia do Programa de tratamento com plantas medicinais;  
Continuidade das conferências municipais de saúde.

#### **EDUCAÇÃO:**

Ampliação da rede escolar, priorizando áreas de difícil acesso;  
Realização de concurso e ampliação da capacitação de professores;  
Promoção de cursos profissionalizantes;  
Criação do agente popular de educação;  
Definição do plano municipal de educação;  
Promoção de conferências municipais de educação;  
Promoção de plenárias de educação;  
Apoio ao funcionamento da biblioteca municipal;  
Ampliação de creches municipais.

#### **URBANIZAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA:**

**Criação do Jardim Botânico Municipal e desenvolvimento de um programa de urbanização da cidade;**

**Implantação do programa de proteção de encostas, incluindo trabalho de conscientização;**

**Organização do espaço urbano municipal, através da lei de uso e ocupação do solo e do Plano diretor.**

#### **GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA:**

Criação de cooperativas profissionais;  
Incentivo ao micro e pequeno empresário  
**Desenvolvimento do turismo em Aldeia, dando continuidade ao Projeto Terra dos Câmaras;**  
Ampliação do sistema nacional de empregos-SINE;  
Consolidação da Comissão Municipal de Emprego e Renda.

#### **ESPORTES, LAZER E CULTURA:**

Ampliação do Estádio Municipal;  
Criação do Cine Teatro Municipal;  
Incentivo à prática esportiva;  
Consolidação da Praça de Eventos;  
Ampliação do número de praças nos bairros;  
Criação do calendário cultural da cidade.

#### **SEGURANÇA PÚBLICA:**

Desenvolvimento de programas com a participação da comunidade;  
Promoção de campanhas contra a violência.

**SANEAMENTO:**

**Ampliação do serviço municipalizado de coleta de lixo e introdução da coleta seletiva;**

Implantação gradativa do serviço de coleta de esgoto;

Ampliação do serviço de abastecimento de água.

**HABITAÇÃO:**

Estabelecimento de parcerias para a construção de casas populares.

**TRANSPORTE:**

Luta pela garantia pela implantação do metrô;

Organização do transporte alternativo.

**ABASTECIMENTO:**

Continuidade ao processo de estruturação do mercado municipal;

Descentralização das feiras livres;

**Ampliação do programa municipal que deu início às hortas coletivas, inclusive incentivando a agricultura familiar;**

Criação de bancos de semente.

**PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL :**

Consolidação de uma nova forma de atuação da Cruzada de Promoção social de Camaragibe

Efetivação do Programa Direito do Cidadão;

Desenvolvimento d programas de integração dos portadores de deficiência e de cursos e atividades voltados à terceira idade.

**VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:**

Avanço para a efetivação do plano de cargos, carreiras e salários;

Continuidade na melhoria das condições de trabalho do funcionário;

Aprofundamento do programa de capacitação e valorização do servidor;

Criação do clube do servidor público municipal.

**Fonte: PMCg. Material de Campanha, 1996.**

## Anexo 2

### Pontos de Campanha da segunda gestão 2001-2004.

- 1) participação popular;
- 2) Saúde;
- 3) Educação;
- 4) Urbanização e infraestrutura;
- 5) Defesa civil;
- 6) Limpeza urbana e saneamento;
- 7) habitação;
- 8) esportes, cultura e lazer;
- 9) segurança pública;
- 10) transportes;
- 11) valorização do funcionalismo;
- 12) modernização administrativa e;
- 13) geração de emprego e renda.

Entre os objetivos estabelecidos para a campanha mais importantes para este trabalho estão:

- a. dar continuidade à administração participativa, que permite a participação de delegados populares e dos moradores nas decisões quanto aos investimentos públicos, mantendo a eleição direta para a definição do plano de obras municipal;
- b. ampliar a agenda de realização dos seminários, plenárias, conferências municipais e Fóruns da cidade, espaços de debate para que o povo decida as políticas públicas e ações prioritárias do governo municipal;
- c. garantir a captação de novos recursos para mais investimento nas áreas de morro e encostas;
- d. viabilizar parcerias para a ampliação de saneamento na cidade;
- e. expandir o programa do agente comunitário de limpeza urbana;
- f. investir em plano estratégico de incentivo ao turismo, agregando os potenciais de Aldeia e da Vila da Fábrica; e
- g. Incrementar o viveiro florestal, que servirá de apoio a campanhas educativas nas escolas e ao trabalho de contenção de encostas;

