



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
(UFPI)

Núcleo de Referência em Ciências Ambientais do Trópico Ecotonal do Nordeste  
(TROPEN)

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
(PRODEMA)

Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
(MDMA)

LETÍCIA FERRO GOMES MADEIRA CAMPOS

**DA UNHA DE GATO AO FLORESCER DO CANELEIRO – ANÁLISE  
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL:  
TERESINA AGENDA 2015 – PLANO DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**TERESINA – PI  
2011**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
(UFPI)

Núcleo de Referência em Ciências Ambientais do Trópico Ecotonal do Nordeste  
(TROPEN)

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
(PRODEMA)

Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente  
(MDMA)

LETÍCIA FERRO GOMES MADEIRA CAMPOS

**DA UNHA DE GATO AO FLORESCER DO CANELEIRO – ANÁLISE  
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL:  
TERESINA AGENDA 2015 – PLANO DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial às exigências do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Gerson Albuquerque de Araújo Neto.

TERESINA - PI

2011

LETÍCIA FERRO GOMES MADEIRA CAMPOS

**DA UNHA DE GATO AO FLORESCER DO CANELEIRO – ANÁLISE  
DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA 21 LOCAL:  
TERESINA AGENDA 2015 – PLANO DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial às exigências do Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI/TROPEN), para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Gerson Albuquerque de Araújo Neto.

Teresina, 18 de março de 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Gerson Albuquerque de Araújo Neto (Orientador)  
Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI)

---

Prof. Dr. José Luís Lopes Araújo (Membro interno)  
Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI)

---

Prof. Dra. Maria do Carmo Bezerra Maciel Bédard (Membro externo)  
Faculdade Piauiense (FAP)

---

Prof. Dra. Maria do Socorro Lira Monteiro (suplente)  
Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI)

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Piauí (Ufpi); ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Prodema) e à coordenação do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aos docentes que compartilharam saberes nesta jornada.

Ao professor Dr. Gerson Albuquerque de Araújo Neto, orientador deste trabalho.

Aos funcionários do Tropen: Sra. Maridete Brito, Sr. João Batista e Sr. Raimundo Oliveira.

Aos que colaboraram concedendo entrevistas e autorizaram sua publicação, contribuindo para construção deste trabalho.

Aos funcionários da Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castelo Branco (BCCB).

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Piauí (Fapepi) pela concessão de bolsa de estudo.

Aos colegas de curso: Alciolly Sousa, Antônio Joaquim, Charlene Silva, Daniel Carvalho, Daniel Gomes, Emiliana Cerqueira, João Macêdo, Leonardo Madeira, Marli Cipriano, Reurysson Moraes, Roberta Ferreira, Roberth Cipriano, Simone Tupinambá, Vítor Meireles e Elaine Aparecida, pela grandeza de saber partilhar.

À Samara Oliveira, amiga e colega profissional.

Aos meus pais, minhas irmãs e a toda família. Fundamentalmente a Sra. Elisabete Campos, por todo apoio, incentivo e amor dispensados a mim.

Ao Egmar Oliveira.

Às amigas e aos amigos, às camaradas e aos camaradas, por compreenderem os momentos de ausência.

“Nem mesmo uma sociedade inteira, ou uma nação, ou conjunto simultâneo de todas as sociedades existentes é dono da terra. Eles são simplesmente os seus posseiros, os seus beneficiários, e precisam legá-la em melhor estado às gerações que as sucedem como *boni patres família* [bons pais de família]”  
(Karl Marx)

## RESUMO

A Agenda 21 materializa a urgência da transformação dos debates ambientais em ações. No Brasil, a Agenda 21 nacional foi concretizada em 2002, mas desde o encerramento da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, em 1992, algumas Agendas 21 locais foram construídas no país. O ideário de desenvolvimento sustentável tem se demonstrado, na prática, como uma perspectiva de alcance para um futuro distante. Uma vez que as transformações necessárias para aliar desenvolvimento econômico, justiça social e prudência ecológica, o tripé que norteia a concepção da sustentabilidade, ainda não foram efetivadas de forma transversal nas ações políticas, econômicas, culturais e sociais no Brasil, de modo a caracterizar a sustentabilidade como um valor internalizado pela sociedade. A Agenda 21 local provoca a expectativa na geração de consciência ambiental e representa importante possibilidade de disputa para uma concepção de sociedade diferente da realidade posta; portanto, seu processo de construção é bastante delicado, na busca de consensos. O objetivo deste trabalho concentrou-se em analisar o processo de construção da Agenda 21 local Teresina 2015 – Plano de desenvolvimento sustentável, atentando para a verificação da participação ampla e democrática da sociedade, refletindo sobre o processo de urbanização. Concluiu-se que a referida Agenda, ao ser erguida sob o controle da gestão pública municipal, conformando um consenso marcado pela ausência de aprofundamento dos debates, limitou o caráter de envolvimento da sociedade na construção, participação e fiscalização da aplicação da Agenda 21 local. Os fatores que justificam esta conclusão estão relacionados à metodologia de trabalho adotada na elaboração da Agenda tais como: a criação do conselho estratégico por aclamação, as estratégias de mobilização e divulgação, a relação inconstante e de desconfiança dos principais movimentos populares com o poder público municipal e, entre outros, a cultura incipiente de participação democrática nas tomadas de decisão sobre a coletividade. No entanto, a Agenda 21 local, no município de Teresina, pode servir como instrumento de ampliação do debate ambiental, a partir de revisões periódicas, já previstas, e com a reformulação do conselho estratégico, adotando a constituição de um fórum permanente com os eleitos pelas respectivas instituições e entidades representativas.

**Palavras-Chave:** Agenda 21. Urbanização. Processos participativos. Meio Ambiente.

## ABSTRACT

Agenda 21 materializes the urge of change in environment debates in actions. In Brazil, National Agenda 21 was made real in 2002, but since the closure on the United Nations Conference for the Environment Development, in 1992, some local Agendas 21 were built in the country. The ideal of sustainable development has become in practice as a perspective of achieving for a distant future. Once the necessary changes to ally economical development, social justice and ecological prevention, the tripod that guides the very notion of sustaining, aren't yet a reality in the transversal way on political, economical, cultural or social actions in Brazil as a way of characterizing sustainability as an society internal value. Local Agenda 21 generates expectation on the echo friendly generation in a micro sphere and represents the important possibility of competition for an entire different conception of society in the given reality, therefore, its process of construction is very delicate for its search for agreement. The goal for this study focused in analysing the process of building Local Agenda 21- Teresina 2015 – Plan of sustainable Development, verifying the wide and democratic participation of society, reflecting over the urbanization process. It came to conclusion that the referred Agenda was built under the control of City Hall, generating an agreement marked by the absence of deep debates, limiting the participation by the society on the matters of construction, supervision and application of local Agenda 21. The coefficients that justify this conclusion are related to the methodology of work adopted in the Agenda process of elaboration such as: the creation of the strategic counsel by acclamation, the strategies of mobilization and promotion, the shifting relation of mistrust in the main popular movements to the city hall and others, the incipient culture of democratic participation in the decisions about society. However, Local Agenda 21 in Teresina can serve as instrument of environmental debate ampliation from periodic revisions, foreseen, and with the reformulation in the strategic counsel, adopting the constitution of a permanent forum with the elected by the respective representative institutions and entities.

**Keywords:** Agenda 21. Urbanization. Participative Process. Environment.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 1</b> – Grupo Consultivo Estudos Temáticos .....	55
<b>Quadro 2</b> – Programas e Projetos – Agenda Teresina 2015.....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AG21L</b>	Agenda 21 local
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e Social
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CEPAC</b>	Centro Piauiense de Ação Cultural
<b>CDL</b>	Câmara dos Dirigentes Lojistas
<b>CPDS</b>	Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>CEPISA</b>	Centrais Elétricas do Piauí S/A
<b>FAMCC</b>	Federação da Associação de Moradores e Conselhos Comunitários
<b>FAMEPI</b>	Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí
<b>FUNDAPE</b>	Fundação de Desenvolvimento e Amparo a Pesquisa
<b>FURPA</b>	Fundação Rio Parnaíba
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICLEI</b>	Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PMT</b>	Prefeitura Municipal de Teresina
<b>PSDB</b>	Partido Social Democrata Brasileiro
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio à Microempresa
<b>SEMCOM</b>	Secretaria Municipal de Comunicação
<b>SEMDEC</b>	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
<b>SEMEC</b>	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
<b>SEMPLAN</b>	Secretaria Municipal de Planejamento
<b>SEMTCAS</b>	Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment & Development
<b>UFPI</b>	Universidade Federal do Piauí

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 Procedimentos metodológicos .....	13
1.2 Estrutura da dissertação .....	15
<b>2 DEBATE AMBIENTAL .....</b>	<b>17</b>
2.1 O meio ambiente entre o conceito de desenvolvimento sustentável e a categoria sustentabilidade .....	18
2.1.1 Do desenvolvimento sustentável .....	19
2.1.2 Da sustentabilidade .....	30
2.1.3 A mudança do <i>frame</i> ambiental pós unced-92 .....	31
2.2 A Agenda 21 local no Brasil .....	37
<b>3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA TERESINA 2015: PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....</b>	<b>40</b>
3.1 O processo de ocupação e urbanização em Teresina.....	40
3.1.1 Da transferência da capital e fundação de Teresina .....	41
3.1.2 Teresina: as características da “cidade verde” e seus problemas ambientais.....	44
3.2 A Agenda Teresina 2015: Plano de Desenvolvimento Sustentável .....	47
3.2.1 Da Agenda 21 Local, dos Planejamentos Estratégicos e Planos Diretores.....	48
3.2.2 Da Agenda Teresina 2015: descrição do processo.....	51
3.3 Do diagnóstico de Teresina .....	60
3.3.1 Diagnósticos de Teresina .....	61
3.3.2 Da Teresina que teremos .....	61
3.3.3 Da Teresina que queremos .....	62
3.3.4 Da Teresina que faremos.....	63
<b>4 CONCLUSÕES.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente relatório de pesquisa analisa o processo de construção de uma Agenda 21 local – AG21L, a Teresina Agenda 2015: Plano de Desenvolvimento Sustentável. Esta pesquisa buscou compreender de que maneira se deu o processo de construção da referida Agenda, com o intuito de verificar se a Agenda 21 local Teresina 2015 foi elaborada possibilitando a participação democrática da sociedade civil de Teresina, coadunando com os princípios determinados pela Organização das Nações Unidas (ONU), *United Nations Conference on Environment & Development* (Unced 92), Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (Iclei) e Ministério do Meio Ambiente (MMA) para elaboração das AG21 locais, bem como aguçar qual compreensão de cidade foi extraída deste processo.

No intuito de perceber este momento é preciso questionar-se sobre Teresina observando: quem são os atores que definem esta cidade? Com qual projeto político estão identificados? Tais respostas são fundamentais para compreensão do processo de construção da referida agenda, uma vez que a narrativa deste processo aponta nuances da limitação do exercício da democracia participativa no contexto abordado.

A Agenda 21 constitui-se em uma *soft law* ou seja, é uma orientação de planejamento sem obrigatoriedade jurídica, que se efetiva a partir da mobilização da sociedade, ocorrendo através do Estado ou com a iniciativa da sociedade civil. A relevância deste documento consiste em oportunizar o processo de reavaliação dos parâmetros norteadores de desenvolvimento de dado lugar, considerando a sustentabilidade socioambiental uma referência prioritária para a discussão. Assim, este relatório de pesquisa apresenta uma análise descritiva do processo de elaboração da Agenda 21 local de Teresina, com um olhar sobre os processos participativos, a urbanização da cidade e o meio ambiente.

Este objeto de estudo foi suscitado diante da reflexão sobre o potencial formativo da consciência ambiental existente em experiências de construções coletivas deste tipo, que podem ou não ser potencializadas, considerando o processo de condução da elaboração da Agenda 21 local.

Diante do forte apelo na tessitura de consensos que permeiam as orientações de construção das Agendas 21 locais, a partir das publicações dos órgãos fomentadores da política ambiental brasileira tais como as agências internacionais e o Estado brasileiro, levantou-se a premissa de que a Agenda 21 de Teresina não tenha atingido o objetivo de realizar este planejamento atendendo ao princípio da construção democrática participativa e

dialógica que sustenta a elaboração deste documento, portanto, acabando por limitar a oportunidade da sociedade teresinense em opinar sobre seu meio ambiente urbano.

Para uma contextualização da temática na realidade brasileira, fez-se necessário situar no campo do debate ambiental o processo de construção da Agenda 21, traçando um levantamento das abordagens da questão ambiental no âmbito conceitual do desenvolvimento sustentável, seus paradigmas referenciais e as mudanças e adaptações pelas quais passaram os agentes diretos e indiretos, responsáveis pela elaboração e implementação das Agendas 21 locais, inseridas na política nacional de meio ambiente.

A Agenda 21 Global divulgada e assinada em 1992, na *United Nations Conference on Environment & Development* (Unced 92) ocorrida no Brasil, sediada no Rio de Janeiro, representa um documento de consenso resultado do processo de articulações e debates acerca do meio ambiente entre várias nações, se constitui em um pacto internacional<sup>1</sup>. A Agenda 21 Global<sup>2</sup> está organizada em 40 capítulos, que propõem diretrizes para o planejamento sustentável global e subsidia a construção das Agendas 21 nacionais.

No Brasil, a Agenda 21 Nacional<sup>3</sup> foi iniciada em 1999 sob a coordenação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS)<sup>4</sup>, que concluiu os trabalhos de elaboração da Agenda brasileira em 2002. O documento brasileiro está organizado em duas publicações: a Agenda 21 Brasileira - Ações Prioritárias – Bases para discussão, que estabelece os caminhos referenciais da construção da sustentabilidade brasileira elaborada a partir de consórcios<sup>5</sup>, e a Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional que apresenta também a Agenda 21 Nordeste<sup>6</sup>, contida nesta segunda publicação.

---

<sup>1</sup> A assinatura de pactos internacionais, geralmente mediado pela ONU, embora não implique uma responsabilidade legal para a nação em questão, seu não cumprimento pode redundar em retaliações por outros países do globo, como forma de forçar o alcance das metas estabelecidas (SEIFFERT, 2007).

<sup>2</sup> A Agenda 21 Global está organizada em quatro seções : I. Social and economic dimensions; II. Conservation and management of resources for development; III. Strengthening the role of major groups; IV. Means of implementation (AGENDA 21 GLOBAL, 1992).

<sup>3</sup> A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>.

<sup>4</sup> A CPDS foi criada por decreto presidencial em 26/02/1997. Tal decreto foi revogado, através do decreto de 24 de fevereiro de 2004, que criou a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira.

<sup>5</sup> O eixo temático cidades sustentáveis, por exemplo, foi elaborado em consórcio com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal; Instituto Social de Estudo da Religião e Rede de Desenvolvimento Humano. Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão. Brasília, março, 2000.

<sup>6</sup> A Agenda 21 Nordeste - Agenda de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste se baseia em nove pressupostos e diretrizes, são eles: desenvolvimento sustentável, regulação ambiental e competitividade, solidariedade regional, Estado e gestão de desenvolvimento, desafios do Nordeste, desigualdade regional e projeto nacional de

As Ações Prioritárias estão organizadas em 21 medidas dentro das temáticas: a economia da poupança na sociedade do conhecimento; a inclusão social por uma sociedade solidária; a estratégia para a sustentabilidade urbana e rural; os recursos naturais estratégicos – água; biodiversidade e florestas; e a governança e a ética para a promoção da sustentabilidade.

O resultado da Consulta Nacional apresenta as propostas das discussões realizadas em todo o Brasil durante o processo de construção da Agenda 21 brasileira, a partir de seis eixos temáticos: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (MMA, 2004).

Com a Agenda 21 nacional tem-se as bases para a construção das Agendas 21 locais<sup>7</sup>, bem como uma série de publicações instrucionais orientando a elaboração destas Agendas. As diretrizes destes planejamentos locais de desenvolvimento sustentável orientam para a criação de fóruns de debate, democratização das discussões envolvendo governo e a diversidade de atores sociais presente na sociedade civil<sup>8</sup>, com o intuito de promover a descentralização<sup>9</sup> dos processos participativos e a governança. Vale ressaltar, ainda, que a AG21L coaduna com a proposta de Planejamento Estratégico enquanto metodologia e com o Plano Diretor orientado segundo o Estatuto da Cidade<sup>10</sup>, pela intencionalidade em realizar tais procedimentos contando com grande participação da sociedade civil, conforme é sugerido na legislação. Essa Agenda, que pauta o compromisso com o século XXI, mantém o importante destaque de concepção, qual seja, ter como eixo central a sustentabilidade socioambiental permeando todos os temas debatidos na Agenda 21 local.

A Agenda 21 local – Teresina 2015 foi elaborada consoante ao lançamento do Congresso da Cidade: “A cidade que queremos”, no período que compreende os anos 2001 e 2002. Nesta ocasião foi constituído o Conselho Estratégico responsável por continuar a

---

desenvolvimento, cortes espaciais, estratégias de desenvolvimento sustentável do Nordeste, eixos estratégicos: a) educação e distribuição de ativos sociais, b) competitividade e crescimento econômico, c) gestão e regulação dos recursos ambientais, d) tecnologia para competitividade e sustentabilidade, e) desenvolvimento institucional e organização da sociedade, f) integração e desconcentração intrarregional.

<sup>7</sup> A Agenda 21 local – AG21L, foi formulada e proposta pelo Conselho Internacional para iniciativas ambientais locais (Iclei), em 1991 no período preparatório da Unced – 92 (MMA, 2003).

<sup>8</sup> Para construir a Agenda 21 Local, o Programa Agenda 21 do MMA publicou o passo a passo da Agenda 21 Local, que propõe um roteiro organizado em seis etapas: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade; criar um Fórum de Agenda 21 Local; elaborar um diagnóstico participativo; elaborar, implementar, monitorar e avaliar um plano local de desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteúdo.monta&idEstrutura=18>, Acesso em 21 de março de 2010.

<sup>9</sup> O final do século XX foi marcado pela transferência de atribuições e competências da união para os Estados e municípios. Para aprofundamento ver Arretche (2002).

<sup>10</sup> Lei nº 10.252, de 10 de julho de 2001.

produção do Planejamento Estratégico de Teresina – AG21L. A sociedade foi convocada a erigir do Plano de Desenvolvimento Estratégico de Teresina, delineando-se também a Agenda 21 local: Teresina 2015.

O Congresso da Cidade teve como uma de suas motivações a necessidade urgente de adequação da legislação municipal, bem como a atualização do Plano Diretor de Teresina. A Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) conduziu este evento contando com uma consultoria externa, que atuou juntamente com o Conselho Estratégico, Grupos temáticos, Conselhos Deliberativo e Consultivo<sup>11</sup>. As discussões ocorreram durante aproximadamente um ano, e em 2002, na comemoração dos 150 anos da fundação de Teresina, a Agenda 21 local foi divulgada para a sociedade. Essa trajetória foi analisada durante a pesquisa, através de uma descrição analítica dos eventos que constituíram o documento ora posto.

## **1.1 Procedimentos metodológicos**

Segundo Chizzotti (2003), na pesquisa qualitativa o objeto não é um dado neutro, pois se relaciona com o mundo real e está possuído de significados e relações. A própria formulação do problema vai se delineando no decorrer da relação entre o sujeito e o objeto, que é forjado pelo conhecimento. Neste sentido, ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, a questão inicial foi reformulada e aperfeiçoada ao tempo da dinâmica do acúmulo de informações.

A pesquisa apresentada refere-se a um estudo de caso e sua relevância deve-se ao fato de recortar um objeto e analisá-lo nas suas especificidades, retratando uma realidade e articulando com demais realidades, ao ponto de assumir seus aspectos globais, sem intenções generalistas.

A análise do processo de construção da Agenda Teresina 2015 a partir da observação qualitativa permitiu relacionar, através da comunicação oral e análise documental, os fatores aparentemente independentes entre si, tais como processo de mobilização, tipo de metodologia de planejamento adotada, estrutura de funcionamento, sujeitos envolvidos a fim de entender a resultante deste percurso para além do fenômeno narrado.

A trajetória de reconstrução do processo de elaboração da Agenda se deu em duas etapas, que ocorreram sem uma sequência rígida de divisão. Utilizou-se como fonte de

---

<sup>11</sup> Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável.

informação: a) o documento Agenda Teresina 2015; b) os relatórios de diagnóstico dos temas estudados para elaboração da Agenda Teresina 2015; c) fitas de vídeo com registro dos eventos realizados durante o processo; d) as notícias veiculadas nos três principais jornais<sup>12</sup> com circulação na cidade; e) entrevistas semiestruturadas; e, f) publicações com referência ao tema. Assim, algumas entrevistas subsidiaram fontes de pesquisa, posteriormente algumas pesquisas fundamentaram a realização de entrevistas, de modo que se optou por realizar algumas delas durante todo o processo. Neste sentido, o exercício de trabalho de campo não se encerrou nesta primeira fase.

As pesquisas ocorreram mediante identificação dos “atores relevantes”, realização de contato prévio<sup>13</sup> e agendamento dos encontros. Em vista disto, dialogou-se com os coordenadores dos Grupos Temáticos, com membros do Conselho Consultivo, com a coordenadora executiva da Agenda, com representantes do movimento ambientalista e do movimento social com enfoque na questão da moradia e do comércio informal – camelôs, além de pesquisadores da questão urbana de Teresina. Esses diálogos pretenderam desnudar de que maneira ocorreram as relações de participação dos movimentos sociais e ambientais, dos cidadãos, da representação empresarial com a PMT.

