

**Agenda 21 e Políticas Públicas Municipais de Meio Ambiente – O Manguezal no Vitória do Futuro e na execução das políticas da Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Vitória.**

**João Paulo Lyrio Izoton**

**Graduando do Curso de Ciências Sociais**

**Universidade Federal do Espírito Santo**

[jplizoton@gmail.com](mailto:jplizoton@gmail.com)

***Resumo:***

*Considerando a importância da Agenda 21 na incorporação das discussões sobre sustentabilidade local no desenvolvimento e planejamento das cidades, propõe-se uma análise da sua implantação no município de Vitória – uma das experiências pioneiras no país - a partir de um tema específico: O manguezal que circunda a ilha.*

*Com esse objetivo, pretendeu-se estudar as formas com que o mangue aparece nas duas versões da agenda 21 do município, e as estratégias e ações previstas para a conservação e preservação do ecossistema. Em paralelo, pretende-se estudar o desenvolvimento dessas políticas e as formas como se relacionam com a população que dela usufruem.*

***Palavras chave:*** Agenda 21; política ambiental; manguezal; município de Vitória.

**Introdução e Metodologia**

O presente artigo é fruto de um projeto de iniciação científica orientado pela professora Dra. Aline Trigueiro, intitulado **Gestão política do meio ambiente na cidade de Vitória: as propostas de desenvolvimento local e os critérios de definição da sustentabilidade socioambiental**, que teve por objetivo mapear e compreender as influências que nortearam a elaboração e a aplicação de políticas públicas de meio

ambiente da Prefeitura Municipal de Vitória a partir da elaboração da Agenda 21 da mesma.

Tentando catalogar as políticas e ações efetuadas pela Secretaria de Meio Ambiente de Vitória (SEMAM) a partir do ano de 1996 – ano de elaboração da Agenda 21 local– procurou-se traçar a influência da mesma na execução e planejamento das políticas públicas referentes ao manguezal que circunda a Ilha de Vitória.

A cidade de Vitória se torna um exemplo relevante, por reunir algumas características marcantes tais quais: o pioneirismo do debate referente à institucionalização das questões ambientais (a criação da SEMAM data de abril de 86, anterior à própria secretaria de meio ambiente do estado), uma grande área de manguezal em seu entorno e uma considerável tradição de pesca artesanal e coleta de mariscos e crustáceos, como pode ser observado na característica culinária local.

A pesquisa teve por objetivo portanto, analisar as políticas públicas executadas a partir de 1996 no manguezal do município de Vitória, cuja inspiração podemos traçar a partir do documento Vitória do Futuro.

Para atingir o objetivo proposto pela pesquisa, o caminho metodológico da pesquisa seguiu três passos: Primeiro um estudo das duas versões da Agenda 21 do município (Vitória do Futuro) datadas de 1996, a primeira versão – e 2002 a segunda versão. Posteriormente, já cientes das ações planejadas no Vitória do Futuro, buscamos nos arquivos da SEMAM (cuja biblioteca foi de considerável importância para o sucesso dessa pesquisa) documentos, mapas, atas, relatórios e cartilhas referentes às políticas ali previstas.

O segundo passo consistiu em aplicar entrevistas a partir de roteiros semi-estruturados com gestores e agentes da SEMAM os quais tivessem contribuído na elaboração das políticas públicas que contemplassem a área de interesse da pesquisa. Realizou-se também uma entrevista com o presidente da União dos Catadores de Caranguejo de Vitória (UCCV) com o intuito de balizar as referências obtidas a partir da análise dos dados e discursos oficiais com outras impressões.

E por fim, a partir da reunião dos dados levantados, partiu-se para a análise dos mesmos, referenciando-os teoricamente e elaborando o relatório final da pesquisa, no qual esse artigo se inspira.

Feita esse breve introdução e explanação acerca dos caminhos percorridos pela pesquisa, voltemo-nos para o documento Vitória do Futuro, a Agenda 21 capixaba.

## **Agenda 21**

Começamos então a apresentação dessa pesquisa traçando uma breve explicação acerca da Agenda 21: o contexto na qual foi criada, e as implicações que acarretariam na sua posterior influência no município de Vitória.

A partir de todo o debate e dos esforços ambientalistas que culminaram na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente – a Eco92, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – a Agenda 21 desponta como uma das propostas que reunia em si as perspectivas de incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável em vários níveis de planejamento dos Estados partícipes da conferência.

