

1. Introdução

Este Relatório constitui o terceiro Produto do Termo de Referência Nº 171 e contém a caracterização socioeconômica e ambiental dos municípios do Cabo de Santo Agostinho e São José da Coroa Grande, ambos no litoral sul do Estado de Pernambuco, e é nele que os dados e as informações coletadas e sistematizadas são analisadas e discutidas.

A estrutura do Produto foi pensada de tal forma que o leitor, principalmente os atores envolvidos no processo de elaboração do Plano de Intervenção na Orla, seja informado do contexto no qual se insere o Projeto Orla (P.O.) no nível nacional, estadual e municipal, bem como, dos princípios conceituais do Desenvolvimento Sustentável que, a partir da Agenda 21 Global, norteiam os planos estratégicos e estruturadores de um novo modelo de gestão. Como não poderia deixar de ser, os municípios são contextualizados de forma a permitir que os atores já mencionados possam resgatar as experiências e os conhecimentos acumulados no nível local (ver Projeto Orla – Fundamentos para Gestão Integrada/ Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e estabelecer nexos entre o existente e o desejado a partir da compreensão dos fundamentos que embasaram o P.O. Com base na contextualização, segue-se uma caracterização que contempla os seguintes elementos:

- Socioeconômicos – embasados nos dados do Censo/2000-IBGE trabalhados pela FIDEM e cotejados com os dados e informações constantes nas várias bibliografias já resumidas no Relatório de Coleta de Informações, muitas das quais anteriores ao Censo/2000, mas em que pese a desatualização dos dados estatísticos, as análises continuam pertinentes e, embasaram os documentos de planejamento posteriores.

Embora a solicitação do Termo de Referência já citado enfatize a necessidade de dados socioeconômicos relativos especificamente a Orla, foi constatado que os dados trabalhados no Censo-2000 e nos Censos anteriores não chegam a tal nível de detalhamento, tendo a própria FIDEM e CONDEPE de recorrer aos municípios para uma melhor aproximação da realidade. Mesmo assim, os dados socioeconômicos permanecem genéricos, perfilando os municípios de forma global e

ortodoxa, uma vez que a imensa maioria dos municípios brasileiros ainda não se encontra instrumentalizados para coletar, organizar, manter e disponibilizar uma memória de dados específicos e detalhados, capazes de delinear de forma mais precisa o seu próprio perfil.

Dadas as circunstâncias socioeconômicas e ambientais da região em que se inserem os municípios em questão, onde prevalece o informal e o alternativo como forma de sobrevivência, é inevitável a ausência de mecanismos de controle, tendo como consequência a dispersão de dados socioeconômicos, típicos dessa forma de economia.

Por outro lado, essas deficiências vêm sendo parcialmente sanadas com o recurso aproximativo da pesquisa-participativa, da pesquisa-ação e das entrevistas abertas com representantes da sociedade civil organizada e com representantes dos movimentos populares, eventuais parceiros das administrações municipais.

Assim, a seção de Caracterização Socioeconômica perfila os municípios dando ênfase às suas características demográficas, principais atividades produtivas, a questão do emprego e da renda, infra-estrutura básica, mão de obra local e, quando possível, aponta alguns destaques realizando inferências que dizem respeito à orla;

- Ambientais - que abordam as características paisagísticas, principalmente das praias, os ecossistemas relevantes, as áreas de proteção ambiental, os atuais usos da orla e seus conflitos, além da infra-estrutura de saneamento ambiental;
- Político-Institucionais – que caracterizam a base político-institucional municipal, os instrumentos normativos e legais de governabilidade, os atores envolvidos e suas inter-relações e os mecanismos de articulação interinstitucionais.

Reportando-se ao segundo produto do Termo de Referência já mencionado - Relatório de Coleta de Informações - salienta-se que os consultores tiveram dificuldades de agendar entrevistas com os atores previamente selecionados, por inúmeros motivos: o período de final-início de ano, mudanças de governo nos níveis nacional e estadual e todo o efeito cascata que isso provoca no contexto político e nas inter-relações entre os diversos atores, gerando excitação e insegurança na sociedade civil e nos movimentos populares e tendo como uma das conseqüências a dificuldade de conciliar agendas e de promover a necessária mediação do poder executivo para introduzir e credenciar a consultoria junto às representações comunitárias. No caso do município do Cabo, inúmeras reformas de ordem física estavam em andamento no período, inclusive, reavaliações intra-institucionais.

