

POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL E PARTICIPAÇÃO NAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DA CIDADE DO RECIFE¹

Ronaldo Campos²

RESUMO: A discussão político-ambiental, face a Agenda 21 local, perpassa pelo entendimento de que medidas de sustentabilidade urbana aumentam as possibilidades de influência nas decisões de governos locais, mais participação para o cidadão através de sua representação local, gestão descentralizada, melhoria geral na forma de vida da população e proteção do meio ambiente, sinalizando desenvolvimento sócio-político no processo de governança municipal. Método: A análise teórica, de observação direta e quantitativa mostra como questões de gestão e política pública urbana – instrumentos de descentralização, participação e proteção ambiental – podem contribuir para o avanço da política ambiental local e subsidiar propostas de desenvolvimento sustentável para a cidade e região. Resultados: A introdução de novas relações no campo da política ambiental e da participação a partir dos instrumentos urbanísticos e com práticas de governança, indicam e formam bases sustentáveis para o aumento da qualidade de vida e proteção ambiental na cidade. Originalidade: É um exemplo para programas integrados sócio-ambientais regionais que objetivam proteção dos espaços ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: sustentabilidade, governança, agenda21.

LOCAL ENVIRONMENT POLICY AND PARTICIPATION IN THE SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST IN RECIFE CITY

SUMMARY: The political-environment discussion, face to local Agenda 21, crosses the understanding that urban sustainability steps increase the possibilities of influences over local government decisions, more citizen participation through its local representation, decentralized management, general improvements in populations's way of life, and environmental protection, pointing to sociopolitical development in the process of municipal governance. Methods: Theoretical analysis, of direct and quantitative observation, shows how management and public urban policy issues – decentralization instruments, participation and environmental protection - can contribute to the progress of local environment policy and subsidize sustainable development proposals for the city and region. Findings: The introduction of new relations in environment policy area and participation, from urbanistic instruments and governance practices, indicates and forms sustainability basis for the increase of life quality and environmental protection in the city. **Originality:** It is an example for integrated regional socio-environmental programs that aims to the protection of environmental spaces.

KEYWORDS: sustainability, governance, agenda 21.

INTRODUÇÃO

O artigo apresentado discute a prática e a fundamentação teórica da política ambiental local com descentralização e participação no planejamento urbano público. Vários estudos na

¹ Este trabalho é original, inédito e não foi submetido e nem está sendo avaliado para publicação por nenhuma revista ou evento, ele foi escrito para ser apresentado no SENAMA 2010.

² Doutor, Cientista Político, Prof. Adjunto, CCS, Campus Tocantinópolis, UFT, Tocantinópolis, TO, camposbr@hotmail.com.

Europa, nos USA e na América Latina têm abordado a importância da política ambiental local com sustentabilidade, descentralização e com participação ou engajamento dos cidadãos no processo de gestão dos municípios e em todos os níveis hierárquicos, revelando assim ser fundamental para o planejamento e desenvolvimento urbano sustentável o modelo da Agenda 21 (ICLEI, s/d; BANCO MUNDIAL, 2003).

Alguns autores observam o planejamento urbano como um complemento estrutural para o processo de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2003). É importante refletir, até que ponto os programas de desenvolvimento com práticas de política ambiental e medidas direcionadas à descentralização e participação, são instrumentos sustentáveis para o planejamento urbano e ajudam nas dificuldades de implementação da Agenda 21 local. É suposto que, com essas medidas algumas barreiras à prática de políticas sócio-ambientais possam ser vencidas. Este artigo desenha-se na concepção teórica de que política ambiental depende de formas executivas do planejamento urbano. A instrumentalização da cidade sustentável está interligada com a prática da governança e da participação e com medidas de políticas públicas voltadas à sustentabilidade sócio-ambiental. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da cidade do Recife reúnem experiências significativas de práticas com gestão participativa e sustentável.

POLÍTICA AMBIENTAL LOCAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Política ambiental e desenvolvimento sustentável são conceitos importantes nos debates atuais sobre política sócio-ambiental urbana e impressionam com frequência os regimes democráticos no mundo. Neste trabalho, aplica-se os conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade sócio-ambiental como sinônimo. Diversos autores utilizam tais conceitos sem diversificação qualitativa e a maioria dos países apresentam no discurso de sustentabilidade nacional a dimensão ecológica como uma idéia dominante (SCHÄFER & SCHÖN, 2000). Nos debates acadêmicos sobre política ambiental é predominante as descrições de problemas técnico-científicos e apresentações de princípios para soluções com objetivos ambientais qualitativos e quantitativos. Desse modo, é importante observar a integração das dimensões ecológicas, econômicas, sociais e culturais à política sócio-ambiental a partir do conceito de desenvolvimento sustentável (SCHÄFER & SCHÖN, 2000).

O relatório *Our Common Future* da Comissão Brundtland e o relatório da *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* relatam o desenvolvimento sustentável como um compromisso formal dos governos que concordaram com a definição aprovada nos relatórios e absorveram essa concepção como dever político. No trabalho apresentado emprega-se tal definição: “Desenvolvimento sustentável é um desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem prejudicar que as gerações futuras não possam satisfazer suas próprias necessidades”. (COMISSÃO BRUNDTLAND, 1987:46; SCHÄFER & SCHÖN, 2000:25).