Registra-se a dificuldade em acessar os documentos originais deste período, tais como: atas, listas de presença dos eventos, o pré-projeto, o estatuto que normatizou os dois congressos, enfim a memória da Agenda. Tal dificuldade se deve ao pouco apreço dedicado à sistematização e registro dos eventos que constroem simbolicamente a história da cidade, traduzindo-se na impossibilidade de localizar estas informações, pois não foram organizadas, arquivadas e preservadas, muito possivelmente esta memória continuará inacessível.

Com o intuito de interpretar o processo de urbanização e a identidade da cidade pesquisada no contexto de sua AG21 local, a análise desta narrativa foi feita à luz de Cuche (2002, p.188), considerando a tarefa de “compreender as lógicas sociais que levam os indivíduos e os grupos a identificar, a rotular, a categorizar, a classificar e a fazê-lo de uma certa maneira ao invés de outra”. Portanto, procurou-se realizar o exercício diletante de não julgar, a fim de entender o objeto investigado.

Esta pesquisa parte da premissa de que o processo de elaboração da Agenda Teresina 2015 tenha falhado em um dos seus princípios fundamentais, qual seja: o de construir um documento contando com ampla participação democrática dos diversos setores da sociedade.

---

<sup>12</sup> Os jornais pesquisados foram: Diário do Povo, O Dia e Meio Norte referentes aos meses de agosto de 2001; março e agosto de 2002; e abril e maio de 2006.

<sup>13</sup> O contato prévio foi necessário para sensibilizar os entrevistados e aguçar a memória deste período.

Desenvolveu-se nesta pesquisa a reconstrução do processo de elaboração da Agenda 21 local na cidade de Teresina, buscando saber se esse foi elaborado de forma a garantir os princípios que fundamentam a elaboração das AG21L.

## **1.2 Estrutura da dissertação**

A seção I trata da Introdução. Neste ponto, apresenta-se os objetivos da pesquisa, a justificativa, a premissa, a contextualização do objeto de estudo e a metodologia adotada. Para a construção deste capítulo trabalhou-se com publicações do MMA (2002, 2003), Chizzotti (2003) e Cuche (2002).

A seção II intitulado: debate ambiental aborda a contextualização desta discussão, no tocante à mudança do *frame* ambiental, de uma perspectiva politizada e reivindicatória para uma abordagem prioritariamente técnica. Neste capítulo debate-se fundamentalmente sobre desenvolvimento sustentável abordando os princípios que deram conteúdo ao ideário difundido no Relatório Brundtland, o termo sustentabilidade e a análise crítica contemplando as possibilidades de realização destes. Para tanto, se utilizou prioritariamente do arcabouço teórico de Sachs (2002), Veiga (2005), Foster (2002), Leis (2004) e Alonso, Costa e Maciel (2007).

A seção III: o processo de elaboração da Agenda Teresina 2015 – Plano de desenvolvimento sustentável, apresenta o relato analítico da elaboração da Agenda 21 local – Teresina 2015, apontando as nuances que confirmam a premissa levantada. Debate também o contexto de ocupação e urbanização de Teresina. Para elaboração deste capítulo contribuíram Abreu (1983), Façanha (1998, 2007), Lima (2007), Nascimento (2007), Teresina (2002), Acsehrad (2001, 2006), e os relatos das entrevistas realizadas.

A seção IV é o conclusivo e encerra o trabalho expondo as considerações finais, que apontam outras possibilidades de aprofundamento do problema em questão e registra as estimas sobre o processo narrado.

## 2 DEBATE AMBIENTAL

O debate ambiental realizado neste trabalho aborda o contexto de institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável e suas implicações. Ao desenvolver a discussão sobre a sustentabilidade no âmbito das disputas inerentes à Unced-92 podem-se verificar as mudanças e adaptações pelas quais passaram os agentes envolvidos, na tentativa de concretização do desenvolvimento sustentável, enquanto prática social legitimada.

Contudo, transparece a dificuldade no trato equitativo proposta pelo tripé: desenvolvimento econômico, prudência ecológica e justiça social. Na medida em que o debate ambiental se institucionaliza, com a promoção das agendas de encontros mundiais, o caráter mercadológico do meio ambiente caracterizado de “desenvolvimento econômico” vai ganhando espaço em detrimento aos outros dois elementos que orientam a busca pela realização do desenvolvimento sustentável.

As ponderações sobre o desenvolvimento sustentável, sua pertinência prática e possibilidades de realização é enfatizada com uma reflexão apontada por Karl Marx, que tratou da relação homem (sociedade) e natureza nos seus escritos, tais como: nos Grundrisse, nos Manuscritos econômicos e filosóficos e, no Capital. Foster (2005) apresenta essas análises apontando que o ideário de desenvolvimento sustentável preconizado no Relatório Brundtland já era defendido por Marx desde o século XIX. Ao tempo que destaca os apontamentos críticos de Marx sobre a grande indústria, a agricultura e a alienação do homem sobre a natureza, enfatizando assim sua crítica ao modo de produção capitalista e a insustentabilidade deste.

Indubitavelmente, a legitimidade da “preocupação com as gerações futuras” é inquestionável. Porém, a reflexão do *modus operandi* do planejamento estratégico sobre meio ambiente, entre eles as Agendas 21 locais, merece ponderações mais críticas sobre a realidade atual e as consequências para as próximas gerações.

## 2.1 O meio ambiente entre o conceito de desenvolvimento sustentável e a categoria sustentabilidade

Em 1992 a ONU realizou a *United Nations Conference on Environment & Development* (Unced 92), ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Cnumad 92), sediada no Brasil na cidade do Rio de Janeiro. Esta foi mais uma atividade de grande mobilização social internacional que debateu a problemática ambiental, desta vez, inserindo a pauta ambiental na agenda internacional de forma definitiva. Durante a realização da Unced - 92 ocorreu também o Fórum Internacional de Movimentos Sociais e ONGs, que debateu a questão paralelamente ao evento oficial.

A realização deste evento paralelo demonstra os conflitos e as dificuldades para se chegar ao consenso, como uma estratégia de resolução dos problemas ambientais. Uma arena de disputa esteve instalada durante todo o evento e enquanto a Unced - 92 divulgava a Agenda 21 Global colada à perspectiva do Relatório Brundtland<sup>14</sup>, como um instrumento de realização do desenvolvimento sustentável, o Fórum das ONGs construía os primeiros esboços da Carta da Terra<sup>15</sup>, pautada na sustentabilidade.

É importante demarcar as assimetrias contidas no ideário de desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade. Tais expressões são usualmente aplicadas nas elaborações discursivas, desconsiderando suas diferenças pontuais, o que não implica prejuízos na compreensão do conteúdo comunicativo, mas acenam para pontos de vista diferenciados.

---

<sup>14</sup> O Relatório Brundtland é o resultado do trabalho da Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e o desenvolvimento (Unced). Os presidentes desta comissão eram Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, daí o nome do relatório final. O relatório parte de uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global. Ele sublinha a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política e chama também a atenção para uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade, tanto entre as gerações quanto entre os membros contemporâneos da sociedade atual (BRUSEKE, 2003, p.33).

<sup>15</sup> A Carta da Terra é resultado de um processo iniciado ainda na década de 1970 de debates sobre o meio ambiente, uma proposta foi apresentada na Unced - 92, mas não houve consenso e em seu lugar adotou-se a Declaração do Rio de Janeiro. A Carta da Terra continuou sendo elaborada, e em 2000 foi concluída. A referida carta está aguardando endosso da ONU, para que funcione enquanto lei de referência mundial, semelhante à Declaração dos Direitos Humanos. Seus formuladores dizem: “a Carta da Terra está concebida como uma declaração de princípios éticos fundamentais e como um roteiro prático de significado duradouro, amplamente compartilhado por todos os povos. De forma similar à Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a Carta da Terra será utilizada como um código universal de condutas para guiar os povos e as nações na direção de um futuro sustentável” (SECRETARIA INTERNACIONAL DEL PROYECTO CARTA DE LA TIERRA, 1999, p.12 *apud* BOFF, 2004, p.57).

### 2.1.1 Do desenvolvimento sustentável

Tratando inicialmente do desenvolvimento sustentável observa-se que da sistematização do conceito, na década de 1980, até a atualidade, houve um amadurecimento da análise de sua limitação no tocante à realização prática. Quando a tentativa de aliar “desenvolvimento” econômico, justiça social e prudência ecológica na sociedade capitalista tornou-se necessária, o conceito continuou sendo adotado como referência na problematização da relação natureza e sociedade.

No Relatório Brundtland divulgado em 1987, o conceito está exposto da seguinte maneira: “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p.46). Seguido de uma série de orientações e medidas necessárias para alcançar o desenvolvimento sustentável, o relatório pauta algumas diretrizes políticas concentradas sobre a população, segurança alimentar, extinção das espécies e esgotamento de recursos genéticos, energia, indústria e assentamentos humanos.

Para uma revisão deste conceito, suas bases teóricas e implicações, trabalhou-se com autores que debatem a questão, seja de forma central ou também contextualizando o debate em reflexões mais gerais. Ignacy Sachs foi um dos sistematizadores da ideia do ecodesenvolvimento<sup>16</sup> que posteriormente passou a ser adotado por desenvolvimento sustentável. Os princípios básicos formulados para o ecodesenvolvimento envolvem aspectos relacionados à: “satisfação das necessidades básicas; solidariedade com gerações futuras; participação da população; preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; garantia de emprego, segurança social e respeito a outras culturas; programas de educação” (BRUSEKE, 2003, p.31).

---

<sup>16</sup> Segundo Bruseke (2003), a teoria do ecodesenvolvimento referiu-se inicialmente às regiões rurais da África, Ásia e América Latina; ela ganhou cada vez mais uma visão de inter-relações globais entre subdesenvolvimento e superdesenvolvimento. Uma crítica da sociedade industrial e conseqüentemente uma crítica da modernização industrial como método do desenvolvimento das regiões periféricas viraram parte integrante da concepção do ecodesenvolvimento. Pode-se constatar principalmente nos trabalhos de Ignacy, mas também de Glaeser & Uyasulu (1984), que os debates sobre o ecodesenvolvimento prepararam a adoção posterior do desenvolvimento sustentável. Sachs passou a usar, frequentemente, os conceitos de ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável como sinônimos.

Posteriormente, o encontro de Founex em 1971, a Declaração de Cocoyc em 1974, o Relatório *What now?*, de 1975<sup>17</sup> foram dando conteúdo ao paradigma do caminho do meio, que culminou no conceito de desenvolvimento sustentável. Sachs (2002) expressa como *caminho do meio* a trilha que se seguiu após a Conferência de Estocolmo, na qual foi possível penetrar ideias para além dos chamados otimistas cornucopianos<sup>18</sup> e dos chamados catastrofistas<sup>19</sup> de pessimismo malthusiano, cuja abordagem unifica os objetivos sociais, ambientais e econômicos, ou seja, o tripé que dá conteúdo ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Sachs (2002, p.60), ao refletir sobre os caminhos para o desenvolvimento sustentável discute o desenvolvimento para além do mercado e propõe inclusive outro conceito para o termo: “desenvolvimento como apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente”.

Neste sentido, o autor evidencia sua compreensão da incompatibilidade do desenvolvimento sustentável ao tentar se realizar no âmbito das soluções do mercado. E vai mais além quando questiona a economia ecológica por se apresentar demasiado distante das questões sociais. Para ele, se faz necessário uma combinação entre economia e ecologia, defendendo assim a economia política no sentido de intercambiar aquilo que as ciências naturais podem indicar para um mundo sustentável e as articulações necessárias para criar as estratégias direcionadas para esse caminho, que competem às ciências sociais.

Dentre as numerosas apresentações sobre o debate do desenvolvimento sustentável, Veiga (2005) também o fez como o desafio do século XXI. Na sua contribuição sobre o conceito, o autor discorre a respeito do desenvolvimento e posteriormente sobre o termo sustentável, colocando este como adjetivação daquele. Para tal fim e com o objetivo de

---

<sup>17</sup> Para uma melhor descrição destes eventos e relatórios consultar Pnuma. Integração entre meio ambiente e desenvolvimento. In: **Perspectivas do meio ambiente mundial 1972 - 2002** disponível em: <http://www.scribd.com/doc/6305283/GEO-3>. Acesso em: 23 de junho de 2010.

<sup>18</sup> Os otimistas consideravam que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois atrasariam e inibiriam os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização para alcançar os países desenvolvidos. [...] A prioridade deveria ser dada à aceleração do crescimento. As externalidades negativas produzidas nesse rumo poderiam ser neutralizadas, posteriormente, quando os países em desenvolvimento atingissem o nível de renda *per capita* dos países desenvolvidos (SACHS, 2002, p. 50 -51).

<sup>19</sup> Os pessimistas anunciavam o apocalipse para o dia seguinte, caso o crescimento demográfico e econômico – ou pelo menos o crescimento do consumo – não fossem imediatamente estagnados. Ao final do século, a humanidade poderia encarar a triste alternativa de ter que escolher entre o desaparecimento em consequência da exaustão dos recursos ou pelos efeitos caóticos da poluição. Alguns desses pessimistas eram malthusianos. Para eles, a perturbação do meio ambiente era consequência da explosão populacional, como se o número de não consumidores – maioria pobre – importasse mais do que o consumo excessivo da minoria abastada (SACHS, 2002, p.51-52).

associar a identidade entre estes dois conceitos, o autor recorre a Furtado (1974); Sen (2000); e Jacobs (2001); mergulhando na questão desenvolvimento versus crescimento.

Segundo argumentou Furtado (1974), o desenvolvimento econômico enquanto mito justifica formas de dependência entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No livro: O mito do desenvolvimento econômico, Celso Furtado realiza um esforço teórico e argumentativo, explorando as relações econômicas entre países de centro e países periféricos, analisando a estrutura do sistema capitalista, para enfim concluir que:

a conclusão geral que surge dessas considerações é que a hipótese de generalização, no conjunto do sistema capitalista, das formas de consumo que prevalecem atualmente nos países cêntricos, não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas aparentes deste sistema. [...] O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização humana, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Tendo assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. [...] Mas, como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de cultura *arcaicas*, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 1983, p.75, grifo do autor).

Segundo Veiga (2005), até a década de 1970 o desenvolvimento foi tratado como sinônimo de crescimento material. Em 1990, com base no Relatório do Desenvolvimento Humano o crescimento da economia passa a ser interpretado como mais um elemento do desenvolvimento.

O economista indiano e grande defensor do desenvolvimento como superação de privações, portanto, como liberdade, Amartya Sen<sup>20</sup>, é referenciado nas análises de Veiga (2005) como aquele que procura o caminho do meio na compreensão do desenvolvimento, tratando-o não apenas enquanto crescimento econômico ou abordando-o de forma pessimista. Segundo interpretação de Veiga (2005, p.34) “a expansão da liberdade é vista por Amartya Sen como o principal fim e o principal meio de desenvolvimento”. E mesmo não

---

<sup>20</sup> No livro Desenvolvimento como liberdade, Sen (2000) reúne uma série de conferências proferidas entre 1996 e 1997. De uma forma geral Sen tenta demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Sua análise abrange-se para além das visões de Produto Interno Bruto (PIB). O autor categoriza cinco tipos de liberdade “instrumental”, são elas : liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora. Na visão do desenvolvimento como liberdade, as liberdades instrumentais ligam-se umas as outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral.

desconsiderando a relevância do crescimento como meio para expansão da liberdade das pessoas, Sen é enfático em afirmar que desenvolvimento consiste na eliminação de tudo aquilo que limita as escolhas e oportunidades das pessoas<sup>21</sup>.

Na mesma direção, Jacobs (2001)<sup>22</sup> também é utilizada por Veiga (2005) na construção de seu argumento. A autora trabalha com a definição de desenvolvimento enquanto processo natural. Para ela o desenvolvimento econômico utiliza os mesmos princípios universais utilizados pelo resto da natureza.

A essência de sua definição era a seguinte: *diferenciação emergindo de generalidades*. Apenas quatro palavras, mas que descrevem desenvolvimento em todas as escalas de tempo e de dimensão, seja animado ou inanimado. O segundo princípio é o de que as *diferenciações se tornam generalidades das quais emergem novas diferenciações*. Em outras palavras, desenvolvimento é um processo aberto que cria complexidade e diversidade, porque múltiplas generalidades são fontes de múltiplas diversificações – algumas ocorrem simultaneamente, em paralelo, outras em sequência. Portanto, um simples processo básico, quando se repete, se repete e se repete, produz atordoante diversidade. E o terceiro e último princípio diz que *desenvolvimento depende de co-desenvolvimento* (VEIGA, 2005, p. 52, grifo do autor).

Nesta perspectiva, desenvolvimento já superou sua relação com crescimento, já que de acordo com a diferenciação emergindo de generalidades, não apenas se acumula coisas, mas sim, elabora-se, produz-se, transformam-se coisas a partir das necessidades de determinada sociedade, o que demonstra um efeito qualitativo e não meramente acumulativo.

Em síntese, pode-se afirmar que Veiga trabalhou o substantivo desenvolvimento enquanto mudanças qualitativas pelas quais passam as sociedades, e entre elas está o crescimento material, não sendo este um determinante exclusivo para o desenvolvimento.

O autor aborda a problemática do desenvolvimento, crescimento econômico e meio ambiente pensando a sustentabilidade, na medida em que o adjetivo sustentabilidade é trabalhado por este, através de análises sobre a economia ambiental neoclássica e a economia ecológica<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Para uma análise crítica sobre o livro Desenvolvimento como liberdade, Sen (2000), ver: Sawaya, R. R. Liberalismo humanista: Amartya Sen e o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.lead.org.br>. Acesso em 13 jul. 2010.

<sup>22</sup> Fazendo referência à obra: Jacobs, Jane. **A natureza das economias**. São Paulo: Beca, 2001.

<sup>23</sup> Segundo Mueller (2007) a economia do meio ambiente se apresenta em duas vertentes principais: a da economia neoclássica e da economia ecológica. A economia ambiental neoclássica considera o meio ambiente essencialmente neutro, passivo, e volta as suas atenções aos efeitos de impactos ambientais causados pelo sistema econômico em termos de bem-estar dos indivíduos em sociedade. Não nega que, se muito acentuados, tais impactos podem causar consideráveis danos ao meio ambiente, mas considera que esses danos podem ser facilmente revertidos, desde que se adotem medidas de estímulo de mercado para remoção dos fatores que o

Os neoclássicos possuem o otimismo tecnológico e uma fé inabalável na regulamentação do mercado para gerenciar os escassos recursos naturais. Destarte, verifica-se variados instrumentos econômicos<sup>24</sup> que são apresentados como alternativa de sustentabilidade tais como: taxas ambientais, licenças de mercado e subvenção ambiental, entre outros, que segundo os economistas neoclássicos essas são algumas das medidas suficientemente seguras e necessárias para que o crescimento econômico se eleve sem prejudicar o meio ambiente.

Contudo, a lacuna que persiste na economia neoclássica ambiental reside no fato de que os mecanismos de mercado têm “vida útil” curta, considerando uma análise feita para muitas e muitas gerações posteriores. Por outro lado, seu trunfo encontra-se no fato de que tais mecanismos de mercado vêm conseguindo mitigar danos ambientais e impulsionar o desenvolvimento tecnológico limpo<sup>25</sup>.

Os entusiastas da economia ecológica, que teve como principal expoente Georgescu-Roegen, defendem a tese de que a economia certamente será absorvida pela ecologia. Esta proposição foi feita a partir dos estudos de Roegen sobre as leis da termodinâmica, em especial a lei da Entropia<sup>26</sup>. Veiga (2005) destaca que a economia ecológica não desconsidera que a atividade econômica de uma geração possua influência sobre outras gerações, e que mecanismos de mercado não podem proteger o meio ambiente e crises ecológicas. Neste contexto, a sustentabilidade está diretamente relacionada com o decréscimo do produto. Na proposição de um programa mínimo, por Georgescu-Roegen, podem-se verificar reflexões acerca da intolerância com guerras e indústria bélica, a ascensão digna aos países

---

causaram. A economia ecológica, entretanto, rejeita esta postura; para essa corrente, não é ilimitada a capacidade do meio ambiente de absorver impactos antrópicos. Focando o sistema econômico como um organismo vivo, que intercambia energia e matéria com seu meio externo, considera que a sua escala atual e a natureza de seus impactos são tais que, se sua expansão continuar nos moldes recentes, a resiliência do meio ambiente poderá ser seriamente afetada, com consequência potencialmente desastrosas.

<sup>24</sup> Sobre instrumentos de valoração ambiental ver: Mota, José. Aroudo. **O valor da natureza: economia e política dos recursos naturais**. RJ: Garamound, 2006; p.123-173.

<sup>25</sup> Segundo Seiffert (2007), as tecnologias limpas são sistemas criados para tratar de alguma forma os poluentes gerados no processo de produção. Segundo a autora, é essencial que se perceba que através da adoção desse tipo de tecnologia, o problema ambiental não é completamente eliminado, mas apenas deslocado de um lugar para outro, sendo muitas vezes necessário tratamentos adicionais.