Criada para ser um instrumento facilitador da inclusão das questões ambientais na discussão dos planos estratégicos de desenvolvimento, a Agenda 21 firmou-se como iniciativa pioneira no debate entre o poder público e a sociedade civil organizada acerca dos rumos que os mesmos tomavam.

Mais que um documento, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que analisa a situação atual de um país, estado e/ou região e planeja o futuro de forma sustentável. Um dos pontos fundamentais da Agenda 21 é a forte ênfase a ação local e a administração descentralizada” (LITTLE, 2003, p92).

Partindo da premissa de que a humanidade passa por graves problemas – problemas esses decorrentes de padrões insustentáveis de consumo e produção – o documento aposta em um amplo diálogo entre a sociedade civil e o Estado, visando garantir a sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional em vários níveis: municipais, regionais, nacionais e o projeto da Agenda21 global. Como destaca Rabelo

“A democracia participativa com foco na ação local e na gestão compartilhada dos recursos é via política para a construção da sustentabilidade, alertava o documento preparatório da Agenda 21” (RABELO, 2003, p14).

No Brasil, durante a elaboração da Agenda 21 nacional, foram levantadas as dificuldades e potencialidades do país em direção à construção de uma sociedade sustentável, a partir de conferências realizadas tanto em cada um dos 23 estados da federação quanto nas cinco macrorregiões brasileiras. Daí seu lançamento, após

discussões finais em Brasília, em duas partes: Ações Prioritárias e Resultados da Consulta Nacional.<sup>11</sup>

Na esteira desse processo, o município de Vitória inovou ao elaborar, ainda em 1996, sua Agenda 21 local. A partir de reflexões acerca da necessidade de planejar o desenvolvimento da cidade, levando em conta suas potencialidades e dificuldades, a Agenda 21 acabou por se tornar o instrumento através do qual o desenvolvimento da cidade foi discutido e planejado através da articulação entre a sociedade civil, o poder municipal e o empresariado.

Como resultante desse processo, o documento intitulado Vitória do Futuro, datado de 1996, reúne em si aquelas que foram levantadas a partir desse processo de debate como potencialidades da cidade, assim como os cenários desejados e indesejados para os próximos 10 anos de desenvolvimento da cidade. Um segundo volume do documento foi lançado no ano de 2002, contendo uma atualização dos cenários encontrado e desejado no município, assim como uma prestação de contas acerca dos objetivos traçados em 1996 e alcançados até então.

A despeito das críticas que possam haver à Agenda 21 como instrumento de elaboração de políticas públicas, há de se reconhecer seu pioneirismo e sucesso. Em que pese, no caso brasileiro principalmente, a carência de estudos que acompanhem o sucesso (ou não) dos planos propostos, a idéia de abrir o debate acerca dos rumos do desenvolvimento para a participação da sociedade civil, por si só já configura um avanço ao incluir os principais atingidos pelas conseqüências do desenvolvimento como atores importantes nas discussões dos rumos do mesmo.

Partindo desse pressuposto, pode-se afirmar que a Agenda 21 é a consolidação do mote “pensar globalmente, agir localmente”, típico do ambientalismo das décadas de 90 e início do século XXI.

## **Vitória do Futuro e os Manguezais**

---

<sup>1</sup> [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Presença marcante em ambos os documentos – Vitória do Futuro 1996 e 2002 - o manguezal do entorno do município aparece como um importante fator a ser considerado quando se discute o diagnóstico e o planejamento da situação ambiental da capital. Situada em uma ilha, e rodeada por um manguezal de tamanho expressivo, Vitória parece ter se desenvolvido a partir de uma relação tão íntima quanto conflituosa com o ecossistema.

Indo um pouco além nessa questão, vale lembrar que sem planejamento de qualquer tipo, os grandes contingentes populacionais deslocados para trabalhar na implantação de grandes plantas industriais no início da segunda metade do século XX acabaram por ocupar desordenadamente áreas que viriam a ser consideradas de “interesse ambiental”. Contextualizando a situação na qual se encontrava o manguezal à época da criação da SEMAM, uma das gestoras entrevistadas fez o seguinte relato:

“...primeiro o manguezal por conta das grandes empresas, do chamamento para se construir grandes empresas, no final dos anos 60 e 70, aquela população toda que construiu né? Que veio pra construir a estrutura, né? Ficou sem emprego, ficou sem emprego e o quê foi? Foi invadir mangue, invadir mangue, isso foi na região aqui toda né? Tanto em São Pedro, tanto aqui em Vitória, quanto na Serra, né? E além do mais, nós não tínhamos nenhum local, e tradicionalmente e historicamente o nosso lixo era jogado no manguezal, ta? Então o manguezal de Vitória, ou melhor dessa região aqui, ele era todo problemático, era local de reposição de lixo, era local de invasão e tal...”

