

Artigo

PLANEJAMENTO TERRITORIAL : O MUNICÍPIO X A BACIA HIDROGRÁFICA.

Patrícia Lustosa Brito
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos

p. 26 - 42

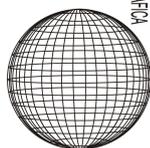
revista

CIGA

CENTRO DE CARTOGRAFIA APLICADA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - DEPTO. DE GEOGRAFIA

INFORMAÇÃO GEOGRÁFICA



T - T - T

Revista Eletrônica:
Tempo - Técnica - Território,
V.1, N.1 (2010), 26:42
ISSN: 2177-4366

Como citar este artigo:

BRITO, P. L. PLANEJAMENTO TERRITORIAL: O MUNICÍPIO X A

BACIA HIDROGRÁFICA. Revista Eletrônica: – Tempo - Técnica -

Território (Online), v. 1, n. 1, p. 26:42, (2010) . ISSN 2177-4366

Disponível em:

<http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/article/viewFile/164/123>

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL: O MUNICÍPIO X A BACIA HIDROGRÁFICA.

Patrícia Lustosa Brito

Doutorado em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo, Brasil (2010).
Consultora da área de Geoprocessamento da CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE
APICULTURA, Brasil.
www.geodesia.ufba.br

Rafael Sanzio Araújo dos Anjos

Geógrafo, Doutor em Informações Espaciais (POLIUSP-BR/IRD-FR), Pós-Doutoramento em
Cartografia Étnica (MRAC-BE). Professor Associado do Depto. de Geografia da UnB. E-mail:
cartografia@unb.br

RESUMO: O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de mestrado que objetivou contribuir para a reflexão sobre uma nova forma de se fazer planejamento territorial, articulando as unidades regionais e locais, o meio urbano, o rural e o natural. Os estudos desenvolvidos demonstraram que realizar planejamento territorial integrado entre bacia hidrográfica e município é uma tarefa difícil, mas necessária.

Para apresentar a complexidade que envolve essa tarefa, são inicialmente apresentados os pontos de maior relevância sobre a discussão teórico-conceitual das principais categorias geográficas e temas envolvidos. O estudo tomou como base a experiência da Bacia do Jiquiriçá, Bahia, Brasil e do município de Jaguaquara, pertencente a essa bacia. O enfoque do artigo é dado aos resultados das análises comparativas entre planos diretores da bacia e de município. São apresentados ainda os principais pontos para reflexão levantados durante a investigação, e os limites e potenciais do planejamento territorial integrado.

Palavras -chaves: Planejamento territorial, municípios, bacia hidrográfica, plano diretor municipal.

ABSTRACT: The article presents the results of a masters research that had the objective of contributing to a reflection over a new form of territorial planning, articulating the regional and local units, the urban, the rural and the natural ambit. The studies done show that performing territorial planning integrating the hydrographic basin and the county is a hard but necessary task.

To present the complexity that involves this task, initially are presented points of greater relevance about the theoretic-conceptual discussion of the main geographic categories and the themes involved. The study had as basis the Jiquiriçá Basin, Bahia, Brazil and Jaguaquara county, belonging to this basin. The focus of the article is on the results of the comparative analysis between the master plans of the basin and of the county. The main points for reflection raised during the investigation are presented, as well as the limits and potentialities of integrated territorial planning.

Key words: Territorial planning, counties, hidrographic basin, county master plan.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho de pesquisa foi motivado pelo anseio por mudanças positivas na vida das pessoas que residem nas regiões mais pobres do Nordeste brasileiro. A experiência profissional da autora em uma organização não governamental que vivencia no cotidiano os esforços e os entraves para se implementar um trabalho sério, suprapartidário e humano, subsidiou grande parte dos questionamentos que impulsionaram essa pesquisa.

Era necessário, através de uma investigação mais profunda, entender o porquê de tanta dificuldade em pôr em prática uma premissa que intuitivamente todos acreditavam ser verdadeira: que o planejamento territorial é um dos instrumentos mais importantes para a promoção do desenvolvimento, para a melhoria da qualidade de vida e para a redução das desigualdades sociais.

Entender o porquê dessa dificuldade demandou reflexões visavam a atender o objetivo principal da pesquisa: contribuir com os novos procedimentos metodológicos a serem adotados na integração do planejamento territorial nas instâncias regional e municipal.

A pesquisa partiu do entendimento de que as diretrizes de planejamento municipal, quando inseridas em uma contextualização regional, otimizam recursos com levantamentos e análises de informações e contribuem para uma compreensão das dinâmicas espaciais muito mais próxima da realidade.

