

MARIA DA GRAÇA DUTRA ILGENFRITZ

**OS ZONEAMENTOS DE USO DO SOLO COMO FATORES DE
IMPACTO REGIONAL
O CASO DO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre,
2012**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

MARIA DA GRAÇA DUTRA ILGENFRITZ

**OS ZONEAMENTOS DE USO DO SOLO COMO FATORES DE
IMPACTO REGIONAL
O CASO DO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional , pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dr. Prof.. Maria Alice Lahorgue

**Porto Alegre
2012**

MARIA DA GRAÇA DUTRA ILGENFRITZ

**OS ZONEAMENTOS DE USO DO SOLO COMO FATORES DE
IMPACTO REGIONAL**
O CASO DO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Esta Dissertação de Mestrado foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL e aprovada em sua forma final pelo professor orientador e pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Integrantes da banca examinadora

Professor Doutor Oberon da Silva Melo
(Examinador Interno – PROPUR / UFRGS)

Professor Doutor Enaldo Nunes Marques
(Examinador Interno – PROPUR / UFRGS)

Professora Doutora Rosalia Fresteiro
(Examinadora Externa – Universidade Luterana do Brasil- ULBRA)

CIP - Catalogação na Publicação

ILGENFRITZ, Maria da Graça Dutra

OS ZONEAMENTOS DE USO DO SOLO E OS FATORES DE IMPACTO REGIONAL: o caso do Litoral Norte do Rio Grande do Sul / Maria da Graça Dutra ILGENFRITZ. -- 2012.

112 f.

Orientador: Maria Alice Lahorgue.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2012.

1. planejamento urbano e regional. 2. zoneamento . 3. impacto regional. 4. uso do solo. I. Lahorgue, Maria Alice, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DEDICATÓRIA

Ao pai *in memoriam*
À mãe que persevera
À filha que inspira

AGRADECIMENTOS

À Maria Alice Lahorgue, orientadora e referência profissional

À Nanci Giugno e Gustavo Germano, amigos especiais

À Clara Ilgenfritz, mãe solidária

À Juliana Ilgenfritz Senger, filha inspiradora

A todos os profissionais, colegas e amigos que auxiliaram na construção desta pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo investigar os zoneamentos do uso do solo propostos pelos planos diretores municipais a partir da Lei Federal 10.257/01 conhecida como o Estatuto da Cidade e os seus reflexos no espaço territorial regional.

A expansão urbana e os possíveis comprometimentos no espaço regional podem gerar impactos urbanos e ambientais negativos na ausência de um planejamento integrado previsto nos planos diretores municipais. Soma-se a isso a pré-existência consolidada onde os zoneamentos mapeados não consideram as probabilidades de reversão e controle de cenários atuais bem como a dificuldade em prospectar cenários futuros melhores para determinada região, no caso o Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Não tendo encontrado metodologia correlata a ser aplicada na pesquisa, o estudo baseou-se na análise comparativa entre os zoneamentos de uso do solo aplicados aos limites físico-territoriais entre três municípios da região do litoral: Osório, Tramandaí e Imbé..

A pesquisa revelou que o planejamento regional integrado de planos, programas e ações dos planos diretores possui baixa aplicabilidade, sendo praticamente inexistente nos textos analisados. Os zoneamentos de uso do solo entre as fronteiras municipais, secas ou molhadas, desconsideraram compatibilizações mínimas entre seus territórios. Complementarmente, a pesquisa indicou a ausência de instrumentos efetivos para a gestão urbana e regional, bem como a vulnerabilidade territorial da região relacionada à aplicabilidade da legislação municipal vigente.

Palavras chave: planejamento urbano; impacto regional, zoneamento do uso do solo, planos diretores.

ABSTRACT

This thesis objective is to zone the use of the land proposed by the civic directors plans from the Federal Law 10.257/01 known as the Estatuto da Cidade and its reflexes at the regional territory space.

