

AÇÃO PREVENTIVA DE PLANEJAMENTO, UMA PROPOSTA

Lúcio Gregori¹

RESUMO - O artigo destaca a importância da chamada ação preventiva de planejamento, que é conceituada logo no início. São colocadas idéias, reflexões nas quais o autor se fundamenta, em particular a importância da homogeneização econômica do Brasil e do Estado de São Paulo, como elemento básico para os trabalhos em planejamento. A seguir o autor descreve um projeto no qual se buscou uma aplicação das idéias e reflexões colocadas na parte introdutória. O leitor que desejar maiores detalhes deverá procurá-los no projeto que foi editado pela CETESB.

ABSTRACT - The article highlights the importance of the so called preventive planning action which is defined as the starting point. The main ideas and reflections in which based the author, mainly the importance of the evergrowing homogenization of Brazilian economy, are shown as fundamental issues to be considered in planning activities. In the next step the author describes a project in which the application of the above mentioned ideas and reflections was attempted. The reader interested in further details is recommended to examine the project itself, edited by CETESB.

INTRODUÇÃO

O equilíbrio entre as atividades humanas e o meio ambiente físico-natural parece ser o objetivo central do que se poderia denominar "a questão ambiental". O equilíbrio pretendido passa por pelo menos duas diferentes situações: a de corrigir um desequilíbrio provocado pelas forças da natureza (terremotos, maremotos, enchentes etc.) ou pelas atividades humanas; ou a de intervir na natureza e estabelecer-se as atividades humanas de modo a evitar desequilíbrios futuros. No jargão dos especialistas, estas ações são denominadas, respectivamente, de corretivas e preventivas.

Convém desde já apontar que, mesmo nas ações preventivas, podem ser distinguidas duas espécies nitidamente diferentes. Ao colocar, por exemplo, equipamentos de remoção de poeira, de tratamento de águas residuais, ou impedir a utilização de certos agroquímicos, está-se tratando de uma ação preventiva. Mas ao se discriminar onde e com que intensidade é permitida uma atividade, ela mesma - a ação preventiva - é de outra espécie que a anterior. A primeira se denomina de ação preventiva de controle, e a outra de ação preventiva de planejamento.

Na primeira espécie há uma série de pressupostos implícitos que a distinguem da segunda, mas interessa destacar aqui a que se refere à tomada de decisão sobre onde se implantarão as atividades. Na ação preventiva de controle, o conhecimento, análise

e eventuais ações relativas aos elementos ou fatores que levaram a uma determinada atividade estar localizada aqui ou acolá são irrelevantes, pois trata-se de verificar e atuar no sentido de se atingir um equilíbrio a partir da atividade. Mesmo no caso da análise prévia - que pode culminar na negativa de instalação da atividade -, não estão em jogo os processos mais complexos, econômicos, sociais e políticos que ajudem a compreender porque a atividade pretende localizar-se naquele ponto do território.

Pode-se dizer melhor que, mesmo quando alguns desses fatores são conhecidos, eles serão tomados como elementos periféricos na análise, e não como matéria de conhecimento relevante às formas de atuação do que se denomina ação preventiva de controle. Falha dessa espécie de ação? Não: falha devida à quase inexistência da ação preventiva de planejamento. Pretende-se pois, neste artigo, desenvolver algumas idéias relativas a esta ação que auxiliem o conhecimento e o desenvolvimento dessa espécie de ação.

É fundamental que se esclareça o campo com o qual se estará lidando. Trata-se de um país continental com enormes diferenças geográficas, climáticas, geológicas, morfológicas etc. Numa palavra, um país com aspectos físicos naturais muito diferentes ao longo de seu território. Mas este país, variado em tais aspectos, apresenta grau elevadíssimo de homogeneidade no que diz respeito à organização econômica. Trata-se, e isto para todo seu território, de uma economia de mercado, ou, mais precisamente, de uma economia capitalista (ainda que em diferentes níveis em seus setores agrícola, industrial e de serviços). Este dado é fundamental para se verificar, agora, as possibilidades da ação preventiva de planejamento.