Segundo SCHÄFER & SCHÖN (2000:26): „A mudança de consciência introduzida no Relatório-Brundtland tem expandido a discussão ambiental em aspectos essenciais. A relação entre meio ambiente e desenvolvimento estruturou o conceito de desenvolvimento reparável.“ Esta definição teve rebote nas análises da forma de desenvolvimento e gestão de cidades. O conceito estratégico de desenvolvimento sustentável do documento *Our Common Future* foi publicada pela *World Commission on Environment and Development (WCED)* para o programa oficial sobre o meio ambiente das Nações Unidas. Em 1989 a ONU programou a *UNCED* que foi realizada em 1992 no Rio de Janeiro e a Agenda 21 foi lançada nesta conferência com o objetivo principal de viabilizar mais sustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental às cidades. O Relatório-Brundtland contém orientação à aplicação da Agenda 21 e as seguintes resoluções complementam a Agenda 21: Rio-Declaração, Convenção do Clima, acordos sobre a Biodiversidade e a Floresta (LEE, 2000:14).

O Documento-Agenda 21 abriu uma perspectiva de longo prazo com o objetivo de alcançar um desenvolvimento duradouro da sociedade, economia e meio ambiente local. O reconhecimento da necessidade de um novo crescimento é considerado como ponto de partida

deste documento. Isto significa um crescimento econômico sobre consideração de restrições ao meio ambiente. Assim, entende-se como desenvolvimento duradouro, um crescimento com respeito e limites aos recursos naturais. As bacias hidrográficas, as florestas, o solo e o ar são exemplos de recursos naturais que devem ser assegurados vivos para se atingir um crescimento ideal (BANCO MUNDIAL, 2003:28). A comissão mundial para o meio ambiente e desenvolvimento a partir do relatório *Our Common Future*, introduziu uma linha de desenvolvimento global para o futuro. O desenvolvimento duradouro ou sustentável é entendido como um processo de mudança permanente. Este desenvolvimento determina portanto, que a “exploração de recursos naturais, a fluidez de investimentos, a instalação de desenvolvimento tecnológico e as transformações institucionais com necessidades presentes e futuras”, estejam em sintonia com o crescimento da cidade (LEE, 2000:8-9). Na literatura sobre política ambiental, governança e participação, os conceitos de „desenvolvimento sustentável, duradouro e capacitado ao futuro ou de suportabilidade futura ou ambiental duradoura” são citados como de vital importância ao desenvolvimento local (SCHÄFER, 2001:11).

A formulação do Relatório-Brundtland sobre o desenvolvimento sustentável foi complementada com a definição da *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)* do Programa de Desenvolvimento e do Fundo à Natureza Mundial da ONU. Esta define desenvolvimento sustentável como uma melhoria da qualidade de vida através de uma política ambiental local efetiva. Segundo LANGSCHWERT (1996:35): “Desenvolvimento sustentável é a melhoria da qualidade de vida no interior dos limites de capacidade suportável dos sistemas ecológicos”.

As seguintes medidas da Agenda 21 têm características políticas importantes e recomendações de desenvolvimento sócio-ambiental local visando o desenvolvimento dos países ou a sustentabilidade de cidades:

- . limite na velocidade de crescimento da população;
- . diminuição na velocidade de desenvolvimento do progresso técnico;
- . balanço do sistema ecológico e garantia dos recursos capazes de regeneração;
- . diminuição das transformações não-reversíveis do sistema ecológico;
- . participação do cidadão nos processos de decisões políticas;
- . atenção aos interesses ecológicos em todas as decisões políticas;
- . utilização dos recursos regionais e escolha de técnicas apropriadas à região;
- . gestão com princípios sócio-ambientais na ciência, economia, política e tecnologia.

As medidas acima são consideradas de integração das áreas políticas na gestão ambiental e traduzidas como política ambiental local. Desta forma, considera-se importante a integração dos objetivos ambientais e de desenvolvimento ao nível político, de planejamento e gerencial. A criação de uma jurisdição eficaz, a construção de sistemas de planejamento completo com instrumentos econômicos e de mercado, bem como a criação de sistemas integrados de contabilidade geral econômica-ambiental, são medidas relevantes para atingir a sustentabilidade sócio-ambiental (THE WORLD BANK, 2002:22).

A eficiência no processo de decisão deve tornar-se objetivo central dos governos municipais. Este objetivo exige interação de questões político-ambientais e sócio-econômicas para garantir uma política de descentralização com participação, além de subsidiar o formato de gestão participativa. Para atingir esses objetivos, é necessário a adaptação de estruturas institucionais, a otimização do processo de decisão, a criação do sistema de gestão e planejamento e a determinação de um desenvolvimento sustentável a partir de estratégias nacionais de governos (THE WORLD BANK, 2002:22). A aplicabilidade do princípio de sustentabilidade como política ambiental local é dever dos gestores governamentais, sendo assim, os governos devem criar instrumentos institucionais e jurídicos. O capítulo 39 da Agenda 21 (ICLEI, s/d:1; ONU, 2002:3), apresenta o direito como meio de formação política e exige o desenvolvimento dos instrumentos e mecanismos de direito internacional para formento do desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de sociedades, originando-se em uma política ambiental legal local.

O princípio de sustentabilidade urbana aplica-se não apenas com ajuda de estratégias técnico-burocráticas, segue-se através da transformação do modo de vida e produção do

consumo. Este princípio é viabilizado, “quando todas as pessoas ganham uma visão dessa necessidade” (GÖLL, 1998:45). Desta maneira, alcança-se também mais governança, segundo JÖRGENSEN (2005:57): „Um desenvolvimento sustentável consequentemente não é atingido por governos nacional-estatais sozinhos. A idéia *Governance* descreve e sinaliza a participação múltipla de atores públicos e privados”. A participação deve ser canalizada, antes de tudo, para o desenvolvimento e condução de soluções dos problemas de níveis políticos diferentes, com descentralização e engajamento, visando a sustentabilidade sócio-ambiental, bem como a introdução permanente da prática de discussão sobre temas relevantes dessa ordem.