No Brasil, o planejamento regional ligado ao novo modelo de gestão de bacia hidrográfica, regulamentado pela Lei 9.433/97, está exigindo a formação de novas práticas de planejamento territorial e a abertura para uma política de planejamento mais sustentável e integrado. O planejamento de bacias vem ganhando nova força e feição, chegando a um momento da história brasileira em que novas instâncias regionais, agências e comitês de bacias estão sendo criados com o objetivo de gerir os diversos usos dos corpos d'águas e, conseqüentemente, do território urbano e rural.

Ao mesmo tempo, o movimento pela reforma urbana vem ganhando força e conseguiu, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, instituindo definitivamente o Plano Diretor Municipal como principal instrumento de planejamento territorial urbano. O Plano Diretor deve, entre outras atribuições, englobar o município como um todo em seus estudos e diretrizes. O referido movimento vem discutindo também a revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei Federal 6.766/79, defendendo sua mudança para uma "Lei de Responsabilidade Territorial".

Nesse contexto, e associadamente ao processo de municipalização do estado brasileiro, os novos arranjos institucionais crescem em número e diversidade, acelerando o trâmite no Legislativo federal da Lei de formação de Consórcios Públicos, . Para que estas políticas tenham reflexo em um verdadeiro desenvolvimento sustentável do território administrado, elas devem considerar seu grau de complexidade e escala, de forma a serem capazes de subsidiar um planejamento e uma gestão não setorializados, dinâmicos, integrados, etc.

No entanto, no estado da Bahia, Brasil, a gestão territorial pouco tem enfatizado a integração de suas diversas ações, o que tem resultado em um planejamento setorializado, que sobrepõe investimentos em determinadas áreas, deixando a maior parte do território estadual em pleno vazio administrativo, à mercê de ações pontuais e assistencialistas.

Nesse contexto, organizações civis vêm atuando em busca de um tratamento diferenciado e sistemático de sua região, como é o caso da organização não governamental - ONG - do Consórcio Intermunicipal do Rio Jiquiriçá (CIVJ, 2004), que atua na região da bacia hidrográfica deste rio. Esta ONG, formada em 1993, vem unindo esforços em diversas áreas e promovendo um intenso processo de articulação institucional e mobilização popular para o planejamento regional. Seus estudos e propostas extrapolam as tradicionais ações de uma gestão de recursos hídricos, uma vez que carregam em seu aspecto ambiental a concepção de que a qualidade e a quantidade das águas são alguns dos fatores fundamentais a qualidade de vida da população.

Na região onde atua o Consórcio, vive uma população bastante carente, cujos principais elos físico e cultural são o rio Jiquiriçá e seus afluentes. Metade da bacia em questão situa-se no semi-árido nordestino; seus municípios, em sua maioria de pequeno porte, não têm quadro técnico ou recursos

suficientes para investimentos em planejamento. Ao mesmo tempo, seus problemas agravam-se a cada dia, em grande parte devido ao desordenado uso do território. O município de Jaguaquara é um exemplo disso. Nele são bastante comuns: problemas de contaminação hidrográfica causada por lixo, esgoto urbano e por agrotóxicos; assim como problemas de habitação em situações de risco de desabamento, de inundação e em áreas de proteção ambiental.

O estudo das experiências vividas nessa região é de grande importância na avaliação e no ajuste das políticas territoriais ainda em implantação no Brasil. Sendo assim, a pesquisa se propôs a realizar uma discussão sobre as vantagens e limitações do planejamento territorial integrado, onde a unidade de planejamento regional é a bacia hidrográfica e a local é o município. Acredita-se que as recomendações que se pretende fazer para o uso do instrumental legal existente possam ser de grande valia, não só para a Bacia do Rio Jiquiriçá, mas para outras regiões que vejam na bacia hidrográfica à qual pertençam, uma unidade de gestão capaz de contribuir para o desenvolvimento sustentável em seu real valor.

O principal objetivo deste estudo é colaborar com a construção de um novo processo metodológico de planejamento territorial conciliador do planejamento regional e municipal.

2 METODOLOGIA DE TRABALHO

A fase de levantamento de subsídios para o trabalho dividiu-se em três grupos de acordo com o caráter da informação: teórico, institucional e instrumental.

As informações teóricas são as que compõem a fundamentação do trabalho, definindo os principais conceitos adotados, território, região, município, bacia hidrográfica e planejamento. As informações institucionais são aquelas referentes ao instrumental legal usado no Brasil para o planejamento territorial, cujas principais referências são Lei Federal nº 10.257 de 10/07/01 - Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 9.433, de 08/01/1997 - Política Nacional de Recursos Hídricos e Lei Estadual nº 6.855, de 12/05/95 - Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos da Bahia. As informações de caráter instrumental são as que compõem a base de dados utilizada na pesquisa, entre elas: Imagem Landsat, base vetorial da região (hidrografia, rodovias, sedes e vilas), dados censitários municipais.

Nessas três frentes de trabalho, foram desenvolvidas atividades relativas ao levantamento e sistematização de dados, ao cruzamento e análise das informações obtidas e à elaboração de recomendações e conclusões da pesquisa.

