

# **GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA E MEIO AMBIENTE: CASOS DE MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

Ivo V. Pedrosa

[Observação: o autor agradece a EDUPE - Editora Universidade de Pernambuco, que publicou, em 2007, o livro ao qual o capítulo pertence, a autorização para disponibilizar este capítulo para *download*. O título do livro é Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável e este é o capítulo 7 do livro, nas páginas 203-236, compondo a parte 2 – Intervenção do Estado.]

## ***Resumo***

Este capítulo apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa em execução (2003-2005), que tem o objetivo de identificar padrões da atuação dos governos municipais voltada para enfrentar os principais aspectos da crise ambiental. Inicialmente, é feita uma caracterização do empreendedorismo, fundada nas contribuições de Schumpeter, buscando-se a adaptação dessa visão à administração pública. A inovação é focada como a essência do comportamento empreendedor nos vários âmbitos: dos processos de planejamento, avaliação, acompanhamento e controle utilizados, da aplicação de instrumentos de controle e incentivos, dos meios de mobilização das comunidades, etc. Em segundo lugar, são apresentados os objetivos e metodologia da pesquisa, que alcança os municípios em que reside mais da metade da população do Estado de Pernambuco – vinte municípios com mais de 60 mil habitantes no Censo de 2000. No terceiro tópico são destacados os principais programas, projetos e ações recentemente concluídos ou em desenvolvimento em alguns desses municípios. As experiências são examinadas e avaliadas como exemplos de atividade empreendedora. Esses exemplos são agrupados nos seguintes itens, significativos para o enfrentamento da crise ambiental: construção da Agenda 21 local, elaboração ou atualização de Plano Diretor, em especial a delimitação de espaços para preservação do ambiente natural, instrumentos utilizados para minimizar o adensamento urbano e os conseqüentes incrementos da poluição atmosférica e desperdícios de recursos, a gestão participativa, entre outros.

## **1. Empreendedorismo: é possível aplicar a visão de Schumpeter à administração pública?**

Abordar a administração pública sob a ótica do comportamento empreendedor não é novo. OSBORNE & GAEBLER (1994, p. xvi), a partir da constatação de Peter Drucker, de que Jean Baptiste Say foi o pioneiro no uso da palavra “empreendedor”, chamaram a atenção para o fato de que esse conceito, originalmente, poderia ser aplicado ao setor privado, ao setor público ou ao terceiro setor, ou voluntário. O próprio Peter Drucker, em seu livro de 1985 (DRUCKER, 1987), embora voltado para a empresa capitalista, incluiu a administração pública entre os alvos necessários do empreendedorismo. Disse ele: “A inovação e o espírito empreendedor são, portanto, necessários na sociedade tanto quanto na economia; na instituição de serviço público tanto quanto em empresas privadas” (p. 349).

A principal preocupação do economista austríaco SCHUMPETER era identificar o motor de crescimento no âmbito do capitalismo; e entender, ao mesmo tempo, o caráter cíclico da evolução da atividade econômica. Em seu trabalho de 1911 (SCHUMPETER, 1982) introduziu a distinção entre o fluxo circular e o crescimento baseado na ação dos empreendedores, que inovam ao lançarem um novo produto, utilizarem um novo processo de produção ou um novo método organizacional ou alcançarem um novo mercado. Em oposição ao fluxo circular examinado no capítulo primeiro dessa obra, o autor aborda, no capítulo segundo, “o fenômeno fundamental do desenvolvimento econômico”. Disse o autor: “A teoria do capítulo I descreve a vida econômica do ponto de vista do ‘fluxo circular’, correndo essencialmente pelos mesmos canais, ano após ano – semelhante à circulação do sangue num organismo animal. Ora, esse fluxo circular e os seus canais alteram-se com o tempo e aqui abandonamos a analogia com a circulação do sangue. ...essas mudanças e os fenômenos que surgem em seu curso são o objeto de nossa investigação. ... Apenas perguntamos ...: como acontecem tais mudanças e quais os fenômenos econômicos que as ocasionam?” (1982, p. 45-46). Para Schumpeter, desenvolvimento são as mudanças econômicas “que surjam de dentro (da atividade econômica), por sua própria iniciativa” (ib., p. 47).

Essa observação sobre o caráter intrínseco das transformações econômicas no capitalismo é uma antecipação de sua famosa passagem do trabalho de 1942 (SCHUMPETER, 1984, p. 112-113): “A abertura de novos mercados – estrangeiros ou domésticos – e o desenvolvimento organizacional, da oficina artesanal aos conglomerados como U. S. Steel, ilustram o mesmo processo de mutação industrial – se me permitem o uso

do termo biológico – que incessantemente revoluciona a estrutura econômica *a partir de dentro*, incessantemente destruindo a velha, incessantemente criando uma nova. Esse processo de destruição criativa é o fato essencial acerca do capitalismo” (grifo do autor). Ele chega a apontar impropriedade nas análises que não reconheçam “o vento perene da destruição criativa” (ib.): “Em outras palavras, normalmente se vê o problema de como o capitalismo administra as estruturas existentes, enquanto o relevante é saber como ele as cria e destrói” (ib., p. 114).

Ao destacar o processo de transformação das estruturas capitalistas, Schumpeter está tratando da competição na sua etapa de concentração gigantesca do capital. O processo de destruição criativa é o próprio resultado da competição, que deixou de ser, na segunda metade do século XIX, predominantemente de preços para se tornar a concorrência extrapreço ou, em suas palavras, “a concorrência através de novas mercadorias, novas tecnologias, novas fontes de oferta, novos tipos de organização... A eficiência desse tipo de concorrência, perto do outro, é assim como um bombardeio comparado a se forçar uma porta ...” (ib.).

Schumpeter reserva a expressão desenvolvimento para as novas combinações produtivas (de materiais e forças ao nosso alcance) que “aparecem descontinuamente” (p. 48). E enumera, já em seu trabalho de 1911, os cinco casos compreendidos por esse conceito de novas combinações produtivas geradoras do desenvolvimento: a) introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem; b) introdução de um novo método de produção que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria; c) abertura de um novo mercado em que o ramo particular da indústria ainda não tenha entrado; d) conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados; e) estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio ou a fragmentação de uma posição de monopólio (ib., p. 48-49). “... o desenvolvimento consiste primariamente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que eles cresçam ou não” (ib., p. 50). Schumpeter concentrou sua atenção na inovação. Arremata ele: “chamamos ‘empreendimento’ à realização de combinações novas; chamamos ‘empresários’ aos indivíduos cuja função é realizá-las” (ib., p. 54).

A busca de lucro extraordinário constituiria a base da concorrência, ao invés do conceito relacionado com a determinação de um preço no mercado, pela ação de inúmeros produtores e vendedores. O lucro constitui objeto importante da obra de Schumpeter de 1911; ele o incluiu no título da mesma. A passagem do fluxo circular para o “desenvolvimento” tem

no surgimento do lucro o elemento essencial: “Nessa medida, portanto, a produção deve fluir essencialmente sem lucro (no fluxo circular). É um paradoxo que o sistema econômico, em sua situação mais perfeita, deva operar sem lucro” (1982, p. 26). No capítulo IV, sobre o lucro empresarial, diz o autor: “Sem o desenvolvimento não há nenhum lucro, sem o lucro, nenhum desenvolvimento” (ib., p. 103).