OBJETIVO

O objetivo deste artigo é caracterizar a importância dos instrumentos de política ambiental e participação na gestão local visando a implementação de medidas urbanísticas sustentáveis municipais que garantam melhorias na qualidade de vida da população de ZEIS e mais proteção ambiental local à cidade. A análise é uma contribuição sobre como as questões de gestão urbana e políticas públicas – descentralização, participação e proteção ambiental – podem contribuir para o avanço da política ambiental local e subsidiar propostas de desenvolvimento sustentável à cidade e região.

METODOLOGIA

O estudo empírico oferece uma análise reflexiva com indicadores (sociais, ecológicos, econômicos e políticos) para prática de gestão pública do planejamento urbano integrado e sustentável do programa PREZEIS (Plano de Regularização das ZEIS da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR). O método escolhido de análise contém dados empíricos sobre a forma de gestão das ZEIS. As informações para avaliação da análise compreendem entrevistas com habitantes das ZEIS, representantes de ONGs e do poder público da cidade do Recife, além de publicações sobre o tema pesquisado. Os resultados foram analisados a partir de gráficos construídos com o objetivo de interpretar, discutir e avaliar os dados apurados.

Para análise empírica, considerou-se questões de descentralização, de participação e do planejamento urbano integrado ao meio ambiente face a orientação da Agenda 21 local. A amostra compreende 35 áreas ZEIS do programa PREZEIS. Os representantes das 35 áreas ZEIS serviram como base da amostra (formação da amostra: 01 representantes do poder público (a), 01 das ZEIS (b) e 01 de ONG (c); total de 03 representantes por ZEIS). Os representantes do poder público eram 16 e das ONGs 12 para as 35 ZEIS durante a realização das entrevistas entre setembro e outubro de 2008. O total de entrevistados somaram 63.

Os representantes acumulam experiências de participação em programas públicos municipais que visam a urbanização de áreas pobres das ZEIS da cidade do Recife. Algumas ZEIS, localizam-se em áreas litorâneas urbanas de grande valor territorial e interesse do setor imobiliário. O programa PREZEIS, objetiva alcançar níveis de sustentabilidade política e sócio-ambiental através dos instrumentos de gestão e governança urbana e por meio de políticas públicas de descentralização, participação e planejamento urbano integrado ao meio ambiente.

MODELO DE APLICAÇÃO

A garantia da sustentabilidade de políticas ambientais eficientes compreende entre outras, as seguintes medidas: aumento de influência nas decisões de governos locais; garantia de participação do cidadão e representação local; prática de gestão participativa descentralizada;

proteção ao meio ambiente e qualidade de vida da população. Essas medidas representam a compreensão de fundamentos para o desenvolvimento de um modelo de aplicação sócio-político-ambiental sustentável no processo de governança municipal, além de revelar a importância dos instrumentos urbanísticos e ambientais para gestão das ZEIS e da cidade.

Na gestão participativa, a adaptação das estruturas governamentais é importante para formentar a discussão sobre sustentabilidade da cidade. As estruturas políticas são discutidas em sintonia com os conceitos de descentralização e participação (BANCO MUNDIAL, 2003:10). A aplicação de um modelo baseado nestes conceitos, significa mais responsabilidade da gestão pública e dos atores privados visando a governança, o que antes situava-se como de toda responsabilidade do Estado, hoje, interage com outros seguimentos da cidade. No contexto das ZEIS, o modelo aplicado de gestão participativa, está estruturado na eficácia e eficiência dos atores envolvidos, e poderia ganhar mais importância para o cidadão, através de uma maior estruturação de alguns serviços oferecidos. Este modelo de gestão, desenha um confronto da realidade urbana a partir de dados de infra-estrutura da cidade, entre outros, na área de remoção de dejetos ou abastecimento e tratamento de água, de eliminação da situação geral de falta de higiene, antes de tudo, de proteção ao meio ambiente, mostrando que pouca importância é dada ao processo de gestão sustentável nas áreas ZEIS. Atrás destas questões, percebe-se uma transferência no processo de acumulação da competência de decisões dos níveis hierárquicos mais elevados para os níveis submessos, arquitetando assim a gestão participativa. O objetivo da participação nas negociações com o poder público no processo de decisão local é alcançar mais democratização e sustentabilidade política nos municípios. O programa PREZEIS segue este modelo fortalecendo a participação do cidadão na gestão das ZEIS (CAMPOS, 2006:14).

O processo de descentralização com desconcentração instrumentaliza a gestão participativa através de princípios organizacionais. A desconcentração representa um degrau do princípio de descentralização, onde as competências são divididas entre órgãos. O modelo de gestão da Agenda 21, representa idéias de uma reforma global para mais descentralização de deveres e responsabilidade do nível da administração central para o da subnacional. Observa-se o crescimento da tendência de descentralização nas áreas de decisões, deveres e finanças dos setores públicos. A forma *New Public Management* representa esta tendência e reporta-se as medidas de descentralização com participação copiladas ao processo de gestão, tais políticas públicas orientam o planejamento urbano ambiental integrado nos Planos Diretores das ZEIS (PITSCHAS, 1997).