Foi desenvolvido um Sistema de Informações Geográficas - SIG especialmente para essa pesquisa. O SIG faz parte da indicação de uma metodologia que otimiza recursos e integra esforços municipais, regionais estaduais ou federais na decodificação, comunicação, planejamento do território.

3 REVISÃO TEÓRICA

Diante do desafio proposto, primeiramente fez-se necessário compreender melhor o significado de duas categorias geográficas que seriam trabalhadas mais intensamente na pesquisa: a região e o território. Buscava-se identificar como a bacia hidrográfica se comporta como unidade de planejamento regional, até porque a unidade de trabalho referencial é a Bacia do Jiquiriçá, mas a unidade de trabalho da ONG do Consórcio do Jiquiriçá extrapolava esses limites até os limites municipais, sendo a área em estudo tratada como região da Bacia do Jiquiriçá.

Através da consulta a diversos autores, entre eles Becker (2003), Harvey (1971) e Santos (1997), chegou-se à conclusão que os conceitos que melhor se adequam ao objeto estudado definem que regionalizar significa reconhecer regiões, em diferentes contextos, para objetivos distintos. A região é formada a partir de quem observa, quando e para que; é identificada pelas suas diferenças de identidade, produção, etc.; é um recorte do território retratado para um objetivo que pode ser específico ou bastante genérico. Quanto mais específico, maior será a representatividade ou fidelidade da regionalização para o alcance de seu objetivo.

Já o território é o espaço apropriado. "Ordenamento territorial" não é o simples ordenamento de um "palco" sobre o qual o homem vive (noção mais comum mesmo entre os planejadores), o território compreende o próprio homem, é o espaço que com ele interage e que sobre ele age.

Na pesquisa, foram tratados basicamente dois recortes territoriais bastantes distintos em sua conceituação: o município e a bacia hidrográfica. Enquanto o primeiro tem uma concepção basicamente administrativa, podendo seu limite variar de acordo com o que determina cada legislação municipal; o segundo, a bacia, tem sua função ligada diretamente com a gestão ambiental e tem critérios físicos muito mais nítidos, pois é invariavelmente formada pelo divisor de águas da bacia de contribuição de águas superficiais.

Além disso, estas duas unidades territoriais apresentam grandes variações na apreensão coletiva de seus significados, que variam de acordo com a sua localização geográfica no país ou até mesmo com a formação acadêmica e profissional de seus gestores. Em relação às bacias, em muitos casos é subtraído o

território da noção de bacia hidrográfica, e estas acabam sendo tratadas apenas como recursos hídricos, isto é como corpos d'água propriamente ditos.

Da mesma forma, os conceitos de cidade, de meio urbano e de município se confundem ao passo que o meio rural ou natural é concebido como seus antagônicos, ficando a administração e o ordenamento das áreas além dos limites ditos urbanos praticamente desvinculados da administração local. A dicotomia entre o urbano e o rural, homem e natureza, vivida desde muito cedo pela ciência é acompanhada com proximidade pela Geografia (Brito et al, 2003) e se reflete nessas indefinições, caracterizações inadequadas e apropriações parciais do espaço, e conseqüentemente, nos principais instrumentos legais que respondem pelo planejamento territorial no Brasil.

Esse mesmo planejamento já presenciou uma grande diversidade de posturas no tempo e no espaço. Foram tratados na pesquisa três perfis, e conceitos envolvidos, de planejamento adotado mais recentemente: o planejamento conceituado como o clássico, tecnocrata, ambicioso e restritivo; o planejamento rotulado como estratégico, empresarial e competitivo e; o perfil de planejamento no qual se insere essa dissertação, baseado no projeto social de redução das desigualdades sociais. Dificilmente encontra-se um plano diretor advindo exclusivamente de um ou outro "modelo", ou de um período em que se exercia apenas um tipo de planejamento. Hoje, pode-se encontrar concomitantemente várias dessas modalidades mescladas, e ao mesmo tempo a concentração de alguma delas em locais específicos, como no estado da Bahia, onde prevalece o perfil do planejamento estratégico, por exemplo.

4 POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Além dessas variações, o planejamento territorial brasileiro também já enfocou uma série de temas distintos. Entre os marcos levantados que envolveram os movimentos populares que lutam pela justiça territorial, destacam-se os movimentos de luta pela reforma urbana e pela reforma agrária. As maiores vitórias do movimento pela reforma urbana foram: conseguir aprovar na constituinte o capítulo da política urbana e, em 2001, aprovar a lei que o regulamenta, o Estatuto da Cidade (Brasil, 1988), (Brasil, 2000).