Finalmente, fica registrado que este relatório do perfil municipal será entregue conforme os acertos do Termo de Referência Nº 171 para validação da contratante. Contudo, para efeitos de legitimidade prática dessas informações, sentiu-se a necessidade de se produzir uma versão idêntica, desta vez, para validação pelos atores postulantes do P.O., ou seja, poder executivo e sociedade civil organizada. Esse processo de legitimação ocorrerá durante as duas oficinas do P.O. quando, de fato, o material será utilizado.

2. Contextualização

2.1 Projeto Orla (P.O.)

A zona costeira brasileira se estende por 8.698 km com uma largura que varia de acordo com o limite dos municípios compreendidos nessa faixa. Esse espaço apresenta um conjunto de características geomorfológicas, socioeconômicas e ambientais, de padrões de uso e ocupação distintos, muitas vezes gerando conflitos entre seus usuários. Outro aspecto importante relacionado a esses espaços são seus regimes de propriedade, inclusive os dos bens públicos, fato que também tem gerado conflitos na ocupação e uso dos terrenos sob domínio da união, principalmente aqueles ao longo da faixa de orla como as “praias que são consideradas de uso comum do povo”.

É de fácil constatação, pela exposição das características peculiares deste espaço, que para facilitar a sua gestão faz-se necessário o compartilhamento de atribuições entre as diversas esferas de poder, uma participação ativa dos vários segmentos sociais e a criação de instrumentos legais.

Foi nesse contexto que o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima foi elaborado. O seu principal objetivo é o de “promover o disciplinamento de usos da orla marítima brasileira de forma coordenada com os mais diferentes interesses políticos, sociais, econômicos e ambientais...” e tem como coordenadores a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP).

Os objetivos específicos do P.O. são:

- “fortalecer a **articulação dos diferentes atores do setor público** para a **gestão integrada** da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de usos e ocupação desse espaço”;

- desenvolver mecanismos de **mobilização social** para a gestão integrada da orla e,
- estimular o **desenvolvimento sustentável** na orla.”

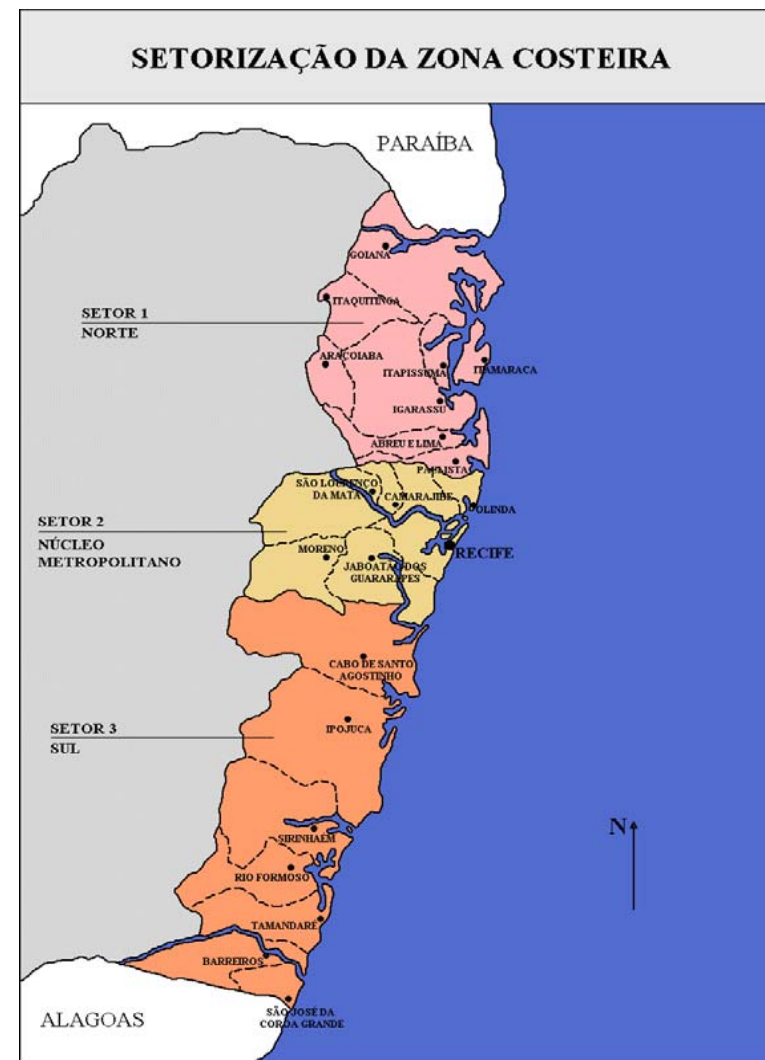
A base legal do P.O. está fundamentada na Lei Nº 7.661/ 88 - que institui o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e estabelece seus instrumentos de ação, a exemplo do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) e vários planos de gestão, notadamente a linha de ação voltada para o Ordenamento de Ocupação e Uso do Solo, que tem como um dos componentes a orla marítima - e, na Lei Nº 9.636/98 que trata diretamente do patrimônio da União, a exemplo dos terrenos de marinha e seus acrescidos, e que “atualiza as normas de atuação de tais espaços, coadunando-as aos princípios da política ambiental brasileira”.