**Fonte: PMCg. Material de Campanha, 2000.**

### **Anexo 3**

#### **Descrição de funcionalidade dos instrumentos de planejamento de gestão**

##### **PLANO DIRETOR**

A Constituição Federal de 1988 determina que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes possuam seu plano diretor. Esse plano é o principal instrumento para promover a política de desenvolvimento econômico urbano, devendo conter as diretrizes e metas da administração municipal para o desenvolvimento econômico-social e para a expansão ordenada das cidades. O plano é uma forma de assegurar a continuidade das ações.

##### **PLANO PLURIANUAL-PPA**

É também um instrumento de planejamento exigido pela Constituição Federal. Esse plano traça as diretrizes e as estratégias de ação a serem implantadas para o desenvolvimento do município no prazo de quatro anos, ou seja, durante todo o mandato de uma determinada administração. O PPA deve ser encaminhado à Câmara Municipal até o dia 30 de setembro do primeiro ano de cada administração.

##### **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS-LDO**

É um instrumento de planejamento que tem como objetivo definir, dentre as metas estabelecidas no Plano Plurianual-PPA, quais as prioridades da administração para o ano corrente. As diretrizes serão eleitas com a participação popular, através de intensas discussões com a população, e devem ter em vista a maximização do aproveitamento dos recursos disponíveis. Essa lei funciona com base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual-LOA e deve ser encaminhada ao poder legislativo até o dia 30 de abril de cada ano.

##### **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL-LOA**

Constitui um desdobramento da LDO. A LOA tem a função de transformar em ações as diretrizes traçadas na LDO, levantando os custos das mesmas. Esta lei deve estimar a receita e fixar as despesas da Prefeitura para o ano corrente e deve ser encaminhada para a aprovação do legislativo até o dia trinta de setembro do mesmo ano. O orçamento inclui gastos com os poderes executivo e legislativo municipais, seus órgãos, fundos e fundação instituída e ou mantidas pelo poder público municipal. Obviamente, na lei orçamentária anual as despesas não poderão ultrapassar às receitas.

**Fonte: Informativo da Prefeitura de Camaragibe, 1997.**

## Anexo 5

### Política de Fortalecimento dos Instrumentos Democráticos de Gestão

- I. *implantação modular e gradativa do modelo de gestão* que prioriza a consolidação do nível setorial com a criação de Conselhos ou Órgãos Similares de Gestão em áreas em que ainda não existe uma gestão compartilhada entre representantes governamentais e civis do município;
- II. *capacitação sistemática dos Delegados, Conselheiros Cíveis e Governamentais* em gestão compartilhada de políticas públicas, buscando fortalecer a ação específica dos conselhos e sua articulação intersetorial;
- III. *promoção das conferências e seminários setoriais* no sentido de qualificar as discussões das políticas a partir de uma leitura descentralizada das problemáticas, potencialidades e tendo em vista a definição de objetivos e estratégias das políticas, de acordo com a realidade específica de cada região administrativa;
- IV. *implementação do nível intersetorial, a partir da consolidação do nível setorial*, com a realização dos fóruns de desenvolvimento econômico-social, desenvolvimento urbano ambiental e desenvolvimento sócio-cultural;
- V. *instituição do Conselho de Desenvolvimento Sustentável* enquanto processo maduro e construído ao longo do processo de implantação do modelo de gestão do pacto firmado entre governo e sociedade através do Plano Diretor;
- VI. promoção do acesso a informação através de um *Sistema de Comunicação* apoiado num banco de dados sistematicamente atualizado sobre a realidade local e o funcionamento e resultados da gestão democrática do município;
- VII. *articulação das ações e poderes das instâncias executivas e legislativas do Município*, do Estado e da União. (Seplama/Segov, 2000: 6-7)

Fonte: Seplama. Pacto Camaragibe, 2000. (Artigo 11. do Capítulo I)

