

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO VOLTADOS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL, À GESTÃO AMBIENTAL E DE RECURSOS HÍDRICOS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SANTA MARIA DO DOCE: OPORTUNIDADES DE INTEGRAÇÃO.

Carlos Alberto da Silva Júnior¹
Lilia Marcia de Alvarenga Lourete²

Resumo: A Lei das águas estabelece a bacia hidrográfica como unidade territorial para as ações de manejo e conservação dos recursos hídricos ao mesmo tempo que define como diretriz a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental. Em paralelo, a Política Nacional de Meio Ambiente estabelece ferramentas de ordenamento na ocupação dos territórios guardando sintonia com o Estatuto das Cidades. Neste contexto, a pesquisa objetivou avaliar como estas diferentes ferramentas integram-se na bacia do Rio Santa Maria do Doce. Os resultados indicaram que, embora não seja efetiva a articulação na esfera intermunicipal entre Santa Teresa, São Roque do Canaã e Colatina, há previsão normativa sobretudo nos dispositivos legais de São Roque do Canaã e Colatina. Esta perspectiva aliada à existência de um Plano de Ações para a bacia, pode ser o indutor ao implemento de consórcios entre os municípios para a busca de solução para problemas comuns.

Palavras-Chave: Planos de Bacias Hidrográficas; Planos Diretores Municipais; Gestão Ambiental; Gestão territorial integrada.

PLANNING INSTRUMENTS RETURNED TO THE TERRITORIAL ORDINANCE, ENVIRONMENTAL AND WATER RESOURCES MANAGEMENT IN THE HYDROGRAPHIC RIVER OF SANTA MARIA DO DOCE: INTEGRATION OPPORTUNITIES.

Abstract: *The Water Law defines the river basin as territorial unit for the actions of management and conservation of water resources while defining as a guideline the integration of water resources management with environmental management. At the same time, the National Environmental Policy establishes planning tools in the occupation of the territories, keeping in tune with the Statute of Cities. In this context, the research aimed to evaluate how these different tools are integrated in the Santa Maria do Doce basin. The results indicated that, although the articulation in the intermunicipal sphere between Santa Teresa, São Roque do Canaã and Colatina is not effective, there is a normative forecast mainly in the legal provisions of São Roque do Canaã and Colatina. This perspective, allied to the existence of an Action Plan for the basin, can be the inducer to the implementation of consortia among the municipalities to find solutions to common problems.*

Keywords: *Plans of Hydrographic Basins; Municipal Director Plans; Environmental management; Integrated territorial management*

¹ Biólogo, Tecnólogo em Saneamento Ambiental, Mestre em Engenharia Ambiental, Aluno de pós-graduação *Lato Sensu* em Administração Pública do Instituto Federal do Espírito Santo- IFES/ *Campus* Colatina. calbertojr@gmail.com

² Doutora pela Universidade Del Norte, UNINORTE, Paraguai. Professora do Instituto Federal do Espírito Santo- IFES *Campus* Colatina. lilial@ifes.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Ante à necessidade de conciliar as demandas da sociedade com a limitação dos recursos públicos, surge a necessidade de que o Estado identifique possíveis sobreposições entre os objetivos das diversas políticas públicas demandadas e, na etapa de formulação busque, se possível, uniformizá-las e evitar a implementação de ações em determinados setores que inviabilizem projetos e programas em outros segmentos.

Neste esteio, identifica-se a complementaridade entre instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), doravante os Planos de Recursos Hídricos da primeira e o Zoneamento Ambiental, da segunda. Ao mesmo tempo, as restrições e potencialidades definidas nos zoneamentos refletem sobre o ordamento territorial e no disciplinamento do uso e ocupação do solo.

Desta forma, ao propor-se a analisar o estágio de condução de ambas as políticas públicas, os elementos de sobreposição, complementaridade e similaridade, utilizando como área de atuação a bacia hidrográfica, este estudo pretende fomentar a busca pela racionalidade na gestão pública ao buscar ferramentas para a efetividade da Administração Pública ao estudar potenciais elementos de integração das políticas públicas dos municípios integrantes da bacia do Rio Santa Maria do Doce.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos legais da Gestão Ambiental, de Recursos Hídricos e de Ordenamento Territorial

No Brasil a Política Nacional de Meio Ambiente definida na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabelece a implementação de ferramentas de ordenamento na ocupação dos territórios. Por esta Política, o zoneamento ambiental emerge com um dos instrumentos de gestão ambiental (Artigo 9º, inciso II) sendo regulamentada pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, que define a obrigatoriedade de que os planos e obras públicas utilizem como referencial o Zoneamento Ecológico Econômico:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Deste dispositivo legal depreende-se que o objetivo principal é o alcance da integração entre as distintas ferramentas de planejamento do uso e da ocupação do solo.

Também considerada um marco legal, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) promulgada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 constitui importante avanço na consolidação do processo de gestão dos recursos hídricos. A referida Política estabeleceu diferentes ferramentas de gestão que, quando efetivamente implementadas pelos usuários dos recursos hídricos, terão como foco a compatibilização dos diferentes interesses no uso e ocupação dos solos das bacias hidrográficas (ANA, 2012).

Conforme fundamento desta Lei, a bacia hidrográfica é a “*unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*” (artigo 1º, inciso V).

Assim como para o ZEE, também a Política Nacional de Recursos Hídricos preza pela integração com as demais ferramentas de planejamento:

Art. 3º Constituem diretrizes gerais de ação para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:

[...]

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

[...]

V - a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo;

No que tange sobretudo à ocupação do espaço urbano, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e reforçou a necessidade de que os territórios possuam instrumentos e critérios para ordenar sua ocupação. Do Estatuto resulta o Plano Diretor Municipal (PDM) como instrumento do planejamento municipal (Art. 4º, inciso III, alínea “a”).

Conforme pontuado no Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia do Rio Doce (PIRH-Rio Doce), no cumprimento da política urbana conforme estabelece o Estatuto os municípios têm as seguintes competências e responsabilidades:

- Executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar a efetividade das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- Instituir e aplicar o Plano Diretor – que é o instrumento básico da política municipal incumbido de estabelecer as metas e diretrizes da política urbana, os critérios de verificação se a propriedade atende sua função social; e o de definir a forma de aplicação dos instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade;

- Promover o adequado ordenamento territorial, o planejamento e o controle do uso da propriedade, bem como o parcelamento e a ocupação do solo urbano;
- Organizar, prestar e manter serviços públicos de interesse social;
- Implementar a gestão democrática da cidade como eixo estratégico da política urbana integrada, cujo processo deve conter sistema de planejamento democrático que assegure a participação popular e integre os órgãos regionalizados; e
- Realizar as Conferências da Cidade como forma de constituir uma esfera de interlocução e mediação dos interesses dos diversos atores sociais visando à construção da cidade que se deseja ter.

2.2 Unidade de Planejamento

Conforme dispostos nos instrumentos legais supramencionados, a integração entre as políticas de planejamento deve ser buscada para que seja alcançada a efetividade. Neste aspecto, para serem integradas tais políticas precisam ser propostas de modo a superarem os limites das divisões administrativas dos municípios e dos territórios nos quais objetiva-se implementá-las. Neste sentido, diversos autores têm defendido um modelo de gestão do território que utilize as bacias hidrográficas como unidade de planejamento.

Para Santos (2004) o critério de bacia hidrográfica é comumente usado porque constitui um sistema natural bem delimitado no espaço, composto por um conjunto de terras topograficamente drenadas por um curso d'água e seus afluentes, onde as interações, pelo menos físicas, são integradas e, assim, mais facilmente interpretadas. Argumenta a autora que a bacia hidrográfica constitui unidade espacial de fácil reconhecimento e caracterização. Sendo assim, é um limite nítido para ordenação territorial, considerando que não há área de terra, por menor que seja, que não se integre a uma bacia hidrográfica.

Sebusiani (2011) argumenta que por sua importância histórica e também pelo fato de hoje constituírem áreas de intensa ocupação urbana, as bacias hidrográficas presentes no meio urbano constituem um recorte espacial de importância fundamental para o planejamento urbano. Quase sempre, seu processo de uso e ocupação do solo, é desenvolvido de modo espontâneo, raramente fundamentado nas questões ambientais.

Peres (2012) considera que ao trazer avanços significativos e novos paradigmas, a Política Nacional de Recursos Hídricos possibilitou a descentralização da gestão pública, a participação e a referência nas bacias hidrográficas como unidades territoriais. Segundo a autora, outros paradigmas definidos pela Lei foram os usos múltiplos das águas; a conceituação da água como bem de domínio público e como recurso natural limitado, dotado de valor econômico e a combinação de instrumentos técnicos (Planos Diretores Municipais), jurídicos (Outorga dos Direitos de Uso de Recursos Hídricos), político-institucionais (Comitês de Bacias Hidrográficas) e econômico-financeiros (Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos).