Os conceitos de empreendedorismo se multiplicaram ao longo do século XX e, no período do acirramento da competição conhecida por globalização, em que a destruição dos postos de trabalho se acelerou, ser empreendedor transformou-se para muitos em alternativa de emprego. Mais ainda, o conceito passou a servir como um mecanismo ideológico de legitimação da redução dos postos de trabalho: ser empreendedor passou a significar não ser assalariado<sup>1</sup>; o novo conceito é apresentado na companhia de enaltecimento da coragem. Há uma busca de substituir a relação assalariada por uma relação de compra e venda de produtos ou serviços produzidos por “ex-empregados”, agora “empreendedores”. O movimento de terceirização se generalizou, porque se tornou útil para substituir o trabalho como mercadoria por verdadeiras mercadorias com nova característica: elas têm compradores restritos, os antigos compradores do trabalho.

DRUCKER (1987, p. 19), ao ressaltar a contribuição de Schumpeter para a compreensão do fenômeno do empreendedorismo, e comentar que os economistas não explicam “por que o espírito empreendedor emerge, como aconteceu no final do século XIX, ...” ele aponta como causas as “mudanças em valores, percepções, atitudes e, talvez mudanças demográficas, em instituições ... e, talvez, em mudanças na educação”. Destaca, no entanto, que o veículo dessas mudanças é uma tecnologia, a Administração, ou suas novas aplicações. A inovação sistemática e a busca e o aproveitamento de novas oportunidades de satisfação de necessidades humanas são apontadas por ele como exemplos dessas novas aplicações (p. 20). É claro que o autor deveria ter buscado a origem do surgimento desse “veículo das mudanças” – a tecnologia. E a resposta estaria: na necessidade do capital de reduzir o custo ou ampliar o lucro.

Mas, o que se pode captar, em essência, na formulação original de Schumpeter, e estender ao campo da administração pública? A resposta é: motivação para inovar, com vistas a mudar os processos convencionais de atuação do setor público. A aplicação da idéia do

---

<sup>1</sup> “O candidato a empreendedor tem de vencer uma verdadeira corrida de obstáculos para poder concretizar o sonho de ser dono de seu próprio negócio” (LEITE, 2002, p. 7). “Ser empreendedor, dono do seu próprio negócio, é o sonho de muita gente... No entanto, será que dar o salto para deixar de ter um patrão e passar a ser patrão de si próprio é assim tão difícil?” (ib., p. 19).

“fluxo circular”, primeira etapa da construção de SCHUMPETER, à administração pública pode ser pensada da seguinte forma: é aquela administração que responde, convencionalmente, às demandas de bens e serviços públicos tradicionais (segurança, justiça, educação básica, prevenção e assistência à saúde, serviços de infra-estrutura urbana, etc.). A demanda se expressa pela atuação do cidadão junto aos agentes públicos, responsáveis pela oferta desses serviços, tal como a demanda das mercadorias e serviços no mercado concorrencial. A gestão empreendedora, por seu turno, consiste em inovação na administração pública, no sentido de romper esse fluxo circular.

Ao contrário, no entanto, do empreendedor capitalista, em que se trata de comportamento individualista (“oposição de dois tipos de conduta, que, seguindo a realidade, podemos descrever como dois tipos de indivíduos: os meros administradores e os empresários”, SCHUMPETER, 1982, p. 59), na administração pública os movimentos de inovação somente são possíveis quando as “combinações novas” correspondem aos interesses da maioria; no lugar do individualismo da busca do lucro pelo capitalista empreendedor, tem-se a ação baseada no apoio coletivo.

O empreendedorismo em questão ambiental na esfera pública pode ser constatado na disposição de abertura de pessoas para novos arranjos organizacionais que permitam acelerar as soluções dos problemas. Anteriormente, constatava-se apenas esforço de criação de imagem falsa, por meio de aprovação de normas sem mecanismos de implementação, de conselhos que não se instalavam, etc. O objetivo era alcançado na solenidade destinada à divulgação dos atos.

Neste capítulo discutem-se exemplos do que poderia ser visto como atividades empreendedoras sob o enfoque da ação baseada no apoio coletivo. O objeto é um conjunto de políticas ambientais, ou seja, conjunto de objetivos, programas, projetos, ações ou medidas, no âmbito municipal, destinados à preservação ou recuperação do ambiente natural.

As políticas ambientais constituem um campo novo de respostas, pois são dadas em face dos problemas resultantes da chamada “crise ambiental”, ou, além disso, visam à sustentabilidade da vida para as futuras gerações. Os campos tradicionais da administração pública, como as citadas, respondem a necessidades conhecidas do passado e do presente. A inovação nas políticas ambientais não significa apenas propor novos métodos, mas a capacidade de enfrentar obstáculos na adoção de medidas sabidas e não adotadas como, por exemplo, aquelas destinadas a reduzir o adensamento de construções urbanas, responsáveis por aumento de emissão de gás carbônico em razão de engarrafamentos de trânsito,

desperdício de combustível, tempo e outros recursos provocados por esses engarrafamentos, entre outros impactos.

A atuação dos governos municipais no âmbito das políticas ambientais, no Brasil, tem sido objeto de sistematização em alguns trabalhos. GAMA (1999), por exemplo, contempla essa atuação, no Plano de Ação, em várias estratégias, dentre as quais se destacam aqui:

- na estratégia “Fortalecimento da gestão ambiental” e, especificamente, nos projetos dos correspondentes programas a seguir mencionados:
  - Programa “Desenvolvimento institucional”:
    - Melhoria do controle ambiental nas administrações municipais
    - Estímulo ao desenvolvimento da Agenda 21 local para os diversos municípios
    - Criação, reestruturação e fortalecimento de COMDEMAS (Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente)
- na estratégia “Melhoria do meio ambiente natural”;
  - Programa “Ordenamento do uso e ocupação do solo”:
    - Zoneamento do uso e ocupação do solo
    - Controle e disciplinamento da exploração mineral.

Nos tópicos seguintes deste capítulo apresentam-se: as principais formas convencionais de atuação do governo municipal na crise ambiental; uma síntese de pesquisa em andamento; as experiências do Cabo de Santo Agostinho e Camaragibe com a construção da Agenda 21 local; as ações do Cabo de Santo Agostinho relacionadas com a questão do saneamento básico; as inovações de Olinda e Recife, quanto ao uso de instrumentos voltados para mudanças na ocupação do território urbano, seja por meio de leis específicas, seja por ocasião das revisões dos Planos Diretores; e novos métodos adotados por Recife e Igarassu nas áreas de recuperação de rios e de educação ambiental.