Sobre o mesmo assunto, a primeira versão do Vitória do Futuro nos traz o seguinte diagnóstico:

“Data dos últimos 30 anos o problema da favelização, embora seja anterior a ocupação irregular dos principais morros da cidade e também a devastação da cobertura vegetal e início da destruição dos manguezais do entorno da Ilha. Nessas regiões predominam os moradores de baixa renda.”

A partir da constatação desse processo de favelização da cidade – no qual o manguezal do entorno da ilha aparece como um dos principais destinos em conjunto com os morros capixabas, o Vitória do Futuro afirma que *“o papel do setor público é fundamental, enquanto regulamentador e possibilitador de operações radicais, bem como administrador dos conflitos emergentes.”* (1996, p38)

Essa compreensão levaria a PMV a adotar uma estratégia preconizada na versão de 1996 do Vitória do Futuro que propõe uma abordagem visando a *“integração das áreas desordenadamente ocupadas, notadamente nas encostas dos morros e na orla, à realidade urbana, em seus aspectos ecológicos, paisagísticos e urbanísticos.”* como meta a ser atingida pela municipalidade. (1996, p80)

E para lidar de forma integrada com essas áreas, incluindo o espaço urbano, as condições sociais de vida da população, a preservação ambiental e a regularização fundiária – foi criado o Projeto Terra, conforme descrito na segunda versão do Documento Vitória do Futuro, intitulado *“Um Sonho em Construção”* (2002, p41).

Ao que tudo indica, o poder público optou por reconhecer certos assentamentos em áreas de manguezal a partir da urbanização promovida nos locais de invasão. Por outro lado, junto a esse processo de urbanização delimitou-se os limites da expansão sobre o ecossistema, obtendo assim um sucesso razoável. Sobre isso, a versão de 2002 da Agenda 21 municipal Vitória do Futuro *“Um Sonho em Construção”* nos traz a seguinte passagem:

*“Já no Vitória do Futuro de 1996, havia sido apontado como um ponto forte da cidade a urbanização de áreas degradadas, tendo em vista a experiência de desenvolvimento urbano integrado, com ênfase na preservação da área de manguezal, na Região da Grande São Pedro. O projeto Terra consolida essa forma de ação integrada, tendo em vista a perspectiva de auto sustentabilidade da cidade. (...) Assim, é um ponto forte e vantagem competitiva da cidade de Vitória, em linha com os objetivos da Agenda 21 e a Habitat, o processo integrado de urbanização, preservação ambiental e desenvolvimento social nas áreas de ocupação desordenadas nos morros e mangues da cidade.”* (2002, p40)

### **Educação Ambiental e o “Mangueando na Educação”**

Outro eixo de intervenção da municipalidade na relação da cidade com o mangue passa pela educação ambiental, assim como preconizado na primeira versão do Vitória do Futuro como ação necessária para atingir o cenário ideal para a cidade de Vitória.

O projeto *“Mangueando na Educação”*, da Gerência de Educação Ambiental (GEA) da SEMAM, é o responsável pela realização das atividades de educação ambiental que tenham qualquer interface com o manguezal e foi descrito em entrevista da seguinte forma:

“Então existe um cardápio de atividades que é oferecido aos grupos que nos procuram com esse objetivo: mostrar às pessoas não só os problemas do manguezal – lixo no manguezal, pesca predatória – a gente fala disso também. Mas agente fala principalmente de como o manguezal é importante para o equilíbrio ambiental, marinho, e até para a manutenção da cultura, história e culinária de vitória né.”

Por um lado, concentrar as ações com as comunidades limítrofes e usuárias do manguezal ajuda a estabelecer uma continuidade e coerência na política municipal de educação ambiental para o manguezal. Por outro, salta aos olhos a ausência de uma discussão – que vá além da pontualidade das ações estabelecidas pelo projeto – envolvendo as pessoas interessadas na conservação, preservação e manutenção dos recursos do manguezal.