Complementa a autora que como principal instrumento articulador entre o planejamento e a gestão dos recursos hídricos, a PNRH estabeleceu a criação dos Planos de Recursos Hídricos, que devem ser elaborados para o país, por Estado e por Bacia (denominados Planos de Bacia Hidrográfica). Os Planos de Recursos Hídricos (ou Planos de Bacias Hidrográficas) visam a fundamentar e orientar a implementação da Política de Recursos Hídricos e seu gerenciamento. Eles têm a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e estudo e devem levar em consideração as políticas, os planos, programas, projetos e demais estudos existentes na área de abrangência das respectivas bacias hidrográficas.

Lopes (2012) define os Comitês de Bacia como um colegiado normativo e deliberativo permanente, onde os representantes dos segmentos da sociedade pertencentes à bacia se encontram para discutir problemas decorrentes dos diversos usos dos recursos hídricos, propondo soluções para preservação da quantidade e qualidade das águas.

Destaque ainda deve ser dado ao fato de que a proposta de adoção da bacia hidrográfica como área de estudo e planejamento encontra amparo na Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA):

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

[...]

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

Entretanto, embora Santos (2004) concorde e apresente instrumentos que fundamentem a utilização da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, defende também que pode tornar-se

inadequado estabelecer como limite definitivo a bacia sem reconhecer que as variáveis sociais, econômicas, políticas e culturais induzem novos desenhos hidrográficos, gerando novas paisagens.

Da mesma forma, argumenta Peres (2012) que da adoção da bacia hidrográfica como um território de gestão e planejamento, emerge uma situação dúbia de cooperação e/ou conflito com a gestão das instâncias federativas sobre o mesmo território, em especial os municípios.

Esta disparidade, por vezes, é refletida na baixa participação da sociedade nas ações dos Comitês de Bacia.

2.3 Planejamento Integrado

Segundo Wu (2014) com uma população cada vez maior, crises financeiras recorrentes, a pobreza generalizada e questões ambientais agravantes, como alterações climáticas – um dos problemas mais importantes de nossa época –, a necessidade de políticas públicas sólidas nunca foi tão grande. Argumenta o autor que, para ter sucesso na resolução de problemas coletivos, os gestores do setor público precisam ter alguma concepção dos objetivos coletivos que estão procurando, sendo útil começar pelas três principais preocupações que todas as sociedades modernas devem levar em conta: prosperidade econômica, equidade social e justiça, e sustentabilidade ambiental.

Neste sentido defende que problemas coletivos devem ser abordados de forma eficaz, consistentemente e continuamente, e isso requer instituições e processos sólidos subjacentes. No mínimo, os governos precisam de um mecanismo integrado para criar, implementar e avaliar políticas públicas. Um processo de políticas integrado, na verdade, é um pré-requisito para buscar políticas que integrem as metas fundamentais da sociedade (WU, 2014).

Ao analisar as consequências da ausência de integração entre as políticas Peres (2012) enfatiza que além da existência de inúmeros conflitos de ordem social e política, a situação atual da gestão do território é, em partes, decorrente da falta de integração dessas duas escalas - regional e municipal. E, por existir essa acentuada desarticulação, da gestão regional com foco nos recursos hídricos com a de uso e ocupação do solo, as conexões entre as ações de preservação de recursos hídricos e a gestão municipal tornam-se cada vez mais necessárias.

Percebe-se que as ações de integração são exceção em apenas algumas bacias hidrográficas do território brasileiro. Desta forma, portanto, a regra geral tem sido a de que as políticas de ordenamento territorial, de gestão ambiental e de recursos hídricos sejam conduzidas isoladamente.

E não diferente, no Estado do Espírito Santo as evidências demonstraram que, por incompatibilidade temporal em que os dados foram levantados e os planos elaborados, pelos conflitos políticos de gestão dos territórios dos estados ou até mesmo por limitações metodológicas como, por exemplo, a escala de realização dos estudos, os Planos de Recursos Hídricos elaborados podem não ter levado em consideração as restrições e potencialidades do território capixaba estabelecido no zoneamento ambiental. E da mesma forma, é possível que estejam os Planos Diretores dos municípios desarticulados da proposta de gestão regional.

Defende Peres (2012) que embora os municípios não possuam competência direta no tocante à gestão das águas, atuam em áreas correlatas, cabendo-lhes o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano pelos Planos Diretores, o que repercute na qualidade e quantidade das águas. As ações, tanto preventivas, quanto corretivas, dependem de instrumentos do planejamento local e regional estruturados de modo a envolver a participação de todos os níveis da sociedade e de estratégias destinadas à proteção ambiental e às formas de produção do espaço urbano.

Diversos estudos têm se proposto avaliar a integração entre as políticas de planejamento e ordenamento territorial. Carvalho (2014) propôs-se a verificar se as bacias hidrográficas brasileiras adotam um modelo de planejamento ambiental integrado, onde os componentes ambientais sejam compreendidos no âmbito de suas relações sistêmicas, considerando inclusive as intervenções antrópicas. Ao problema inicial conclui o autor que o Programa ZEE Brasil vem sendo desenvolvido desarticulado da PNRH e sem considerar necessariamente a bacia hidrográfica como área preferencial para o planejamento.

Sob outra perspectiva, Oliveira (2012) investigou as limitações à integração das políticas territoriais. Embora com o recorte espacial limitado ao ambiente urbano, especificamente para as regiões metropolitanas, as conclusões do autor são interessantes e evidenciam que, constitucionalmente, há um grande entrave à integração das políticas territoriais, guardando sintonia com as restrições à integração das ações do PNRH com as do PNMA. Argumenta este autor que sob a ótica da gestão democrática e proximidade com os atores sociais, a autonomia conferida aos municípios induz ao seu isolamento e a pouca efetivação de relações institucionais e, por consequência, das políticas públicas regionais. Como solução, defende a retomada de uma discussão iniciada nos anos 60 embora não amadurecida naquela ocasião pela incapacidade de enfrentar os interesses localistas, da

criação de um quarto nível de administração, responsável pelo planejamento e gestão do territórios das metrópoles.

Ao utilizar o método de pesquisa documental e de análise bibliográfica, partindo da análise do Estatuto da Cidade e da literatura especializada sobre gestão das águas em âmbito municipal e de bacias hidrográficas, Pizzela (2015) analisou as dificuldades e potencialidades de natureza institucional e jurídica para uma gestão hídrica integrada que considere o planejamento do uso e ocupação do solo nos municípios brasileiros e os Planos de Bacia Hidrográfica.

Extrapolando para o Espírito Santo, não é desproporcional pensar em regiões que, possuidoras de similaridade e afinidade, possam servir de unidades de planejamento. Com amparo nas orientações da gestão de recursos hídricos, é razoável (e se propõem neste estudo) que sejam as bacias hidrográficas utilizadas para a definição dos limites de uso e ocupação do solo, integrando as potencialidades e restrições do Zoneamento Ecológico Econômico às ações, projetos e programas dos Planos de Recursos Hídricos.

2.4 Problema de Pesquisa

No contexto trazido à discussão, utilizando-se a bacia hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce como área de estudo o presente trabalho pretendeu-se, de modo não exaustivo, responder se é viável e como tornar possível a integração entre as ferramentas de planejamento e ordenamento territorial da bacia hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce.

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

- Avaliar a integração entre as políticas públicas de ordenamento territorial, gestão ambiental e de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce.

3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os dispositivos legais (leis e decretos federal, estadual e municipais e demais instrumentos do ordenamento jurídico) afetos ao ordenamento territorial, planejamento ambiental e de recursos hídricos aplicáveis à bacia do Rio Santa Maria do Doce.

- Obter os instrumentos de ordenamento territorial, planejamento ambiental e de recursos hídricos existentes (Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Doce e Planos Diretores dos municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce);
- Verificar a existência de conflitos de gestão de ações concorrentes ou sobrepostas dos instrumentos de planejamento avaliados (limites das bacias hidrográficas x divisões administrativas);
- Obter dados quantitativos quanto ao nível de percepção de integração dos membros do CBH do Santa Maria do Doce e dos agentes públicos das prefeituras de Santa Teresa, São Roque do Canaã e Colatina por meio da aplicação de questionário;

4 PERCURSOS METODOLÓGICOS

4.1 Plano de Coleta de Dados

4.1.1 Levantamento da legislação aplicável

Para a pesquisa dos dispositivos legais vigentes que abordam a temática estudada, realizou-se buscas na *internet* por meio da plataforma do Google Inc., bem como nos sítios eletrônicos do Palácio do Planalto³; da Câmara dos Deputados⁴; Assembleia Legislativa do Espírito Santo⁵; e nos sites das Câmaras de Vereadores dos municípios pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce.