The urban expansion and the possible commitments at the regional spaces can cause urban and environmental negative impacts in the absence of a good integrated planning foreseen in the civic directors plans. Add to it, the consolidated pre existence where the mapped zoning doesn't consider the reverse probabilities and current scenario control reversion, as the difficulties in prospect better future scenarios to certain region, in this case the Rio Grande do Sul coast.

Having not found the related the methodology to be applied in the research, the thesis is based in the comparative analysis among the soil use of the zoning, applied to the physic territorial limits among the municipalities: Osório, Tramandaí e Imbé.

It has been revealed, in the research, that the integrated regional planning, programs and directors action plans have low applicability, being almost inexistent in the analyzed texts. The land use zoning among the civic borders, wet or dry, have disregarded minimum reconciliations among its territories. Still, the research indicated the absence of effective instruments to the urban and regional management, like the territorial vulnerability related to the applicability of the present current municipal law.

Key-words: urban planning, regional impact, land use zoning, director plans.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1:	Fase de desenvolvimento da urbanização do Litoral Norte do Rio Grande do Sul (1731-2006).....	28
Tabela 2:	Síntese das características socioeconômicas da região do litoral do Rio Grande do Sul, com destaque para os municípios em estudo.....	46
Tabela 3:	Matriz de avaliação dos conteúdos dos planos diretores contendo os tipos de informações necessárias.	78
Tabela 4	População, Área dos Municípios e os Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade.	81
Tabela 5	Resultados percentuais da análise de impactos	99
Quadro 1	Quadro comparativo entre o planejamento tradicional e o planejamento estratégico	74
Quadro 2	Compatibilidade de usos e atividades intermunicipais propostas pelos planos diretores segundo os impactos potenciais.....	79
Quadro 3	Tipos de impactos potenciais	79
Quadro 4	Demonstrativo do zoneamento de usos e atividades dos planos diretores – Osório.....	88
Quadro 5	Demonstrativo do zoneamento de usos e atividades dos planos diretores – Tramandaí.....	92
Quadro 6	Demonstrativo do zoneamento de usos e atividades dos planos diretores – Imbé.....	94
Quadro 7	Demonstrativo das compatibilidades dos zoneamentos de uso do solo entre os municípios limítrofes Osório, Tramandaí e Imbé.	97
Quadro 8	Resumo da abordagem regional e das estratégias de planejamento existentes nos planos diretores de Osório, Imbé e Tramandaí.....	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Mapa das localidades do Litoral do Continente de São Pedro – 1780.....	36
Figura 2:	Esquema de deslocamento dos produtos das colônias alemãs do Litoral Norte entre 1856 e 1935.....	37
Figura 3:	Esquema de deslocamento de veranistas para balneários do Litoral Norte entre 1890 e 1930.....	40
Figura 4	Evolução dos municípios do litoral norte do RS 1965-2000	42
Figura 5	Mapa dos municípios do Corede Litoral	44
Figura 6	Classificação dos municípios por perfis socioeconômicos	48
Figura 7	Mapa da Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Rio Grande do Sul	56
Figura 8	Mapa da Dinâmica Territorial do Litoral Norte do Rio Grande do Sul	58
Figura 9	Mapa dos planos ambientais de Tramandaí, Imbé e Osório.....	71
Figura 10	Mapas de zoneamento de usos de Tramandaí, Imbé e Osório..	72
Figura 11	Mapa geral do PDM de Osório.....	83
Figura 12	Mapa geral de Tramandaí.....	87
Figura 13	Modelo espacial do município de Imbé.....	90
Figura 14	Mapeamento dos planos diretores de Osório, Tramandaí e Imbé no espaço regional do Litoral Norte do RS.....	92