O levantamento histórico realizado na pesquisa revelou a ascensão das políticas de gestão dos recursos hídricos que conta com grande base jurídica e forte pressão internacional. Por trás do movimento ambientalista que motivou essa conquista, há ainda o "apoio" do sistema capitalista que se adequou à nova necessidade de "desenvolvimento sustentável" para que as limitações naturais não representassem um impedimento para a reprodução do capital.

A Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997 (Brasil, 1997) foi aprovada nesse contexto e trouxe tanto instrumentos jurídicos de apoio à gestão participativa e democrática da água, como de apoio à criação de um novo mercado financeiro, o "mercado das águas". Essa política instituiu Comitês de Bacia

como principais órgãos gestores de bacias hidrográficas, que devem cobrar pelo uso desses recursos e deliberar ações de conservação e preservação de patrimônio ecológico. Dessa forma, os comitês se inserem num campo muito mais complexo que é o da articulação do planejamento territorial (que demanda a fixação de estratégias para a inclusão social, a ocupação e a utilização do solo) com o correspondente arcabouço legal e institucional de gestão (Low-Beer, 2003).

Quatro anos depois, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que reforça o papel do município como gestor do território. O Estatuto trouxe importantes instrumentos de democratização da gestão e de diminuição das desigualdades sociais, promovendo a função social das cidades sem, no entanto, orientar como estendê-la para o município como o todo (devido, entre outras razões de cunho econômico e político, à inexperiência dos municípios brasileiros em lidar com esta dimensão).

Paralelamente ao embate pela aprovação dessas políticas, ou seja, desde o movimento pela nova Constituição de 1988, o Brasil viveu um rápido processo de municipalização, vivenciado diferentemente em todo país e que não atingiu, em muitos casos, seus objetivos de ampliação da democratização e da participação. Ao contrário, muitas prefeituras se enfraqueceram política e economicamente, e só mais recentemente estão encontrando nas uniões intermunicipais soluções para muitos dos seus problemas.

Verificou-se, com a pesquisa, que os novos arranjos institucionais de aliança intermunicipal estão crescendo no país em número e em diversidade. Setores como educação e saúde se destacam, promovidos por uma política nacional pioneira que incentiva a articulação de governos em consórcios intermunicipais.

O avanço da aliança setorial deve-se simultaneamente a outros dois fatores: à flexibilidade permitida nas articulações político-partidária, pois, como não se exige a contigüidade territorial, as alianças podem ser realizadas simplesmente entre gestores de posições políticas semelhantes; e deve-se também à tradicional prática política brasileira de subordinar o desenvolvimento territorial ao desenvolvimento setorial. Tradição esta que se explica pelos mesmos motivos que justificam a dicotomia urbano-rural: o afastamento do objeto científico do objeto real.

No entanto, novos arranjos institucionais em debate e em implantação, como é o caso dos consórcios públicos e dos comitês de bacias respectivamente, estão exigindo dos municípios uma articulação regional, isto é, uma articulação em bases territoriais, ainda que impulsionadas por temas setoriais.

O grande avanço da temática do recurso hídrico nas políticas de planejamento territorial cria também uma nova tendência à interação intersetorial que merece ser vista, ao mesmo tempo com otimismo e precaução, antes de ser amplamente adotada. O questionamento natural que decorre da nova

experiência de gestão territorial regional é: porque não introduzir nas discussões dos comitês de bacias, discussões sobre outras políticas setoriais (como habitação, por exemplo) que não estão ligadas diretamente às questões dos recursos hídricos, mas cujas problemáticas são englobadas no conceito territorial de bacia hidrográfica?

Muitas vantagens podem ser tiradas dessa interação intersetorial, mas deve-se estar atento para suas limitações e “deformações”. A bacia é um limite regional concebido e amplamente indicado para a gestão ambiental; contudo, o planejamento de políticas setoriais específicas pode demandar um outro contorno regional, exigindo cautela e empenho na compreensão das dinâmicas que não respeitam os limites naturais da bacia. Nem sempre, apesar das condições de mobilização favoráveis, uma discussão setorial será possível sem o envolvimento de outros atores ou sem a reflexão sobre outros territórios.

Estas novas temáticas introduzidas nas discussões dos comitês têm grande potencial de: contribuir para a abordagem territorial na discussão da gestão de bacias hidrográficas e não apenas de recursos hídricos; motivar os envolvidos, dando continuidade à mobilização na ausência de outros itens de maior conflito; bem como, de otimizar tempo e recursos de mobilização social e técnica, utilizando a estrutura já organizada do comitê. Por outro lado, algumas limitações podem ser citadas: a bacia hidrográfica é a unidade ideal para a gestão ambiental, mas pode não ser apropriada para o planejamento e a gestão de outras políticas setoriais; além disso, a introdução de novos temas nos comitês também pode promover a dispersão da discussão, o enfraquecimento das ações-foco e o desinteresse da população.