4.1.2 Obtenção dos instrumentos de planejamento

Ante o aspecto de análise documental da pesquisa, buscou-se obter de fontes seguras, as informações acerca das políticas de planejamento realizadas no âmbito da bacia.

No Espírito Santo, diferentes entes administrativos da esfera estadual são responsáveis por gerir informações e indicadores sobre as políticas públicas de ordenamento territorial, de meio ambiente e recursos hídricos. Dentre eles destaca-se o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA) e a AGERH (Agência Estadual de Recursos Hídricos). No âmbito da bacia do Santa Maria do Doce há o Comitê de Bacia e as prefeituras municipais de Santa Teresa, São Roque do Canaã e Colatina. O IEMA foi a Instituição visitada para obtenção dos produtos do Zoneamento Ecológico Econômico. Do IJSN obteve-se os

³ Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

⁴ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>

⁵ Disponível em http://www.al.es.gov.br/novo_portal/

Planos Diretores dos municípios de Santa Teresa e Colatina e o Plano de Desenvolvimento Local Sustentável de São Roque do Canaã.

Na esfera federal, utilizou-se da base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a obtenção dos dados socioeconômicos dos municípios estudados. Este Instituto realiza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (“*Munic*”), ao que é gerado o levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

Para obtenção das informações junto ao IEMA e ao IJSN realizou-se reuniões com os técnicos responsáveis pela elaboração dos produtos e visita *in loco* às bibliotecas desta Instituições. Para obtenção dos dados das prefeituras municipais, da AGERH, do CBH-Santa Maria do Doce e do IBGE a busca limitou-se às informações disponibilizadas nos sites oficiais das Instituições.

4.1.3 Avaliação da integração entre os instrumentos de planejamento

De posse dos instrumentos de ordenamento territorial, planejamento ambiental e de recursos hídricos, partiu-se para a etapa de análise documental pela busca de disposições normativas que apontassem para a possibilidade de gestão integrada de políticas públicas considerando a bacia do Rio Santa Maria do Doce como limite espacial.

4.1.4 Aplicação de questionário aos gestores municipais

Para captar a percepção dos gestores municipais acerca da integração entre as ferramentas de planejamento elaboradas para os municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce, utilizou-se de protocolo criado por PERES (2012), adaptando-o à realidade de área de estudo.

Face o objetivo de avaliar a integração entre as ferramentas de planejamento e, por conseguinte, a coordenação das ações da Administração Pública Municipal, optou-se por abranger todas as secretarias das cidades de Santa Teresa, São Roque do Canaã e Colatina mesmo que, aparentemente e num primeiro olhar, não possuísse relação direta com a temática do ordenamento territorial e do planejamento ambiental e de recursos hídricos.

O questionário aplicado foi composto de 16 (dezesseis) questões fechadas, de múltipla escolha e 2 (duas) abertas, por meio da qual o respondente posicionou-se acerca do assunto.

Após definido o escopo do questionário, utilizou-se a plataforma *Google Forms* para instrumentalizar as perguntas e divulgá-las ao público alvo. Utilizou-se do endereço de e-mail para

envio do formulário ao público-alvo da pesquisa, direcionando-os aos endereços corporativos divulgados nas páginas oficiais das respectivas prefeituras.

Para aumentar a eficiência na captação da percepção e aproximar ao máximo as respostas emitidas da realidade observada, configurou-se o formulário de modo que o respondente obrigatoriamente estivesse “logado” para ter o acesso permitido ao formulário. Adicionalmente, configurou-se o formulário de modo que todas as questões fossem de preenchimento obrigatório.

Para incrementar o levantamento das informações, aos gestores municipais dos quais conseguiu-se obter o contato telefônico, divulgou-se o formulário também com auxílio do aplicativo de mensagens instantâneas, *Whatsapp*.

Disponibilizou-se o período de 23/11/2017 a 30/11/2017 para envio do questionário respondido.

4.1.5 Realização de entrevista com os Secretários Municipais de Planejamento e Meio Ambiente

Para um diagnóstico da estrutura das secretarias que lidam com o planejamento, elaborou-se rol de perguntas abertas que foram feitas exclusivamente aos secretários de planejamento, desenvolvimento e meio ambiente dos municípios. As perguntas foram enviadas ao e-mail corporativo das secretarias disponibilizado na página oficial das respectivas prefeituras.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Caracterização das áreas de estudo

Para a realização deste estudo, foi considerada a bacia hidrográfica do rio Santa Maria do Doce, importante sistema hídrico da margem direita da bacia hidrográfica do Rio Doce no Estado do Espírito Santo.

5.1.1 Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce

A bacia hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce está localizada na região centro-norte do Estado do Espírito Santo. Possui uma área de drenagem de aproximadamente 935 km² e abrange três municípios capixabas: São do Roque do Canaã e parte dos municípios de Colatina e Santa Teresa.

O rio Santa Maria do Doce desenvolve-se por cerca de 93 km, desde suas nascentes na Serra do Gelo, no município de Santa Teresa, atravessa o município de São Roque do Canaã e segue até desembocar no rio Doce, junto à sede municipal de Colatina. Seus principais afluentes são os rios Santa Júlia, Taboca, Perdido e Vinte e Cinco de Julho.

Embora pertencente à mesma bacia hidrográfica, em nenhuma das classificações adotadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo para efeito de planejamento (Figura 2 e Figura 3) o município de Santa Teresa é enquadrado na mesma região que os municípios de São Roque do Canaã e Colatina.

a) O Comitê da bacia hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce

O Comitê da bacia hidrográfica do Rio Santa Maria do Doce foi instituído por meio do Decreto nº883-S publicado no Diário Oficial do Estado no dia 26 de abril de 2005. Por este Decreto foram definidas como atribuições do Comitê as previstas e enumeradas nos incisos I a XIII, art. nº 44 da Lei nº 5.818/98, considerados os demais limites legais.

A sede do Comitê Santa Maria do Doce situa-se na Praça Izidoro Binda, nº138, no Bairro Vila Nova, Colatina/ES.

Atualmente, encontra-se em curso o processo eleitoral para membros da plenária do Comitê com mandato para o período 2017-2021.