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	ESTRUTURA.....	15
2	PLANEJAMENTO REGIONAL E ZONEAMENTO DO SOLO	17
2.1	Evolução do Marco Conceitual	18
3	A EVOLUÇÃO URBANA DO RIO GRANDE DO SUL E DO LITORAL NORTE	25
3.1	O POVOAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL E SUAS BASES GEOGRÁFICAS.....	26
3.2	AS OCUPAÇÕES E AS BASES ECONÔMICAS.....	28
3.3	A DIMENSÃO ECONÔMICA E SOCIAL.....	32
3.3.1	Dos municípios da região em estudo	47
3.3.1.1	Osório	47
3.3.1.2	Tramandaí	48
3.3.1.3	Imbé	49
3.4	A DIMENSÃO TERRITORIAL.....	52
3.4.1	Do litoral norte como aglomeração urbana	53
4	O ESTATUTO DA CIDADE, OS PLANOS DIRETORES E ZONEAMENTOS	60
4.1	DO ZONEAMENTO URBANO E AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES.....	63
4.2	DAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO NOS PLANOS DIRETORES DE OSÓRIO, TRAMANDAÍ E IMBÉ.....	64
4.2.1	Estratégia de Uso do Solo	65
4.2.2	Estratégia de Mobilidade Urbana	68
4.2.3	Estratégia de Qualificação Ambiental	69
4.2.4	Estratégia de Infraestrutura e Saneamento	70
4.2.5	Estratégia de Desenvolvimento Social e Econômico	70
4.3	A TERRITORIALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL NA REGIÃO.....	71
5	O ZONEAMENTO URBANO COMO FATOR DE IMPACTO REGIONAL	73
5.2	SUBSIDIOS PARA CONSTRUÇÃO DE METODO DE ANALISE E AVALIAÇÃO DOS ZONEAMENTOS DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E OS IMPACTOS REGIONAIS.....	73
5.2.1	Fase 1 Cenário Normativo ...	76
5.2.2	Fase 2 Cenário Tendencial	78

6	METODOLOGIA APLICADA.....	81
6.1	ESTUDOS DE CASO.....	81
6.1.1	Caracterização e análise dos planos diretores	81
6.1.1.1	Plano Diretor Municipal de Osório	81
6.1.2	Plano Diretor Municipal de Tramandaí.....	88
6.1.3	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Imbé....	92
6.2	OS PLANOS DIRETORES E ANÁLISE REGIONAL	97
6.2.1	Cenário Normativo	97
6.2.2	Cenário Tendencial	99
6.2.3	Cenário Exploratório.....	100
7	CONCLUSÕES.....	103
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

1. INTRODUÇÃO

Dez anos após o advento do Estatuto da Cidade, lei federal 10.257/01, a necessidade de atender as determinações para implantação dos planos diretores municipais, tem trazido preocupações técnico-políticas relativas aos cenários de desenvolvimento e expansão urbana nos municípios brasileiros.

A legislação urbana – planos diretores – e a legislação ambiental – planos ambientais – são condicionantes obrigatórios para elaboração de planos de desenvolvimento municipais, especialmente em municípios litorâneos cujas fragilidades ambientais são fatores limitadores às intervenções antrópicas. Os diversos conflitos de ordem urbanística hoje existentes remontam às leis reguladoras de uso e ocupação do solo urbano em que o modelo espacial era determinado apenas pelo controle do espaço territorial privado, desconectado de um planejamento integrado urbano e ambiental. Estas leis específicas cederam espaço ao projeto de desenvolvimento local e desenvolvimento regional integrados. Os princípios e as diretrizes estabelecidas pela lei federal 10.257/01 e os seus instrumentos urbanísticos, foram colocados à disposição dos gestores públicos no exercício de aplicação da função social da propriedade.

Embora estes regramentos devam exercer papel preponderante na determinação dos cenários futuros para as cidades brasileiras e estejam explicitados no corpo da lei do estatuto, os planos diretores resultantes desde então, pouco ou nada efetivo têm apresentado que possam sustentar ou dar sustentabilidade às suas prerrogativas. O espaço regional é mero coadjuvante mesmo quando referenciado nas diretrizes e estratégias de um novo plano.