Dentre as diretrizes do P.O. destacam-se os acertos interinstitucionais entre os três níveis de governo para gestão compartilhada da orla, a construção de um modelo de gestão que considere o “uso e ocupação predominantes na orla, e que oriente para a solução de conflitos” e a dinamização de instrumentos de cessão patrimonial para que os municípios gerenciem esse espaço valorizando o “conceito de patrimônio coletivo, atendendo os interesse locais, sem perder de vista o interesse nacional”. Nesse raciocínio, nota-se a importância colocada no município como gestor do patrimônio público federal, “valorizando a paisagem, os atrativos turísticos e a proteção física, como elementos fundamentais para o convívio social da orla, propiciando a geração de pequenos negócios compatíveis com a conservação e utilização sustentável da biodiversidade local”.

É nessa visão de capacitação dos municípios que o Estado de Pernambuco, em consonância com o PNGC, instituiu em 1990 o Grupo Executivo de Gerenciamento Costeiro – GERCO/PE, que em cumprimento das suas atribuições vem fomentando a operacionalização do PNGC no âmbito estadual, inclusive subsidiando o desenvolvimento de instrumentos legais para a gestão dos Ambientes Costeiros e Marinhos. Dentre estes instrumentos está o Decreto Nº 21.972 de 29 de dezembro de 1999 que aprova o ZEEC para o litoral sul (**Mapa 01**). Isso permitiu a definição de prioridades para a citada região, principalmente no tocante a questão do ordenamento territorial e ambiental de modo a buscar soluções sustentáveis para a exploração turística que, sem dúvidas, é um

propulsor do desenvolvimento social e econômico da região, mas que exerce uma forte pressão no sentido da degradação ambiental, além, é claro, de onerar os municípios por demandar infra-estrutura e serviços.

Ciente deste fato e das atuais carências municipais e, considerando as diretrizes definidas no ZEEC quanto a usos e atividades a serem fomentadas, toleradas e proibidas, a SECTMA, através do Gerenciamento Costeiro-GERCO/PE coordenado pela CPRH, no âmbito do Projeto Orla, estabeleceu estratégias para apoiar os municípios costeiros, inicialmente o Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca e São José da Coroa Grande, no Litoral Sul, de modo a dotar os referidos municípios de instrumentos específicos para gestão integrada da orla, principalmente no que se refere à ocupação de espaços públicos de forma irregular.



MAPA 01

Fonte: Diagnóstico Sócio-Ambiental & ZEEC – CPRH 1999

2.2 Municípios

O processo de povoamento no Brasil se iniciou a partir do litoral nordestino, primeiro, com a construção de entrepostos para exportação do pau-brasil e, depois com a implantação da agroindústria açucareira, que marca o início da colonização, propriamente dita.

Segundo Manuel Correia de Andrade (CONDEPE, 2001), data de 1516 a fundação de uma feitoria de caráter permanente, ao sul da Ilha de Itamaracá e, de 1535, a implantação das Capitanias - Pernambuco estendia-se no litoral, desde o canal de Sta. Cruz, que separa Itamaracá do continente, até a foz do rio S. Francisco. O processo de colonização ocorreu do litoral em direção à mata – Mata Atlântica - com a sucessiva implantação de plantações de cana-de-açúcar e engenhos – uma vasta empresa comercial pronta para atender à demanda de acumulação de capital do nascente capitalismo europeu, segundo Caio Prado Junior (CONDEPE, 2001).