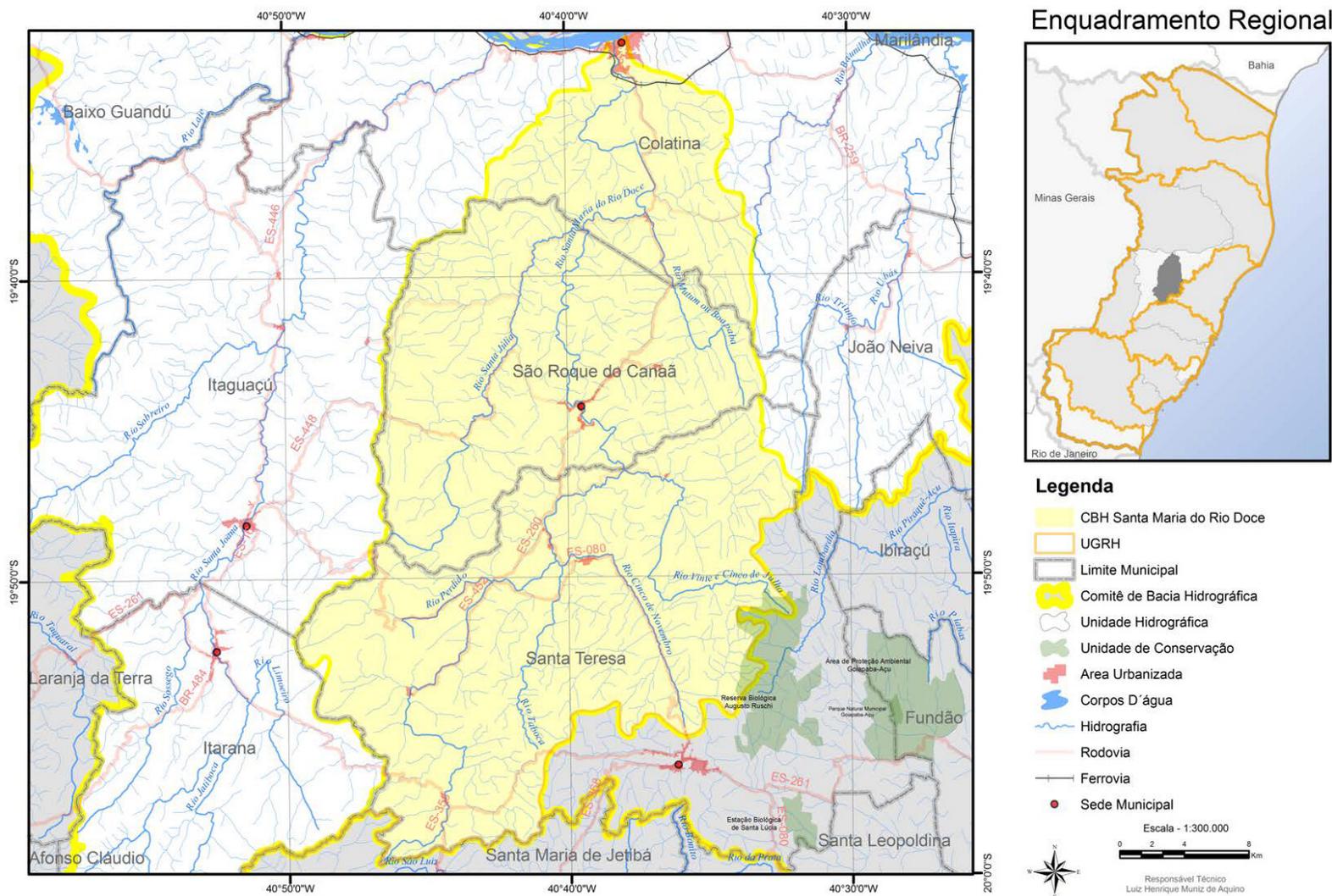


Figura 1. Bacia do Rio Santa Maria do Doce.

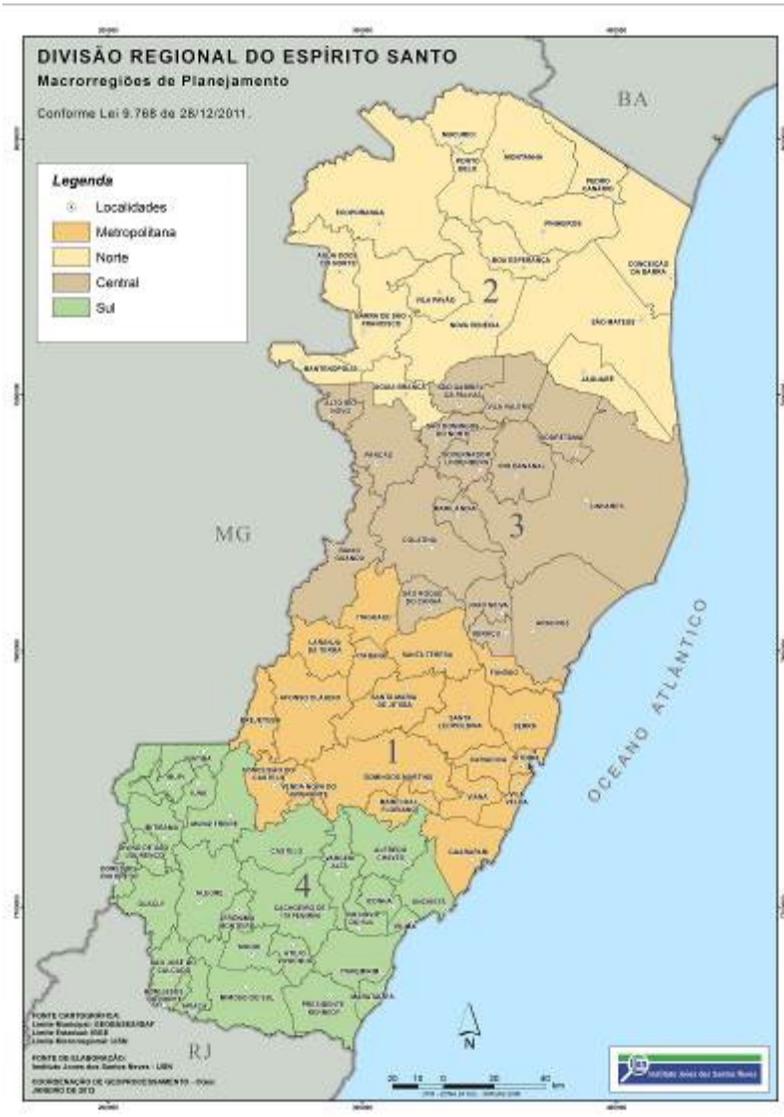


Figura 2. Macrorregiões do Espírito Santo.

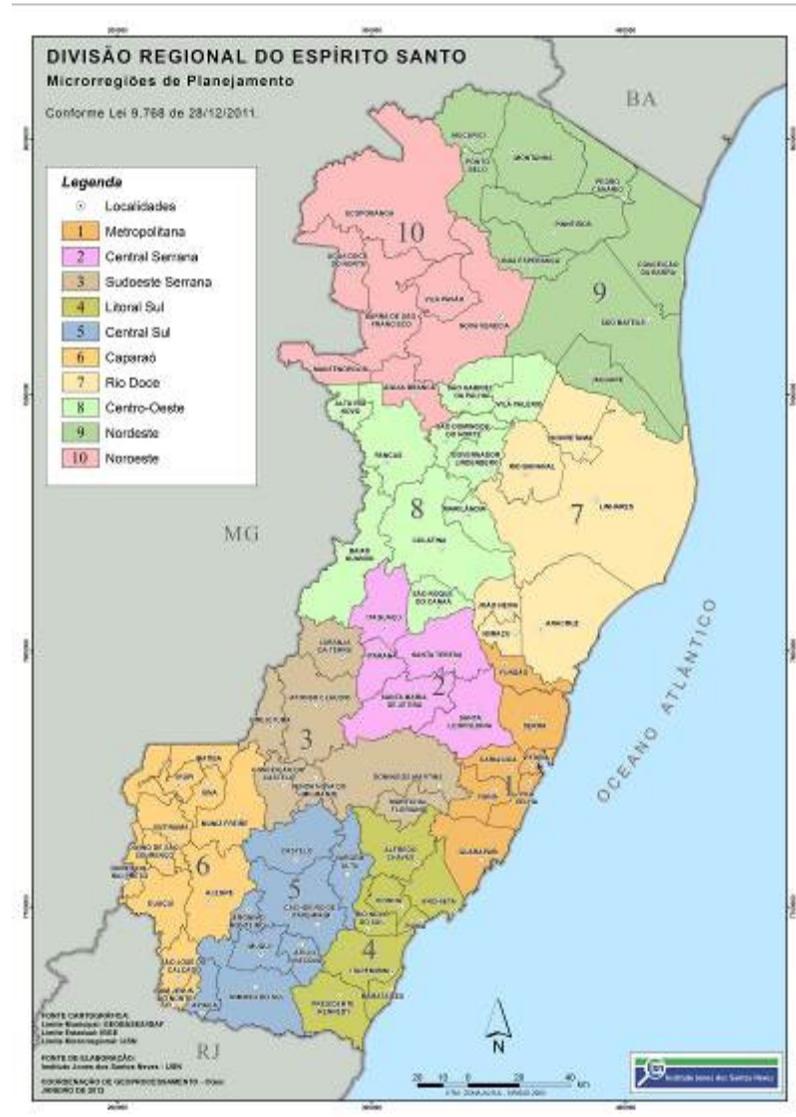


Figura 3. Microrregiões do Espírito Santo.

5.1.2 Município de Santa Teresa

Conforme dados do último censo, em 2010 o município de Santa Teresa possuía uma população de 21.823 habitantes com estimativa de 24.025 habitantes para 2017.

Em 2014 o município tinha um PIB per capita de R\$ 15.446,99. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 42 de 78. Já na comparação com cidades do Brasil, sua colocação era de 2.498 de 5.570. Em 2015, tinha 89.1% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 23 de 78 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 2.397 de 5.570.

Administrativamente a gestão municipal está dividida em 13 (treze) secretarias. Especificamente com atribuição sobre o planejamento ambiental, territorial e na articulação regional das políticas públicas estão as Secretarias de Articulação Institucional e Política, a Secretaria de Planejamento e Assuntos Estratégicos e a Secretaria de Meio Ambiente.

5.1.3 Município de São Roque do Canaã

Dados do último censo apontam que o município de São Roque do Canaã possuía 11.273 habitantes e para o ano de 2017 as projeções indicam um total de 12.579 habitantes.

Em 2014 o município de São Roque do Canaã tinha um PIB per capita de R\$ 15.480,00. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 41 de 78. Já na comparação com as demais cidades do Brasil sua colocação era de 2.483 de 5.570. Em 2015, tinha 93% do seu orçamento proveniente de fontes externas.