ANÁLISE DE RESULTADOS

A descentralização e a participação nas ZEIS, fortalece os mecanismos democráticos e promove a relação política entre a sociedade civil e o poder público. A governança é o processo de sistematização dessa prática, depende de medidas organizacionais e do nível político da população, bem como do interesse dos atores envolvidos. Essa relação caracteriza o trabalho nas ZEIS. No planejamento participativo sustentável das instituições públicas, os grupos organizados da população ou cidadãos engajados assumem deveres de responsabilidade plena na condução das discussões e negociações sobre os problemas urbanos ambientais junto a gestão municipal.

O poder público, através do PREZEIS, tem o dever de: pesquisar novas tecnologias; viabilizar recursos através de instituições financiadoras; conduzir negociações com instituições públicas/privadas sobre novas interferências no espaço urbano; e introduzir a integração entre objetivos ambientais e de desenvolvimento para o planejamento urbano. Alcança-se esta prática quando existe um elevado grau de envolvimento dos atores participantes. A população das ZEIS colabora com engenheiros, arquitetos e urbanistas na construção de ruas, casas e infra-estrutura orientada à proteção ambiental.

As comissões de trabalho visam a integração da população no planejamento urbanístico descentralizado através de informações, possibilidades de controle e acompanhamento das

intervenções nas ZEIS, atingindo-se portanto, por parte da população, uma melhor compreensão na área de planejamento urbano sustentável integrado à proteção ambiental.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A pesquisa apresentada ocupa-se primeiro com a questão do processo de *descentralização* das ações urbanísticas nas ZEIS, foi questionado, se o programa PREZEIS descentraliza estas ações. O indicador de descentralização (Gráfico 1) é analisado a partir dos deveres de ação do poder público, ele é uma variante que sinaliza sustentabilidade sócio-ambiental através de políticas ambientais e participação. Assim, 87,5% dos representantes do poder público (a), afirmaram que as ações nas ZEIS são descentralizadas.

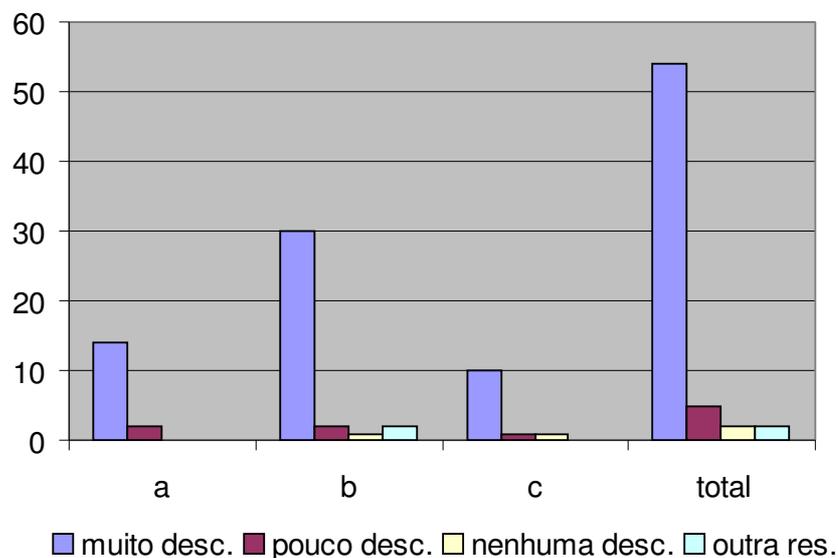


Gráfico 1: Indicador de Descentralização
Fonte: Autor, Pesquisa Recife 2008.

Eles nomeiam as medidas urbanísticas orientadas à proteção ambiental como uma ação importante para o processo de descentralização e de desenvolvimento sustentável da cidade. Como exemplo foi citado o trabalho coletivo entre técnicos e a população local nas decisões sobre a escolha de prioridades urbanísticas. Dos representantes das ZEIS (b) 87,5% e das ONGs (c) 83,3% afirmam que a participação no processo de decisão, no qual medidas urbanísticas orientadas à proteção ambiental são realizadas, representa uma ação descentralizada do poder público. Este grupo refere-se as ações públicas municipais que antes eram muito centralizadas e hoje comprova-se uma descentralização das informações e uma maior oferta de participação no processo de urbanização integrado à proteção ambiental das ZEIS. Como afirma um entrevistado das ZEIS: “existe uma integração do movimento de bairros no poder administrativo do Estado”. No total, 88,8% dos atores reconhecem este programa como bastante descentralizado e relacionam esta integração as decisões coletivas tomadas nas medidas de urbanização que incluem soluções político-ambientais e sócio-econômicas à preservação do meio natural.

A segunda questão de pesquisa investigou se o programa PREZEIS incentiva a população das ZEIS à participar da gestão municipal (Gráfico 2). 87,3% do total de entrevistados confirmaram esta hipótese e citaram as ofertas de *participação* para engajamento do cidadão como importantes. Os representantes do poder público (a), 93,7%, afirmaram que o

programa promove a participação do cidadão nas negociações sobre as questões urbanas. Eles opinaram que os cidadãos podem apresentar suas opiniões e participar no planejamento ambiental e na urbanização ecológica da cidade. Os representantes das ZEIS (b) 85,7% e ONGs (c) 83,3% confirmaram que a participação do cidadão neste programa é um instrumento importante para aumentar a integração entre o poder público e a população. Eles declararam que a participação é garantida através das comissões de trabalho e do fórum do programa.