Esse processo ocorreu de forma similar por todo litoral sul que por conta de suas semelhanças geológicas, fisiográficas, geográficas, culturais, origens históricas, problemas socioeconômicos, vocações e alternativas de superação.

Apesar de ser uma atividade que vem sendo desenvolvido há séculos, a atividade sucroalcooleira se arrasta, de crise em crise, até os dias atuais, tendo sedimentado uma cultura oligárquica de difícil desenraizamento – latifúndios, monocultura, expulsão dos pequenos produtores, baixa produtividade - que se reflete no empobrecimento crônico da região, no emprego sazonal, no desemprego, na migração campo-cidade e na favelização dos centros urbanos mais próximos com a sua miragem da maior oferta de emprego.

A região fisiográfica Litoral-Mata Sul, além da marca do cultivo exacerbado da cana-de-açúcar, da produção de seus derivados e da devastação provocada em seu ambiente natural pelas atividades antrópicas, sofre hoje, o perigo da corrida imobiliária para atender a demanda de uma segunda residência e infraestrutura para veranistas e turistas – de fato, uma inflação do mercado imobiliário.

Com o objetivo de reverter esse quadro, estrategicamente, o governo a elege como Região de Desenvolvimento Mata Sul, dentro do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado, com um enfoque que privilegia o seu potencial turístico, decorrente da rica cultura regional e, no litoral, de suas belas praias e paisagens vocacionadas ao eco-turismo.

2.2.1 Cabo de Santo Agostinho

Segundo pesquisadores respaldados em documentos históricos, as terras do Cabo de Santo Agostinho foram as primeiras a serem pisadas pelos estrangeiros antes mesmo da chegada dos portugueses no Brasil. Esses documentos revelam que, em 26 de janeiro de 1500, o navegador espanhol Vicente Yañez Pinzón, desembarcou no Cabo de Santo Agostinho e tomou-o em nome do soberano espanhol. Seu primeiro nome foi Cabo de Santa Maria de la Consolación.

Em 1501, o Rei de Portugal enviou uma esquadra de reconhecimento às terras brasileiras e, nessa ocasião, o Cabo de Santa Maria de la Consolación foi rebatizado com o nome de Cabo de Santo Agostinho.

A Vila do Cabo, assim chamada antigamente pelo fato de ser um acidente geográfico – o mais antigo do Brasil, com mais de 100 milhões de anos - foi criada pelo Alvará de 27 de julho de 1811 e pela Provisão Régia de 15 de fevereiro de 1812. Foi elevada à categoria de cidade pela Lei Provincial nº 1.269, de 9 de julho de 1877. Em 3 de agosto de 1893, por força da Lei Orgânica nº 52, tornou-se município autônomo. Assim, o Cabo tem suas origens estreitamente vinculadas aos primórdios da história brasileira (CONDEPE, 2001).

Como todos os municípios do litoral nordestino, o Cabo tem sua história marcada pela agroindústria açucareira. Ao predomínio da cana associa-se a concentração da estrutura fundiária onde, ainda hoje, alguns grandes proprietários possuem uma extensão

elevada das terras agriculturáveis. O Cabo não fugiu a essa regra embora, atualmente, haja no Município um número significativo de pequenos proprietários, inclusive por conta de reassentamentos e ações da reforma agrária.

O município do Cabo, além de suas características rururbanas, que num passado não muito distante o colocava, naturalmente, como parte da Região da Mata Meridional Litoral-Sul, situando-se a 33,6 km da capital do estado, há algumas décadas passou a se enquadrar nas características daquilo que a organização regional prevista na Lei Complementar 104, da Constituição Estadual, considera Região Metropolitana:

- Significativa densidade populacional;
- significativa conurbação;
- nítida polarização com funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade e especialização; e
- alto grau de integração sócio-econômica.

A RMR caracteriza-se por agrupamento de municípios limítrofes com fluxo intensivo entre eles e o centro urbano maior, passando a exigir planejamento integrado e ação conjunta, com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum. Daí destaca-se a importância do planejamento integrado da região.

O município além dos distritos de Juçaral, Ponte dos Carvalhos, Sto. Agostinho (onde ficam as praias) possui os povoados de Pirapama, Usina Maria das Mercês, Destilaria Liberdade e Bom Jesus.