3 ESTUDO DE CASO

Essas reflexões se baseiam na política adotada pelo estado da Bahia para a promoção dos principais instrumentos de planejamento territorial, os Planos Diretores Municipais e de Recursos Hídricos, segundo as duas principais leis desse setor, o Estatuto da Cidade de 2001 e a Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997, respectivamente.

A pesquisa destacou três linhas de atuação do governo baiano que tem financiado Planos Diretores e analisou a proposta estadual de ação regionalizada em cada linha. Uma delas tem enfoque nos recursos hídricos e divide a Bahia em Bacias Hidrográficas Administrativas (SRH, 2004). Constatou-se que nessa linha a política estadual diverge da política nacional de recursos hídricos em sua essência, ao não reconhecer o poder deliberativo dos Comitês de Bacia. Isto só é possível porque o governo baiano tem o apoio legal da lei estadual de recursos hídricos aprovada em 1995, o apoio financeiro de agências multilaterais, e faz uso da justificativa de que, estando grande parte do estado no semi-árido, a gestão centralizada permite melhor distribuição regional de benefícios. No entanto, não foi identificada nenhuma estratégia de ação territorial, nenhuma linha de crédito disponível para financiamento dos Planos diretores de bacia

hidrográfica, nem tampouco foram identificados critérios nítidos para apoiar a organização e a ação institucional em uma bacia.

A segunda linha de ação trata dos planos pelo aspecto econômico do turismo (Bahiatursa, 2003). Nessa linha, os estudos evidenciaram uma postura do estado baseada nos princípios do planejamento descrito como estratégico. Nesse caso, os principais eixos de desenvolvimento da Bahia são priorizados, seus potenciais enfatizados, e com isso, suas desigualdades em relação às demais áreas do estado e aos demais setores da mesma região acabaram sendo aumentadas.

A outra linha de ação estudada trata do ordenamento territorial municipal propriamente dito, mas não apresenta nenhuma proposta de regionalização como estratégia de atuação. Ainda que não tenha sido possível identificar relações partidárias explícitas ente os municípios beneficiados com planos diretores através do PRODUR (CAR, 2003) tampouco foram identificados critérios que definissem uma estratégia de compensação das desigualdades territoriais presentes no estado.

Essas desigualdades foram retratadas na série de mapas temáticos brevemente analisados na pesquisa, tratando desde as desigualdades no aspecto ambiental, às desigualdades nos aspectos econômicos sociais e infra-estruturais. Praticamente todas análises reafirmam a condição privilegiada que assumem as regiões polarizadas pela capital Salvador (litoral central), por Barreiras (no extremo oeste), Juazeiro (ao norte) e pelos demais municípios situados na costa marítima.

A investigação confirmou que as regionalizações implantadas nesse estado são setoriais e totalmente desarticuladas umas com as outras. No entanto, estudos promovidos pelo próprio governo (Porto, 2002) apontam para a importância de uma nova regionalização que integre territorialmente as ações setoriais e que dê importância à área central do estado, tradicionalmente excluída dos seus principais projetos de desenvolvimento.

A experiência da região da bacia do Jiquiriçá revelou-se bastante rica. Como se reafirmou nas análises econômico-sociais e infraestruturais, mais da metade dos seus municípios estão inseridos nesse contexto de precariedade da área central da Bahia. Ao mesmo tempo, desenvolve-se na região um interessante processo de mobilização social e articulação política coordenado pelo Consórcio do Jiquiriçá, atualmente com vistas à implantação do Comitê de Bacia.

O estudo empírico explicitou o confronto existente entre a inapropriação dos conceitos de bacia e município e o desafio de promover a sobrevivência do consórcio, uma instituição com base em projetos multidisciplinares e em uma visão territorial ampliada (em relação aos tradicionais limites do polígono urbano e dos recursos hídricos). Explicitou também, incluindo na análise estudos realizados em outras

bacias do estado, Brannstorom (2003) e Santos (2003), o confronto entre a prática da política estadual e a legislação nacional, revelando os prováveis motivos da dificuldade do Consórcio do Jiquiriçá em obter apoio em um estado que costuma centralizar as decisões políticas em suas mãos para manter as alianças econômicas, a prática clientelista e a sua permanência no poder (Brannstorom, 2003), (Santos, 2003), (Brito, 2004).

Com base nessa experiência baiana, conclui-se que a política implementada por esse estado tem muito menos chances de integrar o planejamento municipal com o planejamento da bacia hidrográfica. A maioria dos pontos temáticos analisados poderiam se complementar se simplesmente as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos fossem seguidas.

Por outro lado, o plano diretor municipal de Jaguaquara (Tecnosan, 2000 e 2001) revelou-se um plano coerente com os princípios do Estatuto da Cidade, mesmo sendo sua elaboração anterior à aprovação dessa lei. Certamente o envolvimento da equipe elaboradora do plano no movimento pela reforma urbana determinou essa característica, muito mais do que a postura política do programa através do qual ele foi viabilizado. Ainda assim, alguns de seus aspectos divergem explicitamente da proposta do Estatuto, especialmente aqueles mais diretamente relacionados com a zona rural. Neste ponto, mesmo com uma futura adequação do plano ao Estatuto, a pesquisa demonstrou que ainda há muito para ser discutido e experimentado, pois esta lei oferece poucos instrumentos para uma mudança significativa na abordagem do território municipal como um todo.