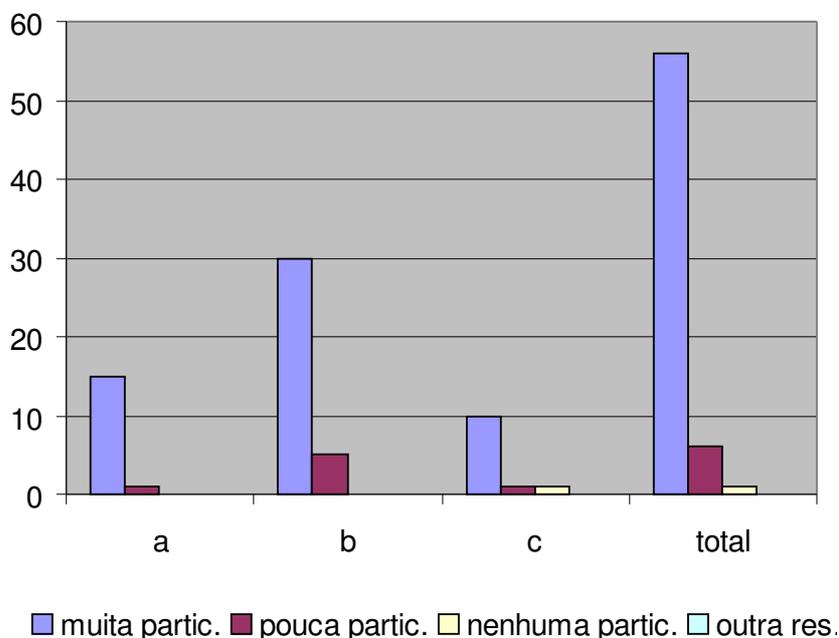


Gráfico 2: Indicador de Participação
Fonte: Autor, Pesquisa Recife 2008.

Os técnicos do poder público vêem vantagens na participação intensiva dos cidadãos e afirmam que possibilita viabilizar questões administrativas. O volume de trabalho leva ao esquecimento do poder público de algumas questões e os moradores das ZEIS ajudam com soluções adequadas às situações. Muitos planejadores urbanos vêem na inclusão do cidadão também um impedimento de sua autoridade e um confronto a sua competência técnica, portanto, as dificuldades que surgem na compreensão desse processo são grandes. Os técnicos absolvem estudos e aprendem a apresentar boas formas retóricas de convencimento de suas propostas. Os cidadãos têm do contrário, dificuldades para formular suas idéias e propostas e apresentar resistências ao processo. Através disso, podem ser provocados mal-entendidos através de formulações, onde técnicos e cidadãos não se entendam.

PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL E PROTEÇÃO AMBIENTAL

O planejamento urbano sustentável integrado à proteção ambiental nas ZEIS é assimilado nas comissões de trabalho e o sucesso deste planejamento depende de ação da população e da previsão da disposição de recursos existentes da gestão municipal. As medidas de planejamento urbano, por exemplo a construção de equipamentos públicos, infra-estrutura e os programas de proteção ambiental, são executadas em diferentes fases e ritmos. A implantação destas medidas urbanísticas depende da necessidade e da prioridade em cada ZEIS, porém as informações sobre proteção ambiental são conduzidas efetivamente no processo de urbanização das ZEIS.

As questões urbanas gerais vinculadas a esse processo contém a luta da população pobre em busca de soluções para os problemas sociais importantes da cidade, como construção de habitação e posse da terra. Entre as medidas planejadas do plano diretor urbanístico das ZEIS, a construção de casas é o mais importante, a razão está no alto déficit em habitações. O planejamento para a construção de casas nas ZEIS é conduzido através da prática da cooperação coletiva com a população local e os técnicos. A participação da população depende do nível de organização política dos representantes dos habitantes das ZEIS. As medidas de infra-estrutura são associadas as informações de proteção ambiental com o objetivo de garantir qualidade de vida nas ZEIS. Estas medidas compreendem asfalto de ruas, drenagem, canalização, etc. Novas alternativas são sempre investigadas para financiamento de medidas de infra-estrutura, as quais para o Município e a população pobre podem ser bastante onerosas. A maior parte do financiamento das ZEIS são provenientes de organizações internacionais, ONGs e empresas privadas que participam do processo de gestão nos programas urbanístico-ecológicos, tornando-se assim a governança uma realidade nas ZEIS.

A falta dos serviços de infra-estrutura nas ZEIS condiciona o descuido de outras melhorias urbanas, estas ações urbanísticas, devem ser planejadas e construídas em geral antes. Um exemplo é a construção de casas com serviços de infra-estrutura vinculados as informações sobre proteção ambiental. Estes serviços necessários de infra-estrutura promovem no planejamento participativo um processo de aprendizagem da população para preservação do ambiente natural e garantia da saúde. O desenvolvimento de uma consciência dos habitantes quanto a escolha de prioridade nos programas urbanísticos e ecológicos, bem como na execução do plano diretor urbanístico orientado à proteção ambiental, é de fundamental importância para a consolidação de políticas ambientais. Estas questões surgiram através do processo de transição do planejamento técnico-burocrático para o planejamento participativo sustentável. Durante o planejamento técnico-burocrático não era prioridade a construção de casas com medidas de infra-estrutura orientadas à proteção ambiental.