Nesse sentido há uma passagem muito ilustrativa, retirada do relatório de 2008 do projeto Mangueando na Educação que também é responsável por acompanhar institucionalmente a União de Catadores de Caranguejo de Vitória:

Quanto à hipótese de os catadores participarem como agentes de fiscalização junto a SEMMAM, ficou decidido que eles irão se reunir para discutir e ouvir a opinião dos associados da União. Os representantes da União dos Catadores mostraram bastante interesse em participar da fiscalização. Sobre o auxílio benefício informamos que se encontra em empenho e assim que tivermos uma posição iremos entrar em contato com o presidente. A união mostrou interesse em continuar com o trabalho de educação ambiental. (2008, p35)

Um catador de caranguejo em entrevista realizada nos disse o seguinte sobre o assunto:

“Isso aí teve há muito tempo, acho que há uns 3 anos atrás... Assim que saiu esse benefício da prefeitura, eles puseram uma ação pros beneficiários fazerem pra ter direito. “oh só vai ter direito quem fizer o recadastramento, de todas as pessoas que pescam em toda vitória” aí tiveram essa idéia também, “só vai receber quem der uma palestra nas escolas.” Aí reuniam-se grupos de 3 pra cobrir todas as escolas de vitória. Deu certo. Essas escolas aí de são Pedro, santo Antonio, todas as escolas aí... Mas aí foi só aquele ano e parou.”

Essas passagens evidenciam a existência de um vão entre as políticas planejadas pela GEA e a intenção daqueles que partilham do interesses de preservação do manguezal. A despeito do interesse dos últimos em participar de uma política considerada bem sucedida por ambos, a oportunidade de levar o conhecimento dos

catadores de caranguejo às salas de aula é desperdiçada, numa aparente falta de interesse dos órgãos responsáveis.

### **A União dos Catadores de Caranguejo de Vitória – UCCV**

Nesse sentido, um olhar lançado sobre as relações estabelecidas entre a municipalidade e o grupo que aparenta uma maior organização e intimidade com os órgãos da prefeitura – a união dos catadores de caranguejo de vitória – UCCV – ajuda a entender um pouco dos limites dessa política.

A União dos Catadores de Caranguejo de Vitória reúne aproximadamente 140 pessoas que exercem a atividade no município, e se firma como um importante parceiro da Prefeitura quando se trata de organizar políticas para o manguezal. Além de possuírem um saber específico extremamente aprofundado sobre o ecossistema, reconhecido pelos próprios técnicos da SEMAM em suas falas, há registros de atividades suas junto aos técnicos da secretaria principalmente em ações de fiscalização e educação ambiental.

Se por um lado há o reconhecimento por parte dos técnicos do saber acumulado sobre o manguezal pelos catadores, por outro também fica evidente o papel subalterno dos mesmos quando da execução dessas ações. Não são consultados para a sua elaboração e geralmente aparecem como mais uma peça no cardápio de atividades oferecidas pela municipalidade para trabalhar a educação ambiental no município.

A dependência dos órgãos públicos aparece de forma naturalizada no discurso de seus membros que consideram a estreiteza dessa relação um reconhecimento da seriedade de sua organização, como pode ser observado no seguinte trecho de uma entrevista realizada sobre a história da UCCV:

“Sei que tem um bom tempo. Mas agora qdo começou msm a ficar sério, ter maior seriedade, há uns dez anos... sete anos.

#### **Mais sério como?**

Nós não tínhamos essa colaboração com as entidades, SEMAM, prefeitura, CDV, SEAMA, e agora que tá assim cada vez mais agente buscando ficar mais sério ainda em prol da associação e do meio ambiente que agente trabalha E agente depende deles.”

Além disso, a dependência do auxílio financeiro concedido nos períodos de interdição da cata – a andata e o defeso – acaba por consolidar essa relação de subordinação. Sobre essa dependência, em entrevista realizada com um integrante da UCCV, obtemos a seguinte reflexão: *“porque se você fica dois meses... Porque nenhuma pessoa que trabalha aí tem dois meses de férias. Então se você fica dois meses proibido de exercer sua função, você tem que ter de onde tirar a sua sobrevivência.”*

### **O Salto do Marlin e o Andar do Caranguejo**

Curiosamente, as alegorias escolhidas para representar o cenário desejado e indesejado na Agenda 21 local acabariam por manter um dos ícones primeiros do manguezal capixaba – o caranguejo, por “andar para trás” – como referente à estagnação, ao lugar da inércia e do não-progresso. Em contrapartida o cenário desejável para a cidade é associado a uma espécie pouco comum para a maioria dos capixabas – o marlim azul, com seu salto para fora da água.