Situações de espaços limítrofes entre municípios têm demonstrado possibilidades de ocorrência de diversos conflitos, gerados pela ausência de conexão espacial e física entre eles e que macrozoneamentos e zoneamentos de usos propostos pelos planos diretores dessas cidades tendem a compartilhar o mesmo espaço físico pela proximidade territorial. Quando ocorrem usos incompatíveis ou conflitantes nestes espaços contíguos, os

impactos gerados devem ter repercussão e reflexos comprometedores de extensão regional.

No entanto, denota-se que a espacialização das diretrizes de uso e ocupação do solo urbano – mapas de ordenamento urbano - aponta para questões estritamente locais, dentro de seus limites territoriais administrativos. Processos diferenciados e por vezes antagônicos se apresentam nas espacializações destes mapas de ordenamento urbano, quando comparados a outros mapas de municípios limítrofes. Assim como características geomorfológicas podem extrapolar tais limites e estabelecer comprometimentos de natureza ambiental nem sempre compatíveis com os usos previstos pelo mapeamento de usos do município. Aspectos legais se constituem em uma forma determinante de controle do futuro da cidade. O conteúdo do texto jurídico deve delimitar e controlar tecnicamente os usos do solo previstos para a cidade como um todo.

Anterior a este momento que preconiza a gestão democrática da cidade, movimentos culturais, sociais, econômicos, entre outros, fizeram a história dos territórios urbanos e rurais. Peculiaridades de caráter histórico determinaram evoluções diferenciadas nos processos locais e repercutiram nos espaços regionais. A ocupação territorial, o desenvolvimento econômico, a organização social e as características locais distintas estabeleceram uma diferenciação entre grupos de municípios e são distintas entre si.

O trabalho desenvolvido tem como tema o zoneamento do uso do solo, a expansão urbana e os reflexos no espaço regional quanto aos impactos urbanos e ambientais a serem gerados pela ausência de planejamento integrado no desenvolvimento dos planos diretores municipais. Soma-se a isso a pré-existência consolidada nos zoneamentos mapeados sem considerar as probabilidades para a modificação de cenários atuais bem como a dificuldade em vislumbrar as probabilidades de cenários futuros melhores para a região em estudo localizada no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

A região do Litoral Norte é compreendida por 20 municípios e tem sido objeto de várias reflexões quanto à forma de consolidar a gestão regional entre

as diversas peculiaridades físico-territoriais e ambientais que ali ocorrem. Escolhemos três municípios limítrofes – Osório, Tramandaí e Imbé - a serem estudados a partir do compartilhamento de suas bordas administrativas – legalmente definidas - e físicas – dadas pela geomorfologia existente. Considerou-se a proximidade territorial e os seus planos diretores aprovados a partir da lei 10257/2011 – Estatuto da Cidade

A pesquisa tem como objetivo principal a análise dos zoneamentos do uso do solo propostos pelos planos diretores municipais a partir de 2001 e dos seus reflexos no espaço territorial regional. Como objetivos específicos temos a caracterização e seleção das dimensões políticas, territoriais, sócio-econômicas ambientais e normativas disponíveis para a região do Litoral Norte, em especial dos municípios analisados.

1.1 ESTRUTURA

O capítulo introdutório apresenta a pesquisa de modo geral, objetivos as hipóteses e a metodologia que compõem esta pesquisa, além da sua estruturação que ocorre em 6 capítulos.

O capítulo 2 apresenta o marco conceitual do desenvolvimento de teses e conceitos referentes ao planejamento, zoneamento, desenvolvimento urbano, planos regionais e locais e acontecimentos posteriores ao estatuto da cidade através dos autores pesquisados, bem como dos conteúdos que nortearam esta pesquisa.