Hoje, as medidas de infra-estrutura integradas à proteção ambiental com informações sobre a preservação e a conservação do ambiente, ocupam a mais alta prioridade nas ZEIS. Estas medidas garantem e valorizam a consolidação urbanística nas ZEIS, mais qualidade de vida social e precaução com a saúde da população, além de possibilitar acesso para outros bairros da cidade através da construção de ruas, drenagem, canalização etc. A legalização da terra é visto também como uma complementação do planejamento urbano sustentável e com o objetivo de garantir ao morador o direito de permanecer sobre seu lote. Existem ZEIS que buscam apenas a legalização dos lotes ou o direito legal de permanecer no lote. O desenvolvimento e planejamento urbano às ZEIS é consolidado por projetos específicos de urbanização e legalização com proteção ambiental. Estas questões fundamentam as atividades de planejamento urbano nas comissões de trabalho.

O planejamento urbano sustentável é objetivo do programa PREZEIS, assim como a proteção ambiental é uma prática de sustentabilidade sócio-ambiental por via da descentralização e participação. A pesquisa revela que 87,5% dos entrevistados do poder público (a) concordam com esta hipótese, ou seja, o *planejamento urbano* sustentável integrado à proteção ambiental fortalece a prática da política ambiental local e participação nas ZEIS (Gráfico 3).

Os representantes do poder público confirmaram este tipo de planejamento com urbanização integrada à proteção ambiental nas ZEIS como uma ação coletiva planejada de baixo para cima. Portanto, as medidas de planejamento urbano não são fechadas apenas nas pranchetas dos técnicos, elas são planejadas junto com os cidadãos nas áreas. Ele é discutido e executado nas comissões de trabalho e no fórum das ZEIS. No conjunto dos entrevistados das ZEIS (b) 91,4% e ONGs (c) 91,6% concordaram com a hipótese acima e afirmaram que o planejamento urbano sustentável para as ZEIS é uma negociação entre a gestão municipal e os representantes das ZEIS.

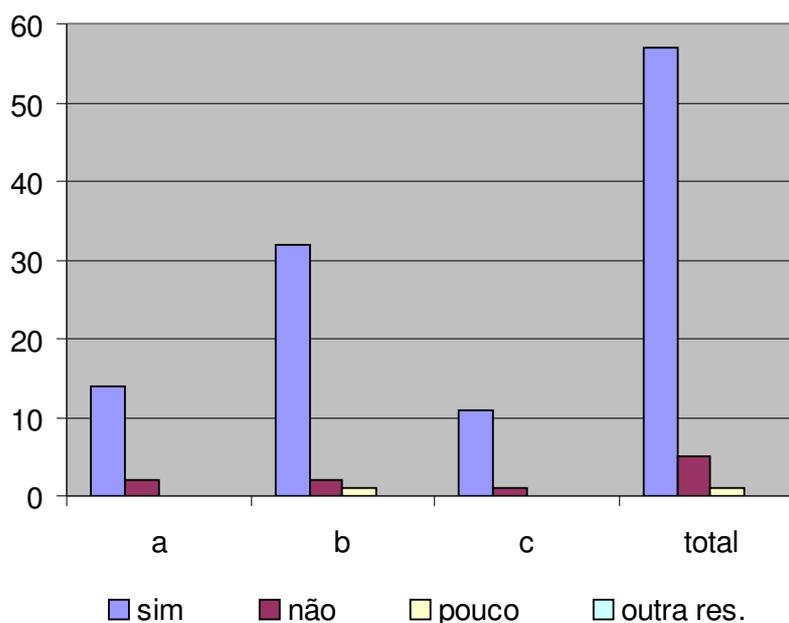


Gráfico 3: Indicador de Planejamento Urbano

Fonte: Autor, Pesquisa Recife 2008.

Estes atores julgam a prática da descentralização com participação um degrau alcançado da governabilidade, notável nos encontros entre moradores e técnicos nas ZEIS para discussões sobre planejamento urbano com integração de objetivos ambientais e de desenvolvimento. A gestão descentralizada viabiliza os princípios da Agenda 21 local e confirma-se que as negociações para a urbanização integrada ambiental sustentável são realizadas nas ZEIS. No geral, 90,4% dos representantes confirmaram a hipótese e sobretudo ressaltaram o plano diretor urbanístico integrado à proteção ambiental das ZEIS como instrumento prático de política ambiental local.

O programa PREZEIS foi criado para o tratamento das questões urbanas em assentamentos de baixa-renda. A população pobre de Recife, segundo dados do IBGE, representa 53% dos habitantes da cidade e sua maioria vive em ZEIS. Este programa promove a integração das ZEIS ao conjunto da cidade de acordo com os objetivos da Agenda 21 local.

O governo municipal através do planejamento urbano da cidade leva em consideração as ZEIS, assim, confirma-se a hipótese que a participação da sociedade civil no planejamento da cidade promove o *desenvolvimento sustentável* (Gráfico 4). 81,2% dos representantes do poder público (a) concordam com esta questão. Eles declararam que no planejamento local, não apenas a população das ZEIS deveria participar, mas também moradores de outras áreas. A gestão participativa das ZEIS é neste sentido uma alternativa para realizar o planejamento sustentável, salientando-se que este planejamento é apropriado não apenas para a cidade informal, mas, à toda cidade. Os bairros informais (favelas/ZEIS) devem ser integrados na cidade formal, desta forma, o planejamento urbano das ZEIS é apresentado com um caráter sustentável de desenvolvimento segundo a Agenda 21 local.

Os representantes das ZEIS (b) 94,2% e das ONGs (c) 83,3% afirmaram que tal processo representa uma alternativa de participação coletiva da sociedade civil no planejamento urbano sustentável da cidade. A cidade deve crescer integrada e as ZEIS fazem parte da cidade, portanto, o planejamento deve ser entendido como unificado e sustentável. Esta visão intera-se com a forma de pensar dos representantes da sociedade civil. Eles vêem as comissões de trabalho e o fórum das ZEIS como instrumentos que garantem um planejamento participativo sustentável à cidade.