<sup>26</sup> A lei da entropia (a segunda lei da termodinâmica). Ela nos assegura que a energia e até parte da matéria usada nos processos de produção e consumo perdem, de forma irreversível, a capacidade de serem usadas novamente para a satisfação das necessidades humanas. Esses processos fazem a entropia da energia (e de parte da matéria) aumentar, transformando-as em energia (e matéria) dissipadas. A lei da entropia reflete o fato de que os processos físicos e químicos que estão na essência da produção – e do consumo – transformam de forma irreversível os materiais e a energia empregados nesses processos, eliminando a possibilidade de seu uso outra vez na geração de novos bens e serviços. Pode-se dizer, assim, que processos econômicos geram essencialmente bens e emissões de resíduos e que, em boa medida, estes últimos não podem ser usados de novo para gerar satisfação aos consumidores (Mueller, 2007).

subdesenvolvidos, a necessidade de redução da população humana, a regulamentação sobre uso de energia, a fabricação de produtos duráveis e o fim da moda, a redução do tempo de trabalho e redescoberta do lazer.

Após problematizar sobre o desenvolvimento sustentável, Veiga (2005) atesta que o quadro sobre esta temática encontra-se em aberto e na busca do “caminho do meio”, resgata em Sachs (2002)<sup>27</sup> sua noção de sustentabilidade. A grande contribuição de Veiga, ao refletir sobre desenvolvimento sustentável enquanto um desafio do século XXI reside na tentativa de discutir o que há de relevante neste ideário. Nas suas análises fica claro que desenvolvimento e sustentabilidade estão em zonas conflitivas e que as proposições das teorias econômicas, ambientais e ecológicas têm muitas limitações em garanti-las. Porém, afirma que sobre a questão do desenvolvimento o domínio científico apresenta-se mais amadurecido em relação ao domínio da sustentabilidade, que passeia por disputas de definições. Recentemente, Veiga (2010)<sup>28</sup> abordou a discussão sobre desenvolvimento sustentável, retomando uma série de diálogos sobre sustentabilidade. O autor defende a sustentabilidade como um valor a ser incorporado à sociedade, e entende que sua efetivação vincula-se à mudança de matriz energética, ultrapassando a era fóssil, e também a necessidade de superação da macroeconomia vigente, que norteia os caminhos trilhados pelo desenvolvimento e crescimento econômico de uma forma geral.

Foster (2005) é enfático na defesa da necessidade de uma transformação social. Segundo ele, é preciso associar duas transformações: a da sociedade, na sua raiz, e a da relação humana com a natureza. Para tanto, desenvolve seus argumentos analisando os escritos de Karl Marx e sua relação com a natureza, segundo o autor “Marx sempre tratou a natureza na medida em que ela entrava diretamente na história do homem através da produção como uma extensão do corpo humano” (FOSTER, 2005, p.107).

O resgate do debate da questão ambiental por meio dos escritos do Marx materialista<sup>29</sup> de bases epicuristas apresenta a abordagem da “falha metabólica” entre homem e natureza. Segundo Foster (2005) essa “falha” refere-se às considerações feitas pela análise de Marx sobre a industrialização e agricultura no século XIX, na Europa. Essas análises

---

<sup>27</sup> Segundo Sachs (2002) as soluções envolvem: termos sociais, econômicos e ecológicos, bem como os objetivos contidos nas oito dimensões trabalhadas pelo autor (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política (nacional) e política internacional).

<sup>28</sup> Esta discussão está presente no livro: Sustentabilidade – a legitimação de um valor.

<sup>29</sup> Foster destaca a relevância dos estudos de Darwin e Justus Von Liebig, segundo ele, os maiores avanços na evolução do pensamento ecológico até o fim do século XIX resultaram da ascensão à proeminência de concepções materialistas de natureza, interagindo com condições históricas mutantes.

abordavam a contradição entre a produção orientada para o lucro e as condições necessárias de reposição dos solos e nutrientes para continuidade da produção agrícola, sem o esgotamento da terra.

Marx destaca a relação homem e natureza a partir do conceito de metabolismo, no qual detecta uma falha metabólica que prejudicava as condições de sustentabilidade. Sobre a origem do conceito de metabolismo, Foster (2005) faz o seguinte resgate:

a introdução do termo “metabolismo” (*Stoffwechsel*) remonta a 1815 e foi adotado pelos fisiologistas alemães nas décadas de 1830 e 1840 para se referir primariamente a trocas materiais dentro do organismo, relacionadas com a respiração. Mas o termo recebe uma aplicação um tanto mais ampla (e portanto, mais coerente) ao ser usado por Liebig em 1842 na *Animal chemistry*, a grande obra subsequente à *Agricultural chemistry*, de 1840. Na *Animal chemistry* Liebig introduziu a noção de processo metabólico no contexto da degradação de tecidos. Mais tarde ela foi ainda mais generalizada e surgiu como um dos conceitos-chave, aplicável tanto no nível celular quanto na análise de organismos inteiros, no desenvolvimento da bioquímica (FOSTER, 2005, p. 225).

Marx argumenta sobre a insustentabilidade das relações vigentes na sociedade do século XIX ao desenvolver uma crítica da degradação ambiental a partir da análise da falha metabólica. Sua visão ecológica traduz a preocupação com as gerações posteriores com a perspectiva de um desenvolvimento sustentável a partir das ideias de Proudhon, em 1840, contidas em *O que é propriedade?*. Segundo Foster (2005, p.230):

a ênfase de Marx na necessidade de manter a terra em benefício da “cadeia de gerações humanas” (uma ideia que ele havia encontrado no começo de década de 1840 em *O que é a propriedade?* de Proudhon) captava a verdadeira essência da noção atual de desenvolvimento sustentável, celebradamente definida pela Comissão Brundtland como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas necessidades”.

Em outras obras, Marx e Engels alertavam sobre a alienação da natureza<sup>30</sup>, verificada na divisão entre cidade e campo, e chamavam atenção também para a necessidade de criar uma sociedade sustentável. Tais reflexões foram dando corpo ao que Marx abordou como interação metabólica da natureza com a sociedade.

Foi no *Capital* que a concepção materialista de natureza de Marx alcançou plena integração com a sua concepção materialista de história na economia política desenvolvida de Marx, tal como apresentada no *capital*, o conceito de “metabolismo” (*Stoffwechsel*) foi empregado para definir o processo de trabalho como “um processo entre o homem e a natureza, um processo pelo qual o homem, através das suas próprias ações, medeia, regula e controla o metabolismo entre ele mesmo e a natureza”. Mas uma “falha (*rift*) irreparável” surgiu nesse metabolismo

---

<sup>30</sup> Discussão presente no *Manifesto Comunista*. Marx, Karl; Engels, Friedrich. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 1998; p.44.

em decorrência das relações de produção capitalistas e da separação antagonista entre cidade e campo. Daí ser necessário, na sociedade de produtores associados, “governar o metabolismo humano com a natureza de modo racional”, que excede completamente as capacitações da sociedade burguesa (FOSTER, p.201, grifo do autor).

A análise de Marx sobre a relação metabólica traduz também, aquilo que a questão ambiental na segunda metade do século XX precisou trazer a tona, para que o debate ambiental tomasse um curso de reflexão crítico, propositivo e prático: o fato do homem ser a própria natureza e, portanto, sua relação com esta se apresentar contraditoriamente, de forma intensamente desequilibrada.

Em 1844, nos *Manuscritos econômicos e filosóficos*, Marx havia explicado que “O homem vive da natureza, isto é, a natureza é seu corpo, e ele precisa manter com ela um diálogo continuado para não morrer. Dizer que a vida física e mental está vinculada à natureza significa simplesmente que a natureza está vinculada a si mesma, pois o homem é parte da natureza”(FOSTER, 2005, p.223 *apud* MARX, 1974, p.116).

Neste sentido, as preocupações de Marx com as consequências ecológicas da produção capitalista buscaram retratar com lucidez a necessidade de mediações sobre a industrialização urbana e agrícola como forma de não violar as condições naturais de sustentabilidade. O esforço em sugerir possibilidades de sistemas agrícolas que permitissem a reprodução de cadeias de gerações envolveram a organização do trabalho “organizado em vasta escala e administrado pelo trabalho coletivo” e o emprego de “modernos métodos agrônômicos”<sup>31</sup>.

A insistência na defesa da superação da divisão antagônica entre campo e cidade e da propriedade privada, no sentido de que dada sociedade é no máximo posseira de uma terra, reúne muito dos elementos defendidos pelo ideário de viver o presente garantindo um legado para as futuras gerações.

Sobre esta questão do desenvolvimento sustentável, Leis (2004), na republicação digital da edição de 1999 sobre “as críticas do ambientalismo na sociedade contemporânea”, entre várias discussões problematiza o desenvolvimento sustentável, esboçando um pouco da trajetória do debate sobre meio ambiente e as mudanças de enfoque pelas quais a questão ambiental vai passando ao longo da década de 1970 e as décadas seguintes. O autor concentra sua problematização na abordagem sobre o mercado e sua relação com o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>31</sup> Foster (2005, p.231 *apud* Marx e Engels, *Collected Works*, vol. 24, p.356.

Debruçando-se sobre o conteúdo do Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, Leis (2004) analisa que além da sistematização do conceito de desenvolvimento sustentável, que segundo ele, demonstra um bem sucedido esforço para obtenção de um consenso mundial entre países ricos e pobres. O mérito deste relatório é seu viés ético. Para ele, ao se colocar em um relatório de grande circulação internacional concomitantemente o desenvolvimento e o compromisso com gerações futuras o Relatório Brundtland harmonizou a causa ambientalista e legitimou as questões éticas na política internacional.

A literatura surgida em torno do conceito de desenvolvimento sustentável permite deduzir que grande parte da diversidade de interpretações deste conceito se deriva da tensão introduzida pela ética no campo da economia e da política. O conjunto de medidas que o relatório reivindica (limitação do crescimento populacional, garantia de alimentação em longo prazo, preservação da biodiversidade e dos ecossistemas, diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias de fontes renováveis, crescimento econômico nos países industrializados ecologicamente equilibrados, controle da urbanização selvagem, satisfação de necessidades básicas para todos os seres humanos, etc.) obrigaria revisar em profundidade os valores e as práticas tradicionais das atuais instituições políticas e econômicas nacionais e internacionais [...]. Deste modo, as tensões e ambiguidades do conceito de desenvolvimento sustentável, derivadas de seu posicionamento ético, são multiplicadas pelas diversas atribuições dadas ao papel do Estado, da sociedade civil e do mercado (LEIS, 2004, p.103).

Dando continuidade à avaliação, tal revisão esteve obstruída nas disputas interpretativas do desenvolvimento sustentável e também nos seus mecanismos e nos atores de implementação. Em seguida, Leis (2004) faz uma análise do papel do Estado, da sociedade civil e do mercado na relação com o desenvolvimento sustentável. Estas proposições serão retomadas adiante, na seção que analisa a mudança do *frame* ambiental pós Unced – 92, onde será possível verificar uma passagem da responsabilização do Estado rumo ao empresariado, e também uma mudança de enfoque da questão ambiental, que passa a assumir uma perspectiva prioritariamente técnica na resolução dos problemas socioambientais.

Diante do exposto, parece razoável considerar que o desenvolvimento sustentável tem uma relação direta com os mecanismos de articulação das organizações políticas e econômicas nacionais e internacionais, e os atores que se mobilizam para sua realização. Deste modo, o desenvolvimento sustentável se apresenta como uma referência que vai do céu à terra, ao tempo que consubstancia os discursos proativos sobre cuidado com o meio ambiente pautado nas relações de mercado e progresso técnico científico. E também, aos discursos mais engajados com os problemas socioambientais, que na busca de concretizar avanços procura intermediar demandas da sociedade e do meio ambiente nas relações de parceria, conseqüentemente, negociando e minimizando suas reivindicações. Nesta relação de

consenso, as demandas do mercado, que são anunciadas pelas empresas, costumam obter vantagens.

No entanto, há também uma perspectiva que merece ser considerada, qual seja, a de, enquanto ideário celeberramente aceito, o desenvolvimento sustentável esteja se apresentando como uma perspectiva transitória, que permita minimamente uma abertura para se pensar outras formas de relação entre natureza e sociedade, que ao longo de um processo histórico podem encontrar “caminhos do meio” que cheguem até um ponto de sustentabilidade.

Bassani e Carvalho (2004), amparando-se em Boaventura Sousa Santos na discussão sobre paradigma, ao abordarem a Agenda 21 apresentam a análise de que embora o desenvolvimento sustentável seja utópico, na tentativa de associar sustentabilidade e desenvolvimento, uma vez que a expansão dos mercados ocorre simultaneamente com a degradação ambiental, o desenvolvimento sustentável funcionaria como um “arquétipo transitório” para outro processo civilizatório mais avançado. Neste sentido, não se estaria refletindo sobre um modelo único de desenvolvimento e sim de sociedades sustentáveis. Segundo esses autores:

a crise que enfrentamos demonstra que paradigmas antigos estão se desmantelando, não conseguem alcançar as profundas transformações da contemporaneidade e, diante disso, novos esquemas estão brotando. Nessa linha de pensar é possível compor algumas considerações: é admissível que o antigo modelo não é mais sustentável – o velho paradigma é insustentável; nele, não é possível encontrar respostas suficientes para as questões do desenvolvimento e da sustentabilidade. Coloca-se, frente a isso, uma leitura que fornece elementos para uma mudança de atitude, uma postura ética e politicamente mais avançada. No processo de construção de novos paradigmas, de paradigmas emergentes, surgem paradigmas intermediários, que se caracterizam como subparadigmas [...]. Estes se apresentam como elementos transitórios, até a construção de um novo paradigma (BASSANI; CARVALHO, p.72, 2004).

Trata-se de uma transição lenta, é bom registrar, como têm sido tardias as mudanças que dão suporte e racionalizam as relações na sociedade envolvendo as questões de gênero, raça, orientação sexual, direitos da criança, do idoso, das pessoas portadoras de deficiência e, fundamentalmente, o intercâmbio sociedade e natureza.

Logo, a relevância deste debate se faz pela possibilidade de construir uma doxa ambiental que tenha passado pelos diversos pontos de análise da questão desenvolvimento e meio ambiente, a ponto de identificar as fragilidades desta relação e mecanismos de superação que culminem em relações sociais harmônicas, equilibradas, justas e sustentáveis ambientalmente. Trata-se de um ideal unificador, porém, uma realidade difícil de aplicar, à

proporção que se abre um fosso entre a intencionalidade dos princípios éticos universais e a realidade social e histórica concreta.

Então, apesar do conceito de desenvolvimento sustentável representar uma boa intencionalidade, que permita harmonizar interesses tão diversos numa perspectiva humanizada de desenvolvimento de suas qualidades, se encerra no âmbito do próprio conceito.

### 2.1.2 Da sustentabilidade

A Carta da Terra aborda a temática do meio ambiente usando a categoria sustentabilidade. No Brasil, o teólogo Leonardo Boff é referência na elaboração deste documento e no debate sobre a sustentabilidade. Segundo ele, a utilização do termo desenvolvimento sustentável indica a impossibilidade de congruência desses dois termos na perspectiva de garantir o equilíbrio ecológico, a manutenção de ecossistemas e a biodiversidade, uma vez que se trata de antagonismos. Boff, fazendo referência ao termo desenvolvimento sustentável afirma que:

esta categoria é oficial em todos os documentos internacionais. Foi a fórmula pela qual o sistema mundial imperante conseguiu incorporar as exigências do discurso ecológico. Mas ele é profundamente contraditório em seus próprios termos. Pois o termo desenvolvimento vem do campo da economia; não de qualquer economia, mas do tipo imperante, cujo objetivo é a acumulação de bens e serviços de forma crescente e linear, mesmo à custa de iniquidade social e depredação ecológica. Esse modelo é gerador de desigualdades e desequilíbrios inegáveis em todos os campos onde ele é dominante. A sustentabilidade provém do campo da ecologia e da biologia. Ela afirma a inclusão de todos no processo de inter-retro-relação, que caracteriza todos os seres em ecossistemas. A sustentabilidade afirma o equilíbrio dinâmico que permite a todos participarem e se verem incluídos no processo global. Entendidos assim os termos, vê-se que a expressão “desenvolvimento sustentável” se torna, na prática, inexequível. Os termos se contrapõem e não revelam uma forma nova e alternativa de relação entre a produção de bens necessários à vida e à comodidade humana e a natureza com seus recursos limitados (BOFF, 2004, p.62-63).

Embora na Carta da Terra também seja utilizada a expressão desenvolvimento sustentável, Boff esclarece que o termo é utilizado para além do sentido oficial segundo o teólogo:

a Carta da Terra, em suas redações iniciais, havia incorporado o termo “desenvolvimento sustentável” como seu eixo estruturador. Graças às acaloradas e minuciosas discussões internas superou-se esta terminologia. Manteve-se a categoria sustentabilidade como fundamental para o sistema vida e para o sistema Terra. Mais que buscar um desenvolvimento sustentável importa construir uma vida, uma

sociedade e uma Terra sustentáveis. Garantida essa sustentabilidade básica, pode-se falar com propriedade de desenvolvimento sustentável. É dentro desta compreensão que na Carta da Terra se usa, às vezes, o termo, porém libertado de sua compreensão oficial (BOFF, p.63).

Conforme defendida no preâmbulo da Carta da Terra, a sustentabilidade propõe um aprofundamento das relações homem e natureza apostando no “reencontro” do homem com a terra e na cultura da paz, no sentido de provocar um entendimento sobre as mudanças de valores, instituições e modo de vida, necessários para a sustentabilidade. Seu conteúdo apresenta forte apelo ético.

A ideia da sustentabilidade procura articular a autonomia dos povos e nações com a reapropriação da natureza de forma equitativa (LEFF, 2001). Desse modo, valoriza uma democracia que ultrapasse as forças representativas, chegando ao nível de organização social em que cada sujeito seja de fato um partícipe da realidade em que vive. De acordo com os princípios expostos na Carta da Terra, há um forte convite para a mudança de valores e a ampliação da cultura de paz e tolerância, assim como total erradicação da pobreza e respeito ao meio ambiente.

A crença na possibilidade da governabilidade efetiva através de parcerias entre sociedade civil, Estado e empresas presentes no texto da Carta da Terra reforça a perspectiva ética que envolve as relações entre natureza, sociedade e capital, aproximando-se do enfoque ético contido no conceito de desenvolvimento sustentável, já destacado por Leis (2004).

Embora a prática da sustentabilidade na Carta da Terra esteja fortemente marcada pela ação coletiva partindo de cada indivíduo envolvido com uma ética planetária, o desenvolvimento sustentável, tal como defendido no Relatório Nosso Futuro Comum, afirma claramente que a adesão se dará por intencionalidade política das nações. Nas análises que seguem, os termos poderão ser citados de forma a não demarcar conflitos, demonstrando, no entanto, suas bases interpretativas acerca do debate sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade.

### 2.1.3 A mudança do *frame* ambiental pós Unced-92

A Agenda 21 Global é uma materialização das mudanças que envolveram a abordagem da questão ambiental entre a década de 1970 e 1990, de Estocolmo a Eco-92.

O *frame*<sup>32</sup> ambiental de uma perspectiva prioritariamente ecologista, até a década de 1970 assume também as questões sociais, políticas e econômicas, passando o debate, pós Estocolmo, a discutir os problemas ambientais com enfoque no socioambientalismo, compreendendo que a causa dos problemas ambientais estão relacionadas ao modelo de “desenvolvimento”, de tal modo não era possível dissociar a problemática ambiental das relações socioeconômicas.

O socioambientalismo passa a ser adotado nos eventos da ONU e outras instituições que articularam o debate ambiental a partir da década de 1970. A exemplo da Declaração de Cocoyock (México, 1974) que se refere à pobreza como fator de geração do desequilíbrio demográfico, assim como as considerações sobre destruição ambiental na África, Ásia e América Latina e a contribuição dos países industrializados para os problemas de subdesenvolvimento, devido ao nível exagerado de consumo. Da mesma maneira, o relatório *Dag – Hammarskjold (1975)*, que propôs a defesa de uma mudança nas estruturas de propriedade no campo com o controle dos produtores sobre os meios de produção (BRUSEKE, 2003).

Tais relatórios evocam as contradições do sistema capitalista, o acúmulo de riquezas e as consequências deste processo para países pobres, fazendo um chamado à responsabilização dos países ricos sobre os principais danos ambientais e, concomitante, aos danos sociais.

Deste modo, no Brasil, à medida que são socializados sucessivamente novos estudos que envolvem as demandas da ecologia e também os problemas sociais decorrentes da estrutura política e econômica vigente, uma opinião pública vai sendo forjada, aceita e fortalecida, no sentido de exercitar o socioambientalismo como referência para a estruturação das políticas públicas da área ambiental.