## **2. A atuação convencional dos governos locais decorrente da crise ambiental**

A atuação dos governos locais brasileiros na atenuação ou prevenção dos efeitos da crise ambiental remonta aos primeiros esforços do setor público em geral nesse sentido. A história desses esforços é longa, embora seus resultados sejam reconhecidamente insatisfatórios, o que tem levado à mobilização de setores da sociedade com o objetivo de acelerar a conquista de bons resultados. A propósito, ver, por exemplo, VIOLA & LEIS, 1995 (especialmente as páginas 81-85); MENEZES, 1996 (págs. 36-54); e MORANDI & GIL 2001 (págs.70-72).

São várias as formas de atuação do governo municipal no enfrentamento da crise ambiental. Exemplo mais conhecido é o da **fiscalização** destinada a identificar infrações à legislação específica. Nesse sentido, pode-se tomar, a título de exemplo, o caso da Lei Ambiental do Município de Paulista, Pernambuco (de número 3.209, de 10 de novembro de 1993), que dispõe sobre normas e procedimentos relacionados com a defesa do meio ambiente, por meio da fiscalização, da proteção e da preservação, de forma complementar às ações do Estado e da União, no que se refere a:

- a. recursos florestais, recursos hídricos e minerais;
- b. controle da poluição em suas múltiplas formas;
- c. uso e exploração dos recursos bioterapêuticos regionais;
- d. utilização de fontes alternativas de energia não poluente;
- e. flora nativa e produção de espécies em extinção e arborização de logradouros públicos;
- f. áreas legais de caráter ambiental e histórico-cultural, tais como os manguezais, os estuários de rios, canais, riachos, córregos e a orla marítima;
- g. áreas de interesse comum como ruas, praças, parques, áreas verdes de propriedade do município evitando a ocupação ilegal para uso residencial e/ou atividades comerciais, industriais e de prestação de serviços.

Uma atuação comum dos governos municipais da Região Metropolitana do Recife (RMR) relaciona-se com a **defesa civil** voltada para a proteção da população residente nos morros da região. Trata-se de um resultado da crise ambiental na medida em que a ocupação do território, de forma desordenada em virtude do êxodo rural ou de migração de cidades de pequeno e médio porte, expõe a população a risco de morte nas habitações inseguras. Com

efeito, os desmoronamentos decorrem de cortes de barreiras para construção em áreas inadequadas, terminando por provocar erosão e deslizamento do solo, trazendo, muitas vezes, conseqüências fatais para a vida dos moradores.

Um terceiro tipo de atuação comum dos governos municipais consiste na **orientação sobre podas e cortes de árvores e reposição das mesmas e plantio de mudas**, promovendo a reposição ou expansão do verde e estimulando a consciência ambiental.

Após mais de uma década da aprovação da Agenda 21 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, constatam-se mudanças nesses padrões tradicionais de abordagem das questões ambientais pelos governos municipais.

A Agenda 21 de Pernambuco (FÓRUM, 2003) não ressaltou a divisão de tarefas das diferentes esferas governamentais, embora tenha definido, entre os seis eixos temáticos, um (“Cidades sustentáveis”) mais diretamente relacionado com a atuação dos governos locais na preservação e recuperação do meio ambiente. É indispensável mencionar aqui, pelo menos, as estratégias formuladas e as principais diretrizes:

- Estratégia 1: ordenamento territorial das cidades:
  - a. planejar o desenvolvimento das cidades, assegurando a incorporação da dimensão físico-territorial
  - b. promover a revisão e a consolidação dos instrumentos e dispositivos legais, de modo a facilitar sua compreensão e garantir a eficácia de sua aplicação
  - c. dar prioridade à utilização das áreas que disponham de infra-estrutura e de serviços urbanos subutilizados e restringir o adensamento de áreas já saturadas
- Estratégia 2: mudança nos padrões de produção e consumo:
  - a. promover a reciclagem e a coleta seletiva dos resíduos sólidos
  - b. incentivar o reuso da água
  - c. promover a conscientização ambiental
- Estratégia 3: gestão sustentável dos serviços de saneamento:
  - a. melhorar o serviço de abastecimento d’água



- b. melhorar o serviço de esgotamento sanitário
- c. melhorar o serviço de drenagem urbana
- d. melhorar o serviço de limpeza urbana

Nas duas primeiras diretrizes da estratégia 3, encontram-se os desafios maiores, no Brasil, de definição de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo.

Ao se tratar da crise ambiental e da atuação convencional dos governos locais, não se pode deixar de mencionar a **não-atuação** governamental em questão, que é, certamente, o mais significativo dentre os aspectos dessa crise: a contaminação dos solos e das águas decorrentes da falta de tratamento dos resíduos sólidos e dos esgotos sanitários. Os dados do Censo de 2000 relativos à região metropolitana, onde se situam os municípios aqui abordados, são um indicador da gravidade desse aspecto da crise ambiental e exemplo da não-atuação governamental e de apatia da sociedade com relação à necessidade de proteção do ambiente e da saúde (ver tabela 1). VIOLA & LEIS (1995, p. 82) ressaltaram importante aspecto dessa questão quando mencionaram a postura acrítica das nossas entidades ambientalistas na medida em que elas “não pensaram a especificidade da deterioração ambiental brasileira no referente ao tremendo déficit de saneamento básico (essa questão não estava incluída no programa ambientalista do Primeiro Mundo porque tinha sido resolvida previamente)”.

Tabela 1  
Região Metropolitana do Recife (RMR) – Indicadores de algumas fontes de contaminação dos solos e das águas - 2000

<b>Municípios</b>	<b>Saneamento (a)</b>	<b>Lixo (b)</b>
Abreu e Lima	66,8	17,9
Araçoiaba	95,8	43,2
Cabo de Santo Agostinho	61,6	14,6
Camaragibe	80,3	15,8
Igarassu	91,2	22,2
Ipojuca	75,3	30,9
Itamaracá	97,6	64,1
Itapissuma	10,1	7,3
Jaboatão dos Guararapes	59,8	29,0
Moreno	79,2	35,0
Olinda	48,1	13,4
Paulista	32,2	20,2
Recife	43,6	3,9

São Lourenço da Mata	72,1	29,5
----------------------	------	------

Fonte: IBGE, Censo de 2000.

Notas: (a) saneamento: domicílios sem esgotamento ligado à rede geral ou a uma fossa séptica - % do total; (b) lixo: moradores em áreas sem coleta, direta ou indireta - % do total

### **3. Políticas ambientais no âmbito do governo local: uma síntese dos objetivos da pesquisa**

Os exemplos examinados neste capítulo são os coletados em 2004, sobretudo no primeiro semestre, junto aos municípios de Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Olinda e Recife, todos da Região Metropolitana de Recife, do Estado de Pernambuco. Esses Municípios compõem o universo de 20 do mesmo Estado, com mais de 60.000 habitantes, no Censo de 2000, objeto de pesquisa específica em andamento no NUPESP<sup>2</sup>.

O objetivo geral dessa pesquisa em andamento é caracterizar os programas, voltados para a proteção do ambiente natural, dos governos dos principais municípios de Pernambuco, com vistas a aumentar a efetividade do governo local na busca do desenvolvimento sustentável.