O capítulo 3 apresenta um breve panorama da evolução urbana do Litoral Norte do sul do Brasil com os antecedentes em escala nacional, estadual e regional. Vários autores vêm desenvolvendo estes estudos com abordagem histórica, cultural e política de modo que possibilitou o aproveitamento de uma interessante gama de informações. Iniciamos pelo povoamento inicial do país, os caminhos percorridos até chegar ao Rio Grande do Sul e finalmente os fluxos migratórios que se estenderam ao sul e propiciaram a diversidade do litoral norte do estado.

A abordagem dada para aspectos socioeconômicos e territoriais possibilitou vislumbrar as diferentes dimensões na compreensão do objeto em estudo. Ambos discorrem sobre características do desenvolvimento ocorrido na escala do tempo e que caracterizou o Litoral Norte em diferentes aspectos. A dimensão socioeconômica e a dimensão territorial fornecem elementos que subsidiam as opções de análise em ambos os aspectos.

O capítulo 4 apresenta uma breve leitura crítica do Estatuto da Cidade, os seus instrumentos e suas ferramentas para que a cidade como um todo protagonize as mudanças esperadas ou desejadas. Os planos diretores e os diferentes papéis que os zoneamentos podem ter ou exercer uma gestão territorial das cidades. A inserção de estratégias de planejamento nos zoneamentos municipais para a boa gestão dos espaços locais e regionais.

O capítulo 5 apresenta o zoneamento do solo como fator de impacto regional onde alternativas metodológicas pesquisadas estão referenciadas nas possibilidades de análise e avaliação territorial. Metodologias revisitadas e adaptadas em busca de viabilizar a conclusão desta pesquisa de forma otimizada, ou seja, que possibilite desenvolver as análises e que seja possível estabelecer encaminhamentos para as hipóteses sugeridas inicialmente. .

O capítulo 6 é a metodologia aplicada, as análises desenvolvidas e os procedimentos investigatórios, a coleta de dados, a seleção dos estudos de caso na busca de comprovação das hipóteses levantadas.

O capítulo 7 apresenta as conclusões e indicativos dados pelos estudos dos cenários desenvolvidos neste estudo.

2. PLANEJAMENTO REGIONAL E ZONEAMENTO DO USO DO SOLO

Na história recente do planejamento urbano brasileiro, conforme referem Ultramari e Rezende (2008), observam-se diferentes tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço de nossas cidades. Alternam-se conceitos, mecanismos, legislações e prioridades. A mudança de enfoques sobre o mesmo problema, sobretudo aquele que tanto preocupou a questão urbana nas décadas recentes é emblemático, indicando até mesmo uma mudança referencial no modo de ver a cidade.

A cidade moderna tem muito a oferecer não obstante a ausência de conhecimento sobre o mínimo que deve o oferecer aos seus habitantes, entre eles a valorização dos aspectos naturais a serem agregados ao conceito de habitabilidade, além da efetividade da participação comunitária nos destinos de seu território.

Outro enfoque que se observa, segundo Ultramari e Rezende (2008), é a valorização de aspectos positivos que uma cidade venha a ter, indicando propostas estratégicas de utilização das potencialidades, para se distinguir num cenário globalmente competitivo. Assim, idéias se alternam e novos instrumentos são buscados para implementá-las.

De acordo com os autores, no meio dessa alternância de idéias, as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm-se alternado e sobrepostas na prioridade enfrentada pelos municípios. Isso exige, pois, um avanço nas técnicas de planejamento até aqui desenvolvidas pelos governos locais. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e, adicionalmente, garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local contemporânea. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade dos seus gestores, que se devem atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão. Nesse contexto de mudanças de idéias, de prioridades e de crescentes exigências, os poderes locais têm-se lançado em iniciativas diversas de planejamento, ora decididos a

implementar aquilo que foi acordado, ora tão-somente refratários a exigências legais.