Dentro deste processo de variação das abordagens, tanto o Estado quanto a sociedade civil, bem como empresas, assumem papéis relevantes e diferenciados. Ora como coadjuvantes, ora enquanto atores principais. O que não significa dizer que todos estes setores tiveram e ou têm seus espaços igualmente garantidos. Pois essas conquistas de espaço foram

---

<sup>32</sup> Vários analistas ambientalistas dos movimentos sociais ressaltam que toda ação coletiva depende das habilidades dos ativistas de construir interpretações acerca da conjuntura em que estão imersos e, por meio delas, transformar descontentamento em mobilização. “*Frames*” são esses instrumentos cognitivos e guias para ação que permitem aos ativistas questionar uma dada situação social antes não problemática, atribuir responsabilidade a grupos ou autoridades por tal estado de coisas e apresentar estratégias para alterá-lo (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007 *apud* BENFORD, R. & SNOW, D. Framing processes and social movements: an overview and assessment” *Annual Review of Sociology*, n.26, 2000, p. 611-39).

legitimadas de forma diferenciada, entre as décadas de 1970 e 1990, de acordo com a conjuntura de cada período.

Segundo Leis (2004) o Estado assume o papel de regulamentador e principal responsável pelo meio ambiente até meados dos anos 1980. E na medida em que se torna inevitável elaborar qualquer perspectiva de crescimento econômico, desconsiderando os impactos ambientais negativos, as empresas passam a assumir esta demanda como uma lucrativa abordagem “verde”. Assim sendo, a partir da década de 1990 as empresas<sup>33</sup>, principalmente as de grande porte, se destacam apresentando-se enquanto um grupo com posicionamento sobre as questões ambientais e desenvolvimento sustentável, possibilitando a estas, ampla inserção nas relações de parceria com o Estado, no que se refere à regulamentação ambiental.

Assim como no período influenciado por Estocolmo – 72, se deu ao Estado o papel principal para a solução dos problemas ambientais, agora o setor empresarial tentava resignificar o papel do desenvolvimento sustentável, desde a perspectiva do mercado. Se os debates em décadas anteriores tinham girado em torno dos papéis do Estado e da sociedade civil, em contraposição ao do mercado, agora se destacava o papel deste último e se minimizava o dos primeiros. Isto se traduzia claramente nas relações privilegiadas, que o ambientalismo estabelecia em cada época com o espectro das opções político-ideológicas existentes. Assim como nos anos 60 e 70, as principais variáveis políticas oscilavam entre maior planejamento estatal e ou centralização da autoridade do Estado e maior participação política democrática e ou descentralização, agora se inaugurava uma forte aproximação com as ideologias neoliberais baseadas no ideal de mercado livre, aberto e competitivo. Afirmava-se que, embora os requisitos estritamente políticos fossem necessários para o desenvolvimento sustentável, no longo prazo este não seria mais possível sem a liberdade de mercado (LEIS, 2004, p.105-106 *apud* SCHIMIDHEINY<sup>34</sup>, 1992, p.9).

Se estava definido que o debate ambiental não poderia mais contemplar somente demandas da ecologia, não estava garantido ao socioambientalismo que as necessidades sociais estariam associadas diretamente com o planejamento das políticas ambientais, uma vez que a superação das debilidades sociais relacionadas aos danos ambientais implicaria repensar distribuição de renda, padrão de consumo e de produção, habitação, saneamento e urbanização de centenas de comunidades, entre outros, exigindo assim uma aplicação substancial de recursos financeiros e uma reformulação dos moldes do desenvolvimento econômico, para além da perspectiva acumulativa do lucro.

---

<sup>33</sup> Em 1990 foi fundado o Conselho Internacional de Empresas sobre o Meio Ambiente (Business Council for Sustainable Development – BCSD), após realização de dezenas de reuniões em vários países, o BCSD lança o Relatório Mudando o Rumo, que apresenta a posição do Conselho sobre desenvolvimento sustentável.

<sup>34</sup> SCHIMIDHEINY, S. Changing Course. Crambridge, MIT Press, 1992.

A burguesia capitalista representada através das grandes empresas capta esse momento de mudança na abordagem da questão ambiental e potencializam, de acordo com seus interesses, a “mística verde” que se instalou após a Unced-92, de forma internacionalizada. Deste modo, ao se apropriarem do discurso do desenvolvimento sustentável, mesmo que não traduzindo em práticas os princípios do conceito de equidade social, econômica e ambiental, as empresas legitimaram sua interface ambiental para o mundo, principalmente ao se utilizarem dos mecanismos de intervenção dos economistas ambientais neoclássicos com o estabelecimento do mercado de bens e serviços ambientais, através da taxaço da natureza.

No Brasil, a Confederação Nacional da Indústria – CNI produziu em 2006 o relatório síntese do Encontro: “Indústria e desenvolvimento sustentável”. Neste documento a CNI apresenta propostas de atuação das indústrias instaladas em território brasileiro para o desenvolvimento sustentável do Brasil, focada nas Agendas: verde, azul e marrom, ou seja, debatendo sobre recursos florestais, hídricos, resíduos sólidos e licenciamento ambiental.

Conforme segue no Relatório de Encaminhamentos, observa-se a CNI utilizando largamente do recurso discursivo do desenvolvimento sustentável para cavar espaços nos fóruns de discussões que influenciam a política ambiental brasileira.

Encaminhamentos: (i) formular e apresentar posicionamento da CNI sobre a cobrança pelo uso da água e demais instrumentos de gestão previstos na lei nº 9433/97; (ii) exercer liderança nos Comitês e Agências de Bacias, defendendo que a receita financeira da cobrança pelo uso da água seja vinculada à bacia hidrográfica, inclusive a derivada da cobrança para o uso da água na geração de energia elétrica; (iii) promover ações com vistas a promover a regulamentação da Política Nacional de Saneamento Básico; e (iv) promover seminários internos para aprofundar as discussões sobre o funcionamento do Singreh (órgãos colegiados e respectivos instrumentos) e sobre um modelo administrativo adequado para as Agências de Bacia, que considere a viabilidade e a oportunidade que o setor industrial tem hoje de liderar a instalação e operação dessas Agências (CNI, 2006, p.7).

Ainda neste relatório a CNI acena uma mobilização para o fim do veto presidencial sobre as atividades de biotecnologia: “(i) atuar no sentido de estimular a derrubada do veto presidencial, de modo a reestabelecer o quórum de maioria simples para as deliberações da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio” (CNI, 2006, p.10). Pode ser verificado ao longo deste relatório que a sustentabilidade brasileira, na perspectiva industrial, está extremamente limitada ao uso eficiente da apropriação dos recursos naturais, com intuito de reduzir custos, aumentar produção e geração de lucros com clara intencionalidade de transferir para a sociedade os passivos ambientais.

Conforme atesta Leis (2004), ao retomar em Marx<sup>35</sup> e outros clássicos da sociologia o raciocínio de que as ideias vigentes na sociedade são as da classe dominante, que passam por reformulações, o autor afirma que:

[...] vale a pena observar que tanto Marx como Weber (entre outros clássicos da teoria sociológica) constataram que a história da burguesia mostra que os tradicionais valores capitalistas foram permanentemente renovados e legitimados, em cada grande momento histórico, através de um processo em paralelo de abandono de valores obsoletos por um lado, e de adoção de valores emergentes, por outro. Então, é válido imaginar que, frente à desorganização e/ou degradação dos Estados e das culturas nacionais, a nova burguesia nacional esteja assimilando o ambientalismo como uma forma de atualizar sua visão de mundo (LEIS, 2004, p.104).

Desta forma, o setor do empresariado dá novo significado ao desenvolvimento sustentável, tratando as tecnologias ambientais como os agentes suficientes para garantir uma relação estável entre crescimento econômico e equilíbrio da natureza na qual, a visão empresarial de natureza, é absorvê-la como um recurso natural.

Mesmo considerando a contribuição das pesquisas em tecnologia ambiental, que promovem alternativas reparadoras nos processos produtivos tais como: o uso de matéria-prima mais adequada para determinado tipo de produção, diferentes matrizes energéticas, reaproveitamento de sobras e encaminhamento adequado ao que não será reutilizado, entre outros, é necessário afirmar que tais medidas são provisórias e estão longe de equacionar a complexidade da questão ambiental, fazendo-se necessário buscar outras óticas de reflexão. Tais óticas devem considerar a redução de lucros, a distribuição de renda, o fim da obsolescência programada, construir novos padrões de consumo e, principalmente, compreender a natureza enquanto ciclo vital e não meramente recurso natural.

O acúmulo dos debates e os diferentes posicionamentos no tocante à atuação sobre o meio ambiente foram apresentados na Unced-92. Deste modo, até a realização desta Conferência foi se formando um novo *frame* ambiental, que procurou justamente atender e mediar os principais pontos de interesse das forças acumuladas até ali, tanto de setores

---

<sup>35</sup> As ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe dominante que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante. A classe tem a sua disposição os meios para a produção material. Dispõe, assim, ao mesmo tempo, dos meios para a produção espiritual. [...]. As ideias dominantes não são mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como ideias; portanto, das relações que precisamente tornam dominante uma classe, portanto as ideias do seu domínio. Os indivíduos que constituem a classe dominante também têm, entre outras coisas, consciência, e daí que pensem; na medida, portanto, em que dominam como classe e determinam todo o conteúdo de uma época histórica, extensão, portanto, entre outras coisas, dominam também como pensadores, como produtores de ideias, regulam a produção e a distribuição de ideias do seu tempo; que portanto, as suas ideias são as ideias dominantes da época (MARX, 2002, p.56-7).

conservacionistas como setores socioambientalistas, convergindo para um “segundo caminho do meio” representado pela Agenda 21 Global.

Tal movimento ambientalista foi classificado como multissetorial, o “Espírito do Rio”, traduzindo o anseio de diferentes setores organizados da sociedade. Eduardo Viola pesquisa o movimento ambientalista brasileiro desde seus primórdios e defende a análise do movimento ambientalista brasileiro enquanto multissetorial. Segundo um artigo de Viola e Leis (1995) o ambientalismo brasileiro teve um caráter bissetorial até 1985, com setores atuantes divididos entre: grupos de base e agências estatais ambientais. Com a contínua inquietação da opinião pública sobre a degradação ambiental o ambientalismo passa a compor um movimento multissetorial e complexo após 1985, que será composto por oito setores principais: o ambientalismo *stricto sensu*: dos grupos comunitários – profissionais, semiprofissionais e amadores; o ambientalismo governamental; o socioambientalismo das Ongs, sindicatos e movimentos sociais; o ambientalismo dos cientistas; o ambientalismo empresarial; o ambientalismo dos políticos profissionais; o ambientalismo religioso e o ambientalismo dos educadores, jornalistas e artistas (VIOLA; LEIS, 1995, p.135).

De acordo com os autores, o ambientalismo multissetorial brasileiro está imbricado com uma orientação globalista e isto impõe “um esforço consciente para evitar comportamentos confrontacionais e posturas nacionalistas que dificultem uma verdadeira orientação globalista” (VIOLA; LEIS, 1995, p.156).

Viola e Leis amparam-se em seguem caracterizando o ambientalismo brasileiro afirmando que:

as ideologias populistas e democráticas radicais, que tiveram um papel destacado na história político-social brasileira, bloqueiam, nas atuais condições, o progresso do ambientalismo; a subcultura de origem do ambientalismo brasileiro possui um excesso de verbalismo e ativismo que obstaculiza o desenvolvimento de um verdadeiro espírito crítico [...] a reticência reiterada do ambientalismo empresarial brasileiro para participar em fóruns multissetoriais constitui um obstáculo importante para a construção de estratégias sustentabilistas viáveis e realistas, para cuja superação não devem poupar-se esforços (levando em conta inclusive que o empresariado brasileiro do Sul - Sudeste é de longe um dos setores mais modernizadores e internacionalizados da sociedade brasileira); o ambientalismo brasileiro deve abandonar definitivamente o utopismo que caracterizou a maioria do ambientalismo *stricto sensu* desde suas origens e procurar sua substituição por uma perspectiva realista-utópica, em consonância com a atual fronteira da teoria política (importância da ação comunicativa, valoração da eficiência alocativa, promoção da equidade sem desconsiderar a eficiência, abandono de preceitos igualitaristas de tipo puramente material. (VIOLA ; LEIS, 1995, p.156-157).

Os autores carregam nas tintas para criticar o ambientalismo questionador da relação entre o modo de produção capitalista e o meio ambiente da primeira fase, caracterizado por eles como “excesso de verbalismo; utopista”. Proclamam a evolução e o amadurecimento do ambientalismo multissetorial através da contínua relação de colaboração entre os diversos setores e suas variadas pautas de reivindicação, considerando não haver outro caminho melhor a perseguir. Vê-se o avanço da despolitização do debate ambiental em detrimento da execução de relações de parceria, a exemplo de ONGs e empresas, empresas e Estados, cientistas e empresas.

Agripa (2003) apresenta uma análise divergente sobre o ambientalismo brasileiro. Segundo o autor, o ambientalismo brasileiro não deve ser caracterizado como multissetorial e complexo, mas sim como um movimento que tem perdido sua radicalidade na medida em que o discurso ambiental tem sido propagandeado segundo a lógica dos mercados<sup>36</sup>, na qual se procura demonstrar que a problemática ambiental é de fácil resolução.

Neste sentido, segundo o autor a caracterização do ambientalismo brasileiro como multissetorial tem “contribuído para fortalecer um ecocapitalismo” (AGRIPA, 2003, p.92). Na medida em que ocorre uma negação da natureza do movimento social e que a burocracia institucional se sobrepõe aos espaços reservados ao debate socioambiental, tais como conselhos setoriais de meio ambiente, não restam espaços deliberativos nos debates, para os movimentos sociais com forte apelo político contestatório, dentro desta estrutura do ambientalismo brasileiro.

Ao debaterem sobre a formação do movimento ambientalista brasileiro, Alonso, Costa e Maciel (2007) resgatam os processos de articulação do movimento ambientalista em que se buscou verificar as estratégias e oportunidades políticas que fomentaram o movimento ambientalista brasileiro, levando em conta o processo de redemocratização do país<sup>37</sup>, a Assembleia Constituinte<sup>38</sup> e a Unced-92<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Agripa (2003) se ampara em Habermas para desenvolver a análise de que o “sistema político e o mercado vêm conseguindo se apropriar do discurso radical”. Habermas, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.

<sup>37</sup> “O *frame* socioambientalista, ao atribuir as causas dos problemas ambientais ao “modelo brasileiro de desenvolvimento”, implementado pelo regime autoritário, conectou imediatamente as mobilizações ambientalistas com a campanha pela Redemocratização” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.158).

<sup>38</sup> “A nova estrutura de oportunidades políticas colocou como problema de ação coletiva, para a recém-constituída rede ambientalista, a definição da estratégia de mobilização mais adequada para inserir a temática ambiental na agenda política” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.160).

<sup>39</sup> “A Rio - 92 trouxe um novo problema de coordenação da ação coletiva: a construção de um *frame* capaz de aglutinar os grupos ambientalistas” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.163).

Neste período o movimento ambientalista brasileiro avançara bastante na sua organização, pois havia participado do processo de redemocratização do país, denunciando o modelo de desenvolvimento econômico excludente. Por conta da Constituinte foi construída uma Rede Ambiental Nacional que envolvia a sociedade civil, e uma Frente Nacional de Ação Ecológica com atuação de parlamentares. E com a Unced-92 os ativistas procuraram meios de superar a dicotomia presente no movimento ambientalista, entre conservacionistas e socioambientalistas, uma vez que a agenda da ONU apontava para convergência destes *frames*.

Deste modo, segundo Alonso, Costa e Maciel (2007) o socioambientalismo encampa o desenvolvimento sustentável na defesa da proteção ambiental e de desenvolvimento econômico, ao tempo em que foi distanciando-se das questões urbanas, voltando-se para os povos do campo e das florestas. O conservacionismo modifica sua noção de ecossistema adotando a biodiversidade, passando a considerar a vida de comunidades humanas nas florestas.

Nesta pesquisa os autores analisam que a Unced-92 ocorreu sob a tônica ambientalista do neoconservacionismo, o *frame* conciliador entre os conservacionistas e socioambientalistas. Desta forma, é neste momento que a temática política perde espaço, sendo substituída por um enfoque técnico da questão ambiental.

Esse duplo processo de matizamento e conciliação gerou, pela primeira vez, um *frame* comum a todo o movimento: o neoconservacionismo. A polissemia das noções de desenvolvimento sustentável e de biodiversidade permitiu que grupos com agendas em princípios divergentes pudessem dar tônica própria às mesmas categorias. Abarcando as questões sociais típicas da pauta marrom, e os temas verdes da agenda global, o neoconservacionismo se tornou uma língua franca para todos os grupos do movimento ambientalista, dos pioneiros dos anos 1970 aos conversos em 1992. Portanto, o novo *frame* consolidou coalisões, até então restritas às dimensões estratégicas, em torno de significados. O novo *frame* se materializou na Agenda 21, documento resultante da Rio - 92. Aí, itens da agenda ambiental global, como proteção das florestas (cap.11) e da diversidade biológica (cap.15), foram combinados a tópicos socioambientais, como capacitação de grupos socialmente vulneráveis para obtenção de meios de subsistência sustentável (cap.3). Para se estabelecer, o neoconservacionismo teve de fazer dois expurgos na agenda socioambiental dos anos 1970. **A tônica política foi substituída por uma abordagem técnica da questão ambiental, formulada por especialistas das associações profissionais dos anos 1990.** E o estilo de vida urbano deixou de ser o foco do ativismo, como fica patente na concentração da atuação das grandes associações ambientalistas dos anos 1990, SOS Mata Atlântica e Instituto Socioambiental (ISA), em áreas florestais. Nesse sentido, o movimento ambientalista brasileiro caminhou rumo a uma profissionalização e consequente despolitização da questão ambiental (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p.165, grifo nosso).

O *frame* ambiental brasileiro, que se materializou na Unced - 92, resulta da organização do ambientalismo e das mudanças intrínsecas a este processo. A inserção de “novos atores” ao longo desta trajetória foi delineando a configuração de um ambientalismo brasileiro pontual, engajado setorialmente. A necessidade de manter certa centralidade na pauta ambiental apresenta a busca do consenso como mecanismo unificador do ambientalismo que se enfatiza com as interlocuções de cunho ético. É neste contexto que as Agendas 21 locais são construídas, enquanto instrumento de planejamento para a realização do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, verifica-se um esforço em transcender o “dilema ético” da realização do desenvolvimento sustentável através da adoção de parcerias, em que certamente, na montagem do tripé prudência ecológica, desenvolvimento econômico e justiça social, a perspectiva do crescimento econômico suplanta os demais.

O que se consolida após a Unced – 92 é a orientação do consenso na construção das Agendas 21. Estes instrumentos de planejamento socioambiental voltados para a sustentabilidade apresentam contradições complexas no tocante ao planejamento participativo, uma vez que, via de regra, os setores convocados a participar deste processo não debatem igualmente entre si. As relações de poder expõem categorias sociais a situações hierarquizadas que ora chegam ao conflito explícito, ora chegam ao consenso imposto, ora ao esvaziamento dos espaços de discussões, embora também seja possível verificar em algumas experiências<sup>40</sup>, já analisadas, que por vezes a resistência impõe-se como necessidade concreta, podendo modificar o percurso.

## **2.2 A Agenda 21 local no Brasil**

Muito embora a Agenda 21 Brasileira tenha sido concretizada em 2002, muitos Estados e municípios já haviam construído suas agendas locais no final da década de 1990. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais<sup>41</sup>, realizada entre 5.560 municípios brasileiros em 2002 (PERFIL, 2002), o Brasil, neste período, possuía um quadro de 1.662 Agendas 21, ou seja, 30% dos municípios pesquisados. Tal contagem abrangeu as Agendas concluídas, os processos em andamento e também as Agendas com algum indicativo de inicialização, daí infere-se este percentual mediano. Outra informação relevante refere-se à

---

<sup>40</sup> Fazendo referência ao processo da Agenda 21 local do Estado do Rio de Janeiro (BEZERRA, 2006).

<sup>41</sup> Este foi o primeiro levantamento ambiental em nível de município realizado pelo IBGE.

gestão ambiental. Segundo o Perfil de Informações Básicas Municipais, em 2002 apenas 6% das cidades brasileiras possuía um órgão específico para cuidar do meio ambiente, e o Nordeste registrou o menor percentual.

Dados mais atualizados mostram a relação entre as Agendas 21 Locais concluídas, o processo de instalação do Fórum e ações implementadas. De acordo com o levantamento feito pelo MMA, em 2009, por meio da Pesquisa Nacional das Agendas 21 locais, referentes às Agendas 21 elaboradas com financiamento<sup>42</sup> do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), observou-se que das 177 respostas obtidas foi possível verificar que 92,7% afirmaram ter constituído o Fórum da Agenda 21 ou instância representativa semelhante, e que 74% destes eram constituídos pelo governo (prefeitura). Cerca de 83,9% tiveram alguma influência no fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente<sup>43</sup> (criação de secretarias, conselhos, criação de fundo municipal de meio ambiente) e cerca de 54% revisaram seus planos diretores, 66,8% afirmaram que a Agenda 21 gerou ações concretas na área ambiental e 59% participam da Rede Brasileira de Agenda 21 local (REBAL). Partindo da referência dos dados acima, constatou-se que as Agendas 21 locais têm sido elaboradas numa dinâmica de sinuosidades entre as prescrições normativas e as possibilidades concretas de realização.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (PERFIL, 2002), quanto ao desmatamento e queimadas, relatou o surgimento de novas áreas de desmatamento, ainda não identificadas por satélites, na Floresta Amazônica do Amapá e norte do Pará e no cerrado do oeste da Bahia. Sobre o saneamento básico, foi detectado que os esgotos a céu aberto são as alterações ambientais que mais afetam a população. Dos 1.159 municípios com alta taxa de mortalidade infantil, um total de 1.089 estão no Nordeste. Outra informação relevante diz respeito à poluição atmosférica, obtendo os maiores índices nas cidades da região Sudeste e Nordeste<sup>44</sup>. Neste relatório de informações básicas municipais é possível obter informações sobre poluição das águas, contaminação dos solos através de resíduos tóxicos e resíduos dos serviços de saúde, existência de aterro industrial, sobre o descarte das embalagens de agrotóxicos, prática de agricultura orgânica. O citado documento informa também sobre os

---

<sup>42</sup> A Agenda 21 por meio da Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (CPDS) constituiu o Programa Agenda 21, que foi incluída no Plano Plurianual (PPA 2004-2007), renovado para (2008-2011).