¹Engenheiro da CETESB

Um país com tal grau de homogeneidade tem como consequência todo um desdobramento social, cultural e tecnológico, que guarda um elevado grau de correlação com a base econômica. Assim, a apropriação dos recursos naturais e o meio ambiente construído resultante são determinados pela base econômica. É esta base, no caso do país capitalista, que evidencia os parâmetros pelos quais o meio ambiente é social e culturalmente entendido e apreendido. Esta homogeneidade, determinada pela base econômica, leva a considerá-la como a atividade humana absolutamente relevante para os estudos da ação preventiva de planejamento.

Ao se tratar do Estado de São Paulo, reforçam-se as características da homogeneidade e respectivos desdobramentos antes apontados. Ao se lidar, portanto, com a ação preventiva de planejamento, trabalha-se com estes aspectos todos e qualquer trabalho nesse terreno precisa levá-los em conta. Caso contrário, se recairá nas síndromes do planejamento utópico, destinado a enfeitar prateleiras que abastecerão as retóricas e os discursos, ou no planejamento prático (que alguns denominam de "fazejamento") que, logicamente, por escamotear as reais bases em que se fundamenta, tende a perpetuar o *status quo*. De resto, esta última forma de planejar é eminentemente pragmática e tópica e, tal como alguém já disse, pragmático é aquele que repete erros já cometidos por outros, por se recusar a conhecer a teoria e a história. Essas duas formas de planejamento têm em comum uma forte dose de autoritarismo e desprezo velado ou explícito pelo debate, discussão e controvérsia.

OBJETO DO TRABALHO

Com a existência de um setor de planejamento ambiental na CETESB e, nesta, de uma área de planejamento territorial, tratou-se de buscar um trabalho que traduzisse o objetivo de se fazer uma proposta de planejamento associada à questão ambiental, distinguindo-o do usual planejamento urbano e regional. Ao mesmo tempo, pretendeu-se colocar na prática de um projeto o conjunto de idéias expostas, sumariamente, na introdução deste artigo. Significa isto que o trabalho se propôs a fazer recomendações sobre a utilização de território ou uso do solo no Estado de São Paulo, tendo como objetivo uma ação preventiva de planejamento e como foco principal o equilíbrio do meio ambiente.

Significa também que se propôs a fazer tal projeto levando em conta certas premissas, por óbvio que pareçam: estamos no Brasil e particularmente no Estado de São Paulo, com as características que se apontaram anteriormente; o equilíbrio do meio ambiente significa não apenas o equilíbrio físico-natural, mas envolve as atividades humanas e depende basicamente da atividade econômica; por limitações de prazo e custos, o projeto se concentrou na questão da água e numa área do Estado de São Paulo.

Uma primeira questão a ser resolvida foi a da escolha da parte de território do Estado que seria objeto do trabalho. A Região Metropolitana de São Paulo foi descartada por dois motivos, sendo um deles praticamente definitivo: essa área já não se encontra mais na fase da viabilidade da ação preventiva de planejamento, mas na etapa corretiva (e olhe lá!). Além disso, são vários os órgãos que atuam nesse campo, na região. Seria inútil e desnecessário fazer-se algo que já está feito (e frequentemente não cumprido). Achou-se mais construtivo contar com a colaboração de profissionais dessas organizações, particularmente da Emplasa - Empresa de Planejamento da Grande São Paulo S.A. para incorporar o seu conhecimento acumulado, substituindo-se o usual processo de competição pelo da cooperação. O DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica, através de sua área de Planejamento, deu todo apoio financeiro ao projeto.

A escolha da área resultou de um extenso trabalho⁽²⁾ que mostrou ser a região administrativa de Campinas a que apresentou melhor desempenho econômico recente, apontando para um processo de desequilíbrio do meio ambiente em escala que poderá comparar-se, no futuro, ao das grandes concentrações metropolitanas. Portanto, um território onde a ação preventiva de planejamento, além de ser possível, é oportuna.