Segundo afirmação de Mota,

para cumprir a sua função, para garantir a qualidade de vida de seus habitantes, as cidades precisam tomar consciência de si mesmas, observar-se como seres vivos e tratar de coordenar esforços para alcançar objetivos comuns a todos os seus habitantes e agentes sociais. (1981, p. 15).

Nesse contexto, é salutar a elaboração de ações que levem ao desenvolvimento urbano pensando a cidade numa visão abrangente, onde todos os aspectos de sua dinâmica sejam planejados sem passar por cima dos aspectos ambientais e sociais. Com a globalização, a função da cidade fica alterada. Não é um fato novo, uma vez que no meio urbano sempre houve desigualdade na distribuição de oportunidades entre seus municípios. No entanto, com este processo, tudo ganha mobilidade e fluidez, de modo que o capital se reproduz tão facilmente na mesma proporção em que as desigualdades e processos excludentes se aceleram nas cidades polarizadoras e na hipertrofia e informalidade em demasia do setor terciário

2.1. EVOLUÇÃO DO MARCO CONCEITUAL

No atual mundo globalizado, as áreas que apresentam melhores condições de atração locacional são as que possuem atributos vantajosos de infra-estrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida. As áreas excluídas da dinâmica de mercado tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e a apresentar menores níveis de renda e bem-estar. A configuração territorial resultante desse mosaico de situações díspares quanto à inserção produtiva reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões, tanto no Brasil, como em outros países. Não por outra razão, políticas de desenvolvimento regional ressurgiram em todo lugar, para mitigarem os efeitos negativos da globalização (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2011).

Esta pesquisa procura responder questões de caráter regional a partir da idéia de desenvolvimento ancorado em um planejamento abrangente sem perder o foco local. Os conceitos de desenvolvimento e planejamento regional abarcam valores necessários à compreensão de demais atributos de gestão territorial. A ordenação do território muitas vezes extrapola os limites municipais, a exemplo das exigências de proteção do meio ambiente, que irão requerer uma atuação coordenada em âmbito metropolitano. Observados os princípios da descentralização político administrativa, o município e o Estado devem atuar de forma coerente, guiados por diretrizes previamente discutidas e compatibilizadas. Para que essa ordenação do território se efetive em qualquer nível, deve ser considerada, entre os requisitos básicos para seu êxito, a plena aceitação das diretrizes em escala regional, que integrarão o plano metropolitano, no caso de região metropolitana.

Os conceitos de zona e espaço, segundo a OCDE¹, devem ser distintos de região e afirma que: “na sua forma mais usual a região é a maior parte das vezes ao resultado de uma demarcação político-administrativa e mostra um grau de homogeneidade sócio-histórica” (1978).

Para Prieto, quanto à versatilidade do conceito de espaço, podendo ter várias acepções, define espaço sócioeconômico como “ compreensão do território como uma articulação das relações sociais num espaço concreto, podendo abordar-se sob ópticas distintas, em função da análise concreta das relações sociais entre si” (1994, p. 21-22).

Para Simões Lopes (1995, p. 29) o espaço pode definir-se a partir de um conjunto de dados econômicos localizados, podendo as localizações ser dispersas, porque o que dá unidade ao espaço são as suas características e a natureza da interdependência. Para o autor o efeito de contiguidade aparece a dominar objetivamente a noção de região e a distingui-la do conceito de

¹ OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. <http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>

espaço; apenas permanecerão, tanto em relação a uma como a outro, os problemas da escala.

A relativização aqui é oportuna visto que o espaço estudado localiza-se em uma aglomeração urbana, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Rio Grande do Sul- AULINORTE. Embora não atendessem aos critérios legais à época para sua criação, fundamenta Vargas que

O Litoral Norte é considerado uma aglomeração urbana especial porque a densidade populacional apresenta comportamento sazonal. Esta sazonalidade da ocupação se manifesta sobre uma grande conurbação que, durante três meses por ano – dezembro a março - comporta cerca de 1.000.000 de habitantes, e nos demais meses se reduz a cerca de 250.000 habitantes, ou seja, os meses de verão abrigam uma população sazonal aproximadamente 4 vezes maior do que os demais meses do ano. (2008, p.12).