São objetivos específicos da pesquisa:

- a) identificar os padrões de atuação dos governos municipais com relação aos efeitos da ocupação do espaço urbano sobre o ambiente natural;
- b) contribuir para o diagnóstico dos impactos ambientais nas cidades e das principais causas da degradação ambiental urbana;
- c) contribuir para a formulação de políticas públicas no sentido de se evitar danos ao ambiente e às pessoas, bem como para a avaliação das estratégias de preservação e recuperação do ambiente urbano;
- d) permitir o estabelecimento de critérios para uma correta gestão das relações entre os equipamentos urbanos, a população e os recursos naturais.

<sup>2</sup> Trata-se de projeto de pesquisa do Núcleo de Pesquisas em Economia do Setor Público (NUPESP), que conta com o apoio do CNPq (recursos do Edital Universal 01/2002): “Políticas públicas municipais relacionadas com a melhoria do ambiente urbano no Estado de Pernambuco: limitações e possibilidades”.

O levantamento compreendeu uma entrevista estruturada e a coleta de documentos e informações relativas às políticas, mesmo que ainda em fase de diagnóstico ou simples intenção de iniciar a implementação delas. Os documentos relativos ao Plano Plurianual de Ações – 2002-05, ao Orçamento Anual – 2004, ao Plano Diretor e à Agenda 21, entre outros, foram objeto de exames com vistas a identificar os principais programas e suas características. A informação sobre o andamento dos programas não é precisa, dada a diversidade deles e a distribuição de atividades entre as secretarias dos governos municipais.

Os seguintes tópicos, relativos aos principais temas presentes na discussão sobre a crise ambiental, foram objeto de abordagem junto às prefeituras:

1. o estágio da construção e a participação do governo municipal na elaboração da Agenda 21 local;
2. os programas de destaque, em execução pelo governo municipal, voltados para a preservação ou recuperação do ambiente natural do município;
3. os aspectos da **crise ambiental** que estão presentes no município, tais como<sup>3</sup>:
  - a. devastação das matas;
  - b. contaminação da água;
  - c. contaminação das costas e marés;
  - d. sobreexploração de mantos aquíferos;
  - e. erosão de solos;
  - f. desertificação;
  - g. perda da diversidade agrícola;
4. as medidas, ações ou projetos da administração municipal, em execução ou a executar, relacionados com os problemas acima, visando a eliminá-los ou a diminuí-los;
5. existência de coleta seletiva de resíduos sólidos no Município e disponibilidade de registro sobre essa coleta, por tipo, nos últimos três anos;
6. a experiência da Prefeitura com a delimitação de espaços do município para proteção ambiental;
7. o programa de educação ambiental do município;
8. as ações do governo municipal voltadas para o zoneamento do território municipal (Lei de Uso e Ocupação do Solo, por exemplo) com vistas a reduzir os impactos da atividade humana sobre o ambiente natural;

---

<sup>3</sup> Lista extraída por FOLADORI (2001, p. 102-03) de P. Moguel e V. M. Toledo, *Ecologia política*, 1990.

9. existência ou não de áreas do território municipal sem utilização definida em lei e sua proporção no total;
10. existência, composição e funcionamento, ou não, de Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Nos tópicos 5 e seguintes, são apresentados alguns resultados selecionados a partir dos levantamentos feitos.

#### ***4. A Região Metropolitana do Recife (RMR) e os municípios com experiências examinadas: breve caracterização<sup>4</sup>***

A **Região Metropolitana do Recife (RMR)** constitui um espaço estratégico, tanto por sua localização privilegiada frente aos demais países, quanto pela sua centralidade em relação aos principais núcleos do Nordeste. Ocupando uma área de 2.766 km<sup>2</sup> que corresponde a 2,8% da área de Pernambuco, possui 117 km de costa. Segundo dados do Censo de 2000, viviam na RMR 3.339.616 habitantes, correspondentes a 42,2% da população do Estado. O IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que é sintetizado pelos índices de longevidade, renda e educação da população, mostra-se bastante variável nesta região, com índices que vão de 0,637 a 0,799. Nenhum dos 14 municípios da região se encontra com um alto desenvolvimento (IDHM > 0,8). Entre os anos de 1991 e 2000, os IDHMs dos 14 municípios apresentaram aumentos de 7,7 a 24,2%.

Uma das características da economia pernambucana é a forte concentração espacial de sua produção. A RMR polariza fluxos econômicos, dentre os quais predominam os do setor de serviços. Nela se encontra, também, a maior parte da indústria de transformação de Pernambuco. O último censo industrial do IBGE, datado de 1985, constatou que 70% do valor de transformação industrial do Estado e quase 60% do pessoal ocupado nessa atividade estavam na RMR. A partir de indicadores diversos, tem-se uma noção do peso que representa a Região Metropolitana do Recife para o Estado e a importância de estudar cada um dos municípios que a compõem, em particular.

---

<sup>4</sup> Material extraído do relatório de pesquisa do NUPESP: “Governos Municipais na Região Metropolitana do Recife (RMR): Papéis e Desempenho”, Recife, dezembro de 2003, disponível em <http://ivovpedrosa.sites.uol.com.br>.

**Cabo de Santo Agostinho** (latitude da sede: 08° graus 17' 15''; longitude da sede: 35 graus 02' 00''). Foi fundado em 1811. É um município de 445 km<sup>2</sup> de área que dista da capital 33,6 km e apresenta altitude da sede de 29m. Consiste em um importante pólo industrial do Estado. A sua população cresce anualmente a uma taxa de 2,08% e em 2000 atingiu 152.977 habitantes. Apresenta densidade demográfica de 343,77 habitantes por km<sup>2</sup>. A taxa de urbanização é 87,91%, possuindo aproximadamente 12% de população rural. A taxa de alfabetização é de 76,64% da população. As atrações turísticas principais são suas praias, valendo destacar Gaibu e Calhetas.

**Camaragibe** (latitude da sede: 08 graus 01' 18''; longitude da sede: 34 graus 58' 52''). É uma cidade próxima da capital, com todos os habitantes do município residindo na área urbana, a exemplo de Recife e Olinda. Sua taxa de crescimento da população é de 3,73% ao ano. A densidade demográfica é de 2.522 hab/km<sup>2</sup>. Sua história de autonomia administrativa é recente, tendo sido um município criado no início dos anos 80 (foi desmembrado de São Lourenço da Mata em 1982). Sua taxa de analfabetismo é de 17,79% da população. Mais de 10% da sua população entre 15 e 44 anos de idade é composta por migrantes e mais de 90% dos habitantes com mais de 4 anos de idade são migrantes oriundos do próprio Estado, evidenciando sua característica de área resultante da forte influência da metrópole.

**Igarassu** (latitude da sede: 07 graus 50' 00''; longitude da sede: 34 graus 54' 30''). Foi fundada em 1893, embora seu povoamento tenha iniciado com a colonização, chegando a possuir uma das igrejas mais antigas do Brasil. Possui 300 km<sup>2</sup> de área, apresenta 19m de altitude de sede e dista 32 km de Recife. 23% da sua população se encontram na área rural. Possui uma taxa de alfabetização de 77,15% da população. Sua densidade demográfica é de 274 hab/km<sup>2</sup>. Com uma taxa de crescimento da população de 2,91% anualmente, atingiu 82.277 habitantes em 2000. A esperança de vida ao nascer é de 61 anos.