<sup>43</sup> No período de construção da Agenda Teresina Agenda 2015 – Plano de desenvolvimento sustentável, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente estava desativada.

<sup>44</sup> Nesse grupo, as prefeituras de oito cidades – Manaus (AM), Belém (PA), Teresina (PI), Natal (RN), Recife (PE), Maceió (AL), Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS) – informaram não ter poluição atmosférica significativa, embora pelo menos três delas (Recife, Curitiba e Porto Alegre) sejam conhecidas como municípios que enfrentam problema de qualidade do ar. [www.ibge.gov.br/presidencia/noticia\\_vizualiza.php?id\\_noticia=363&id\\_pagi](http://www.ibge.gov.br/presidencia/noticia_vizualiza.php?id_noticia=363&id_pagi). Acesso em: 10 de agosto de 2010.

desastres mais frequentes tais como: inundações, deslizamentos, erosão, apresenta dados dos Estados brasileiros que mais sofreram degradação em áreas legalmente protegidas, pesca predatória entre outros.

Consoante a este levantamento, o quadro ambiental dos municípios brasileiros é problemático. A execução de políticas públicas com reflexo imediato na qualidade socioambiental das cidades brasileiras apresenta-se incipiente diante das demandas.

### **3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA AGENDA TERESINA 2015: PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A elaboração da Agenda Teresina 2015 foi uma iniciativa da administração do município, motivada inicialmente pela necessidade de atualização da legislação municipal<sup>45</sup>, visto que o último Plano Diretor da cidade datava de 1988<sup>46</sup>. Nesse sentido, até chegar à Agenda, optou-se por registrar o processo de urbanização de Teresina, no intuito de compreender como ocorreu a ocupação da cidade a partir de Abreu (1983), Façanha (1998, 2007), com os levantamentos detalhados do processo de fundação da cidade até a atualidade; Lima (2007) foi utilizada para abordar as transformações urbanas a partir da década de 1980 - 1990; e Nascimento (2007), que apresenta Teresina no contexto de suas maiores transformações, entre 1950 e 1980, através das crônicas publicadas em jornais deste período. Deste modo, a matriz analítica de Nascimento (2007) foi percebida neste trabalho como fonte de interpretação da conformação de identidades que compuseram e compõem a cidade de Teresina.

#### **3.1 O processo de ocupação e urbanização em Teresina**

O processo de ocupação do território que forjou a cidade de Teresina ocorreu a partir da necessidade da transferência da antiga capital, Oeiras, para uma região mais estratégica economicamente do Estado do Piauí, dada a crise econômica instalada nas atividades pecuárias da Vila da Mocha (ABREU, 1983). Esta transferência para a nova capital do Estado do Piauí se deu com base numa cidade planejada, cujo planejamento urbanístico restringiu-se ao perímetro que projetou os primeiros equipamentos urbanos, envolvendo um desenho quadrilátero na região central da cidade. Segundo Abreu (1983), Teresina foi construída apressadamente e apresentava, nos primeiros anos de sua instalação, problemas na expansão da área urbana, que fora definida em 1855. Segundo a autora, após oito anos de fundação da cidade, a ocupação do espaço urbano já extrapolava em mais de um quilômetro na direção Norte - Sul.

---

<sup>45</sup> Relato de alguns entrevistados.

<sup>46</sup> Façanha (2007).

Na medida em que a população crescia e migrava para a recente capital, os processos de “higienização” da cidade ocorriam através da transferência desta população para regiões distantes do centro, e conseqüentemente, carentes de infraestrutura (LIMA, 2007). Tal situação foi geradora de conflitos entre administração pública e a população transferida. A alternativa de deslocar essas populações dos centros urbanos aprofundaria, ao longo dos anos, o fosso da desigualdade na ocupação do meio ambiente urbano de Teresina, que implicaria no aumento da tensão destes conflitos sociais.

### 3.1.1 Da transferência da capital, fundação e ocupação do meio ambiente urbano de Teresina

O cenário de estagnação econômica no qual se encontrava Oeiras proporcionou ao Conselheiro José Antônio Saraiva, o Presidente da Província do Piauí, a realização da transferência da sede de Oeiras para a região da Chapada do Corisco, área onde foi criada Teresina, (ABREU, 1983). Assim, em 15 de agosto de 1852<sup>47</sup> deu-se a transferência para uma região do Piauí que oferecia, além da navegabilidade do rio Parnaíba, uma maior aproximação com outras regiões, entre estas o Maranhão, e maiores facilidades nas relações econômicas e políticas. Segue os detalhes:

[...] a Vila da Mocha, que se tornou a sede da província, com o nome de Oeiras. Esta, entretanto, situada em terras pouco férteis e distantes do principal escoadouro natural do território piauiense – o rio Parnaíba – não correspondiam mais às necessidades exigidas para uma cidade – capital, cuja administração tinha expectativas diferentes com relação ao papel que um centro urbano de tal porte deveria desempenhar no contexto considerado. Com população pobre, sem maiores perspectivas do que gravitar em torno do decadente comércio do gado – o reflexo da situação econômica pela qual passava a província – Oeiras encontrava-se em franco processo de estagnação, processo que se reproduzia igualmente, na maioria dos pequenos núcleos urbanos piauienses. A criação de Teresina teve, pois, o objetivo de, através da nova posição geográfica da capital, redefinir economicamente e administrativamente os destinos da então província e, deste modo, tentar reconquistar para o Piauí uma situação de relativo destaque, que antes tivera o Meio Norte, com florescente produção agropecuária (ABREU, 1983, p.5-6).

A região onde se localiza Teresina foi ocupada primeiramente na zona norte, antiga Vila Poti, precisamente no bairro Poti Velho, entre as margens do rio Parnaíba e do rio Poti, cuja relevância se constituía de um importante canal de comunicação fluvial, embora constantemente lidasse com alagamentos.

---

<sup>47</sup> Nascimento (2007) esta é a data oficial da transferência da antiga capital da Província do Piauí, a cidade de Oeiras, para Teresina.

Segundo Façanha (1998), nos meses e anos posteriores a sua criação, a cidade passa a ser desenhada de modo a garantir, nas proximidades do centro administrativo, a igreja Nossa Senhora do Amparo, como ponto central de onde partiriam as demais ruas que se cruzariam, distanciando-se do núcleo fundador, à medida que a cidade crescia. Dado a esse traçado original<sup>48</sup>, Teresina foi considerada uma cidade planejada.

De acordo com Façanha (1998), as primeiras regiões da cidade que sofreram ocupação foram as atuais regiões norte e sul, originando conjuntos habitacionais e as primeiras instalações de infraestrutura de beneficiamento industrial. Somente por volta de 1950 e 1960, com a construção da Ponte dos Noivos, a região da zona leste passa a ser habitada. Esta região concentrava grandes propriedades e uma parcela da sociedade de alto poder aquisitivo, vista nos bairros originais: Fátima, Jockey e São Cristóvão.

Muito embora date de 1888 – 1906, a implantação da rede de água e esgotos se efetivou nas décadas de 1960 e 1970, mesmo no contexto de desenvolvimento econômico brasileiro ensejado pelos governos militares, Teresina não possuía uma eficiente estrutura de saneamento básico, haja vista que, além de deficientes, o sistema de esgoto sanitário, o sistema de comunicação e o de abastecimento d'água ainda eram serviços precários (NASCIMENTO, 2007 *apud* BARROS, 1996). Neste período, a cidade de Teresina já não podia mais ignorar os conflitos sociais oriundos do crescimento demográfico e da dificuldade em administrar as demandas estruturais de moradia e de emprego de uma sociedade em crescimento.

Os relatos de cronistas deste período, levantados por Nascimento (2007), ilustram esta realidade, bem como o posicionamento da elite política sobre os responsáveis e as soluções para os constantes problemas de insalubridade urbana e mazelas, apostando na necessidade de “higienização” da cidade. “O povo que tudo quer invadir, e muitas vezes abusivamente, fez da Praça Saraiva, há muito tempo, local de mercado, pensões ambulantes, [...], já começou a ser afastada modernamente pelo prefeito Petrônio Portela, que ali já permitiu posto de automóveis [...]” (NASCIMENTO, 2007, p.138 *apud* A PRAÇA, 1961, p.5). Esta citação revela uma preocupação da autoridade municipal, naquele contexto

---

<sup>48</sup> Este plano tinha como centro um largo, denominado largo do Amparo, no qual seria implantada a igreja matriz Nossa Senhora do Amparo, cercada por quarteirões que deveriam se estender por 3km, de norte a sul. A oeste se limitaria com o rio Parnaíba e a leste com o rio Poti, sendo composto por 10 quarteirões de 88 metros e 11 ruas de 11 metros, totalizando 1001m no maior comprimento de norte a sul e quase isto de leste a oeste. (TERESINA, 2002). O mapa mais antigo deste quadrilátero data de 1855 (ABREU, 1983).

histórico, que remete à necessidade da providência organizativa da cidade como condição para um processo de higienização, com base no plano de ordenamento geográfico.

Importante registrar, que além dos graves problemas de abastecimento urbano de água, energia elétrica e pavimentação que envolvia Teresina no seu processo de “urbanização” e extensão<sup>49</sup> para bairros mais distanciados do centro fundacional da cidade, Nascimento (2007, p.140 *apud* CUNHA SILVA, 1963, p.1) faz um relato do uso de matriz energética vegetal pela usina elétrica, sob a autorização das Centrais Elétricas do Piauí S/A (Cepisa), e critica o descumprimento do Código Florestal<sup>50</sup>. “Corta-se árvores a torto e a direito, e até árvores frutíferas, como, por exemplo, o pequizeiro, para lenha, para combustível de fornalha. A devastação de matas é delito de lesa pátria.”

Destarte, a partir da década de 1970, a cidade Teresina passa por um processo mais intenso de estruturação dos seus equipamentos urbanos. Nem sempre esta estruturação atendeu aos anseios da população ou mesmo foram executados de modo a considerar os interesses populares. Neste contexto, exemplifica-se a construção de um estádio de futebol, de um hospital de doenças infecto contagiosas, da Universidade Federal do Piauí, a construção do anel viário e a abertura da Avenida Miguel Rosa. Esta última culminou na retirada de comunidades inteiras da região e transferidas para o bairro Poti Velho, região de constantes alagamentos, bem como para o loteamento Buenos Aires, espaço carente de infraestrutura (NASCIMENTO, 2007). Em consequência disso, intensas tensões entre o poder público e a população afetada foram explicitadas neste período.

De uma forma geral, o processo de urbanização e ocupação do solo de Teresina seguiu caminhos semelhantes ao que ocorria em todo o Brasil, ou seja, o constante afastamento das populações de baixa renda dos centros urbanos dotados de infraestrutura resultou numa segregação socioespacial. Segundo Lima (2007, p.58):

em Teresina, até meados da década de 1980, como na maioria das capitais brasileiras, a estratégia do Estado, em face da problemática do favelamento, foi, em regra, a remoção das famílias para conjuntos habitacionais, geralmente localizadas em glebas distantes do Centro ou mesmo fora do perímetro urbano. Incumbia ao município as tarefas de administração da ocupação e uso do solo urbano, caracterizando suas ações pela distribuição de títulos de uso e posse e de aforamento em áreas públicas já habitadas, de modo que, entre os anos de 1970 e 1980 muitas

---

<sup>49</sup> Neste período Teresina ultrapassava cem mil habitantes.

<sup>50</sup> Desde o período colonial o Brasil possui normatizações acerca do meio ambiente. O primeiro código florestal brasileiro data de 1934, instituído pelo decreto 23.793; Posteriormente, o código florestal foi substituído pela lei nº 4771/1965. Atualmente, o código florestal brasileiro passa por alterações e tem gerado muita polêmica e divergência da opinião pública, principalmente no tocante a reserva legal e áreas de preservação permanente. Para aprofundamento ver projeto de lei 1876/99 e apensados.

famílias que residiam em núcleos favelados em áreas centrais foram removidas, sob o argumento de ampliação da malha viária e desobstrução de vias/áreas públicas, sendo o caso mais emblemático o da Favela COHEBE<sup>51</sup>, na zona sul da capital.

Portanto, a cidade passa a ser ocupada de forma a permitir esta intensa segregação espacial agravada pelas condições socioeconômicas da população de baixa renda, forjando assim uma cidade atraente, no ponto de vista da estética urbana, mas incapaz de esconder seus dilemas sociais nas zonas periféricas da urbe, de tal sorte que o traçado original do planejamento da cidade foi, ao longo dos anos, se descaracterizando, na medida em que a administração pública transferia comunidades inteiras para regiões cada vez mais afastadas do centro e dos equipamentos urbanos, constituindo-se de territórios carentes de água, luz, rede de esgotamento e transporte.

De acordo com os dados apresentados na Agenda Teresina 2015, em 1999 Teresina possuía 155 vilas, favelas, parques ou residenciais, constituindo-se um dos principais desafios da gestão pública municipal, pois concentra um grande contingente populacional vivendo em precárias condições de salubridade urbana e ambiental, em áreas densamente povoadas e marcadas por uma população de baixa renda, com cerca de 56,1% da população percebendo uma faixa de renda, de até um salário mínimo (TERESINA, 2002).

### 3.1.2 Teresina: as características de uma “cidade verde” e seus problemas ambientais

A capital do Piauí se localiza ao lado do Estado do Maranhão, tendo o rio Parnaíba como limite<sup>52</sup>. Seguindo esta localização geográfica, a cidade de Teresina está inserida na mesorregião do Centro-Norte Piauiense e faz limite com os municípios de Altos, Demerval Lobão, José de Freitas, Nazária, Pau D’arco do Piauí e Timon no Maranhão, separada de Teresina pelo rio Parnaíba.

Teresina possui clima tropical semiúmido, marcado por duas estações bem definidas, isto é, um período chuvoso, no verão e outono, e um período seco, no inverno e primavera. Em relação à precipitação pluviométrica anual é caracterizada pela irregularidade e inconstância de chuvas na região. Quanto à temperatura ambiente da capital, registra-se 27°C, as mínimas se aproximam de 20°C e nos meses mais quentes, sobretudo nos meses de

---

<sup>51</sup> Para aprofundamento ver Lima (1996); Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular.

<sup>52</sup> Latitude: 5° 5' 20 sul. Longitude: 42° 48' 07 oeste. Altitude média de 72 metros.

setembro a novembro, as temperaturas podem chegar aos 40°C durante o dia. Teresina é reconhecida como uma cidade bastante quente e pouco ventilada (IBGE, 2010).

O relevo do município é relativamente plano, e apresenta os biomas de Cerrado e Caatinga. Está, também, inserida na área de aplicação da lei nº 11.428, possuindo ainda resquícios de mata atlântica, por meio da floresta estacional decidual, de acordo com os dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o mapa de biomas do IBGE<sup>53</sup>. Ressalta-se que há divergências na comunidade acadêmica sobre a classificação adotada pelo IBGE. Segundo Castro *et al.* (2009)<sup>54</sup> o que define o bioma é a composição florística, incluindo as espécies dominantes, intermediárias e raras de qualquer área, sendo necessário considerar os grupos de ocorrência da vegetação para classificação precisa dos biomas.

Quanto à extensão, Teresina possui um território de 1.391,97 km<sup>2</sup> e uma população de 814.439 habitantes. Desta, 94,27% caracterizadas de população urbana e 5,73% representam o conjunto da população rural (IBGE, 2010). Considerando a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, esta população torna-se maior. A mencionada Região Integrada foi criada no ano de 2002<sup>55</sup>, é formada por 13 municípios piauienses e 1 município maranhense. Deste modo a região metropolitana da cidade possui uma população de 1.135.920 habitantes.

O título de “cidade verde”, conferido a Teresina em 1899, pelo poeta Coelho Neto, faz menção à arborização da cidade. Embora reconhecendo que o conceito de áreas verdes<sup>56</sup> não é um consenso na comunidade científica, recorre-se ao estudo apresentado por Sales (2003), sobre área verde em Teresina, para uma reflexão sobre o título que a cidade propaga. Segundo essa autora, o Percentual de Áreas Verdes Médio (PAV Médio), nos bairros de Teresina (cálculo amostral) é de 20%. No entanto, a maior concentração de áreas verdes (PAV - 35% a 50%) está nos bairros de classe média e classe média alta, enquanto os menores índices (PAV - 0% a 10%; PAV - entre 5% e 15%; e PAV - entre 15% e 25%), encontram-se respectivamente na região central da cidade, como a Frei Serafim e o bairro Ilhotas, assim como nos conjuntos habitacionais, ou seja, nos bairros considerados de baixa renda e que estão afastados do centro. Alguns bairros da zona leste, por exemplo, mantiveram nos lotes

---

<sup>53</sup> Mapa da Área de aplicação da lei nº 11.428/2006.

<sup>54</sup> Coordenador do Programa de Biodiversidade do Trópico Ecotonal do Nordeste (BIOTEN – CCN/ UFPI), disponível em: <http://www.bioten.org.br>. Acesso em: 09 dez. 2010.

<sup>55</sup> Lei complementar nº 112, de 19/09/2001. Decreto nº 4367, de 09/11/2002.

<sup>56</sup> Para aprofundamento, ver Lima *et al.* (1994). Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. Lima, A. M. L. P; Cavalheiro, F; Nucci, J. C; Sousa, M. A. L.B; Fialho, N. Del Picchia, P. C. D. Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: Anais do II Congresso de arborização Urbana. São Luis - MA, 1994.

que deram origem a esses bairros, “quintais” bastante arborizados, mas não se pode afirmar que esta ocorrência caracterize a cidade como verde, na sua totalidade.

Segundo Abreu (1983)<sup>57</sup>, a zona leste foi a região que sofreu ocupação mais tardia e caracterizou-se por uma ocupação da população de poder aquisitivo alto, que migrou do centro da cidade e de outros municípios. Os lotes residenciais eram grandes e as casas relativamente amplas.

Deste modo, o título de “cidade verde” não retrata uma cidade arborizada como um todo, mas sim, refere-se a certas áreas de Teresina. A elevação deste índice é de suma importância, dado o desconforto térmico na cidade, devido às altas temperaturas, e também sua formação geológica, que apresenta um relevo que proporciona à região pouca ventilação. A arborização, além de gerar uma boa percepção visual, também contribui com produção das áreas de sombra, amenizando o intenso calor da cidade e ampliando espaços de convivência e lazer, tornando-se necessária sua ampliação, principalmente em espaços de amenidades de uso público e coletivo.

No tocante às informações acerca do meio ambiente, apresentadas no relatório: Teresina Agenda 2015 - a cidade que queremos: diagnósticos e cenários do meio ambiente (LIMA *et al.* 2002), constata vários problemas ambientais nos aspectos relativos à poluição, drenagem, ocupação e uso do solo, clima, fauna e flora. Entre estes, se destaca a existência da prática de lançamento clandestino de efluentes poluentes nos rios Poti e Parnaíba, um alto índice de fossas domésticas desligadas da rede de esgotamento sanitário, a carga de dejetos depositados ao longo dos rios, oriundos desde os municípios de Amarante e Floriano. Além do uso de agrotóxicos, que ameaça a qualidade da água.

Neste sentido, o aterro sanitário da cidade não contempla as exigências normativas para construção de um aterro nos moldes técnico-científicos, tais como: estudo de impacto ambiental, controle de chorume, área verde no entorno, impermeabilização adequada, entre outros. Ademais, segundo o relatório, não tem sido sistematizado medições que possam subsidiar avaliações e monitoramentos posteriores sobre a qualidade da água.

No que se refere à drenagem da cidade, o relatório aponta que embora as galerias sejam bem construídas, na perspectiva da engenharia existe uma desconsideração dos

---

<sup>57</sup> Neste estudo, Abreu (1983, p.72-91) realiza uma análise da ocupação urbana na Zona leste de Teresina, sobretudo nos bairros Jockey Clube, Fátima, Campus Universitário, Planalto Ininga, Esplanada Florestal e São Cristóvão, bairros que caracterizaram uma segregação econômica devido ao alto poder aquisitivo da maioria dos seus ocupantes, da especulação imobiliária, que entre outros recursos de marketing propagandeavam estas regiões como de clima frio, de lazer, área nobre, e etc.

aspectos relativos à drenagem e dissipação de energia da água, os tipos de solo e rochas que são drenados. Essa situação provoca erosões e grande quantidade de sedimentos são levados para os rios. Outro aspecto ambiental relevante mencionado por Lima *et al.* (2002) diz respeito à inexistência de recuperação das áreas degradadas pela prática de atividades econômicas extrativas de seixo, areia, argila e maçaral, através da dragagem do rio Poti, que atendem as indústrias da construção civil e ceramista.