3 ANÁLISE COMPARATIVA E RECOMENDAÇÕES

As análises comparativas entre os Planos Diretores Municipais e de Bacia Hidrográfica revelaram que a maior dificuldade de integração do planejamento territorial das duas instâncias está centrada muito mais nos procedimentos metodológicos adotados do que propriamente nas funções e nos objetivos dos planos, sejam estes determinados por legislação federal ou estadual.

Fundamentalmente, essas dificuldades se baseiam nas diferenças de escalas de tratamento dos objetos (ainda maiores devido à não adequação às legislações federais em ambos casos), no que diz respeito à área de abrangência e aos níveis de participação.

Observou-se, ao fim, que a dificuldade na integração não é um problema de simples solução. A pesquisa reconhece e aponta a complexidade e a natureza distinta dos vários entraves, obstáculos e limites presentes ao se implantar um modelo de planejamento territorial que supere o modelo vigente.

A Tabela 1 apresenta uma síntese desses entraves, encontrados ao avaliar o estudo de caso, e algumas recomendações que podem ajudar os principais atores envolvidos (seja na Bahia e na bacia do Jiquiriçá, ou seja em outra região que passe por processo semelhante) a desenvolverem ações que contribuam com a prática do planejamento territorial integrado entre bacia hidrográfica e município.

Tabela 1 Síntese das análises comparativas e recomendações para o planejamento territorial integrado entre bacia hidrográfica e município, segundo principais temas tratados

Tema	Conclusões da análise comparativa	Recomendações
Região	Geralmente entendida como recorte territorial que homogeneiza as dinâmicas espaciais.	Deve ser identificada principalmente pelas diferenças, e admitida como uma categoria que pode variar de acordo com o objeto regionalizado e o objetivo da regionalização.
Território	Comumente entendido como “palco” das ações humanas.	Deve ser tratado como categoria que compreende o homem e todo espaço das relações naturais e antrópicas.
Município	Padrões de formações variam indiscriminadamente. Tipologia bastante diversificada geograficamente no território nacional. Conceito no popular confunde-se com conceito de cidade. Base do sistema nacional de planejamento territorial.	Participação social e interação intermunicipal são importantes para superação das dificuldades mais comuns. As ações de planejamento territorial devem compreender território administrativo como todo: área urbana e rural.
Bacia Hidrográfica	Limites tecnicamente nítidos e invariáveis. Compreensão comumente abrange apenas dimensão dos recursos hídricos (corpos d’água)	Deve ser compreendida em sua dimensão territorial. Ao considera-la região de planejamento, deve-se estudar com atenção as dinâmicas sociais, para que não se “engesse” nos limites da bacia ações de caráter regional.
Planejamento Territorial	Apresenta grande variedade de “modelos” (ex: tecnocrata, restritivo, empresarial, competitivo, indutivo, etc). Muitas vezes concebe dimensão territorial restrita ao solo urbano (território = “palco”).	Deve ser considerado como um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e ter esse objetivo como fio condutor de suas diretrizes para o desenvolvimento.
Histórico do planejamento territorial brasileiro	Revela predominância alternada de diversos setores sobre outros e aponta a ascensão da temática dos recursos hídricos nos últimos anos.	Deve ser observado com cuidado para que mais uma vez a política setorial não “corrompa” as ações de bases territoriais, ao contrário, contribua com a integração multidisciplinar nestas bases.
Política Nacional de Recursos Hídricos	Traz importantes instrumentos de apoio à gestão territorial democrática (ex: Comitê, Agência de bacia) e mercadológica (ex: cobrança da água bruta). Está sendo implantada de forma bastante diferenciada nos estados brasileiros.	Necessita de ações do governo federal que promova a adequação das políticas estaduais à legislação federal. Deve incentivar a elaboração de planos diretores de bacia que considerem a dimensão territorial da bacia hidrográfica, respeitando a autonomia municipal (para que suas diretrizes sejam efetivadas). Por isso, deve