**Olinda** (latitude da sede: 08 graus 01' 42''; longitude da sede: 34 graus 51' 42''). É uma cidade, cujo centro histórico é patrimônio cultural da humanidade, rica em história e beleza natural, com o seu mais alto relevo à beira mar no distrito sede (16m de altitude). É tradicionalmente conhecida como uma cidade-dormitório, em razão de sua pequena base econômica. O produto por habitante, em 1999, das atividades sujeitas ao ICMS, foi apenas um pouco maior que o de Camaragibe, município também de pequena atividade econômica: R\$ 476, equivalente a menos de um quinto do de Recife. Possui enorme densidade demográfica (8.991 hab/km<sup>2</sup>) em sua pequena área (41 km<sup>2</sup>). Sua taxa de alfabetização é de 87,38% da

população. Por conta de sua imensa riqueza em monumentos históricos e tradições artísticas sobretudo relacionados, neste último caso, com o folclore carnavalesco, desfruta de grande prestígio turístico.

**Recife** (latitude da sede: 08 graus 01' 42''; longitude da sede: 34 graus 51' 42''). É a capital do Estado, metrópole regional de quase 1,5 milhões de habitantes, com larga tradição histórica iniciada nos primeiros anos da colonização no início do século XVI. Possui uma economia diversificada, com exceção do setor agrícola, por ter pequena extensão territorial (218 km<sup>2</sup>). É uma economia baseada no terciário, com crescente participação do mesmo no produto interno, uma característica do Estado como um todo. Essa vocação para o terciário está relacionada ao fato de, por um lado, sediar órgãos federais e regionais, universidades e centros de pesquisa e, por outro lado, constituir-se em pólo turístico a partir de suas atrações como cidade litorânea e um rico acervo de monumentos históricos e tradições artísticas e folclóricas. Sua população vem crescendo a uma taxa anual de 1,38% e ocupando densamente o espaço (6.523 hab/km<sup>2</sup>). A cidade é um centro regional de uma região muito pobre e, como tal, vem sendo ocupada crescentemente por favelas, em decorrência do grau de pobreza da maioria da sua população.

## ***5. As experiências do Cabo de Santo Agostinho e de Camaragibe com a construção da Agenda 21 local***

### **Cabo**

A Agenda 21 do Município do Cabo resultou do esforço de um Fórum, inicialmente composto pelo governo municipal e pelas principais entidades da sociedade civil organizada daquele município: Centro das Mulheres do Cabo, Centro de Saúde Popular Raízes da Terra, Colônia de Pescadores Z8 do Cabo e Movimento de Moradores Vila Claudete.

O Fórum original foi ampliado, tendo sido incluídas outras organizações e, em dezembro de 2003, o documento com os resultados das discussões foi divulgado<sup>5</sup>. Ele relata o processo de construção da Agenda, consistindo em: oficinas de concepção, de capacitação, de mobilização, de avaliação e de socialização do diagnóstico participativo; reuniões de conselhos setoriais, da Comissão Pró-Agenda 21 e de membros do Fórum com representantes das indústrias locais.

---

<sup>5</sup> Agenda 21; Cabo de Santo Agostinho. Cabo de Santo Agostinho, dezembro de 2003. 56p.

O plano de ação compõe-se de cinco dimensões:

- Conservação e gerenciamento dos recursos naturais;
- Desenvolvimento social, econômico e cultural;
- Ambiente urbano sustentável;
- Conservação e gerenciamento do patrimônio histórico, cultural e ambiental; e
- Fortalecimento das instituições locais.

Para cada dimensão, foram definidos os objetivos e as ações correspondentes, bem como registradas as ações em andamento. O Plano de Ação reúne os projetos, seus objetivos, os resultados esperados e os prováveis parceiros.

## **Camaragibe**

A Agenda 21 de Camaragibe é regional, constituindo, com mais seis municípios, a Agenda 21 da Região de Aldeia (Abreu e Lima, Araçoiaba, Paudalho, São Lourenço, Paulista e Recife; nos dois últimos casos, apenas porções desses municípios). Fica clara, no entanto, a maior ênfase dada ao projeto por Camaragibe, o município coordenador da Agenda e com grande experiência em administração participativa<sup>6</sup>. O processo de construção da Agenda passou por uma primeira etapa da construção do diagnóstico ambiental<sup>7</sup> e, em seguida, houve a mobilização da sociedade a partir do diagnóstico (texto base). Em 2003 houve um seminário regional e em 2004 foi concluída uma primeira versão do plano de ação<sup>8</sup>. O diagnóstico foi transformado numa cartilha de divulgação e houve uma etapa destinada a massificar a informação, preparando os grupos para as discussões que viriam a seguir.

O objetivo central da Agenda é “construir coletivamente, governo e sociedade, o desenvolvimento sustentável da Região de Aldeia valorizando suas potencialidades, com responsabilidade social com o futuro das próximas gerações”. Os objetivos específicos dessa Agenda são:

- reduzir as desigualdades sociais;
- promover o desenvolvimento integrado econômico e cultural da Região;

---

<sup>6</sup> TEIXEIRA, Marco Antônio C. *Ampliando a Participação na Gestão*. Instituto Polis (Dicas – Governo e Sociedade, nº 174). Disponível na Internet: [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br). [Capturado em 27.02.2004].

<sup>7</sup> Pré-Diagnóstico para a Região de Aldeia – Perfil dos Municípios e da Região (Versão preliminar para discussão). Recife, 05 de Maio de 2002.

<sup>8</sup> Agenda 21 – Região de Aldeia – Plano de Ação – Relatório final. Camaragibe, janeiro de 2004.

- proteger e valorizar o patrimônio natural e construído;
- transformar a Região num lugar bom de se viver;
- criar e reforçar uma identidade regional;
- estabelecer relações de parceria com a natureza e entre a sociedade e o governo fortalecendo o exercício de direitos e assumindo compromissos e o pleno exercício da cidadania.

A estratégia de ação está estruturada em seis eixos:

- Sustentabilidade Econômica;
- Sustentabilidade Social;
- Sustentabilidade Ecológica;
- Sustentabilidade Espacial;
- Sustentabilidade Cultural; e
- Gestão Sustentável da Região.

Foram definidos os resultados esperados e os respectivos indicadores de acompanhamento.

## ***6. A experiência do Cabo de Santo Agostinho com a construção de uma Rede de Defesa Ambiental***

O governo municipal do Cabo de Santo Agostinho desenvolveu uma estratégia de apoiar a mobilização de recursos públicos e privados, financeiros e outros, de todo o município, com vistas ao avanço na dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável. Assim, participa, juntamente com empresas e outras entidades da sociedade, de organização civil, sem fins lucrativos, denominada Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, criada em dezembro de 2003.