Administrativamente a gestão dividida o município em 8 (oito) secretarias das quais. Especificamente com atribuição sobre o planejamento ambiental, territorial e na articulação regional das políticas públicas estão as Secretarias de Administração e Finanças, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.

5.1.4 Município de Colatina

Com uma população de 111.788 habitantes, o município de Colatina destaca-se economicamente na macrorregião noroeste.

Dados do IBGE apontam que em 2014, o município tinha um PIB *per capita* de R\$ 24.668,56. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 11 de 78. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 1.182 de 5.570. Em 2015, tinha 70.9% do seu

orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do estado, estava na posição 66 de 78 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 4.468 de 5.570.

Em Colatina a Administração municipal atualmente está dividida em 15 (quinze) secretarias. Especificamente com atribuição sobre o planejamento ambiental, territorial e na articulação regional das políticas públicas estão as Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Secretaria de Planejamento e Finanças.

5.2 Ferramentas de ordenamento territorial dos municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce

Apresentando um panorama das leis urbanísticas implementadas nos diferentes municípios, o Instituto Jones dos Santos Neves consolidou em caderno de pesquisa, os principais dispositivos legais promulgados e que regulamentam as políticas territoriais no âmbito dos municípios do estado do Espírito Santo. O resultado apresentado à Tabela 1 foi extraído desta publicação.

Tabela 1. Leis Urbanísticas dos municípios do Estado do Espírito Santo -

Municípios	Perímetro Urbano	Plano Diretor Municipal	Parcelamento do uso solo	Código de Obras	Código de Meio Ambiente	Código de Posturas	Plano Habitacional
	nº/ano	nº/ano	nº/ano	nº/ano	nº/ano	nº/ano	nº/ano
Santa Teresa	04/2012	04/2012	04/2012	03/2012	Não Possui	02/2012	Não Possui
São Roque do Canaã	560/2009 624/2011	Não Possui	Não Possui	200/2001	Não Possui	142/2000	Não Possui
Colatina	5789/2011	5273/2007 6042/2013	4227/1996	4226/1996	5045/2004	2806/1977	Não possui

Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2017). Adaptado.

Conforme apontam os dados, das principais ferramentas de ordenamento territorial usualmente utilizadas pelas cidades brasileiras, observa-se que o município de São Roque do Canaã apenas implementou o Código de Obras e de Postura e a Lei de Perímetro Urbano. À luz do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), tal conduta é justificada ante ao não enquadramento deste município nas hipóteses do artigo 41 desta Lei que imputa aos municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes a obrigatoriedade de promulgação de lei que estabeleça o Plano Diretor.

Este fato ensejou a iniciativa do Governo do Estado, no âmbito da Secretaria de Planejamento (SEP) e por meio do IJSN e do SEBRAE de estabelecer um procedimento metodológico que

resultou no produto, doravante denominado de Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLS), composto de um plano estratégico de longo prazo, com diretrizes a serem empreendidas pelos atores sociais públicos e privados para o desenvolvimento do Espírito Santo. O município de São Roque do Canaã foi contemplado nesta iniciativa e, portanto, possui como ferramenta de planejamento territorial o PDLS.

Em contrapartida, por possuírem uma população mais numerosa, os municípios de Santa Teresa e Colatina enquadram-se na hipótese do inciso I do Artigo 41 do Estatuto das Cidades. Em Colatina, a lei que instituiu o PDM sofreu revisão no ano de 2013. As demais ferramentas de planejamento permanecem na versão original, como promulgada.

Em Santa Teresa um mesmo instrumento normativo legisla sobre o perímetro urbano, sobre o Plano Diretor Municipal e o parcelamento do solo. O Código de Obras e de Posturas é normatizado por leis específicas.

O PDM das prefeituras de Colatina e Santa Teresa estão disponibilizados nos sites oficiais das Instituições e também depositados no IJSN. Neste mesmo Instituto obteve-se o PDLS de São Roque do Canaã. Todavia, após reiteradas consultas não obteve-se da Prefeitura nem da Câmara Municipal a informação quanto a vigência dos dispositivos legais tidos no Plano como anteprojetos.

5.3 Análise dos instrumentos de Planejamento e Ordenamento Territorial de Colatina

Analisando o caráter integrador e de gestão regional de políticas públicas, observou-se que o Plano Diretor Municipal de Colatina previu a possibilidade de implemento de ações intergovernamentais.

Artigo 6º - Com o intuito de coordenar ações intergovernamentais, o Município de Colatina poderá firmar consórcios, convênios e acordos com órgãos e instituições em nível federal, estadual e municipal, com a iniciativa privada, bem como com os demais municípios do Norte do Estado, visando o planejamento integrado do desenvolvimento mediante:

I - a utilização comum de equipamentos urbanos;

II - a proteção ambiental;

III - a programação, a instalação, a exploração e a administração de serviços comuns

Ao mesmo tempo reconhece este Plano a importância da gestão no âmbito das bacias hidrográficas, ao abrir a possibilidade de execução de políticas públicas que extrapolem as divisões administrativas do município.

Artigo 16 - São objetivos do Plano Diretor Municipal:

[...]

VII - implementar política municipal de preservação das áreas das bacias hidrográficas dos mananciais atuais e futuros;

Como exemplo de política regional, ao sistema viário o PDM possui como diretriz o estabelecimento de parcerias com entes das esferas estadual e federal.

Artigo 19 - As diretrizes para o sistema viário do Município de Colatina são:

[...]

IX - estabelecer parcerias com os governos estadual e federal para obras de infraestrutura viária que cortam o município

Também como diretriz, no que tange às políticas de saneamento ambiental também foi pensada a gestão integrada dos recursos hídricos extrapolando o município ao abranger a bacia hidrográfica do Rio Doce.

Artigo 24 - São diretrizes do saneamento ambiental:

[...]

VII - instituir e aprimorar a gestão integrada dos recursos hídricos no Município, contribuindo na formulação, implementação e gerenciamento de políticas, ações e investimentos demandados no âmbito do Sistema de Gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Doce;

No PDM, a integração regional também é observada na abordagem do desenvolvimento do turismo.

Artigo 35 - São diretrizes da política de desenvolvimento turístico:

VI - incentivar e promover a gestão integrada entre as secretarias, instituições municipais ou regionais, visando ações que consolidem o desenvolvimento sustentável do turismo;

Faz-se necessário observar que no que tange à gestão dos recursos hídricos, o PDM de Colatina estabeleceu “Zonas de Proteção Ambiental”.

Artigo 114 - São objetivos das Zonas de Proteção Ambiental:

[...]

V - conservar os recursos hídricos;

No entanto, mesmo após a revisão do ano de 2013, não incorporou ao Plano as diretrizes da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que regulamenta o novo Código Florestal. Desta forma, portanto, o PDM de Colatina diverge deste regulamento federal que é usado, inclusive, para as ações de proteção ambiental e gestão de recursos hídricos dos planos de bacias.

Artigo 120 - Ficam desde já identificadas como Zonas de Proteção Ambiental 2 – ZPA 2 as seguintes áreas:

[...]

a) 15m (trinta metros) para os cursos d’água com menos de 10m (dez metros) de largura contidos no perímetro urbano;

Juridicamente, o Plano Diretor Municipal de Colatina estabelece instrumentos que podem ser utilizados para fundamentar a implementação de políticas públicas consorciadas com os demais municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce.

Artigo 182 - Consideram-se instrumentos jurídico-administrativos da política urbana:

[...]

V - convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;

Afora este dispositivo, à luz do Plano nota-se a intenção de que as políticas públicas do município de Colatina sejam consolidadas com a participação dos demais atores sociais. Em diversas oportunidades o PDM remete à expressão “*estabelecer parcerias*” sem, contudo, explicitar com que ente ou estrutura tal ato será formalizado.

Além disso, é notório também a grande importância que o PDM atribui ao espaço urbano do município de Colatina, fato compreensível por ser o espaço aglutinador de parcela significativa da população residente. Disto decorre a baixa atenção dada ao zoneamento do ambiente rural. O Plano Diretor de Colatina atribui o termo “*Zonas de Uso Rural*” a todo espaço compreendido fora do perímetro urbano, sem distinguir em classes de atividade, por exemplo.

Dado que os perímetros urbanos dos municípios de Colatina, Santa Teresa e São Roque do Canaã não estão conurbados e, portanto, ser na zona rural onde estão localizadas as divisões administrativas entre as cidades, para a gestão regional da bacia do Rio Santa Maria do Doce é importante que o regramento de uso e ocupação do solo também do espaço rural estejam em sintonia entre os municípios que a compõe.