		ainda promover em parceria com outros órgãos do governo federal a elaboração de Planos Diretores Municipais em conjunto.
Política Baiana de Recursos Hídricos	Diverge essencialmente da Política Nacional: é centralizadora e não participativa.	Deve ao menos se adequar à política nacional reconhecendo os comitês como entes deliberativos. Necessita ainda incentivar a articulação e capacitação da sociedade para lidar com a gestão da bacia, e elaborar o plano estadual de recursos hídricos e de bacias com participação de outros atores além dos órgão do próprio governo estadual. Deve elaborar, ou contar, com as entidades de bacia na estrutura de um sistema de informações descentralizado e democrático.
Estatuto da Cidade	Regulariza importantes instrumentos de planejamento e gestão democrática (ex: Plano Diretor Municipal) mas o foco na zona urbana traz pouca orientação para seu uso no município como todo.	A gestão municipal deve, além de seguir as orientações contidas no Estatuto, desenvolver junto à comunidade a aplicação de instrumentos que contemplem todo o território municipal. O governo federal deve promover a articulação da elaboração dos planos diretores municipais aos planos de bacia, para que não haja descompasso setorial e perda da autonomia municipal.
Política baiana de promoção de Planos Diretores Municipais	Programas setoriais apresentam enfoques diferenciados e de critérios escusos, mas que, em comum, privilegiam o atendimento a municípios nas áreas de maior potencial de desenvolvimento.	Deve-se instituir uma política que contemple municípios das áreas mais carentes do estado, apoiando a elaboração conjunta de planos e priorizando o financiamento com critérios que respondam à lógica territorial (com vistas, ao menos, à otimização de recursos e a parceria intermunicipal em regiões mais carentes)
Novos arranjos institucionais	Com a municipalização das políticas, tem aumentado bastante o número de articulações intermunicipais, principalmente as setoriais. Os consórcios se apresentam como alternativa de saída da precariedade municipal.	O planejamento territorial demanda alianças de municípios contíguos que podem ser partidariamente opositores. Os gestores municipais necessitam ser, ao menos, capacitados para lidar com o papel regional do seu município e devem usar os arranjos institucionais de cunho técnico (suprapartidários) para lidar com assuntos de interesse comum (ex: planejamento territorial, gestão de recursos hídricos)
Plano Diretor da Bacia do Rio Jiquiriçá	O que existe na verdade é um diagnóstico dos recursos hídricos, elaborado em 1994, que aponta para algumas ações necessárias. Nunca foi discutido fora dos órgãos do estado.	Precisa ser elaborado, junto às instituições que têm ação na região e junto às comunidades locais. Os integrantes dos comitês (que aprovam o plano) devem fazer parte, ou estar em sintonia, com a comissão que participou ou participa da elaboração do Plano Diretor Municipal. Demanda um sistema de informações acessível (e útil) para os técnicos que atuam na área (público ou privado) e população. A capacitação deve focar, com igual importância e em diferentes níveis, estes dois segmentos.

Plano Diretor Municipal de Jaguaquara	É coerente com os princípios da função social da propriedade presente no Estatuto da Cidade, mas reflete a debilidade desta lei no tratamento das áreas além do polígono urbano. A participação da sociedade foi pontual.	Necessita de revisão de forma a atender ao Estatuto no que se refere, entre outras coisas, à contemplação do município como o todo. A população e os técnicos do serviço público necessitam de capacitação para participar efetivamente e continuamente do processo de revisão e gestão do plano.
---------------------------------------	---	---

Fonte: Brito, 2004.

De uma forma geral observa-se que as recomendações giram em torno da aplicação das leis federais, sejam em suas propostas de ação territorial, sejam nas diretrizes de condução da democracia. No entanto, ainda que a simples aplicação dessas leis contribua em muito com a integração do planejamento nas duas instâncias, a articulação setorial nos níveis federais e locais, a interação entre os vários níveis (população local, municípios, regiões, estados e país) e, principalmente, o foco na diminuição das desigualdades como objetivo comum são condicionantes para o sucesso do planejamento territorial.

Certamente a complexidade dos temas tratados remete a conclusões e recomendações que extrapolam em vários sentidos os pontos listados na Tabela 1. Mesmo assim, o exercício de síntese é válido no intuito de responder, de forma objetiva, aos principais questionamentos colocados para a pesquisa.

4 CONCLUSÕES E REFLEXÕES

Constatou-se no estudo de caso a confusão conceitual existente entre os conceitos de município, cidade, zona urbana e zona rural, meio natural, bacia hidrográfica, recursos hídricos e corpos d'água. Isso reforça a necessidade de se abordar o território como um todo e de se avaliar caso a caso a unidade de planejamento em questão, estendendo as análises para além dos limites legalmente e conceitualmente definidos.

Pode-se concluir que estas dificuldades e limitações estarão presentes em qualquer ação regionalizada. Mas diante de todo um sistema legal e do movimento político nacional e internacional apresentados, a Bacia Hidrográfica se apresenta como uma unidade de regionalização propensa à congregação de esforços no sentido da sustentabilidade.