Um elemento importante no reforço da escolha da área foi o de que o abastecimento de água da região de Campinas depen-

de da bacia do rio Piracicaba, cujas águas, por sua vez, são revertidas em sua maior parte para suprir a Grande São Paulo. Esse elemento possibilitava explorar-se melhor a hipótese de que os processos de crescimento econômico e respectivas tecnologias usadas tornam insuficientes à compreensão as análises e estudos regionais clássicos baseados em conceitos de região administrativa ou semelhantes, ou de bacias hidrográficas. De resto, a região tem uma variedade de problemas ambientais ligados tanto ao aspecto urbano quanto ao rural e, neste, indo desde o uso agrícola e pastoril tradicionais até a agroindústria. A área escolhida, pois, preencheu uma série de requisitos, dentro das premissas adotadas.

Escolhida a água como recurso natural envolvido, selecionada a parte do Estado - região de Campinas - foi necessário delimitar o alvo do projeto. Este foi especificado como sendo o de propor diretrizes de uso e ocupação do solo, com o objetivo de definir-se formas qualitativas de apropriação dos recursos hídricos pelas atividades econômicas. Estas propostas de diretrizes estariam embasadas no conceito segundo o qual é tarefa do Estado regulamentar o uso e ocupação do solo pelas atividades econômicas, de modo a haver garantia de água em quantidade e qualidade para o consumo humano, tanto no presente quanto no futuro. A questão da proteção de mananciais atuais não comprometidos e mananciais futuros a serem preservados foi, portanto, um alvo decorrente. Ao alvo apontado se poderiam superpor outros, de modo a completar um objetivo mais abrangente, envolvendo outros recursos físicos e naturais, o que não foi feito, como já mencionado, devido às limitações de custo, capacidade técnica e tempo. De qualquer modo, importa ressaltar que os resultados mostraram a validade do método, ainda que restrito ao alvo escolhido.

Como decorrência das premissas adotadas e a partir das reflexões feitas na Introdução, o projeto encarou a ação preventiva de planejamento não como um produto pronto e acabado, mas como um processo político e administrativo. Para tanto, os municípios e suas populações envolvidas devem ser os agentes de correção, adaptação e concretização ou não das propostas, segundo a resultante das forças e interesses sócio-político-econômicos existentes.

O projeto se constituiu de um conjunto de partes que se complementam, a saber:

1. Uso do solo nas bacias dos rios Capivari, Jundiá e Piracicaba, que resume as diretrizes e propostas do trabalho como um todo.
2. Uma análise sobre desempenho e impactos econômicos por regiões do Estado de São Paulo, constituída pelos seguintes estudos:
"Tendências de Localização Industrial no Estado de São Paulo - 1950-1980"; "Efeitos da Industrialização sobre o Crescimento Populacional Municipal no Estado de São Paulo - 1950-1980"; "Efeitos da Industrialização sobre as Receitas Municipais no Estado de São Paulo - 1970-1980"; "Industrialização, Urbanização e Receitas Orçamentárias de 15 Municípios da Região de Campinas - Bacias do Piracicaba, Jundiá e Capivari". Estes estudos serviram, como se apontou antes, para a escolha da região de Campinas como campo de estudo, e também como elementos adicionais no entendimento do crescimento da atividade econômica e seus processos, de modo a auxiliar o encaminhamento dos debates e discussões das propostas.
3. Avaliação dos recursos naturais da região de Campinas, centrado no conhecimento de uso rural predominante, na plantação da cana-de-açúcar e na questão da mineração e seus efeitos sobre o meio ambiente em especial na água. O trabalho terminou por apontar pontos críticos para o monitoramento e análise da qualidade da água a fim de elucidar os efeitos do uso do solo rural predominante sobre os recursos hídricos. É importante ressaltar que os métodos utilizados, embora restritos à plantação canavieira aplicam-se também a outros tipos de cultivo.
4. Um audiovisual relativo às questões envolvidas nos trabalhos anteriores. Este audiovisual teve uma dupla finalidade. A primeira, de abordar as questões até aqui esboçadas em linguagem que não tivesse a indefectível aridez dos estudos e relatórios, aridez a que não escapa nem mesmo este artigo, que nos desculpe o leitor.