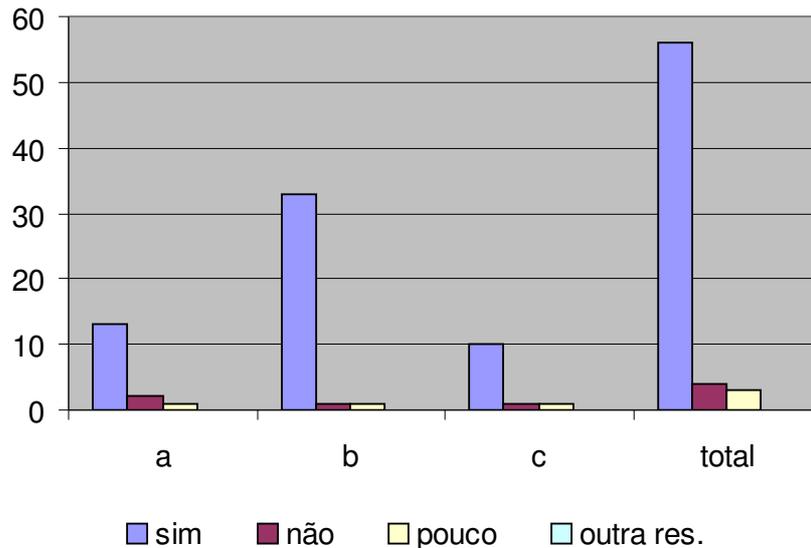


Gráfico 4: : Indicador de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Autor, Pesquisa Recife 2008.

Concordam 88,8% de todos entrevistados com esta afirmativa e comprova-se assim que, na opinião dos entrevistados o programa PREZEIS é reconhecido como um instrumento para participação e planejamento sustentável da cidade. O planejamento participativo sustentável oferece alternativas ao cidadão de participar das decisões sobre a formação diária de seu espaço de habitação. Entretanto, em geral apenas uma pequena minoria mais bem informada dos representantes de moradores das ZEIS, participa das negociações.

CONCLUSÃO

Neste artigo comprovou-se a participação no planejamento sustentável como oferta de integração ao poder público. Em geral a participação do cidadão no planejamento está indicado na Constituição Federal. Esta orientação corresponde à mais democracia e sustentabilidade político-ambiental visando um melhor equilíbrio do Estado com a sociedade. Segundo a Agenda 21: „Através da consulta e instalação de um conselho, aprendem os municípios com seus cidadãos e organizações econômicas, associativas e locais, assim alcançarão a formulação de melhores estratégias apropriadas às informações necessárias” (BARANEK et al., 2005:4). Bases para isso são os regulamentos legais que determinam a participação do cidadão no plano diretor, plano urbanístico ou plano de proteção ambiental (JÄNICKE et al., 2003:114). O planejamento sustentável é importante para o desenvolvimento geral do município e fortalece a política ambiental local. O programa das ZEIS é um exemplo em que cidadãos engajados nos bairros contribuem no planejamento urbanístico-ecológico. Assim, foi necessário que a Câmara Municipal do Recife encontrasse regulamentos formais e legais para execução deste programa, este tipo de planejamento direcionado à sustentabilidade sócio-ambiental com participação deve ser executado através de decisões legais.

CAMPOS (2006) compreendem a política ambiental voltada à sustentabilidade como um processo de interação entre Estado e sociedade, incorporado a colaboração de transportadores de decisão pública e privada. “No planejamento urbano não pode existir uma direção estatal unilateral, de cima para baixo ou de dentro para fora, mas em torno da condução do Estado por uma conexão em rede de atores diferentes” (CAMPOS, 2006:92). Esses atores da sociedade são visualizados no processo de governança (LEAL, 2004), como novos atores engajados e ativos para o desenvolvimento sustentável da sociedade segundo a Agenda 21 global.

O modelo de desenvolvimento sustentável é caracterizado como uma forma de política ambiental de resgate ao desenvolvimento democrático. Este modelo foi desenvolvido para a sociedade em geral, “mas também para empresas individuais e organizações” (HILL, 1997:29). Em muitos países da Europa este modelo foi adotado nas cidades, assim comenta HILL (1997): “Uma comunidade desenvolve-se sustentavelmente quando ela garante para todos habitantes uma segurança básica em aspectos relacionados ao meio ambiente, social, cultural e econômico, sem ameaçar a capacidade de vida do sistema social, construído e natural”. (HILL, 1997:29-30). Para HILL (1997) encontra-se na política ambiental local eficiente uma garantia desta segurança fundamental. No nível local a política ambiental sustentável com participação da sociedade é “um plano de ação municipal de longo prazo com o objetivo de servir através da participação de todas as forças sociais locais, uma contribuição para capacidade de futuro do planeta” (HILL, 1997:30). Deste modo, a implementação de políticas ambientais através do modelo da Agenda 21 local, elabora para os países em desenvolvimento um desafio administrativo, político, social, econômico e ecológico no nível de gestão da cidade. Para os problemas de meio ambiente e pobreza nos países em desenvolvimento, emergentes ou âncoras, não apenas estes devem tornar-se conscientizados, porém deve existir uma tomada de consciência global. Para PITSCHAS (1994) apesar da luta “contra a pobreza” através dos “esforços privados e também da política de desenvolvimento estatal”, é certo afirmar que, “não se pode impedir” ainda “a dimensão da pobreza de massa” nos países em desenvolvimento emergentes ou âncoras, as pessoas devem mudar em geral o “modo de se relacionar” e formas de consumir (PITSCHAS, 1994:95-96).