O relatório constata muitos problemas ambientais decorrentes da gestão ambiental e aponta a necessidade de se revisar a legislação ambiental<sup>58</sup> do município de Teresina.

### **3.2 A Agenda Teresina 2015: Plano de Desenvolvimento Sustentável**

A Agenda Teresina 2015 é o quarto planejamento, de caráter amplo, do município. Os planejamentos que antecederam a Agenda foram o Plano Diretor Local Integrado em 1960, o 1º Plano Estrutural de Teresina (PET) de 1977, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) em 1983 e o 2º Plano Estrutural de Teresina (PET), de 1988.

Tais planos foram erguidos de diferentes maneiras, ora envolveram equipes técnicas, ora consultoria de instituições de pesquisa, tais como a Fundação Joaquim Nabuco e o Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento, como no plano de 1983, que ficou inconcluso. Esses planos contaram também com seminários preparatórios a exemplo do seminário: Planejando Teresina de 1987, que serviu para fundamentar o 2º PET, de 1988. Ressalta-se que a partir do PET de 1977, foi lançado, em 1979, o Código de Zoneamento e Edificações de Teresina (MELO *et al.*, 2002). Contudo, segundo avaliação de Façanha (2007), esses planos não traduziram resultados concretos para a cidade.

O Planejamento Estratégico de Teresina: Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável foi elaborado a partir do Congresso da Cidade em 2001, através do estudo realizado sobre 16 temas considerados relevantes para o desenvolvimento da cidade. Sendo assim, utilizando-se da metodologia do planejamento estratégico e da técnica de planejamento

---

<sup>58</sup> O meio ambiente do município de Teresina deve estar amparado por leis municipais que ordenam a cidade sobre o Perímetro da Zona Urbana de Teresina; o Uso do solo urbano; a Proteção do Patrimônio cultural; as Zonas de preservação ambiental; o Parcelamento do uso do solo; o Estudo prévio do impacto de vizinhança; o Código sanitário do município; o Código municipal de posturas; o Código de obras e edificação de Teresina, o Código de defesa do meio ambiente.

SWOT<sup>59</sup>, que se fundamenta basicamente em identificar os pontos fortes (*strengths*), os pontos fracos (*weaknesses*), as oportunidades (*opportunities*) e as ameaças (*theaths*) do objeto em estudo e sua relação com o meio. O diagnóstico da cidade foi sistematizado considerando esses quatro elementos.

Deste modo, para cada um dos temas estudados foram detectados os pontos fortes e fracos, suas ameaças e oportunidades. Com isso, foram traçados os cenários e elaboradas propostas para fundamentação de projetos. O cenário inercial foi intitulado de *Unha de gato*<sup>60</sup>, fazendo referência a uma planta espinhosa, que caracterizou o cenário indesejado para Teresina. Já o cenário desejado foi deliberado por *Florescer do Caneleiro*<sup>61</sup>, fazendo alusão a uma bela planta, descrevendo como estaria Teresina nos anos posteriores, sob um ideário bastante otimista e estimulador.

Este documento sistematiza, de forma sintética, os relatórios apresentados pelos grupos de estudos temáticos, ainda sim, permite algumas inferências deste momento construtivo, observando-se as forças políticas que se organizaram nos grupos de trabalho, como o conselho consultivo e deliberativo. Outras interpretações podem ser alcançadas com os relatos das entrevistas e as notícias veiculadas nos meios de comunicação impressa, conforme descrito nesta seção.

### 3.2.1 Do Plano Diretor, da Agenda 21 Local e do Planejamento Estratégico

O Plano Diretor, a Agenda 21 local, o Planejamento Estratégico Municipal e o Estatuto da Cidade são instrumentos utilizados para se pensar uma cidade nos seus variados aspectos. Estes mecanismos de reflexão têm em comum o objetivo de conhecer a cidade, o bairro, a bacia hidrográfica, a região, entre outros, para enfim orientar ações de gestão que culminem no direito de todos à cidade. Prezam também pela participação democrática, contando, neste sentido, com o apoio da sociedade nas suas diversas formas de representação organizativa. O exercício de contemplar as prescrições destes instrumentos no campo prático se traduz em desafio de alta complexidade que, não raras vezes, se verifica contrariedades no exercício da democracia participativa. A experiência local: Teresina Agenda 2015 – Plano de

---

<sup>59</sup> Esta técnica de planejamento analisa as forças e fraquezas do ambiente interno e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, em seguida constrói um diagnóstico que orienta a elaboração de cenários.

<sup>60</sup> *Uncaria tomentosa* (Willd.) Dc. Disponível em: <http://www.tropicos.org/NameSearch.aspx?name=> Acesso em 24 nov.2010.

<sup>61</sup> *Cenostigma macrophyllum* (Tul.). Disponível em: <http://www.tropicos.org/NameSearch.aspx?name=Cenostigma&commonname=> acesso em: 24 nov.2010.

Desenvolvimento Sustentável não foge ao que, via de regra, tem sido recorrente, ou seja, a promoção de certa superficialidade nos processos metodológicos, decisórios e participativos na construção desses instrumentos. Neste trabalho, pontua-se cada um desses instrumentos separadamente, buscando suas especificidades, aproximações ou distanciamentos.

O Plano Diretor é um instrumento de gestão municipal referindo-se, principalmente, a dois aspectos fundamentais da política urbana, quais sejam: ordenamento territorial envolvendo o controle; o parcelamento e a ocupação do solo, bem como a função social da cidade, que significa uma cidade dotada de saúde; educação; habitação; saneamento; lazer; emprego; renda; assistência social e transporte para todos. O Plano Diretor torna-se obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, de acordo com a Constituição Federal de 1988, no art.182<sup>62</sup>. O mencionado Plano é instituído por lei e deve ser elaborado considerando a participação das entidades representativas da sociedade, primando pela democratização das tomadas de decisões na conformação das diretrizes de certa municipalidade. Os meios de implementação são as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Planos Plurianuais (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e as demais legislações que venham a ser estabelecidas e orientadas pelo Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade, lei nº 10.252, de 10 de julho de 2001, é a lei que regulamenta os art.182 e 183 da Constituição Federal e veio estimular novamente o debate sobre a construção do Plano Diretor. O art.40 da referida lei afirma que o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Neste sentido, a lei nº 10.252 traça uma série de orientações de cunho metodológico e operacional para construção deste instrumento. Destaca-se, a seguir, o artigo 42 referente ao Plano Diretor e o artigo 43 sobre a Gestão Democrática da cidade:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III - sistema de acompanhamento e controle.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e

---

<sup>62</sup> Constituição Federal, Art.182: “A política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes.§1º O Plano Diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

- municipal;
- II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V - (VETADO) (ESTATUTO DA CIDADE, 2001)

Quanto à Agenda 21 local, observa-se que está associada diretamente à sustentabilidade socioambiental. Por ser resultado da Unced-92, o enfoque dado à AG21L é carregado do ideário de desenvolvimento sustentável, projetando a tomada de decisões do presente, considerando “as gerações futuras”. Tal Agenda caracteriza-se pela abrangência e procura coadunar a pauta ambiental com as demais demandas sociais. Segundo as orientações do MMA para construção da Agenda 21 local, verifica-se:

a Agenda valoriza, mas não dá enfoque apenas em situações voltadas a conservação e preservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e de renda; à diminuição das disparidades de renda regionais e interpessoais, às mudanças nos padrões de produção e consumo, à construção de cidades sustentáveis, à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão. Em suma, a Agenda 21 deve procurar expressar um planejamento estratégico e participativo, que determina as prioridades a serem definidas e executadas em parceria com o governo e a sociedade (MMA, 2003, p.16).

No que se refere à perspectiva metodológica, a construção de consenso é entendida como condição básica necessária para continuidade e implantação da Agenda, uma vez que sem o “sentimento de pertença” ao produto Agenda 21 local, toda a mobilização necessária para implementação desses planos culmina no imobilismo dos atores sociais envolvidos neste contexto.

Já o Planejamento Estratégico Municipal pode ser formulado para projetar um modelo de futuro da cidade, a partir de um consenso coletivo. Metodologicamente, aproveita os conceitos do planejamento empresarial. Neste sentido, de acordo com Rezende e Ultramari (2007), Matus (1997) e Lopes (1998), um roteiro mínimo pode ser estabelecido da seguinte maneira: pela definição da metodologia do processo, constituição da equipe multidisciplinar e comitês, divulgação do projeto, capacitação das pessoas envolvidas, elaboração dos planos de trabalho e formalização dos procedimentos de gestão. E ainda uma metodologia dividida em: organização, elaboração do plano, com base na análise do diagnóstico da cidade, implementação e monitoramento e programa de comunicação.

Segundo os autores, uma metodologia adequada para o Planejamento Estratégico envolve o levantamento da situação da cidade; a construção de uma matriz de problemas e

operações; a elaboração do planejamento modular; a transformação do plano em instrumento; atribuição de responsabilidade aos organismos públicos; e interação do planejamento político com o planejamento econômico e técnico. Além de contar sempre com mecanismos de continuidade, fiscalizações e reavaliações.

Segundo Buarque (2002), o Planejamento Estratégico possui várias técnicas, citando: a técnica de consulta à sociedade; a de antecipação do futuro; a de sistematização e hierarquização – na qual se encontra a SWOT; a análise de consistência e definição de prioridades, às quais possibilitam diversos meios metodológicos para a realização de um planejamento estratégico com base no local, no perfil de atores sociais envolvidos e no objetivo desejado.

A respeito do critério participativo na elaboração e na execução deste Planejamento Estratégico, tanto o Plano Diretor quanto a Agenda 21 local e as determinações do Estatuto da Cidade apontam para o exercício do planejamento democrático, a garantia de um meio ambiente saudável e uma urbe a serviço dos seus cidadãos. Contudo, na elaboração do planejamento estratégico, o conteúdo das políticas públicas deve nortear os planos diretores, a exemplo da Agenda 21 local, de tal modo que a cidade que os cidadãos anseiam seja fomentada de espaços decisórios, onde comunidades desfavorecidas possam opinar sobre a resolução dos problemas inerentes ao seu meio ambiente<sup>63</sup> urbano, à proporção que o processo democrático e participativo não se baseie apenas na aceitação do produto exposto, na qual a atuação dos segmentos populares é necessariamente a de figurante (MOURA, 2001), mas de garantir que todos os sujeitos sociais possam contribuir significativamente na elaboração das soluções socioambientais.

Esta é uma condição para que se tenha um Plano Diretor legítimo. Entretanto, nesse sentido, uma cidade deve ter seu ordenamento e planejamento voltado para garantir uma sociedade sustentável, ou seja, superando a orientação das prioridades econômicas vigentes.

### 3.2.2 Da Agenda Teresina 2015: descrição do processo

Em agosto de 2001, a administração pública municipal, através da Secretaria Municipal de Planejamento (Semplan) realizou o I Congresso da Cidade para divulgar a proposta de elaboração do Planejamento Estratégico de Teresina e também a AG21L, em

---

<sup>63</sup> Meio ambiente aqui entendido como lugar determinado ou percebido, onde os elementos naturais e sociais estão em relações dinâmicas e em interação. Essas relações implicam em processos históricos e sociais de transformação do meio natural e construído (REIGOTA, 2000).

seguida aprovado como Plano Diretor de Teresina<sup>64</sup>. Este foi o momento de socializar tal intencionalidade do poder público municipal e de convidar os mais diversos setores da cidade para sua adesão voluntária e participação efetiva. Foram utilizados como instrumento de mobilização, malas diretas dos Correios para envio de carta convite, *outdoors*, cartazes, mídias televisivas e notas em jornais de circulação local. Os *outdoors* eram divulgados com cerca de 10 a 15 dias de antecedência do evento, e também foram enviadas cerca de 250 malas diretas para as diversas instituições, associações e entidades de classe, somando aos 50 convites para “pessoas com experiência na administração pública”<sup>65</sup>: vereadores, deputados e senadores, totalizando 300 envios convocatórios. As notas em jornais apresentavam o I Congresso da Cidade, seus objetivos, organização e estrutura de funcionamento.

Sobretudo, o Planejamento Estratégico de Teresina foi organizado com a meta de ocorrer em 4 fases de grandes eventos, entre 2001 e 2002, além de um período contínuo de estudos e reuniões. Primeiramente, a proposta metodológica foi lançada no I Congresso da Cidade, realizado entre os dias 30 e 31 de agosto de 2001, no Rio Poti Hotel, seguido de dois Seminários Temáticos previstos para o ano de 2002, precisamente nos meses de março e agosto, finalizando com o II Congresso da Cidade, realizado em agosto de 2002. Os Seminários foram sediados no Metropolitan Hotel, e também, nesta ocasião, foi apresentado no II Congresso o documento: Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável.

Toda a mobilização para realização do Congresso da Cidade ocorreu sob a administração do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB)<sup>66</sup>, partido político que governou o município de Teresina, sem interrupções, entre 1992 e 2010.

No ano de 2001, o então prefeito Firmino Filho, no segundo mandato consecutivo, articulou a proposta inicial da Agenda Teresina 2015, baseado na experiência de construção da AG21L de Vitória (ES) – *Vitória do Futuro*, que teve como consultor, Júlio Olímpio Fusaro Mourão, um técnico aposentado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e com reconhecida experiência nacional em traçar planejamentos estratégicos.

---

<sup>64</sup> Projeto de lei nº 148/02, de dezembro de 2002. Lei nº 3.151, de 23 de dezembro de 2002.

<sup>65</sup> Entrevista do Coordenador Técnico, C. A., ao Jornal O Dia, em 30 de agosto de 2001;

<sup>66</sup> A “interrupção” ocorre em junho de 2010, quando o prefeito, Silvio Mendes (PSDB), entrega o cargo a Elmano Férrer (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB), para se candidatar a governador do Estado do Piauí. (Informação veiculada em vários meios de comunicação, em junho de 2010).

Ademais, a PMT convidou Júlio Olímpio Fusaro Mourão para dar assessoria técnica, na qualidade de consultor nacional, estando encarregado de definir a metodologia do processo. Sua proposta consistiu em compreender Teresina sob alguns cenários, partindo de um questionamento, qual seja: *Como você quer ver Teresina em 2015?*<sup>67</sup> Desta pergunta foram traçados três cenários: primeiro, a Teresina que teremos; segundo, a Teresina que queremos; e a terceira, a Teresina que faremos.

Contudo, para a execução dos trabalhos foi formado um Conselho Estratégico<sup>68</sup>, que se ligava ao Grupo Consultivo, ao Grupo de Coordenação e aos Grupos Temáticos. O Conselho Estratégico era composto por todas<sup>69</sup> as pessoas que estiveram envolvidas, direta ou indiretamente, nas atividades articuladas no I Congresso da Cidade. Desse modo, envolvia aqueles que participaram esporadicamente<sup>70</sup> dos eventos, assim como os especialistas de grupos temáticos, consultores e organizadores, totalizando uma lista com “quase mil cidadãos”<sup>71</sup>. Tal conselho foi designado para debater o resultado e as proposições dos estudos elaborados. De acordo com o relatório final:

o Conselho Estratégico de Teresina, **como sustentação política do processo**, é formado por representantes das organizações da sociedade civil e lideranças empresariais, comunitárias, sindicais, estudantis, religiosas, políticas, judiciárias, artísticas, intelectuais, além de outros cidadãos interessados. Esses conselheiros participaram dos Seminários Temáticos e de reunião do Conselho, debatendo os diagnósticos, cenários e propostas para os próximos 13 anos (TERESINA, 2002, p.12, grifo nosso).

Ressalta-se, ainda, que o referido conselho não contou com a participação ampla da sociedade civil nem de centenas de cidadãos nas discussões, uma vez que não houve continuidade na presença destas pessoas nos diversos eventos que construíram a Agenda

---

<sup>67</sup> “Como é que você quer Teresina em 2015? Em todos os seminários e eventos da Agenda 2015, esse questionamento é feito para poder direcionar o Plano Estratégico para a cidade dos nossos filhos e netos”. Carlos Afonso, Coordenador Técnico da Agenda 2015 em entrevista concedida ao jornal Diário do Povo, de 08 de março de 2002.

<sup>68</sup> Conselho Estratégico foi nomeado através do Decreto nº 4.943, de 30 de agosto de 2001.

<sup>69</sup> “É, porque foi esse o formato, a gente pegou todo mundo que estava inscrito, que participou pelo menos de um evento, que estava lá registrada a sua participação no evento, né, ou no seminário, ou na reunião, ou no congresso, então ele foi colocado, foi listado, de qualquer maneira ele teve uma participação, é pequena, né, às vezes relativamente, a outra até insignificante, mas ele participou” (Entrevista gravada com a Coordenadora Executiva da Agenda, C. N. em 23 de setembro de 2010).

<sup>70</sup> Algumas pessoas que constam seus nomes na lista de participantes do Conselho Estratégico (TERESINA, 2002, p.85-91) foram procuradas e afirmaram não ter participado da elaboração da Agenda, tão somente, consideram que “estiveram em algum evento” (OSSAGÔ, CRUZ, SOLON, ARAÚJO, entre outros. Teresina, maio de 2010).

<sup>71</sup> TERESINA AGENDA 2015 (2002). Observação: O número total de participantes é impreciso, há registros que constam 956 participantes; e há registros que constam 923 participantes.

Teresina 2015, tão somente presenças pontuais em um dos eventos, o que não lhes garantiu um envolvimento contundente no processo.

Dentro desta estrutura organizativa, contava-se ainda com o Grupo Temático e o Grupo Consultivo. O primeiro estava responsável por retratar Teresina, realizar o diagnóstico, projetar cenários, apresentar propostas e era integrado por especialistas com estudos reconhecidos nas suas respectivas áreas de atuação profissional. A sua maioria era composta por professores da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e também por técnicos da própria PMT e outras instituições, que atuaram como coordenadores dos grupos temáticos.

O trabalho diagnóstico foi realizado por meio da adesão voluntária destes profissionais, os quais foram autorizados a se liberarem de algumas obrigações funcionais para priorizarem o Planejamento. Dado o curto prazo para o levantamento de dados, a movimentação destes profissionais era intensa à medida que realizavam reuniões semanais ocorridas na “Casa de Pedra”, com equipe de trabalho formada em média por cinco integrantes e um coordenador. Ao contrário da equipe de saúde, composta por 18 membros, as equipes de comunicação, cultura e transporte eram reduzidas em número de integrantes. Posteriormente, ocorreram reuniões ampliadas, na medida em que esses grupos acumularam informações sobre a cidade e montavam o diagnóstico prévio.

O Grupo Consultivo acompanhava o trabalho dos grupos temáticos, reunia-se mensalmente, tendo como função discutir e aprovar os documentos produzidos, que seriam levados para validação final pelo Conselho Estratégico. Este grupo foi composto por representação das 10 instituições diretamente envolvidas. Vale ressaltar que a PMT tinha maioria neste grupo, conforme Quadro 1.

INSTITUIÇÃO	REPRESENTANTES
Casa de Pedra – Equipe de apoio	09
Centro Piauiense Ação Cultural – Cepac	01
Caixa Econômica Federal – CEF	01
Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – Crea – PI	01
Fundação de Desenvolvimento e Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão – Fundape	01
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos naturais Renováveis – Ibama	01
Ministério Público – MP	01
Secretaria Municipal de Comunicação – Semcom	01
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – Semdec	03
Secretaria Municipal de Planejamento – Semplan	06
Universidade Federal do Piauí – UFPI	01
TOTAL	26

Quadro 1 – Grupo Consultivo dos estudos temáticos.

Fonte: Adaptado de Teresina (2002).

Para uma melhor visualização de como se deu a estrutura organizativa na prática, foi feita uma análise sobre a lista de relação dos partícipes e suas atribuições. Verificou-se uma miscelânea de funções e atribuições sobre alguns conselheiros estratégicos. De modo que ocorria, ao mesmo tempo, a participação de alguns membros no Conselho Estratégico, no Grupo Consultivo, na Equipe de Coordenação, na Coordenação de Grupo Temático e ainda na revisão final do documento<sup>72</sup>. Se por um lado esta estrutura proporcionou flexibilidade, por outro concentrou funções.

Havia, ainda, a Coordenação Executiva que era composta por membros da Semplan, divididos em secretária executiva e coordenador geral, alguns técnicos da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec) e da Secretaria Municipal de Assistência Social (Semtca).

Este processo de elaboração do Planejamento Estratégico: Teresina Agenda 2015 – Plano de desenvolvimento Sustentável, foi orquestrado e financiado majoritariamente pela PMT. Outra fonte financiadora foi a Caixa Econômica Federal (CEF), que contribuiu com o montante de R\$100.000,00 e teve sua logomarca associada a todas as mídias de divulgação dos eventos referente à elaboração do Planejamento Estratégico.

Os eventos públicos, narrados em seguida, foram dando conteúdo ao Teresina Agenda 2015 numa sequencia cronológica. Inicialmente o I Congresso da Cidade, em seguida os Seminários Temáticos I e II e a finalização com o II Congresso da Cidade.