⁽²⁾Tendências de Localização Industrial no Estado de São Paulo, 1950-1980.

A segunda finalidade está associada às bases conceituais do projeto. Estas levam à pretensão de se elaborar um trabalho que não se destinasse às prateleiras e que não tivesse a insolência do planejamento pragmático-autoritário. O audiovisual buscou, então, criar as condições para trazer ao debate as bases e fundamentações dos trabalhos, envolvendo desde autoridades, segmentos vários da sociedade civil, até a população em geral. A partir destes debates, devem surgir as correções, alterações e mudanças que tornem possível transformar as diretrizes e propostas resultantes em real instrumento de ação, cimentado em uma decisão política amplamente discutida. O audiovisual abrange cinco módulos, envolvendo as questões ambiental, da água, municipal e a do planejamento.

MÉTODOS E RESULTADOS

O método seguido procurou manter permanente vinculação com as bases conceituais utilizadas. A partir de seleção da região de Campinas, delimitou-se a área de estudo além das fronteiras administrativas e físico-naturais, ambas insatisfatórias para a compreensão da apropriação dos recursos hídricos pela atividade econômica. Assim, nem a divisão municipal, nem a bacia hidrográfica por si mesma, revelam as formas de apropriação dos recursos hídricos.

As fronteiras foram refeitas centradas na dinâmica de uso e ocupação do solo, onde elas aparecem concretizadas em um território transformado por atividades econômicas e assentamentos humanos. Assim, a área de estudo passou a ser um conjunto de sub-bacias (por se tratar de água) que são conhecidas a partir do uso do solo real, resultante da apropriação do território pelas atividades econômicas (rurais e urbanas) e pelos assentamentos humanos. A área de estudo ficou então concentrada nas bacias dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, onde se encontra o principal eixo e pólo do crescimento regional, nucleado por Jundiá e Campinas, onde 13 municípios se apresentam fortemente integrados (Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista, Jundiá, Louveira, Vinhedo, Valinhos, Campinas, Sumaré, Nova Odessa, Americana, Santa Bárbara do Oeste, Paulínia e Indaiatuba).

Na sequência, o conhecimento do uso do solo e da distribuição populacional e das sub-bacias hidrográficas envolvidas permitiu que se convergissem para unidades de análise - no caso, conjuntos de sub-bacias -, cuja organização interna, tendo em vista as três variáveis em jogo, permitiu que se conhecessem as relações que essas unidades guardam entre si e com o todo.

Ainda na sequência, qualificaram-se as unidades de análise em relação aos usos do solo atual e suas funções desejáveis quanto a se destinarem ao abastecimento de água ou esgotamento. Para cada unidade foi feita uma série de recomendações e propostas envolvendo a gestão de recursos hídricos e alguns outros recursos naturais associados, envolvendo as instâncias municipal, estadual e regional. A qualificação determinou três tipos de sub-bacias: a área de preservação máxima, a de restrição e controle, e área de esgotamento. A seguir foram indicadas as recomendações para cada uma das áreas; não seria o caso de transcrevê-las aqui, mas apenas de apontar a lógica que as inspirou.

As áreas assim classificadas apresentam graduação de níveis de restrição ou, vistas por outro lado, de estímulos. As áreas de preservação máxima são constituídas pelos mananciais municipais e regionais, atuais e futuros, com rigorosos níveis de restrição para evitar comprometimento da qualidade das águas. As áreas de restrição e controle, por terem potencialidades oferecidas por outras infra-estruturas, por exemplo vias de circulação, não suportam níveis de restrição tão rígidos (é preciso lembrar que a atividade econômica no sistema capitalista tem uma força não desprezível) mas exigem certas medidas restritivas que garantam a futura utilização das águas e evitem o comprometimento das utilizações atuais. As áreas de esgotamento são aquelas onde a ocupação real e atual e a disponibilidade de outros fatores atraentes para a localização de atividades e assentamentos humanos tornam inútil ou impraticável pretender-se impor níveis de restrição incompatíveis com essa realidade. Isto só seria recomendável caso não houvessem outras alternativas, mas assim mesmo teriam, mais do que nunca, que passar pela plena cimentação dessa decisão a nível político social.