A existência de instituições com bases territoriais, suprapartidárias e multidisciplinares, a exemplo do Consórcio do Jiquiriçá, confirma a capacidade de congregar as análises de ordem ambiental, social, econômica, entre outras, com mais proximidade e interatividade com a administração e com a sociedade. Esta conclusão suscita, no entanto, ponderações como as anteriormente citadas, sobre os limites e potenciais da inserção de novas temáticas no âmbito dos comitês de bacia e, passado todo o processo de

investigação e análise da pesquisa, suscita ainda inúmeros outros pontos para reflexão, entre eles: Como lidar com a introdução de mecanismos de mercado em contextos de escassez, pobreza e baixo nível de organização social? Como pequenos municípios podem beneficiar-se das ações de uma agência de bacia sem perder autonomia?

Todas estas e demais questões levantadas são pertinentes face ao atual processo de estabelecimento de uma política nacional, estadual e regional de cooperação e multiplicação de resultados, em busca de um planejamento territorial comprometido com a melhoria da qualidade de vida da maior parte da população distribuída no espaço brasileiro. Infelizmente suas repostas ultrapassam as possibilidades de uma única dissertação de mestrado, mas a reflexão sobre os pontos expostos certamente contribui para uma postura mais crítica dos planejadores e gestores, que podem, com o subsídio dos estudos aqui apresentados, concordar que o planejamento territorial integrado entre município e bacia hidrográfica, na Bahia ou no Brasil, é possível, e mais do que isso, é desejável e necessário.

5 REFERÊNCIAS

ANA – Agência Nacional de Águas (2004). www.ana.gov.br. Consultado em Julho de 2004

Bahia (1995) Lei Estadual nº 6.855 , de 12/05/95. Dispõe sobre a Política, o Gerenciamento e o Plano Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências. Salvador.

BAHIATURSA - Empresa de Turismo da Bahia. PRODETUR (2003). www.bahiatursa.ba.gov.br. Consultado em junho de 2003.

Becker, B. (2003). Notas da Palestra “Repensando antigas questões: o regional, o metropolitano e o local”. Palestra proferida no X ENA - Encontro Nacional da ANPUR.

Brannstorom, C. (2003) Bacia do Rio Grande. In JOHNSSON, Rosa M. F., LOPES, P. D. (orgs.). Projeto Marca d’Água: Seguindo as Mudanças na Gestão das Bacias Hidrográficas do Brasil: Caderno 1: Retratos 3x4 das Bacias Pesquisadas. Brasília: Finatec.

Brasil (2001) Lei Federal nº 10.257 de 10/07/01 - Estatuto da Cidade. Brasília

_____ (1988) Constituição Federal de 1988. Brasília.

_____ (1997) Lei Federal nº 9.433, de 08/01/1997. Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília.

_____ (1970) Lei Federal nº 6.766/79. Lei de parcelamento do Solo Urbano. Brasília.

_____ (2005) Lei Federal nº 11.107/05. Lei dos Consórcios Públicos. Brasília:2005.

Brito, P. L. (2004) Planejamento Territorial: Município X Bacia Hidrográfica. O caso do município de Jaguaquara e da bacia do Jiquiriçá – Bahia. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB.

CAR - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia (2003). PRODUR. www.car.ba.gov.br/produr/main.htm. Consultado em junho de 2003.

CIVJ – Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (2004). www.consorcio.org.br, consultado em janeiro de 2004.

Harvey, D.(1971) *Explanation in Geography*. London: Edward Arnold, 1971.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004). Censo 2000. www.ibge.gov.br, consultado em 2004.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 1999 (2004). www.ibge.gov.br, consultado em 2004.

Low-beer, J. (2003) Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e a Proteção aos Recursos Naturais no Mundo e no Brasil. Relatórios 1 e 2. www.usp.br/fau/pesquisa/infurb/urbagua.

Brito, P. L., Vereza, R. (2003) O Urbano-Rural na Prática do Planejamento Territorial Integrado.Uma Perspectiva de Regionalização por Bacia Hidrográfica. In: Anais da V Jornada de Geografia do Campus Avançado de Jataí. Jataí: UFG.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento Regional na Bahia. In: AVENA, Armando (org.). Bahia Século XXI - Temas Estratégicos. Salvador: SPE/SEPLANTEC, 2002.

Santos, Maria Elizabete Pereira de. Bacia do Rio Itapicurú. In: JOHNSON, R. M. F., LOPES, P. D. (orgs.). Projeto Marca d'Água: Seguindo as Mudanças na Gestão das Bacias Hidrográficas do Brasil: Caderno 1: Retratos 3x4 das Bacias Pesquisadas. Brasília: Finatec, 2003

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

SRH - Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia. PERH. www.srh.ba.gov.br. Consultado em junho de 2004.

TECNOSAN Engenharia s/c Ltda .Relatório de Andamento da Construção da Leitura Técnica da Cidade. Produto 3. São Paulo: Tecnosan Engenharia s/c Ltda., 2000.

_____. Plano Diretor de Jaguaquara. São Paulo: Tecnosan Engenharia s/c Ltda., 2001.