## Anexo 6

### Política de Desenvolvimento Urbano-Ambiental

- I – Articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano do Recife, inclusive redefinindo os limites municipais com base na realidade territorial instalada;
- II – Integração das ações públicas e privadas na promoção da melhoria da qualidade de vida da população e do ambiente da cidade, priorizando e aproveitando as potencialidades locais, a proteção do patrimônio ambiental natural e construído, e respeitando as características sócio-culturais específicas de cada região administrativa na perspectiva de construção de novas centralidades de inserção sócio-econômica no município;
- III – Fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano com base numa legislação urbanística compatível com a dinâmica da realidade local e num sistema operacional eficaz de controle, uso e ocupação do solo;
- IV – Democratização do processo de planejamento urbano e execução da melhoria da infraestrutura local das regiões administrativas, através da ação dos delegados da AP em conjunto com a comunidade, escolhendo e priorizando o conjunto de obras a ser realizado e fiscalizando sua execução;
- V – Requalificação urbana dos espaços públicos da cidade considerando as potencialidades da cada sítio (culturais, ambientais e econômicos) e promovendo a melhoria da paisagem urbana com implantação de equipamentos de múltiplos usos (lazer, comércio, segurança e esportes);
- VI – Regularização fundiária específica dos assentamentos irregulares consolidados das populações de baixa renda e sua integração na malha urbana, sempre considerando os requisitos de segurança e melhoria da qualidade ambiental;
- VII – Estabelecimento de normas especiais que incentivem a produção de habitação de interesse social por agentes privados e comunitários, incluindo a flexibilização da legislação urbanística e estímulos de caráter fiscal;
- VIII - Incentivo ao desenvolvimento de atividades agropecuárias, agro-industriais e florestais, com manejo ambientalmente adequado dos recursos naturais, a partir de levantamentos de uso real do solo;
- IX – Fortalecimento direto do gerenciamento dos serviços de manutenção de infraestrutura urbana ou de forma indireta em articulação com as concessionárias de serviços de energia elétrica, telefonia, correios e gás;
- X – Atualização do cadastro imobiliário priorizando a revisão da toponímia dos logradouros e numeração das edificações e definição dos limites dos bairros do município;
- XI - Avaliação pós-implantação – API – da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo priorizando a regulamentação da Zona Especial de Preservação Ecológica – ZEPE - e da Zona Especial de Atividades Empresariais – ZEAE – e revisão dos índices urbanísticos nas áreas de morros e para os condôminos horizontais fora da Zona Especial de Preservação Ambiental – ZEPa; e
- XII - Implementação do banco de dados sobre a realidade municipal de forma articulada com as demais unidades setoriais. (Seplama/Segov, 2000:7-8)

Fonte: Seplama. Pacto Camaragibe, 2000. (Artigo 13, do Capítulo II).

## Anexo 7

### Política de Meio Ambiente e Saneamento

- I – Promoção da *gestão ambiental* do potencial do conjunto de elementos naturais da cidade priorizando a elaboração da agenda 21 e o monitoramento da utilização dos morros e terrenos baixos, da hidrografia e da proteção da cobertura vegetal e da fauna, da exploração do subsolo e dos níveis de ruído;
- II – *Articulação metropolitana* junto às esferas de governo estadual e federal na questão do abastecimento de água, do esgotamento sanitário e destinação final dos resíduos sólidos;
- III – Reestruturação do *modelo de limpeza urbana* visando assegurar melhoria da qualidade do serviço prestado;
- IV – Elaboração de estudos para ampliação e melhoramento dos *sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário* e sua implantação;
- V – Desenvolvimento de plano para a *micro e macrodrenagem urbana* com ênfase nas áreas ambientalmente frágeis, sujeitas a escoamento, erosão, assoreamento e inundação;
- VI – Implementação de programas de *educação ambiental* em especial para a rede de ensino, com ênfase nos temas de preservação do patrimônio ambiental, das microbacias hidrográficas, de minimização da geração de resíduos sólidos e do estímulo aos processos de reciclagem e não desperdício.(Seplama/Segov, 2000:9-10).

Fonte: Seplama. Pacto Camaragibe, 2000. (Artigo 17, do Capítulo IV)