Ao leitor não deve ter escapado que este trabalho adotou um "partido de projeto": o de escolher diferentes níveis de desempenho para diferentes partes de um território. E que esses diferentes níveis de desempenho significam a **heterogeneização** do espaço que, como se viu no início deste texto, apresenta alta homogeneização no que se refere à base econômica.

Ora, no sistema capitalista oscila-se entre duas forças contraditórias. De um lado, a homogeneização do espaço é desejável porque significa menor grau de intervenção e restrição, que representam amarras ao livre jogo de mercado. Por outro lado, a heterogeneização significa vantagens **diferenciadas** importantes e frequentemente decisivas para o sucesso de um empreendimento em relação a outro. Conforme cada situação de propriedade da terra, de negociações já iniciadas, planos e projetos previstos, e mesmo interesses eleitorais, cada agente se posicionará a favor ou contra a homogeneização ou a heterogeneização. Por tudo isso se reafirma que a implementação da ação preventiva deve passar, necessariamente, pela instância política.

Os trabalhos se desenvolveram por cerca de seis meses e custaram, a preços de 1985, aproximadamente Cz\$ 900 mil. Estima-se que, com equipe técnica suficiente e a custos proporcionais, seria possível ter, em um prazo de seis meses a um ano, aproximadamente, uma estratégia de ação preventiva de planejamento praticamente para todo o território do Estado, seguindo-se um roteiro de prioridades indicado pelos citados estudos de tendências.

CONCLUSÕES

A ação preventiva de planejamento é fundamental para o estabelecimento de estratégias de ação de Estado e de governo na questão ambiental. Ela passa pelo conhecimento da localização de atividade econômica e pela regulamentação do uso do solo, tendo em vista o equilíbrio do meio ambiente natural e construído, uma vez que as populações se assentam aonde está a atividade econômica.

Com o prévio conhecimento dos problemas ambientais apontados por estudos anteriores ou pelas populações é possível, para cada área de estudo, selecionar o tema em torno do qual se aprofundarão os trabalhos, tal como se fez com a água no projeto apresentado.

O prazo de execução e os custos são extraordinariamente razoáveis, podendo-se pensar que em um ano se tenha uma proposta de ação preventiva de planejamento pronta para auxiliar a fixação de prioridades de ação do Estado, e que servirá de referencial para pesquisas associadas diretamente a estas ações.

No âmbito do órgão de controle de poluição, a existência de diretrizes como as aqui propostas permitem toda sua reorganização administrativa e de procedimentos, como por exemplo diferentes tipos de concentração de esforços, seja em função de regiões que se mostrem mais ou menos dinâmicas quanto ao crescimento econômico, seja intra-regionalmente, em função do desempenho desejado de cada área.

Na ausência desse tipo de trabalho é lícito pensar-se que os fatos ocorrerão como até agora, ou seja: o Estado, através de seus órgãos específicos, "correndo atrás" das situações críticas que se colocarem e socializando os custos do controle de poluição e da grande tragédia ambiental em que vai se transformando o país e o Estado de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- 1- CETESB - Planejamento Ambiental, Uso do Solo das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, 1986.
- 2- CETESB/Emplasa - Tendências de Localização Industrial no Estado de São Paulo, 1950-1980; Efeitos da Industrialização sobre o Crescimento Populacional Municipal no Estado de São Paulo, 1950-1980; Efeitos da Industrialização sobre as Receitas Municipais no Estado de São Paulo, 1970-1980; Industrialização, Urbanização e Receitas Orçamentárias de 15 Municípios da Região de Campinas - Bacias do Piracicaba, Jundiá e Capivari.