A cidade sustentável com sucesso é possível com a participação intensiva do cidadão e fortalecimento da descentralização na gestão do planejamento urbano integrado ao meio ambiente (CAMPOS, 2006). A gestão participativa voltada à questão ambiental deve ser integrada as áreas de políticas públicas urbanísticas, econômicas e sócio-ambientais. O programa das ZEIS deixa transparecer como um instrumento de planejamento urbano sustentável é viável, considerando que tais políticas são reconhecidas como medidas importantes para garantir o formato da gestão participativa. Os resultados da investigação permitem concluir que a introdução de novas relações no campo da participação, formuladas com base nos conceitos de política ambiental a partir dos instrumentos urbanísticos e com práticas de governança, indicam e formam bases sustentáveis para o aumento da qualidade de vida e proteção ambiental na cidade, servindo como exemplo para programas integrados sócio-ambientais regionais, que objetivam proteção dos espaços ambientais sujeitos a apropriação pela expansão imobiliária. No caso das ZEIS, a partir da concepção da Agenda 21 local, é um exemplo de desenvolvimento sustentável visto como alternativa de descentralização com participação para formação de uma estrutura horizontal no espaço de favelas do Recife. Portanto, a problemática da descentralização das decisões políticas é um tema importante na discussão sobre sustentabilidade e modernização da gestão, quando se quer relacionar a possibilidade de mudança por baixo. O modelo de descentralização pode elevar o grau de controle social como afirma PITSCHAS (1997): “As gestões municipais podem interligar suas ofertas de serviços descentralizados especialmente as investimentos de infra-estrutura pública e os dados de desenvolvimento nos campos próprios ativos de responsabilidades” (PITSCHAS, 1997:262).

A análise mostrou ainda que, a “aproximação do cidadão” e o “fortalecimento do engajamento social” (PITSCHAS, 1997:263), são estruturais para uma política ambiental sustentável, confirmando a tese de que necessita-se além do engajamento e colaboração do cidadão, a formação da participação do cidadão sustentável. Neste artigo o propósito não foi apenas debater sobre formas de planejamento e participação, mas formentar a discussão sobre política ambiental sustentável com governança para as cidades, além de descrever elementos de política pública urbana sustentável. O artigo é uma contribuição sobre como questões de gestão e política pública urbana – instrumentos de descentralização, participação e proteção ambiental – podem contribuir para o avanço da sustentabilidade, da formulação de política ambiental e subsidiar propostas de desenvolvimento sustentável à cidade e região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Globalização, Crescimento e Pobreza. Cultura e Meio Ambiente.** São Paulo: Cultura, 2003. p.144.

BARANEK, E.; FISCHER, C.; WALK, H. **Partizipation und Nachhaltigkeit – Reflektionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten.** Discussion paper 15/05, ZTG, TU-Berlin. Berlin, 2005. p.42.

COMISSÃO BRUNDTLAND. **Nosso Futuro Comum.** Oxford, 1987. p.128.

CAMPOS, R. **Stadtplanung und Nachhaltigkeit. Das Fallbeispiel des Urbanisierungsprogramms PREZEIS der Stadt Recife in Brasilien.** Freie Universität Berlin - FU Berlin, Berlin, 2006. p.102.

GÖLL, E. **Aspekte.** Berlin, 1998.

HILL, H. **Verwaltung im Umbruch.** Speyerer Arbeitshefte, Nr. 109. Speyer, 1997.

ICLEI. **Agenda 21.** Comissão Internacional de Iniciativas Ambientais Municipais. Bonn, (s/d).

JÄNICKE, M. et al. **Umweltpolitik.** Berlin, 2003. p.464.

JÖRGENSEN, K. Länder und Kommunen als Motoren des Umweltschutzes. In: BZB/ bpb (Org.). 2005; **Umweltpolitik.** Sonderausgabe der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin. 2.Qtl. 2005-287. Bonn: 2005. 57-62 p.

LANGSCHWERT, G. **Stadtentwicklung.** Berlin, 1996. p.215.

LEAL, S. M. R. **Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil.** Recife, 2004. p.183.

LEE, Y. H. **Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt- und Bodenschutz.** Berlin, 2000. p.325.

ONU. **A Implementação da Agenda 21 - Relatório Geral das Nações Unidas - Reuniões Preparatórias da Conferência de Joanesburgo - Relatório Final da Conferência de Joanesburgo,** 2002. p.221.

PITSCHAS, R. Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie: Bürgerschaftliches Engagement als Element des Neuen Öffentlichen Management. In: **V&M.** Baden-Baden: 1997. 260-265 p.

PITSCHAS, R. **Sozial-ökologische Institutionspolitik im Süden – Herausforderung für Verwaltungspartnerschaft und Entwicklungsrecht.** Berlin: 1994. 95-111 p.

SCHÄFER, M. **Leben und Arbeiten in einer nachhaltigen Gesellschaft. In: Mikfeld, B. et al. (Org.). 2001, Zukunftsentwürfe.** Berlin: 2001. 11-51 p.

SCHÄFER, M.; SCHÖN, S. **Nachhaltigkeit als Projekt der Moderne – Skizzen und Widersprüche eines zukunftsfähigen Gesellschaftsmodells.** Berlin, 2000. p.159.

THE WORLD BANK. **Agenda 21. Draft discussion paper.** Washington, 2002. p.38.