A Rede tem como objetivo “criar um espaço de informações, articulação institucional e de mobilização social entre empresas, organizações da sociedade civil e órgãos públicos



afins” com vistas a “contribuir para o controle ambiental mais eficiente no Município”<sup>9</sup>. A experiência resultou de um Projeto Demonstrativo apoiado pelo Projeto Gestão Ambiental Urbana (ProGAU), esforço de cooperação técnica Brasil<sup>10</sup> / Alemanha (GTZ) (PFEIFFER, 2004).

Aos seis meses de existência, a Rede já contava, no seu quadro de sócios, com 11 empresas, várias de grande porte, quatro entidades da sociedade civil e 37 pessoas. São três as categorias de “sócios defensores” empresas: ouro, prata e bronze, com mensalidades, respectivamente, de R\$ 1.300,00, R\$ 780,00 e R\$ 260,00.

O elenco de instrumentos de articulação institucional e mobilização social é amplo, merecendo serem citados:

- os “Núcleos Comunitários de Defesa do Meio Ambiente”, com o objetivo de fortalecer a participação cidadã nas questões ambientais;
- os “Workshops Meio Ambiente & Responsabilidade Empresarial”, destinados a promover a interação das empresas locais quanto às questões ambientais;
- o “Balcão de Informações Ambientais”, um serviço voltado para a gestão de informações e integração de profissionais de instituições públicas e privadas para fortalecer a cooperação institucional; visa a disponibilizar catálogo contendo informações relevantes sobre ações de proteção e conservação ambiental desenvolvidas no âmbito do município e de profissionais das organizações locais que trabalham com as questões ambientais;
- a “Rede de Resíduos”, destinada a estabelecer no município a bolsa de resíduos industriais para atender as necessidades das indústrias locais instaladas nos pólos do Cabo e de Suape, no tocante ao gerenciamento dos seus resíduos.

A constituição da Rede de Defesa Ambiental apresenta, como destaque em termos de inovação, a capacidade atribuída à população local de usufruir de recursos disponíveis no município – especialmente o conhecimento de especialistas, atuantes nas empresas locais, e que passam a atuar em instrumentos da Rede – que, na ausência desta estariam atuando

---

<sup>9</sup> “Síntese do Plano de Negócios: Rede de Defesa Ambiental”, documento cedido por André Paulo de Barros, gerente da Unidade Gerencial da Rede, em entrevista realizada no dia 29 de setembro de 2004.

<sup>10</sup> Ministério do Meio Ambiente, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente (ANAMMA), Caixa Econômica Federal, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e Universidade Livre do Meio Ambiente (UNILIVRE).

apenas no âmbito das empresas, embora os benefícios de suas ações pudessem extrapolar os marcos da contabilidade do lucro empresarial.

## ***7. As ações do Cabo de Santo Agostinho relacionadas com a questão do saneamento básico***

O Município do Cabo de Santo Agostinho entendeu ser o saneamento uma necessidade prioritária, mas, ao mesmo tempo, reconheceu a limitação de recursos para execução dos projetos dessa área. Por outro lado, o marco regulatório, quanto ao papel do município, das outras esferas de governo e do setor privado, continua em discussão, colocando obstáculos na realização de investimentos. A expectativa do governo do município é de que o papel do setor privado será pequeno, citando, inclusive, a experiência de Petrolina, onde o edital de privatização do setor não atraiu interessados. Por isso, o governo municipal decidiu investir na elaboração de plano diretor de saneamento e de projetos executivos, que servirão no processo de captação de recursos.

Com recursos do Comitê de Bacia do Pirapama e do governo inglês, via Agência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente - CPRH, conseguiu fazer 50% do plano diretor de esgoto do Município e o projeto executivo de uma comunidade de cerca de 9.000 habitantes. Com recursos do Município, foi complementado o plano diretor da cidade e feitos, também, 40% de projetos executivos correspondentes.

## ***8. As inovações de Olinda e Recife, quanto ao uso de instrumentos voltados para mudanças na ocupação do território urbano***

Os exemplos abordados neste tópico buscam responder à seguinte questão: em que medida os instrumentos de política urbana podem contribuir para a recuperação e preservação do ambiente natural?

### **Olinda**

No ano de 2004 o Poder Executivo municipal concluiu e encaminhou ao Legislativo projeto de lei complementar visando a aprovar o Plano Diretor do município<sup>11</sup>. Uma síntese

---

<sup>11</sup> A elaboração do Plano, de responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Transporte e Meio Ambiente, da Prefeitura, contou com a colaboração técnica da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e com o apoio

da política urbana encontra-se na pág. 71: “... adota-se o entendimento de política de desenvolvimento urbano como a visão integrada das dimensões ambientais, econômicas, culturais e sociais, objetivada nas relações de complementaridade entre o urbano e o rural, o metropolitano e o municipal, o ambiente natural e o construído, a permanência do patrimônio histórico e os novos modos de vida. A prática dessa política está fundamentada na gestão democrática compartilhada, onde os atores e instituições têm deveres e estabelecem consensos em torno de objetivos claros e bem definidos”. E ainda: “a política urbana será entendida como um conjunto ordenado de princípios, *objetivos, diretrizes e instrumentos* de ação do poder público contribuindo para o pleno desenvolvimento municipal” (p.83).

A gestão democrática compartilhada concretizou-se, na fase de elaboração da proposta para o Legislativo, na realização de duas oficinas com 78 e 197 representantes de entidades das três esferas de governo, de organizações não governamentais, de organizações comunitárias, de entidades de ensino e de empresas.

Merecem destaque aqui algumas inovações significativas para o futuro da qualidade ambiental do município e, sem dúvida, de regiões vizinhas. Elas dizem respeito aos instrumentos de indução e controle do desenvolvimento urbano, capazes de contribuir para a reorientação do desenvolvimento da cidade por meio de alteração do dinamismo imobiliário e da conseqüente minimização de problemas e maximização de possibilidades.

Alguns instrumentos estavam previstos no Plano Diretor de 1997, mas necessitaram ajustes diante de sua não-aplicação. Os instrumentos de indução e controle merecedores de destaque são:

- a edificação ou utilização compulsórias; esta última será aplicada no Sítio Histórico visando a facilitar a intervenção do poder público na manutenção do patrimônio cultural;
- o IPTU progressivo no tempo;
- a desapropriação com títulos da dívida pública;
- a transferência do direito de contruir, nas situações em que, por exemplo, o imóvel objeto de transferência seja necessário para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, ou com objetivo de preservação,

quando o imóvel for considerado de interesse histórico, cultural, ambiental, paisagístico ou social;

- o direito de preempção, ou seja, o direito de preferência para a administração municipal adquirir imóvel posto à venda em áreas de proteção ao patrimônio cultural e ambiental, indicadas no Plano Diretor, tais como: o Sítio Histórico Carmo-Varadouro, o Sítio Histórico Santa Tereza, o Parque Fragoso, a Mata do Ronca e o Istmo de Olinda;
- outorga onerosa do direito de construir nos bairros de Casa Caiada e Sítio Novo; o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado (a relação entre a área edificável e a área do terreno), mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário; lei específica definirá as condições de aplicação dos recursos obtidos.