Percebe-se que a definição destas zonas de ocupação pode ter sido contemplada pelo Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 5.045, de 23 de dezembro de 2.004). Ao capítulo II deste Código são definidas as categorias de enquadramento das áreas do município, assim denominadas: Zona de Unidades de Conservação (ZUC); Zona de Proteção Ambiental (ZPA); Zonas de Proteção Paisagística (ZPP); Zonas de Recuperação Ambiental (ZRA) e Zonas de Controle Especial (ZCE). No entanto, rege o parágrafo único do artigo 24 que “*O Zoneamento Ambiental será definido por Lei e incorporado ao Plano Diretor Municipal – PDM*”. Logo, conclui-se que vigem as disposições do PDM e as conclusões do parágrafo anterior.

5.4 Análise dos instrumentos de Planejamento e Ordenamento Territorial de Santa Teresa

Diferentemente do PDM de Colatina que como objetivos abordou a gestão administrativa e incorporou o conceito de bacias hidrográficas e permitiu, inclusive, a gestão consorciada com municípios do norte do Estado em sentido amplo e para serviços comuns, o PDM de Santa Teresa aborda a gestão regional apenas para fomentar especificamente o desenvolvimento do turismo.

Art. 4º São objetivos gerais deste Plano Diretor:

[...]

XIII - promover a integração e o desenvolvimento do turismo regional;

NESTE Plano Diretor, observa-se que nem mesmo ao discorrer sobre a política de meio ambiente é feita qualquer menção ao conceito de bacias hidrográficas ou de gestão compartilhada.

Todavia, mesmo que não estejam explicitamente estabelecidos como objetivo do Plano a promoção da gestão regional, alguns dispositivos, indiretamente, apontam para isto.

Art. 18 São diretrizes da Política de Transporte e de Mobilidade Urbana:

[...]

X - promover o transporte intermunicipal.

Art. 20 Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (SMPGT), instituindo estruturas e processos democráticos e participativos que visam permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política territorial.

Art. 21 O Poder Executivo Municipal implantará o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial com os seguintes objetivos:

I - aumentar a eficácia da ação governamental, promovendo:

[...]

b) cooperação com os governos Federal, Estadual e com os Municípios da região, no processo de planejamento e gestão das questões de interesse comum;

De maneira geral observou-se que o PDM de Santa Teresa buscou detalhadamente definir as distintas zonas de ocupação do território do município. Em maior escala e contemplando todo o território municipal estabeleceu-se 3 (três) zonas: Macrozona de desenvolvimento integrado I; Macrozona de Desenvolvimento Integrado II e Macrozona de Desenvolvimento Rural. Em menor escala e focado apenas no ambiente urbano foram definidas 16 (dezesseis) áreas, discriminadas no artigo 67 do Plano Diretor.

Ao avaliar as oportunidades de integração com os demais municípios da bacia e comparar com as estratégias abordadas no Plano Diretor de Colatina, percebeu-se que, mesmo que antecedendo temporalmente o de Santa Teresa, o PDM de Colatina inovou ao trazer como objetivo do Plano a gestão integrada com os demais municípios do norte do Espírito Santo e também considerar a possibilidade de gestão de políticas públicas no âmbito dos limites das bacias hidrográficas. Esta estratégia pode ser vista como um diferencial na promoção das ações do Plano de Recursos Hídricos da bacia do Rio Santa Maria do Doce.

Entretanto, destaca-se também que assim como Colatina, o PDM de Santa Teresa não previu um detalhamento do zoneamento do território rural.

5.5 Análise dos instrumentos de Planejamento e Ordenamento Territorial de São Roque do Canaã

Conforme mencionado anteriormente, a ausência de leis urbanísticas em diversas cidades do Espírito Santo motivou no Governo do Estado a decisão de fornecer o suporte aos municípios no diagnóstico e posterior elaboração de projetos das referidas leis. Durante o processo de construção do PDLS a SEP, por meio do IJSN, realizou a coordenação geral dos trabalhos monitorando o desenvolvimento global dos cronogramas, a realização das atividades previstas e organizando as atividades referentes ao ordenamento territorial, supervisão dos levantamentos físico-territoriais e ainda na elaboração dos mapas temáticos. O SEBRAE foi o responsável pela coordenação dos processos legais de contratação de todos os serviços e produtos do projeto, pela coordenação do

trabalho referente à implementação da metodologia do PDLS e pela organização administrativa, operacional e institucional das prefeituras dos municípios.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Local Sustentável de São Roque do Canaã é composto por 2 (dois) volumes. No primeiro volume é apresentado o Diagnóstico Situacional do Desenvolvimento Territorial do município. No segundo volume as minutas dos anteprojetos de lei: Perímetro Urbano; Código de Posturas; Código de Meio Ambiente; Lei de Parcelamento do Solo e Código de Obras.

Durante todo o período de desenvolvimento da pesquisa, o site oficial da prefeitura municipal⁶ esteve desabilitado. De modo semelhante, o espaço de consulta da legislação vigente no site da Câmara Municipal de São Roque do Canaã⁷ também esteve indisponível para consulta. Quando questionada, a procuradoria jurídica desta Casa Legislativa apenas se manifestou informando que dos anteprojetos sobre os quais o PDLS propõe redação, apenas foram aprovados o Projeto de Lei do Perímetro Urbano; Projeto de Lei do Código de Posturas e o Projeto de Lei do Código de Obras sem, contudo, disponibilizar para leitura o arquivo digital destas leis. Desta forma, portanto, o único documento de planejamento do município de São Roque do Canaã a que se teve acesso durante a pesquisa foi o PDLS disponibilizado pela biblioteca do IJSN que apresentam, como mencionado, projetos de lei sobre as políticas de ordenamento do território municipal.

Considerando que, apesar da incerteza quanto aos projetos de lei aprovados (ou não) pela Câmara, o PDLS foi construído seguindo uma metodologia criteriosa de levantamento de informações, optou-se por considerar válidas as conclusões apontadas sobretudo no diagnóstico e analisá-lo os projetos de lei sob a perspectiva de busca de elementos que indique a integração no âmbito regional, conforme escopo desta pesquisa.

Ao final do Relatório I, é apresentado um capítulo denominado *Diretrizes para o desenvolvimento local sustentável do município de São Roque do Canaã*. Este capítulo é estruturado detalhando diretrizes institucional, técnica, econômica e ambiental para o alcance do desenvolvimento de São Roque do Canaã.

Como diretriz institucional, orienta o Plano:

Adequar a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, a fim de criar condições de colocar em prática os novos instrumentos de ordenamento territorial, destacando as seguintes iniciativas:

Prover a Prefeitura de corpo técnico permanente e capacitado para o exercício pleno de suas funções atendendo aos requisitos do desenvolvimento local sustentável;
Criar um Sistema Municipal de Desenvolvimento Territorial com atribuições de forma a incorporar as especificidades locais no processo de gestão do território, incluindo no

⁶ Disponível em <https://www.saoroquedocanaa.es.gov.br/>

⁷ Disponível em <http://www.camarasrc.es.gov.br/>

mínimo: implantação e manutenção de Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG) do município, **adoção das bacias e microbacias como unidade integrada de planejamento e gestão do território**, criar setor de análise e aprovação de projetos arquitetônicos e novos loteamentos, setor de fiscalização municipal, indicadores de aferição do desenvolvimento municipal e um Conselho da Cidade;

Neste aspecto, observa-se a internalização do conceito de bacias hidrográficas para gestão não somente dos recursos hídricos, mas também do território em que está assentado o município de São Roque do Canaã.

Não obstante e como diretriz ambiental, mantendo-se a orientação de gestão territorial a nível de bacia hidrográfica busca-se por meio do PDLs a integração regional para distintas políticas públicas:

- Implantar de imediato um projeto de recuperação de matas ciliares nos arroios, cursos d'água, represas e lagoas, iniciado em uma microbacia piloto, posteriormente, estendido às demais de forma a garantir a capacidade de produção e qualidade da água;
- Contribuir para o aprimoramento da gestão integrada dos recursos hídricos (a nível regional) na formulação, implementação e gerenciamento de políticas, ações e investimentos;
- Garantir a integração, a articulação e a cooperação entre os municípios da região mediante consórcios públicos para o tratamento e a destinação de resíduos sólidos;

Da análise do PDLs de São Roque do Canaã, assim para o PDM de Colatina identificou-se elementos que apontam para a intenção de implemento de políticas públicas regionais.

5.6 Análise do Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia do Rio Doce

O documento que norteia o diagnóstico e o prognóstico dos recursos hídricos na bacia do Rio Santa Maria do Doce bem como as metas sugeridas para a bacia foi elaborado no âmbito do Contrato nº 043/2008 firmado entre o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas) e o consórcio Ecoplan-Lume.