2.3 Base Conceitual para Caracterização Socioeconômica

“A incorporação do debate mundial sobre desenvolvimento sustentável é recente e o assunto continua centrado no tratamento aportado pelo Relatório Brundtland (Nosso futuro comum: 1991). Neste sentido, a sustentabilidade do desenvolvimento é um processo de elevação das oportunidades sociais que pretende conciliar a eficiência e o crescimento econômico, o respeito ao meio ambiente e a equidade social, a solidariedade intergerações, buscando a geração e a acumulação de riquezas no tempo e no espaço. Ou seja, é um processo em que o social é a ótica principal, o ecológico é uma restrição aceita e incorporada e o econômico é restringido ao seu papel de instrumento de elevação das oportunidades. Essa definição é norteada por cinco aspectos:

- ◆ **restauração dos ativos de capitais (aqui entendidos como educação básica – direito inalienável do cidadão – e proteção e defesa dos recursos naturais);**
- ◆ existência de um capital vital que permita o enfrentamento de crises (no caso de desastres, sejam antrópicos ou naturais);
- ◆ não onerar as gerações futuras com dívidas internas e externas desnecessárias;
- ◆ sustentabilidade fiscal, administrativa e credibilidade política - pautada em consenso mínimo;
- ◆ **capacidade de transferir a gestão de projetos para a população. (Ekins, 1993)”**

Pelo exposto, torna-se evidente que os programas e projetos pautados no conceito de desenvolvimento sustentável necessitam, para sua implementação, de instrumentos e suportes políticos adequados, bem como do engajamento de segmentos organizados da sociedade civil - de maneira tal que sejam asseguradas a continuidade, a eficiência e a eficácia na execução das ações. (Plano de

Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião da Mata Pernambucana - Governo do Estado de Pernambuco/Secretaria de Planejamento – Seplan/Instituto de Planejamento de Pernambuco – Condepe, 1998)

Inicia-se por citar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião da Mata Pernambucana porque esse parágrafo enseja a contextualização do Projeto Orla no macro-planejamento estadual que, desde a ECO/92 vem se pautando pela Agenda 21 Global, resultante da macro-avaliação do planeta e conseqüentemente dos países, particularmente daqueles, sobre os quais pesa o ônus de pertencerem ao Terceiro Mundo e, mesmo daqueles em vias de desenvolvimento. Essa macro-avaliação passou, necessariamente, por um balanço das alternativas apontadas pela cultura humana acumulada nos últimos séculos, pelos processos educacionais e pelos conhecimentos científicos mais recentes, conformando redes conexas que possibilitam uma visão sistêmica e a releitura dos dados da realidade além, da contextualização dos cruciais problemas que afligem o ser humano e as nações e, as possibilidades de sua reversão a partir de um novo paradigma, de um novo modelo para o desenvolvimento humano.

De modo geral, tem-se consciência do processo de degradação ambiental, empreendido particularmente pelos países ricos, durante a fantástica arrancada científica e tecnológica ocorrida no século XX que permitiu a exploração e a degradação dos recursos ambientais e, por extensão, do ser humano, principalmente nos países sujeitos à demanda imperialista de acumulação de capital, à exemplo do que ocorreu na colonização nacional, conforme mencionado nas **seções 2.2.1. e 2.2.2.** , a seguir, referentes à Contextualização dos Municípios objetos do P.O. Enfim, foi reconhecido que os padrões de consumo exacerbados e importados do chamado Primeiro Mundo eram, em grande parte, responsáveis pela pobreza e atrasos endêmicos da maioria da população do planeta.

Um balanço da insustentabilidade da situação, proporcionou ocasiões para a autocrítica e para o reconhecimento da necessidade de reavaliar as concepções que embasavam a nossa visão do mundo e os compromissos internacionais, nacionais, regionais e locais,

relativos à demanda de poder político e sua democratização em todos os níveis da sociedade, como objetivo decisivo do desenvolvimento humano.

O modelo de planejamento adotado pelo Estado, com base numa visão estratégica, regionalizada, descentralizada e participativa, procura sensibilizar e mobilizar os municípios a atuarem de forma integrada e sustentável. Para que isso aconteça, urge a sua instrumentalização e o seu desenvolvimento político- institucional.

Por outro lado, o presente documento, precisa ser discutido, corrigido, complementado e validado pelos representantes locais dos municípios envolvidos.