O I Congresso da Cidade foi o evento de divulgação da elaboração do Planejamento Estratégico de Teresina, ou seja, momento de convite que objetivava a sensibilização da sociedade para integrar-se ao processo.

Entretanto, a elaboração do Planejamento teve seus momentos de tensões e qualquer motivo contrário relacionado à realização do I Congresso da Cidade teria sido espaço de muitos questionamentos, o que demonstra os distintos interesses sociais e políticos envolvidos no processo no que se refere à questão da efetiva e ampla participação da sociedade civil. Por exemplo, a escolha dos locais de realização para os eventos foi alvo de duras críticas e motivos de protestos por parte de algumas entidades e sindicatos de Teresina, atuantes na área de urbanização e habitação, os quais questionavam o caráter de acessibilidade da população de baixa renda aos hotéis de luxo da cidade:

---

<sup>72</sup> Esta descrição pode ser verificada no caso do coordenador de grupo temático da habitação: C.A.A. A. E., também com pelo menos mais dois outros membros (TERESINA, 2002, p. 85, 93, 94).

“nós vínhamos há muito tempo reivindicando o Planejamento Estratégico pra Teresina, e de repente nós fomos surpreendidos com a realização do Congresso da Cidade. E aí fizemos um ato com o Sindicato dos Urbanitários, em frente ao Rio Poty Hotel. Ato meio troncho sabe, no dia do lançamento, tenho até foto. Isso era parte da crítica. Como é que se lança um Congresso da Cidade no Rio Poty Hotel sem a menor condição de participação da população e sem a participação efetiva das entidades que vinham reivindicando o Planejamento Estratégico?” (Informação verbal<sup>73</sup>).

Segundo este relato, para alguns setores dos movimentos sociais de Teresina estavam delineados os interesses envolvidos deste processo, ou seja, a intenção de realizar um planejamento estratégico com o aval da sociedade, sobretudo sem muitas possibilidades de opinar a respeito. A partir deste entendimento a Famcc encaminha sua retirada do processo.

Como foi salientado acima, o I Congresso da Cidade ocorreu entre os dias 30 e 31 de agosto de 2001. No dia 30 deu-se a solenidade de abertura com pronunciamento do Prefeito, Firmino da Silveira Soares Filho e do Consultor Nacional, Júlio Olímpio Fusaro Mourão. E no dia 31 iniciaram os trabalhos propriamente ditos, com explanações sobre temas específicos.

Os estudos que se seguem nos meses posteriores, até o lançamento do Seminário Temático I, ficaram mais restritos às equipes de trabalho, que realizavam o diagnóstico e os cenários a serem alcançados quanto ao Planejamento Estratégico. Enfim, estas equipes contaram com alguns eventuais convidados da sociedade civil organizada, tais como, ONGs, federações, associações, entre outros. Segundo relato dos coordenadores temáticos: “Aí quando a gente já tinha o mínimo levantado, assim referencial pra discussão, a gente convidou pessoas de ONGs<sup>74</sup>, pessoas de associações, pessoas de instituições” (Relato<sup>75</sup> da coordenadora do Grupo Temático Meio Ambiente). Outro relato refere-se à entrevista concedida<sup>76</sup> pelo coordenador do Grupo Temático de Trabalho e Inclusão Social, conforme segue: “Lá no local, Casa de Pedra, havia um processo das pessoas virem pra lá, nós marcávamos reuniões algumas entidades iam pra lá, nós deixávamos as entidades falar e nós

---

<sup>73</sup> Entrevista gravada, em 31 de maio de 2010, com L.B.M. representante da FAMCC no período da elaboração da Agenda.

<sup>74</sup> A Fundação Rio Parnaíba (Furpa) é uma ONG de reconhecida atuação nas questões ambientais na cidade de Teresina. Atualmente, compõe o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), representando a região Nordeste do país. A ONG foi procurada para conceder entrevista. Segundo o presidente da entidade, a Furpa não participou deste processo, e afirmou desconhecer como legítima a Agenda 21 de Teresina, questionando, principalmente, a construção participativa, que segundo ele não ocorreu.

<sup>75</sup> Entrevista gravada com I.M.M.F.L., em 27 de setembro de 2010.

<sup>76</sup> Entrevista gravada com L.C.R.C., em 28 de maio de 2010.

colhíamos as informações destas entidades, quem mais contribuiu foi a Associação Monte Orebi”.

Conquanto, os grupos temáticos tiveram dinâmicas bastante diferenciadas. Alguns conseguiram encaminhar os trabalhos com mais facilidade e, em outros grupos, os conflitos apareceram com mais frequência, de modo que algumas entidades se retiraram do processo, a exemplo da retirada da Famcc e do Movimento Popular e Saúde, que integravam o Coletivo de Entidades Parceiras em Políticas Públicas, composto por 12 entidades. No processo de construção da Agenda, tornou-se necessária a divisão de alguns grupos temáticos em subtemas. No caso da saúde<sup>77</sup>, que se separou devido a duas propostas bastante divergentes sobre a visão de saúde para Teresina, qual seja: por um lado a saúde vista em uma linha empresarial, então uma saúde enquanto “negócios”. E por outro, a saúde vista enquanto direito social, qualidade de vida, dentro de uma perspectiva preventiva. Deste modo, esta divergência ocasionou o desmembramento da saúde em dois ramos: Polo da saúde e Saúde.

Já o grupo temático que tratou da revitalização do centro de Teresina deu curso aos seus trabalhos a contento. Embora abordasse temas polêmicos como a retirada dos vendedores ambulantes das ruas do centro da capital, foi possível “harmonizar” os distintos interesses. Segundo relato do presidente do Sindicato dos Vendedores Ambulantes de Teresina, N.C.C<sup>78</sup>, no período, as reuniões foram boas. O grupo recebeu forte apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), que também tinham interesse na saída dos vendedores ambulantes das ruas centrais. Várias reuniões ocorreram no Sebrae e, entre estas, uma que assinalava para a retirada dos camelôs dos seus pontos de venda.

Para o sindicato, a alternativa proposta foi transferir estes trabalhadores informais para um centro de venda específico<sup>79</sup>, a fim de contemplar as exigências da revitalização do centro e proporcionar dignidade aos vendedores ambulantes. Embora a classe tenha dividido opiniões no primeiro momento e o sindicato ter sofrido questionamentos sobre a parceria com

---

<sup>77</sup> O tema saúde subdividiu-se em: saúde e polo de saúde. De uma forma geral predominou no documento final do Polo saúde a perspectiva de formação do cluster da saúde. Na redação final da *Teresina que faremos*, o macro-objetivo do Polo Saúde é: “Teresina será um centro de excelência em serviços de saúde, um cluster consolidado e empreendimentos competitivos em toda a cadeia produtiva e serviços” (TERESINA, 2002, p.59). E para a Saúde definiu-se como macro-objetivo: “Teresina terá uma população saudável e índice de desenvolvimento humano elevado” (TERESINA, 2002, p.72).

<sup>78</sup> Informação verbal obtida em 14 de fevereiro de 2011.

<sup>79</sup> Em 2009 foi inaugurado o Shopping da Cidade, um espaço comercial que possui cerca de 900 boxes de vendas e “abrigou” os vendedores ambulantes. Atualmente o Shopping é administrado pelo Instituto de Negócios do Piauí (INPI), presidido pelo ex-presidente do Sindicato dos Vendedores Ambulantes de Teresina.

a PMT e a CDL, o representante da categoria afirma que sua vontade em ajudar foi determinante, assim, a decisão final adotada foi pela necessidade da mudança. Ele argumenta, ainda, que havia certa consciência ambiental tomada pelos próprios ambulantes, quando estes reconheciam que sua estadia no centro degradava o meio ambiente.

Não obstante, a construção da Agenda, no que se refere ao processo participativo, as estratégias de consenso foram matizadas em dois caminhos distintos: quer seja pelo esvaziamento dos espaços de discussão, quer seja através do convencimento dado pela correlação de forças.

É importante destacar que a temática da “Revitalização” não expressa neutralidade. De início, apresenta duas questões, quais sejam: revitalização enquanto mecanismo de expulsão e segregação; e revitalização como negação do espaço carregado de valor (SANCHÉZ, 2001). De acordo com o relato de Clementino, pode-se observar que a experiência de Teresina apresentou os ambulantes como agentes poluidores, reforçando um imaginário negativo e localizando-os no cenário *da Unha de Gato*, que será narrado posteriormente. Todavia, somente a retirada dos “agentes poluidores” do centro é insuficiente para permitir avanços no trabalho de educação ambiental com esses atores sociais.

A segunda grande atividade referente ao Planejamento Estratégico ocorreu entre os dias 06 e 08 de março de 2002, no Metropolitan Hotel. Trata-se dos Seminários Temáticos. Nesta ocasião ocorreu também o lançamento do concurso de Redação e Desenho para todas as escolas de Teresina, com o tema “Teresina a cidade que queremos”.

De uma maneira ou de outra, estas atividades referentes ao Planejamento Estratégico envolveram a sociedade teresinense. Porquanto, se verifica uma mobilização social nos jornais impressos com cerca de 4 dias de antecedência ao evento. Segundo alguns relatos, ocorreram também divulgação em cartazes, *outdoor*, emissoras de rádio e televisão. O convite apresentava o seguinte conteúdo: “O Teresina Agenda 2015 está planejando uma cidade melhor. E você pode e deve participar. Serão realizados 16 seminários temáticos para discutir o que pode ser feito para melhorar nossa cidade e buscar um futuro digno ao nosso povo”<sup>80</sup>. Segundo informações do Jornal O Dia, foram enviados 700 convites<sup>81</sup> para as instituições, associações de classe, entidades e sindicatos.

---

<sup>80</sup> Essa nota – convite foi divulgada nos jornais: O Dia, Diário do Povo e Meio Norte, nos dias que antecederam o I Seminário Temático.

<sup>81</sup> Segundo informação contida no Jornal O Dia, de 02 de março de 2002.

O Seminário ocorreu entre os dias 06 e 08 de março, atendendo a seguinte programação: 06 de março - Abertura e pronunciamento do consultor nacional do Plano, Júlio Olímpio Fusaro Mourão, lançamento do Concurso de redação e desenho, além da projeção do vídeo “Teresina: cidade futuro”. Por ocasião deste evento, o prefeito Firmino da Silveira Soares Filho, em uma das entrevistas que concedeu, afirmou ao jornal Diário do Povo<sup>82</sup> que: “atualmente as ações visando desenvolver regiões são feitas com muito planejamento, previsão de ocorrências e participação dos grupos comunitários e populares que habitam a área em questão”.

Entre os dias 07 e 08 de março foram divulgados os diagnósticos dos grupos temáticos e debates. Tais diagnósticos funcionaram como a base para a tomada de decisões e estruturação dos cenários que traduzem as potencialidades e demandas da cidade. As discussões temáticas ocorreram ao mesmo tempo, o que impossibilitou o acompanhamento dos diagnósticos como um todo. Por outro lado, o tema de habitação debatido no dia 07 de março ficou prejudicado, dada a ausência do coordenador. Coube a sua substituta, uma técnica da PMT, pautar o assunto superficialmente<sup>83</sup>. Este tema foi criticado pela falta de dados. Ressaltou-se, também, a problemática dos vazios urbanos e da ocupação e uso do solo. O evento, em sua totalidade, não atinge a grande quantidade de pessoas aguardadas diante do fluxo de divulgação realizado.

Nos intervalos entre um evento e outro não se percebe movimentações sobre o andamento do processo, embora o grupo estivesse dando continuidade aos trabalhos internamente. No entanto, a interação desta atividade estava restritamente ligada aos envolvidos diretos, geralmente os integrantes dos Grupos Temáticos, alguns convidados (que são os integrantes eventuais do Conselho Estratégico) e o Conselho Consultivo.

Em agosto de 2002 foi convocado o II Seminário Temático para a divulgação e discussão das propostas de intervenção na cidade de Teresina. Com o mesmo processo de mobilização: cartazes, malas diretas, notas publicitárias e jornais impressos, foi feita a convocatória à sociedade da seguinte forma: “a segunda etapa dos seminários temáticos irá discutir e analisar projetos que visam a construção da cidade que queremos. Participe, contribua para fazer Teresina uma cidade cada vez mais feliz”<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Jornal Diário do Povo, de 08 de março de 2002.

<sup>83</sup> Informação contida na matéria do jornal Diário do Povo, de 08 de março de 2002.

<sup>84</sup> Verificou-se o registro de 8 chamadas ao II Seminário, Temático distribuídas entre os dias 01 e 06 de agosto de 2002 nos jornais de circulação local: Diário do Povo, O Dia e Meio Norte.

Neste evento foi apresentado o Planejamento Estratégico praticamente concluído, mais uma vez, atestou-se um público reduzido e a presença majoritária dos membros da equipe técnica<sup>85</sup>. Seguindo a mesma estrutura organizativa do Seminário anterior, cada tema foi apresentado simultaneamente. Foi possível verificar nas imagens<sup>86</sup> do vídeo II Seminário Temático – Teresina Agenda 2015 (II SEMINÁRIO, 2002), que os grupos de discussão neste Seminário eram pequenos no tocante à quantidade de pessoas presentes, de acordo com as cenas que registram os seguintes temas: Revitalização do Centro e Segurança<sup>87</sup>. A última etapa deste processo ocorreu dias depois, ainda no mês de agosto, com a divulgação do Plano no II Congresso da Cidade. O lançamento do documento: Teresina Agenda 2015 - Plano de desenvolvimento sustentável será descrito posteriormente.

### **3.3 Do diagnóstico de Teresina**

Segundo relatos de alguns coordenadores temáticos e da coordenadora executiva da Agenda, concedidos em entrevista, a metodologia adotada foi definida pelo consultor nacional, conforme orientava seu papel de consultor, e quando os coordenadores temáticos foram contatados através do convite, tomaram conhecimento do roteiro metodológico definido. De acordo com o coordenador do grupo temático Desenvolvimento Econômico:

“[...] diversos professores foram convidados. Havia o consultor nacional da prefeitura, Mourão, e nossa participação. Eu e outros professores já fomos convidados justamente nesta etapa, nesse processo em andamento, porque o processo foi iniciado justamente pela equipe da prefeitura, responsável. Então, nós já entramos numa fase de discutir a metodologia em que os grupos de trabalho já estavam digamos assim divididos, tanto é que nós fomos convidados porque estas coisas já estavam delineadas. E fizeram o convite, acho que já imaginando as pessoas, tendo em vista essa divisão dos grupos de trabalho, que foi tomada no comitê da prefeitura que não vou me lembrar o nome oficial desse comitê da prefeitura, que coordenava os trabalhos, o comitê geral de coordenação e trabalhava juntamente com esse consultor geral, que coordenava os trabalhos e nós professores da universidade fomos convidados, em setembro ou outubro de 2001, já para discutir especialmente a questão: o tema foi discutir a metodologia de planejamento estratégico. Que era a metodologia que seria aplicada na elaboração da agenda

---

<sup>85</sup> É possível verificar no vídeo: II Seminário Temático Congresso da Cidade.

<sup>86</sup> Sobre a cobertura deste processo a Semplan disponibilizou três vídeos VHS e um DVD. Dos vídeos em VHS dois ( I Seminário Temático ocorrido em março de 2002; e o lançamento do Plano: Teresina Agenda 2015, ocorrido em agosto de 2002) estavam com defeito e não foi possível sua visualização.

<sup>87</sup> O relato do Major Drumont, do corpo de bombeiros, e integrantes do Grupo Temático: Segurança, lamenta a pouca quantidade de pessoas no II Seminário Temático e observa a presença de técnicos e não da população (II SEMINÁRIO, 2002).

dando uniformidade aos trabalhos dos 17 grupos que estavam construídos” (Informação verbal)<sup>88</sup>.

### 3.3.1 Diagnósticos de Teresina

O resultado final deste diagnóstico apresenta uma visão panorâmica da *Teresina que temos*, ou seja, uma síntese de seus pontos fortes, pontos fracos e oportunidades que foram organizadas em quatro eixos: 1. Teresina em seu contexto; 2. Vocações econômicas e emprego; 3. Teresina e seu espaço e 4. Integração social. Esses eixos abordaram os 16 temas de estudo destacados aos grupos de trabalho (assistência social, cultura, comunicação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, educação, esporte, habitação, meio ambiente, revitalização do centro, saneamento, saúde, segurança, Teresina e seu espaço, trabalho e inclusão social e transporte).

Os cenários projetados para Teresina receberam um título diferenciado da nomenclatura adotada ao longo do documento, já que houve a intenção de criar uma analogia que apontasse para uma perspectiva negativa, devendo ser superada até um panorama desejável. Desse modo os cenários<sup>89</sup> foram denominados de: *Unha de Gato*, designando um cenário inercial, ruim; e *Florescer do Caneleiro*, indicando o cenário desejável.

### 3.3.2 Da Teresina que teremos

Os espinhos da *Unha de Gato* refere-se ao cenário inercial traçado para Teresina, caso sejam ignoradas as orientações e propostas de intervenção para a cidade. Este cenário contém projeções sobre a economia, a degradação ambiental, a habitação e exclusão social.

A floração do *Caneleiro* representa, no cenário desejável, o imaginário da cidade bastante otimista, principalmente nas áreas de meio ambiente e saneamento, economia e emprego, uso e ocupação do solo urbano, sistema de circulação e transporte, revitalização do centro, política habitacional, assistência social, educação, saúde e desenvolvimento humano,

---

<sup>88</sup> Entrevista gravada com F. A.V. F., em 27 de setembro de 2010.

<sup>89</sup> Para a construção da Agenda 21 de Vitória (ES), que contou com a consultoria *ad hoc* de Júlio Mourão, os cenários receberam as seguintes denominações: Andar do caranguejo – cenário inercial e O salto do Marlim – futuro desejável. Essas nomenclaturas procuravam facilitar a identificação e empatia com os participantes (RABELO, 2002).

cultura, esporte, lazer e segurança. Este ponto pode ser sintetizado pela projeção: “A população de Teresina terá elevada autoestima e **a imagem da cidade será positiva** em todo o país” (TERESINA, 2002, p.50, grifo nosso).

### 3.3.3 Da Teresina que queremos

O produto deste “desejo” está na visão de uma Teresina consolidada enquanto polo regional, economia diversificada, elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com desenvolvimento sustentável, boas condições de emprego, segurança, moradia, saúde e escolaridade. A exibição desta síntese representa uma generalização sobre a visão de futuro, oportuna a diferentes contextos e a variadas cidades. Neste sentido, é salutar compreender qual identidade foi acomodada para Teresina, que justifique a visão de futuro adotada e para quais atores sociais e econômicos essa cidade está projetada no “desejo” ora exposto.

Há em Teresina duas cidades no mesmo ponto geográfico, onde determinada região<sup>90</sup> “prospera”, verticaliza-se e oferece serviços variados de lazer, educação, saúde e negócios, representando o sinal de modernidade e “desenvolvimento”. A outra cidade é configurada por demandas sociais que reclamam habitação, saneamento, transporte, cultura, educação, emprego, saúde, segurança e representa a cidade real, ou seja, a *Unha de Gato* indesejada no cenário inercial da Agenda.

O mote idealizador da Agenda Teresina 2015, que é traduzido com a pergunta “Como você quer Teresina em 2015?”, tem seu fio condutor traçado no imaginário do *city marketing*. Ou seja, cada vez mais as cidades são induzidas por pressões econômicas, sobre pretexto da globalização, a se ajustarem para a competitividade de mercado como única forma de sobrevivência. Assim, à cidade importa um produto a ser vendido, uma mercadoria para atrair investimentos, seguindo a linha do pensamento único urbano (ACSELRAD, 2001). Deste modo, dentro das “duas cidades” o Florescer do *Caneleiro* seria um convite ao consumo da cidade e ao que ela pode oferecer.

---

<sup>90</sup> Conforme atestou Abreu (1983) o caso de segregação social na zona leste permanece em Teresina. A zona leste da cidade ainda concentra, principalmente em quatro bairros (Jockey, Ininga, Fátima e São Cristóvão) a maior quantidade de serviços e equipamentos urbanos ditos de qualidade, oferecendo, de acordo com o mercado, serviços de: saúde, educação, lazer, moradia com vasta variedade. Caracterizando uma região predominantemente ocupada pela população de alto poder aquisitivo se comparado a outras regiões da cidade.

### 3.3.4 Da Teresina que faremos

Este é o último produto da Agenda Teresina 2015, foram traçados 48 Programas que se subdividem em projetos para melhoria da cidade e devem ser desenvolvidos no intervalo temporal de 13 anos, entre 2003 e 2015.

A Agenda prevê reuniões anuais do Conselho Estratégico e revisão completa<sup>91</sup> do Plano a cada cinco anos. Para a efetividade da execução dos projetos sugeridos neste Planejamento estes devem ter previsão orçamentária no Plano Plurianual do município. Segue um quadro ilustrativo dos programas e projetos resultantes das discussões, (QUADRO 2).