De modo abrangente, este plano destinou-se não somente à bacia do Rio Santa Maria do Doce, mas a toda a bacia do Rio Doce, incluindo a porção localizada no território do estado de Minas Gerais. Sendo abrangente, ponderou-se com a devida cautela as conclusões do PIRH-Rio Doce diante do fato de não somente se referir à bacia do Rio Santa Maria do Doce de modo específico.

Faz-se necessário também contextualizar que, no âmbito do PIRH, a bacia do Santa Maria do Doce, ora estudada é considerada como “*Unidade de Análise*” e englobou, ainda, a bacia do Rio Santa Joana.

O PIRH-Rio Doce é composto de 3 (três) volumes, conforme abaixo listado:

- Volume I – Diagnóstico e Prognóstico da Bacia do Rio Doce

- Volume II – Metas e Programas de Ação
- Volume III - Diretrizes para a Gestão da Bacia do Rio Doce

No volume I, após um diagnóstico físico e socioeconômico, o Plano Integrado, de modo interessante, contextualizou o aspecto institucional da gestão dos recursos hídricos e apresentou pormenorizadamente, inclusive, os atores sociais que interferem no processo.

Neste ponto, o Plano apropriou o entendimento das sobreposições das esferas de atuação que interferem na gestão:

A implementação da chamada Lei das Águas trouxe inovações importantes, como o fato da Unidade Territorial Básica para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SNGRH) ser a bacia hidrográfica.

[...]

Difundem-se desde então, inúmeras linhas de discussão acerca de assuntos que envolvem direta ou indiretamente os atores institucionais de uma bacia hidrográfica.

[...]

Acompanha estes debates outro fator crítico, de suma relevância, que trata das ponderações inerentes aos conflitos gerados pela superposição das esferas de atuação, considerando-se as respectivas legislações de referência e ainda as políticas públicas vigentes. A coexistência de velhos atores com interesses variados e tramas superadas e ainda a existência de grupos de auto-interesse confirmam e intensificam tais conflitos.

Além disso, o PIRH apresenta um tópico específico para tratar das políticas urbanas. Esta abordagem permite o entendimento de que o Plano deixa clara a associação entre a política de disciplinamento de uso e ocupação do solo e as consequências sobre a gestão dos recursos hídricos. Ao mesmo tempo, ao trazer à tona a discussão sobre os limites de atuação dos entes municipais e como este fato representa um limitador à integração das políticas públicas na da bacia hidrográfica, o Plano também apropria discussão acerca do problema de pesquisa do presente estudo.

O maior conflito no âmbito estadual é interno e envolve a capacidade executiva das diversas instituições e de seus corpos técnico e administrativo, bem como da situação de inadimplência da maioria das instituições frente aos programas federais e aos de cooperação técnica. Outro conflito é político e tem como origem a incompatibilidade entre o partido/coligação que se encontra no poder estadual e os partidos das municipalidades e entidades federais do setor de recursos hídricos e vinculadas.

Afora a diagnóstico e a abordagem acerca do debate institucional, o PIRH-Rio Doce apresenta de modo detalhado conclusões quanto aos aspectos quantitativos de disponibilidade hídrica que repercutem sobre os cenários traçados para a bacia do Rio Doce.

Da análise do Plano é possível extrair o entendimento de que a gestão do território também foi tratada como elemento fundamental à gestão dos recursos hídricos sendo dada ênfase, sobretudo, sobre às ferramentas de ordenamento territorial dos municípios.

5.7 Análise do Plano de Ação de Recursos Hídricos da bacia do rio Santa Maria do Doce (PARH-UA Santa Maria do Doce)

Conforme abordado no item anterior, no PIRH-Rio Doce considerou-se a bacia do Rio Santa Maria do Doce como Unidade de Análise, em conjunto com a bacia do Rio Santa Joana.

O PARH-UA Santa Maria do Doce resulta, portanto, do desdobramento do PIRH-Rio Doce sendo parte integrante deste último.

Para a bacia do Rio Doce como um todo, as ações foram propostas com base nas *questões referenciais*: (I) Qualidade da Água – Enquadramento; (II) Disponibilidade de Água - Balanços Hídricos; (III) Suscetibilidade a Enchentes; (IV) Universalização do Saneamento; (V) Incremento de Áreas Legalmente Protegidas; (VI) Implementação dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos; e (VII) Implementação das Ações do PIRH Doce.

As metas estabelecidas no PARH decorrem do prognóstico desejado para a bacia expresso nas contribuições do Grupo de Trabalho e do Comitê de Bacia ao Plano Integrado.

No entanto, embora a fase de diagnóstico tenha abordado a importância da articulação da gestão de recursos hídricos com as diretrizes de ordenamento territorial, dentre os eixos indicados no PARH como desejada para a bacia, as contribuições do GAT não apontaram o eixo “*Ordenamento da ocupação territorial*” como prioritário para a bacia do Rio Santa Maria do Doce.

Tabela 2. Referencial dos desejos manifestos da bacia do Rio Santa Maria do Doce

Desejado	UA Santa Maria do Doce
Gestão integrada de recursos hídricos, incluindo outorga e sistema de informações	X
Gestão integrada de resíduos sólidos	X
Tratamento de efluentes urbanos, rurais e industriais	X
Ordenamento da ocupação territorial	
Desassoreamento dos rios	X
Descontaminação dos recursos hídricos	
Infraestrutura com qualidade ambiental	
Proteção e recuperação de áreas de preservação permanente	X
Proteção e recuperação de áreas erodíveis e degradadas	X
Aplicação das leis a partir de uma estrutura de fiscalização, controle e orientação	X
Zoneamento ecológico-econômico	
Convivência com as cheias e programa de prevenção de enchentes	
Apoio ao pequeno produtor rural	
Solução do conflito pelo uso da água na irrigação	X
Convivência com a seca	
Apoio ao uso de tecnologias limpas	
Avaliação criteriosa da implantação de hidrelétricas	
Avaliação criteriosa da atividade de mineração	X
Avaliação criteriosa da silvicultura	
Avaliação criteriosa da cafeicultura	
Avaliação criteriosa da siderurgia	
Programa de educação ambiental	X
Programa de mobilização ambiental	X
Plano de desenvolvimento da bacia	

Fonte: PARH-UA Rio Santa Maria do Doce (2010). Adaptado.

As metas que foram estabelecidas no PARH para a bacia do Rio Santa Maria do Doce seguiram, portanto, o desejo manifesto conforme exposto à Tabela 2. Decorre pois que, do desdobramento das *questões referenciais* resultaram as metas de gestão, definidas como as ações que podem ser efetivamente implantadas diretamente na bacia, com o controle e acompanhamento do Comitê.

Interagindo com as políticas de ordenamento territorial e de gestão compartilhada de recursos que repercutam sobre a esfera dos municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce, identificou-se as ações apresentadas à Tabela 3.

Tabela 3. Referencial dos desejos manifestos da bacia do Rio Santa Maria do Doce

Questões referenciais	Metas de gestão	Ação identificada no PARH
Qualidade da Água – Enquadramento	--	--
Disponibilidade de Água - Balanços Hídricos	--	--
Suscetibilidade a Enchentes	Critérios para Planos Diretores Municipais definidos	Em até 30 meses, são publicadas as orientações para os planos diretores municipais sobre as áreas inundáveis, com localização destas áreas para diferentes tempos de retorno de acordo com o projetado pelo modelo hidrológico
	Zoneamento territorial da bacia do rio Doce concluído	Em até 24 meses, é apresentado o zoneamento territorial da bacia do rio Doce, em escala inferior a 1:50.000, representando a ocupação atual e a desejável, considerando os riscos de cheias com diferentes tempos de retorno de acordo com o modelo hidrológico selecionado
Universalização do Saneamento	Apoio aos planos municipais de saneamento definido	No prazo de seis meses, é definida, por parte de entidades do arranjo institucional proposto, uma política de apoio à formulação dos planos municipais de saneamento, na forma de linha de crédito por banco estatal ou por fundo setorial e na divulgação dos estudos e informações existentes junto aos Comitês de Bacia e suas instituições formadoras;
	Estudo de viabilidade de tratamento e destinação final de resíduos sólidos concluído	No prazo de 30 meses, uma proposta de conjugação de esforços quanto ao tratamento e destinação final de resíduos sólidos e efluentes derivados é apresentada ao conjunto de municípios da região ou de cada sub-bacia, apresentando a viabilidade de tratamento conjunto destes resíduos;
Incremento de Áreas Legalmente Protegidas	--	--
Implementação dos Instrumentos de Gestão de Recursos Hídricos	--	--
Implementação das Ações do PIRH Doce	--	--

De maneira geral percebeu-se que as ações e os respectivos programas estabelecidos para a bacia do Rio Santa Maria do Doce focaram sobretudo no controle da disponibilidade hídrica efetivamente; nas intervenções para a melhoria da qualidade do água, neste ponto compreendendo os investimentos em saneamento; no controle do aporte de sedimentos e contaminantes associados; e no controle de enchentes. Sendo assim, mesmo que os problemas de uso e ocupação do solo e de ordenamento territorial tenham sido associados com a gestão de recursos hídricos, não observou-se tais apontamentos sendo refletidos em metas e ações propriamente ditas.