## **Recife**

### **A “Lei dos doze bairros”**

Medida de significado ambiental no longo prazo foi a aprovação da chamada “Lei dos Doze Bairros” (Lei nº 16.719/2001, que “cria a Área de Reestruturação Urbana - ARU, composta pelos bairros Derby, Espinheiro, Graças, Aflitos, Jaqueira, Parnamirim, Santana, Casa Forte, Poço da Panela, Monteiro, Apipucos e parte do bairro Tamarineira, estabelece as condições de uso e ocupação do solo nessa área”).

A Área de Reestruturação Urbana tem como objetivos, entre outros:

a) condicionar o uso e a ocupação do solo à oferta de infra-estrutura instalada, à tipologia arquitetônica e à paisagem urbana existentes; e

b) definir e proteger áreas que serão objeto de tratamento especial em função das condições ambientais, do valor paisagístico, histórico e cultural e da condição socioeconômica de seus habitantes.

A definição das características dos principais setores compreendidos (especificados nos anexos da Lei) mostra o significado das transformações buscadas:

- a) o Setor de Reestruturação Urbana 1 (SRU1) é uma área com adensamento de construções, predominantemente com edifícios de apartamentos e com as principais vias saturadas em termos de fluxo, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de

contribuir para um melhor equilíbrio entre a área construída e a oferta de infraestrutura viária;

- b) o Setor de Reestruturação Urbana 2 (SRU2) é uma área que apresenta um acelerado processo de transformação no que se refere ao uso e à ocupação do solo, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de evitar um desequilíbrio entre área construída e oferta de infraestrutura;
- c) o Setor de Reestruturação Urbana 3 (SRU3) é uma área que margeia o Rio Capibaribe com predominância de casas, requerendo parâmetros urbanísticos capazes de conservar elementos de sua paisagem natural.

A grande densidade de construções do Setor 1, agravada pela limitação das vias e crescimento da frota de veículos circulantes, responde pela perda da qualidade do ar com o aumento da emissão dos gases poluentes. A pressão sobre a infraestrutura de um crescimento acelerado das construções motivou o estabelecimento de restrições no Setor 2. E, por último, o destaque do Setor 3, que margeia o rio Capibaribe e alcança reservas de vegetação em Apipucos, está na preservação da paisagem natural.

A Lei estabelece restrições ao uso do solo com a redefinição de parâmetros de construção em relação às características das vias, destacando-se o gabarito das edificações, fixado em, no máximo, 60 metros. Desse modo, constitui um processo de intervenção na dinâmica de áreas da cidade

## ***9. As inovações de Recife quanto à recuperação do Rio Capibaribe e de Igarassu, do Rio São Domingos***

### **Recife e o Rio Capibaribe**

Com o “projeto de limpeza do rio Capibaribe e canais navegáveis”, iniciado no dia 1º de março de 2003, o Rio Capibaribe ganhou um serviço de limpeza que utiliza dois barcos coletores de lixo, cada um medindo cinco metros de comprimento por três de largura, equipados com pás e basculantes que levam os resíduos ao convés (ver figura). Cada embarcação coleta mensalmente cerca de 4,5 toneladas de resíduos.

A recuperação de margens do Rio Capibaribe compreende a execução de projetos (em situações diversas de andamento: em execução, com projetos executivos aprovados e aguardando repasses de recursos ou com projetos sob análise pelo órgão financiador)

destinados a transferir famílias residentes nas margens do Rio para conjuntos habitacionais construídos em local adequado, que disponham de equipamentos comunitários. São os casos das comunidades Arlindo Gouveia, José Holanda e Abençoada por Deus.

## Igarassu e o Rio São Domingos

O São Domingos é o rio mais importante de Igarassu, apesar de apenas seus 10km de extensão; representa meio de sobrevivência para a população ribeirinha. Como tantos outros do Estado, chegou a ser considerado altamente poluído pela Companhia Pernambucana de Meio Ambiente (CPRH).



Em março de 2000, a Prefeitura de Igarassu lançou o “Projeto Vida ao Rio São Domingos”<sup>12</sup>, cujo objetivo principal, de “revitalizar e recuperar o rio”, foi associado a vários objetivos específicos, dentre os quais se deve destacar o de sensibilizar a comunidade sobre as questões ambientais e, em especial, os proprietários das indústrias próximas ao rio, por meio de campanhas, palestras e capacitações. Mencionem-se, ainda, os objetivos de estimular o processo de reflorestamento e de limpeza do manguezal, bem como de canalizar os esgotos domésticos para fossas sépticas.

A implementação do projeto estimulou a participação da comunidade, especialmente estudantes, nas atividades de limpeza e reflorestamento do manguezal.

---

<sup>12</sup> Prefeitura Municipal de Igarassu. *Projeto Vida ao Rio São Domingos*. Igarassu, 2004.

## **10. Experiências inovadoras de Educação Ambiental em Recife e Igarassu**

### **Recife**

#### **“Pólo de Educação Ambiental Jardim Botânico do Recife”**

A Prefeitura do Recife instituiu o Pólo de Educação Ambiental Jardim Botânico do Recife, onde são desenvolvidas ações de conscientização e sensibilização que promovam mudanças de atitude acerca das questões ambientais, visando à garantia do usufruto dos recursos naturais às gerações futuras<sup>13</sup>. No Jardim, de responsabilidade da Prefeitura da Cidade desde 1960, é mantido um fórum permanente que recebe mensalmente cerca de 500 estudantes das escolas municipais, em que se aborda a chamada “agenda verde”, a da conservação<sup>14</sup>.

#### **“Escola Ambiental Águas do Capibaribe”**

O projeto Barco Escola, ou Escola Ambiental Águas do Capibaribe<sup>15</sup>, vem possibilitando maior aproximação das crianças e jovens, bem como dos professores, com a realidade do Rio Capibaribe (ver figura). Com esse projeto, segundo a Prefeitura, ela “assumiu o compromisso de ampliar os espaços pedagógicos de educação ambiental, propiciando a compreensão da importância das águas e uma nova leitura de sua biodiversidade”.

---

<sup>13</sup> Prefeitura do Recife. *Gestão ambiental*. Disponível em [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br). [Capturado em 12.04.04].

<sup>14</sup> Convencionou-se chamar “agenda verde” aquela que reúne questões referentes à vegetação, reservando-se as expressões “agenda azul” e “agenda marrom”, respectivamente, para as questões relativas à água e ao lixo.

<sup>15</sup> Prefeitura do Recife. *Escola Ambiental Águas do Capibaribe*. Disponível em <http://www.recife.pe.gov.br/especiais/barcoescola>. [Capturado em 23.12.04].



Os objetivos do projeto mostram muito bem o significado da experiência:

- “conhecer e estudar as águas da cidade como elementos importantes da nossa história e cultura, como um processo contínuo de interação socioambiental, (re)descobrimo o seu papel nos diversos modos de vida de seus habitantes;
- compreender as relações sociais e ecológicas humanas, num contexto interativo e transformador da realidade socioambiental;
- assegurar um espaço pedagógico de convivência com o meio ambiente fundamentado numa perspectiva de Educação Ambiental e de sustentabilidade”.