Essa postura soa como um passo atrás no esforço realizado pelo município para a valorização do manguezal enquanto espaço e recurso importante pertencente à cidade. Sobre isso uma gestora da SEMAM nos traz a seguinte fala em entrevista realizada:

Alias foi uma das brigas feias... Primeiro nós ambientalistas, tudo caranguejinho né? E a idéia que predominava entre os políticos e economistas era o Marlin e o caranguejo era aquela coisa, e a gente tentou esse foi um embate muito sério, nós não queríamos que o caranguejo fosse colocado como cenário de atraso, porque a gente estava em uma luta eterna, desde 86 pra resgatar a virtuosidade do mangue sem a conotação ruim, né?

Nesse sentido, é como se a supressão do manguezal – talvez não de forma física, mas simbólica certamente – fosse ainda uma premissa para o desenvolvimento. Um desenvolvimento alicerçado em valores dissociados dos que se relacionam ao caranguejo, independente da importância econômica e cultural do crustáceo e do ecossistema no qual se encontra para a cidade. Isso em dissonância inclusive com a primeira versão do Vitória do Futuro que aponta como estratégia *“...tornar Vitória um*

*exemplo de cidade onde exista valorização e apropriação pública do seu patrimônio histórico cultural e ambiental”* (1996, p67). E também como um fator que acaba por atuar no sentido contrário à valorização e conseqüente organização das comunidades que dele dependem para seu sustento econômico.

A relação com os catadores de caranguejo do município também traz a tona esse lapso existente na política ambiental do município. Ao mesmo tempo em que se reconhece o saber acumulado e a importância dos mesmos na conformação social e cultural da cidade, parece haver uma relação nitidamente hierarquizada entre eles e os técnicos da prefeitura. Por um lado enfatiza-se sua importância e conhecimento do manguezal, por outro as relações estabelecidas entre os mesmos e o poder público ainda aparecem nos moldes da tutela e subordinação.

## **Conclusões**

A política ambiental da prefeitura de Vitória para o manguezal aparece, a partir da análise dos dados levantados, de forma ambígua. Se por um lado é reforçada a importância do ecossistema para a constituição da identidade capixaba, por outro a sua subordinação aos interesses econômicos da cidade também aparece de forma latente.

A municipalidade parece haver traçado de forma clara as diretrizes para a preservação e conservação do manguezal a partir das necessidades identificadas nas duas versões da Agenda 21 municipal – as questões da ocupação desordenada, despejo de esgoto e resíduos sólidos aparecem de forma clara e explícita em ambos os documentos. Por outro lado, parece haver um déficit tanto nas ações propostas como nas políticas analisadas durante a pesquisa, de um dos principais objetivos da Agenda 21 enquanto instrumento orientador de políticas públicas – a democratização da discussão acerca das necessidades locais.

O exemplo do caranguejo e do marlin azul parece reproduzir de forma fiel essa dicotomia, a partir de uma análise dos grupos sociais específicos aos quais se relacionam cada um dos ícones. Enquanto a cata de caranguejo aparece restrita à atividade de subsistência de uma população de baixa renda e pouco acesso aos serviços

públicos, a pesca esportiva do marlin azul é um passatempo restrito aos endinheirados da capital.

Segue também nesse sentido a reflexão acerca da hierarquização que tange a relação entre as políticas públicas e os próprios catadores de caranguejo.

Diante dessas questões, fica latente a necessidade da municipalidade dar um passo adiante nas políticas públicas municipais de meio ambiente. Um passo que avance na direção de incorporar no seu planejamento, execução e avaliação não só o saber acumulado pelos anos de manguezal dos catadores de caranguejo, mas que também os afirme (assim como outros grupos que dependem do manguezal para sua manutenção econômica) como responsáveis e protagonistas de uma gestão eficiente do manguezal e seus recursos.

### **Referências Bibliográficas**

Agenda 21 – Vitória do Futuro. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 1996.

Agenda 21 da Cidade de Vitória – Um sonho em construção. Vitória: prefeitura de Vitória, 2003.

BARBIERI, José Carlos – **“Desenvolvimento e Meio Ambiente: As estratégias de mudança da Agenda 21”**. Editora Vozes, Rio de Janeiro; 2009.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PHILIPPI, Arlindo Jr; COUTINHO, Sonia Maria V.

**“Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: Contexto Brasileiro”** Revista Saúde e Sociedade, São Paulo 2008.

**Mangueando na Educação 2008 – Relatórios de Educação Ambiental**. SEMMAM, Vitória, 2008.

RABELO, Desirée C. **Comunicação e mobilização na Agenda 21 local**. Vitória, EDUFES/Facitec. 2003.