AGENDA TERESINA 2015: PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (TERESINA QUE FAREMOS)		
GRUPO TEMÁTICO	PROGRAMA	PROJETO
ASSISTÊNCIA SOCIAL	03	07
CULTURA	02	10
DESENVOLVIMENTO RURAL	04	13
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	07	24
EDUCAÇÃO	02	09
ESPORTE E LAZER	06	14
GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	01	04
MEIO AMBIENTE	08	12
POLO SAÚDE	04	10
REVITALIZAÇÃO DO CENTRO	01	07
SAÚDE	07	23
SEGURANÇA	01	04
TRANSPORTE	06	10
USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	03	08
TOTAL	52	155

Quadro 2 - Programas e projetos da Agenda Teresina 2015

Fonte: Adaptado de Teresina (2002)

O relatório final foi apresentado no II Congresso da Cidade, ocorrido em 30 de agosto de 2002. O evento marcou o encerramento dos trabalhos e a entrega do documento síntese dos diagnósticos levantados sobre os 16 temas de estudo, os cenários previstos e os projetos mencionados. Em pronunciamento<sup>92</sup> neste evento, o então prefeito, Firmino Filho, afirmou que: “O documento ora posto é uma carta de compromissos que deve ser continuamente atualizada e melhorada, adaptando-se as novas tendências, oportunidades e ameaças neste mundo de constantes mudanças”. Complementando, o Consultor Nacional,

<sup>91</sup> Todos os coordenadores temáticos entrevistados afirmaram não ter participado de atividades posteriores a entrega da Teresina Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>92</sup> Informações da matéria: Agenda 2015 ações para melhorar Teresina começa em 2003 – Durante um ano equipe de especialistas estudou os principais problemas da capital. Jornal Diário do Povo, Caderno Cidades em 31 de agosto de 2002.

Júlio Olímpio Fusaro Mourão, afirmou que: “Durante mais de um ano, grupos de discussão e trabalho composto por representantes das comunidades, especialistas construíram esse conjunto de propostas que foram consideradas prioritárias para o futuro da capital”.

Desta maneira, estava construído o Planejamento Estratégico e também a Agenda 21 local, caracterizando demandas e norteando ações para a cidade de Teresina. Após a conclusão da Teresina Agenda 2015 passa-se para a demanda mais complexa, qual seja, a da implementação desta “carta de compromissos”. Os objetivos traçados para esta pesquisa não extrapolam as fronteiras narrativas e analíticas deste processo, reservando-se à avaliação da execução da Agenda para estudos posteriores.

Contudo, até o encerramento deste trabalho percebeu-se que, pelo menos as ações previstas na Teresina Agenda 2015 que geram grande expectativa na sociedade ainda não foram efetivadas, destacando: o sistema de transporte coletivo integrado, que possibilitaria economia de tempo, barateamento das passagens, melhoria na oferta do serviço e do trânsito, e a gestão dos resíduos sólidos envolvendo a adequação do aterro controlado para aterro sanitário e a implantação da coleta seletiva.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA AGENDA TERESINA 2015**

Como ficou demonstrado, a Agenda 21 local é um instrumento em disputa. O acúmulo de debates e mobilizações, que deram conteúdo a proposta da Agenda 21, torna-a legítima e necessária diante da problemática ambiental. A narrativa apresentada aqui apontou nuances das disputas inerentes a esse processo, bem como a complexidade de se construir a sustentabilidade, conciliando interesses tão diversos do desenvolvimento econômico, da prudência ecológica e da justiça social para além dos discursos. Entre estes, a perspectiva econômica que melhor se apropria retoricamente da “sustentabilidade”.

O processo de elaboração da Agenda Teresina 2015 garantiu a essa experiência um documento que “poupasse tempo” dentro da pauta das políticas urbanas da capital piauiense. Destarte, a Agenda caracterizou-se como o Planejamento Estratégico Municipal, Agenda 21 local e Plano Diretor. Ao conduzir o processo desta forma, é preciso reconhecer que a dimensão participativa e o aprofundamento dos debates ficaram comprometidos, assim como ficou prejudicado o aperfeiçoamento das ações propostas.

O Plano Diretor apresenta complexidades que extrapolam o planejamento estratégico, pois se trata de um instrumento de intervenção na “vida da cidade”, constituído de diretrizes que determinam a formulação dos objetivos e ações necessárias para consecução da política urbana. Neste contexto, a Agenda 21 é uma carta de intenção norteadora da construção do Plano Diretor, embora seu alcance prescritivo não determine os mecanismos de execução, isto é, são os fóruns constituídos ainda na elaboração da Agenda que galvanizam sua prática.

Portanto, a Agenda 21 local e o Plano Diretor são instrumentos complementares da gestão pública e, no entanto, diferentes nos seus mecanismos de efetivação. Enquanto a Agenda 21 põe a sociedade em alerta e mobilizada constantemente sobre suas demandas, o Plano Diretor é o mecanismo de realização da política urbana extraída dos debates com a sociedade e da própria Agenda 21. Assim sendo, merecem tratamentos diferenciados. A instituição da Agenda Teresina 2015 em Plano Diretor, por meio do Decreto Lei nº 3.151, ao final de 2002, não consolidou seus mecanismos de implantação e precipitou a interlocução das diversas vozes sociais que devem opinar sobre a vida de Teresina.

Sobre a saída da Famcc e do Coletivo de entidades em Políticas Públicas do Conselho Estratégico, pode-se atestar como motivos: as divergências de concepção metodológica, a impossibilidade de chegar ao consenso sobre uma visão comum para a “Teresina que queremos em 2015”, pois “duas cidades” estavam em questão, as divergências políticas, entre os mais explícitos. A Famcc é uma entidade de classe, posicionando-se historicamente no embate com a PMT no tocante às questões de moradia, uma vez que a urbanização de Teresina apresenta demandas estruturais que representam grandes desafios para a gestão municipal.

Ao ser convocada para participar do processo em andamento em que já estavam definidos a metodologia, os Grupos e Coordenadores Temáticos, o que acenava para uma atuação meramente passiva, este setor do movimento social não se reconheceu como partícipe, e conseqüentemente retirou-se do processo, o que demonstra uma falha no mecanismo democrático de envolvimento dos diversos setores sociais. Nesse sentido, analisa-se que a Prefeitura não sofreu desgaste, e para o movimento urbano popular foi uma perda, pois se esvaziou um canal de debate, embora demais associações de bairros tenham permanecido mesmo de forma fragilizada e pontual.

Considerando ainda que entre as diversas possibilidades metodológicas para condução dos trabalhos o procedimento adotado não busca resgatar os problemas na sua origem. No entanto, a técnica SWOT projeta suas ações pensando o futuro próximo. Uma técnica que também seria salutar e complementar refere-se àquela que procura fazer uma relação de causa e efeito, ou seja, conhecer seus problemas a partir das suas procedências, a exemplo da “Árvore do encadeamento lógico”. Com esta técnica, a caracterização do problema é feita à luz da compreensão de sua causa e efeito, relacionando a hierarquia de relevância dos problemas a partir de uma leitura da base da árvore que representa os fatores que influenciam a ocorrência dos problemas em sua maioria. Sua aplicação requer um processo interativo que demanda reuniões de sensibilização social, atividades diagnósticas, reflexões acerca das necessidades, coleta de sugestões, socialização das propostas e encaminhamentos para deliberações.

Sabe-se que as Agendas se efetivam através dos mecanismos legais de institucionalização pelos Planos Diretores, como por exemplo, a aprovação de legislações e atuação de conselhos municipais. Tais mecanismos se concretizam com a pressão da sociedade. A insistência para a instalação de fóruns ou instâncias deliberativas semelhantes se dá no intuito de criar um “sentimento de pertença” sobre a Agenda e assim manter a

sociedade mobilizada com vista à sua efetivação. Em torno disto, avaliou-se que o Conselho Estratégico foi instalado de forma fragilizada, à proporção que considerava uma participação ativa àquelas pessoas que estiveram nos eventos de forma desorganizada e esporádica, e pela maneira que as propostas foram aprovadas nos seminários, ou seja, por aclamação. Deste modo, a instalação de mecanismos de eleição de delegados por bairros ou regiões da cidade, impulsionados pela coordenação da Agenda, buscando estimular a presença nas atividades, ampliar as responsabilidades e fortalecer o diálogo entre as comunidades locais e o fórum da Agenda 21 fortalecem os espaços decisórios e devem ser adotados.

Por conseguinte, as estratégias de mobilização que se repetiram ao longo dos quatro eventos, poderiam ter sofrido intervenções como forma de cativar a participação. Um aspecto que merece destaque é a ausência de um indicativo socioambiental nas convocatórias dos eventos da Agenda 21, pois a temática da sustentabilidade deve permear todo processo, além de ser uma temática com poder mobilizador reconhecido pela sociedade.

Por fim, considera-se importante a existência da Agenda 21 de Teresina, pois se trata de um processo instalado a ser potencializado, já que prevê mecanismos de avaliação e revisão periódicas. Ressalta-se, então, que a relevância da Agenda 21 reside em conservar sua função política de promover debates geradores de encaminhamentos renovadores, que oportunizam o aprofundamento do conhecimento e a capacidade de intervenção qualificada da sociedade sobre seu meio ambiente urbano. Embora haja reiteradas elaborações instrucionais sobre a participação democrática popular, a exemplo das diretrizes de construção das Agendas 21 locais, tais orientações eximem-se de todos os constrangimentos e limitações que perpassam pelos espaços decisórios institucionalizados nas atividades de planejamento estratégico, semelhantes às que foram abordadas neste trabalho.

Portanto, faz-se necessário promover o fortalecimento do Fórum permanente, devendo ser composto por diferentes entidades e instituições do Estado e da sociedade civil, contando com representantes legitimados pelas suas respectivas bases sociais, possibilitando, assim, o resgate do caráter politizado, dialógico e participativo necessários ao acompanhamento da implantação das políticas públicas, a fim de que minimamente, no processo de correlação de forças, a sociedade possa efetivamente opinar e disputar com menos disparidade um projeto de cidade socialmente e ambientalmente sustentável.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Irlane G. de. O crescimento da Zona leste de Teresina – um caso de segregação? Rio de Janeiro: RJ. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, 1983.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

AFONSO, Carlos A. Aberta programação Agenda Teresina 2015. Jornal **O Dia**, Teresina, 30 de ago. de 2001.

\_\_\_\_\_. Agenda 2015: começam reuniões temáticas. Jornal **Diário do Povo**, Teresina, 8 mar. 2002. Caderno Dia a Dia, p.2.

\_\_\_\_\_. Agenda 2015 – Teresina deve trabalhar sua imagem para atrair recursos. **Jornal Diário do Povo**, Teresina 2 mar. 2002. Caderno Dia a Dia, p.8

AGRIPA, Alexandre. F. A perda da radicalidade do movimento ambientalista brasileiro uma nova contribuição à crítica do movimento. **Ambiente e Educação**. Rio Grande, 8:73-94, 2003.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos**, São Paulo: CEBRAP. n,79, p.151-167, nov. 2007.

A PRAÇA, Saraiva. **Estado do Piauí**. Teresina: p.5, 15 jul. 1961.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.25-48, 2002.

BASSANI, Paulo; CARVALHO, Maria Aparecida.V. Pensando a sustentabilidade: um olhar sobre a Agenda 21. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.9, p. 69 – 76, jan / jun. 2004. Editora UFPR.

BARROS, Helvídio. N. **Tempos de Política**. Teresina: Alínea Produções, 1996.

BEZERRA, Gustavo. N. Consensualismo e competição interterritorial: a experiência da Agenda 21 no Estado do Rio de Janeiro. In: ASCELRAD, Henri; CAMPELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo. N. (orgs). **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamound, 2006.

BOFF, Leonardo. Um ethos para salvar a Terra. In: CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João Paulo. R; OLIVEIRA, José Antonio. P (orgs). **Meio ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós Rio – 92**. SP: Estação Liberdade: Instituto Sócio - Ambiental. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os art.182 e 183 da Constituição federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/qccivil\\_03/leis/leis\\_2001/1102257.htm](http://www.planalto.gov.br/qccivil_03/leis/leis_2001/1102257.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/qccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm](http://www.planalto.gov.br/qccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm). Acesso em: 02 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Art. 182. §1º; §2º.** Da política urbana. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRUSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável.** São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

BUARQUE, Sergio. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento.** Rio de Janeiro: Garamound, 2002.

CARVALHO, Carmen. N. **Carmen Neudélia Carvalho.** Informação verbal [set. 2010]. Entrevistadora: L.Campos, Teresina: 2010. 1 áudio digital (24 min), wma.

CASTRO, A. et al. **Diversidades de espécies e ecossistemas da vegetação remanescente da Serra Vermelha:** área de chapada, municípios de Curimatá, Redenção do Gurguéia e Morro Cabeça no Tempo, sudeste do Piauí. Publ. avulsas conserv. ecossistemas, 23:1-72 (mai.2009).

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** São Paulo: Cortez, 2003.

CNI. **Indústria e desenvolvimento sustentável:** estratégia de atuação, agenda de prioridades e propostas políticas: relatório síntese do encontro. Brasília: CNI, 2006.

CONGRESSO DA CIDADE. **Teresina Agenda 2015.** Produção de Gustavo Trindade e Josy Fernandes. Teresina: Plug Produções, 2002. 1 DVD ( 12 min), son., color.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRUZ, Luís Carlos R. **Luís Carlos Rodrigues Cruz:** Informação verbal [ mai. 2010]. Entrevistadora: L.Campos, Teresina: 2010. 1 áudio digital (46 min), wma.

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais.** Tradução de Viviane Ribeiro. Bauru: EDUSC, 2002.

CUNHA E SILVA, Francisco. **Perspectivas de maior progresso.** Estado do Piauí. Teresina, p.1, 27 jun. 1963.

FAÇANHA, Antônio. C. **Evolução urbana de Teresina:** agentes, processos e formas espaciais da cidade. Recife: PE. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 1998.

\_\_\_\_\_. Planejamento estratégico e mercado urbano: Teresina em questão. In: LIMA, Antonia. J de. (Org). **Cidades brasileiras:** atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007

FOSTER, John Bellamy. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Tradução de Maria Teresa Machado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1983.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1974.

IBGE. Cidades@: Município de Teresina, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 05 de janeiro de 2011.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v

JACOBS, Jane. **A natureza das economias**. São Paulo: Beca, 2001.

LEFF, Henrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

LEIS, Hector. R. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Montevideo: Coscoroba, 2004.

LIMA, Antonia. J de. (Org). **Cidades brasileiras**: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

\_\_\_\_\_; **Favela COHEEB**: uma história de luta por habitação popular. Teresina: FUFPI, 1996.

LIMA, I. et al. **Teresina Agenda 2015**: a cidade que queremos. Diagnósticos e cenários – Meio Ambiente. Teresina, 2002.

LIMA, Iracilde M. de M. F. **Iracilde Maria de Moura Fé Lima**. Informação verbal [set. 2010]. Entrevistadora: L. Campos, Teresina: 2010. 1 áudio digital (15 min), wma.

LOPES, R. A. A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades. RJ: Mauad, 1998. In: REZENDE, Denis. A; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. RAP. Rio de Janeiro 41 (2): 255-71, mar / abr, 2007.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2002.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. Tradução de Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX E ENGELS, Collected Works, vol.24,356.

MATUS, C. Planejamento, orçamento e gerência. Revista ABOP, n 29/88. Brasília, 1987. In: REZENDE, Denis. A; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. RAP. Rio de Janeiro 41 (2): 255-71, mar / abr, 2007.

MEDEIROS, Lucineide B. **Lucineide Barros Medeiros** Informação verbal [ mai. 2010]. Entrevistadora: L.Campos, Teresina: 2010. 1 áudio digital (25 min), wma.

MELO, A. et al. **Teresina Agenda 2015: a cidade que queremos.**Diagnósticos e cenários – Revitalização do Centro. Teresina, 2002.

MMA. **Agenda 21 brasileira:** resultado da consulta nacional. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

\_\_\_\_\_. **Construindo a Agenda 21 local.** Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003.

MOTA, José. A. **O valor da natureza:** economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamound, 2006.

MOURÃO, Júlio. O. F. Agenda 2015 – ações para melhorar Teresina começam em 2003. **Jornal Diário do Povo**, Teresina, 31 ago. 2002. Caderno Cidade.

MUELLER, Charles. C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente.** Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 2007.

NASCIMENTO, Francisco. A. N. Cajuína e cristalina: múltiplos olhares sobre a cidade de Teresina. In: LIMA, Antonia. J de. (Org). **Cidades brasileiras:** atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

PERFIL dos municípios brasileiros. **Pesquisa de informações básicas municipais:** meio ambiente, 2002. Rio de Janeiro:IBGE,2005.

RABELO, Desirée C. A comunicação e mobilização social: A Agenda 21 local de Vitória (ES). São Bernardo do Campo: SP. Tese de doutorado, Universidade Metodista de São Paulo, 2002.

REIGOTA, Marcos. Meio ambiente e representação social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

REZENDE, Denis. A; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal:** introdução teórico-conceitual.RAP. RJ 41 (2): 255-71, mar/abr, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamound, 2002.

SALES, Maria do Socorro. T. M. **Educação ambiental:** a preservação do verde na zona urbana da cidade de Teresina-PI. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Piauí, 2003.

SANCHÉZ, Fernanda. A (in) sustentabilidade das cidades - vitrines. In: ACSELRAD, H (org). **A duração das cidades:** sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SAWAYA, Rubens. R. **Liberalismo humanista:** Amartya Sen e o desenvolvimento. Homepage de internet: <http://www.lead.org.br>. Acesso em: 13 de julho de 2010.

SCHIMIDHEINY, S. **Changing Course**. Crambridge, Mit Press, 1992.

SEIFFERT, Maria Elisabete B. **Gestão ambiental**: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental. SP: Atlas, 2007.p.187-229.

II SEMINÁRIO TEMÁTICO. **Teresina Agenda 2015 -**: Teresina Agenda 2015 – A cidade que queremos. Teresina, 2002. 1 videocassete (30 min), VHS, son., color.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**; trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Firmino da S. F. Agenda 2015: começam reuniões temáticas. **Jornal Diário do Povo**, Teresina, 8 mar. 2002. Caderno Dia a Dia, p.2.

\_\_\_\_\_. Agenda 2015 – ações para melhorar Teresina começam em 2003. **Jornal Diário do Povo**, Teresina, 31 ago. 2002. Caderno Cidade.

TERESINA. **Teresina Agenda 2015**: Plano de Desenvolvimento Sustentável. Teresina: PMT, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Crítica à razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIROMENT E DEVELOPMENT. **Agenda 21**. United Nations Sustainable Development: Rio de Janeiro, Brazil, 1992

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamound, 2005.

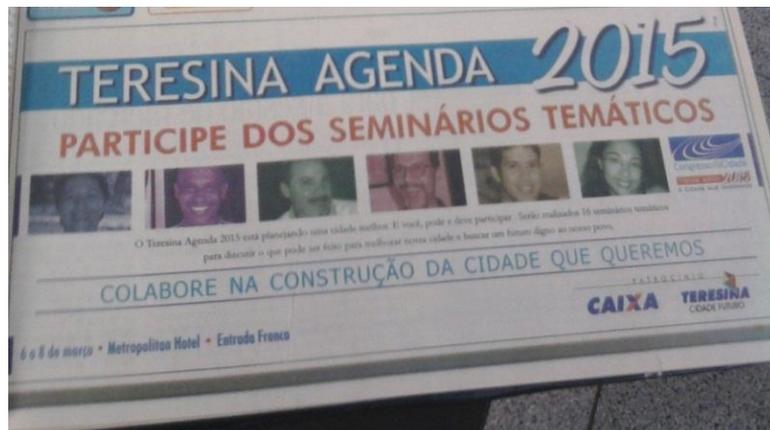
\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade**: a legitimação de um valor. São Paulo: SENAC São Paulo, 2010.

VELOSO, F.A.F. **Francisco de Assis Veloso Filho**. Informação verbal [set. 2010]. Entrevistadora: L.Campos, Teresina: 2010. 1 áudio digital (18 min), wma.

VIOLA, Eduardo J; LEIS, Hector R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E; LEIS, H; SHERER-WARREN, I; (orgs). **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1995, pág:134-160.

## **ANEXOS**

ANEXO A – Campanha Publicitária do Seminário Temático I veiculado nos meios de comunicação impresso (jornais e outdoor).



Fonte: Jornal O Dia, 02.03.2002.

ANEXO B – Campanha Publicitária do Seminário Temático II veiculado nos meios de comunicação impresso (jornais e outdoor).

The image shows a newspaper clipping and a poster for the "II Seminários Temáticos Teresina Agenda 2015". The newspaper clipping at the top left has the headline "o Grande Dirceu" and "em energia elétrica no domingo". The main text in the clipping reads: "o afirma que", "rica, Lucas Oli-", "ta a perda de", "no domingo,", "apagão justifi-", "e horas", "no domingo", "mas incluem", "em os pagas", "de as perdas", "R\$ 30".

The poster below the clipping features the following text:

**II Seminários Temáticos**  
Teresina Agenda 2015

A segunda etapa dos seminários temáticos irá discutir e analisar projetos que visam a construção de cidade que queremos. Participe e contribua para fazer de Teresina uma cidade cada vez mais feliz.

**CongressodaCidade**  
TERESINA AGENDA 2015  
A CIDADE QUE QUEREMOS

PARA O CIDADÃO

POUPANÇA NA CAIXA

CELEBRANDO 150 ANOS

5 e 6 de Agosto • Rio Poty Hotel

Fonte: Jornal Diário do Povo, 04.08. 2002