5.8 Resultados do questionário de percepção da integração na bacia do Santa Maria do Doce

Após findado o prazo de resposta ao questionário, totalizou-se 11 (onze) contribuições.

De maneira geral, mesmo que num universo amostral reduzido os resultados apresentam-se relevantes para a conclusão desta pesquisa. Do total de respostas obtidas, 45,5 % foram respondidos por agentes públicos do município de Santa Teresa e igual parcela pelos agentes de Colatina. As respostas obtidas de São Roque do Canaã totalizaram 9,1 %. Deste público, 63,6 % possuem como maior nível de formação escolar a especialização, 18,2 % o ensino superior e 18,2 % o ensino médio.

Observa-se que parcela considerável dos respondentes apontaram baixo conhecimento sobre a bacia (63,6 %) e envolvimento no Comitê do Santa Maria do Doce (45,5 %). No entanto, observa-se na totalidade que os respondentes consideram *Muito importante* a articulação entre o Comitê de Bacia e os municípios (100 %).

Tabela 4. Percepção dos agentes públicos acerca das ferramentas de planejamento, gestão ambiental e de recursos hídricos e ordenamento territorial

Quesito	Muito alto	Alto	Baixo	Muito baixo
Qual é o grau de conhecimento do(a) senhor(a) respeito do seu município pertencer à Bacia Hidrográfica do Santa Maria do Doce?	18,2%	45,5%	36,4%	
Qual é o grau de conhecimento do(a) senhor(a) sobre a Bacia Hidrográfica do Santa Maria do Doce?	9,1%	27,3%	63,6%	
Qual é o grau conhecimento do(a) senhor(a) sobre as ações desenvolvidas pelo Comitê de Bacia do Rio Santa Maria do Doce?	9,1%	27,3%	63,6%	

Qual é o nível de envolvimento do Município do(a) senhor(a) no Comitê da Bacia do Rio Santa Maria do Doce?	27,3%	27,3%	45,5%	
Qual é o grau de conhecimento do(a) senhor(a) a respeito do Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Doce?	18,2%	18,2%	63,6%	
O(A) Senhor(a) acredita que as ações previstas no Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Doce contribuem para o seu Município?	45,5%	45,5%	9,1%	
O Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Doce está contribuindo para o processo de planejamento territorial do seu município?				

Tabela 5. Percepção dos agentes públicos acerca das ferramentas de planejamento, gestão ambiental e de recursos hídricos e ordenamento territorial

Quesito	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância
Como o(a) senhor(a) avalia a importância das ações do Comitê de Bacia do Rio Santa Maria do Doce para o seu Município?	72,7%	27,3%		
Como o(a) senhor(a) avalia a importância do Comitê do Rio Santa Maria do Doce na proteção dos Recursos Hídricos da Bacia?	90,9%	9,1%		
Como o(a) senhor(a) avalia a importância de uma maior articulação entre o Comitê de Bacia e os Municípios?	100%			

5.8 Resultados da entrevista com os Secretários Municipais

Após o envio das questões aos e-mail corporativos das secretarias municipais, identificou-se grande dificuldade em se obter, em resposta, o retorno dos agentes públicos aos quais foram direcionadas as entrevistas.

Ademais, considerando o caráter qualitativo das questões abordadas à entrevista, o resultado significativo obtido é de que, à exceção do consórcio intermunicipal da região **noroeste** do Espírito Santo, as prefeituras da bacia do Santa Maria do Doce possuem pouca articulação intermunicipal para adoção de políticas públicas integradas em escala regional.

5.9 Perspectivas de integração

Ante à necessidade de se aprimorar os mecanismos de gestão das políticas públicas, aumentando sua efetividade, faz-se necessário a proposição de ajustes no planejamento e execução de ações desenvolvidas na bacia do Rio Santa Maria do Doce, compatibilizando as políticas municipais em escala regional.

Os instrumentos que disciplinam o ordenamento territorial para os municípios de Colatina e São Roque do Canaã possuem elementos que indicam e incentivam a articulação na esfera intermunicipal. Ao mesmo tempo, o Plano de Ações da bacia do Rio Santa Maria do Doce mesmo que não restrito ao disciplinamento do uso e ocupação do solo, possui metas que podem fomentar o consorciamento entre os municípios na busca de solução para problemas comuns. Um exemplo de demanda fomentada pelo eixo “*Universalização do Saneamento*” do PARH e que poderá ser tratado na esfera de bacia é a destinação final dos resíduos. O município de Colatina é o único a possuir aterro sanitário gerido pela administração local e devidamente licenciado para disposição de resíduos comuns enquanto São Roque e Santa Teresa utilizam-se de aterro privado localizado no município de Aracruz.

Disto decorre a única ferramenta de integração regional identificada e em andamento na bacia do Santa Maria do Doce. Tal instrumento é o consórcio intermunicipal denominado CONDOESTE (Consórcio Público para o Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo). Todavia, do rol das categorias de resíduos sólidos, o consórcio, realiza a gestão apenas dos resíduos de saúde e às demais classes de resíduos, cada município consorciado realiza a gestão independente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

As conclusões do presente trabalho podem ser assim sumarizadas:

- É possível a integração entre as ferramentas de planejamento dos municípios da bacia do Rio Santa Maria do Doce. Os Planos de São Roque do Canaã e de Colatina, inclusive, fomentam a articulação intermunicipal para a busca de solução para problemas comuns;
- Os conflitos de gestão entre os municípios podem ser reduzidos com a melhor estruturação das secretarias, sobretudo com servidores efetivos. Tal medida visa principalmente a continuidade das políticas;

- O PARH da UA do Santa Maria do Doce já estabeleceu em suas “questões referenciais” a atuação em áreas que fomentem a gestão regional, sobretudo o saneamento.

7 REFERENCIAS

1. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica. **Inventário das Estações Fluviométricas**. Brasília, 2009
2. BRASIL. **Decreto nº 4.297**, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União: Executivo, Brasília, 2002.
3. BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Executivo, Brasília, 2001.
4. BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União: Executivo, Brasília, 1981.
5. BRASIL. **Lei nº 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União: Executivo, Brasília, 1997.
6. CARVALHO, Rodrigo Guimarães. **As bacias hidrográficas enquanto unidades de planejamento e zoneamento ambiental no Brasil**. Caderno Prudentino de Geografia, v. Especial, p. 26-43, 2014.
7. CONSÓRCIO ECOPLAN – LUME. **Plano de Ação de Recursos Hídricos da Unidade de Análise Santa Maria do Doce**. PARH Santa Maria do Doce (2010).
8. CONSÓRCIO ECOPLAN – LUME. **Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Doce** (2010).
9. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Leis urbanísticas dos municípios do Espírito Santo**. Vitória, 2017. 48 p. (Cadernos de Pesquisa).
10. LOPES, Mário Marcos; TEIXEIRA, Denilson. **A trajetória do comitê da bacia hidrográfica do Rio Mogi Guaçu e suas contribuições para a gestão dos recursos hídricos**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 8, p. 24-49, 2012.
11. OLIVEIRA, Floriano José Godinho de Oliveira; SOARES, Thaís de Oliveira. **Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial**. Scripta Nova (Barcelona), v. XVI, p. nº 418 (56), 2012.
12. PERES, Renata. Bovo. **O Planejamento Regional e Urbano e a Questão Ambiental: análise da relação entre o Plano de Bacia Hidrográfica Tietê-Jacaré e os Planos Diretores Municipais de Araraquara e São Carlos, SP**. São Paulo, 2012. 409 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2012.
13. PIZELLA, Denise Gallo. **A relação entre Planos Diretores Municipais e Planos de Bacias Hidrográficas na gestão hídrica**. Revista Ambiente & Água, v. 10, p. 635 - 645, 2015.
14. SANTOS, Rosely Ferreira dos Santos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
15. SEBUSIANI, Helena Rennó Vianna; BETTINE, Sueli do Carmo. **Metodologia de análise do uso e ocupação do solo em micro bacia urbana**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, SP. v. 7, n. 1, p. 256-285, 2011.
16. WU, Xu; RAMESH, M; HOWLLET, Micharl; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.