## Igarassu

### Projeto “Educação Ambiental Desperta Morro”

O projeto “Educação Ambiental Desperta Morro”<sup>16</sup> buscou atingir 5.000 famílias ocupantes de área de risco, com o objetivo de, por meio da educação ambiental, visando à mudança de seus hábitos, proporcionar-lhes condições adequadas e seguras. Especificamente, constituíram objetivos do projeto, entre outros: prover meios e conhecimentos que viessem

<sup>16</sup> Prefeitura Municipal de Igarassu. *Educação Ambiental Desperta Morro*. Igarassu, 2002.



garantir a permanência no morro, com o desenvolvimento de ações de prevenção e controle da possibilidade de acidentes nas áreas de risco.

O projeto procurou levantar os determinantes dos riscos. A população envolvida ocupa as áreas de morro, alagados, etc. de forma inadequada e indisciplinada. Os principais resultados desse processo foram registrados, de modo a serem considerados nas atividades de educação ambiental, podendo-se mencionar, entre outros:

- renovação da vegetação natural;
- corte de barreiras para criar terreno para os acessos e as casas;
- acessos com redes viárias irregulares;
- ausência de calhas, biqueiras e impermeabilização no entorno da casa;
- ausência de canaletas para a drenagem das águas;
- lixo jogado nas canaletas e taludes, obstruindo a drenagem.

A metodologia do projeto consistiu em envolver o público alvo em oficinas, palestras, encontros, seminários, etc., de modo a incentivar a sua participação nas ações programadas, destinadas a manter as obras executadas.

### **Projeto “Agenda Ambiental na Administração Pública (A<sub>3</sub>P)”**

Um outro projeto desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Igarassu relacionado com educação ambiental, se por um lado focaliza um público mais restrito – os servidores municipais -, por outro, amplia-se em termos de objetivo, pois promove economia de recursos públicos. Trata-se da Agenda Ambiental na Administração Pública (A<sub>3</sub>P)<sup>17</sup>, um projeto que consiste numa campanha educativa visando a alertar o servidor público municipal quanto à questão ambiental.

O projeto parte do conceito de gestão ambiental “como um conjunto de atividades que visa a utilização adequada dos recursos ambientais, onde são observados os limites de sua exploração”. Ele transpõe os limites da conscientização ambiental e busca “o combate ao desperdício no local de trabalho”, apontando como objetivos específicos “despertar a responsabilidade do servidor público, no que se refere ao uso correto e racional dos bens e serviços da administração pública”. Propõe aos gestores a monitoração dos gastos com água e energia e a demonstração dos resultados da economia realizada.

---

<sup>17</sup> Prefeitura Municipal de Igarassu. *Agenda Ambiental na Administração Pública - A<sub>3</sub>P*. Igarassu, 2004.

## **11. Considerações finais**

Este capítulo buscou reunir experiências inovadoras na administração pública de alguns municípios componentes da Região Metropolitana do Recife (RMR). O objetivo é contribuir para a identificação de caminhos capazes de ampliar os esforços da sociedade no sentido de estancar e reverter os efeitos causados por ela mesma sobre o ambiente natural, patrimônio a ser usufruído por esta e pelas gerações futuras.

Examinou-se, inicialmente, a idéia de empreendedorismo, associada, durante quase todo o tempo desde seu surgimento, às atividades lucrativas. É preciso estendê-la aos setores público e ao não lucrativo e não governamental, em especial visando às transformações exigidas pelas relações da humanidade com o ambiente natural, em prejuízo deste. Nesse sentido, foram escolhidos exemplos de atuação dos governos municipais da RMR em que se identificou comportamento inovador, caracterizado como próprio de atuação empreendedora da gestão pública municipal.

## **12. Agradecimentos**

O autor agradece às seguintes instituições o apoio recebido para a execução da pesquisa: Universidade de Pernambuco (UPE), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Prefeituras dos municípios do Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Olinda e Recife. Agradece, especialmente, aos seguintes técnicos dessas Prefeituras pela disponibilidade em atender o pesquisador e fornecer informações: do Cabo de Santo Agostinho: Rodolfo Aureliano, Secretário de Meio Ambiente e Saneamento, e André Paulo de Barros, Gerente da Rede de Defesa Ambiental; de Camaragibe: Zelândia Marques, da Coordenadoria de Meio Ambiente; de Igarassu, Terezinha Mousinho Guedes, Secretária de Planejamento, Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, e Maria do Carmo Carvalho, Gerente de Meio Ambiente; de Olinda: Tamar Azevedo, Diretora de Planejamento, e Lúcia Oliveira, Diretora de Meio Ambiente; de Recife: Mauro Buarque, Diretor do Meio Ambiente.

## **13. Referências**

- DRUCKER, Peter F. *Inovação e Espírito Empreendedor (entrepreneurship)*; práticas e princípios, 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.
- FÓRUM ESTADUAL DA AGENDA 21 DE PERNAMBUCO. *Agenda 21 do Estado de Pernambuco*. Recife: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, 2003.
- GAMA, Ana Maria de F. (org.). *Agenda 21 – Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Pirapama*. CPRH/DFID, 1999. 92p. Disponível na Internet em:

[http://www.redeambiental.org/biblioteca\\_virtual/agenda\\_21\\_bacia\\_do\\_rio\\_pirapama\\_cp\\_rh.pdf](http://www.redeambiental.org/biblioteca_virtual/agenda_21_bacia_do_rio_pirapama_cp_rh.pdf). [Capturado em 16 de dezembro de 2004].

- LEITE, Emanuel F. *O Fenômeno do Empreendedorismo; criando riquezas*. 3ª ed. revista e ampliada. Recife: Bagaço, 2002.
- MENEZES, Claudino L. *Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; a experiência de Curitiba*. 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- MORANDI, Sonia; GIL, Izabel C. *Tecnologia e Ambiente*. 2ª ed. rev. São Paulo: Copidart, 2001.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 3ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- PFEIFFER, Peter. *Gerenciamento de Projetos de Desenvolvimento Local*. Disponível na Internet em: [www.pmir.org/Documentos/SeminarioPMIRS2003/ProGAU-PMIRS-PeterPfeiffer.pdf](http://www.pmir.org/Documentos/SeminarioPMIRS2003/ProGAU-PMIRS-PeterPfeiffer.pdf). [Capturado em 30 de novembro de 2004].
- PREFEITURA DE OLINDA; FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE – FADE. *Relatório Final do Plano Diretor – 2004*.
- PREFEITURA DO RECIFE. *Gestão ambiental*. Disponível em [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br). [Capturado em 12.04.04].
- PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARASSU. *Projeto Vida ao Rio São Domingos*. Igarassu, 2004.
- . *Educação Ambiental Desperta Morro*. Igarassu, 2002.
- . *Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P*. Igarassu, 2004.
- RECIFE. Lei nº 16.719, de 30 de novembro de 2001. Diário Oficial do dia 01/12/01; edição nº 143.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico; uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. *A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o*

desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel J.; VIEIRA, Paulo F. (orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995.