O desenvolvimento regional deve ser entendido como uma especificação do conceito de desenvolvimento, fazendo, por um lado, realçar o resultado das políticas de desenvolvimento global e, por outro, informar ao planejamento da necessidade em considerar nos seus objetivos uma forma mais adequada para um racional equilíbrio na utilização e dinamização de um território. Tem como objetivos o combate às assimetrias regionais; ao aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenos das regiões; promoção do ordenamento do território e a garantia da participação dos cidadãos na resolução dos problemas regionais (RUMOS, 2005).

Para Souza,

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. (2002, p. 46).

O planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os

menores custos e no menor prazo possíveis. Ou, como afirma Matus, planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” (1989), em um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

O plano estratégico resulta do planejamento e suas evoluções ou resultados no tempo. Para Borja, “plano estratégico é a definição de um projeto de cidade que unifique diagnósticos, concretize atrações públicas e privadas e estabeleça um quadro coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos” (1996, p. 98).

Propositivamente, Sanchez diz que

Os planos estratégicos propõem atuações integradas a longo prazo, dirigidas à execução de grandes projetos que combinam objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano, com um sistema de tomada de decisões que comporta riscos, com a identificação de cursos de ação específica, formulação de indicadores de seguimento e envolvimento de agentes sociais e econômicos ao longo do processo. (1999, p. 115).

Segundo Buarque (1999), desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Nesse sentido, enfatiza-se a essencialidade do zoneamento, quando se trata de pensar o desenvolvimento e o seu dinamismo. Relata Mancuso (1980) que foi no período entre 1918 a 1930, na Alemanha, que o zoneamento assumiu por completo seu significado técnico-projetual, ou seja, de método

novo para o projeto da cidade. Moldou-se, assim, no principal instrumento para a organização urbana, do ponto de vista técnico/estrutural e, paralelamente, para sua conformação, do ponto de vista compositivo/formal. De acordo com Machi e Oliveira (2006), a partir de uma análise geomorfológica, implica um instrumento de relevo em que o homem se organiza, explora e transforma o espaço, tendo como consequência vários níveis de impacto.

Na lição de Silva (2002), como instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo, o zoneamento traduz-se na repartição do território municipal coma a finalidade da destinação da terra e do uso do solo. Define-se, nessa linha, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbana e rural; e, ainda, divide o território do Município em zonas de uso. Já Fiorillo e Rodrigues veem esse instrumento como “uma medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia, com dois fundamentos mestres: repartição do solo urbano municipal e a designação de seu uso” (apud BANUNAS, 2003).

O zoneamento, em uma visão mais ampla, segundo acepção de Antunes, estabelece-se a partir de uma forte intervenção estatal no domínio econômico, ao estruturar a relação “espaço-produção, alocando recursos, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas, etc.” (1999, p. 127).

Nesse passo, o zoneamento denota uma estratégia metodológica que representa uma etapa do planejamento porque ocorre uma classificação específica das zonas. Destaca-se a sua importância em todas as suas formas, para o desenvolvimento. Na forma regional, desenvolve-se para instrumentalizar as gestões de governos, em especial, em regiões que demonstram fragilidade ambiental, de conurbação urbana, de interesse turístico, entre outras. Os planos diretores municipais, por sua vez, praticamente ignoram ou desconhecem estudos nesta área. Ou então, não os utilizam para instrumentalizar, os recortes territoriais de âmbito regional.

Conforme acepção de Machi e Oliveira (2006), na forma ambiental, o zoneamento efetiva-se em um produto síntese, em que se individualizam unidades ou zonas que estabelecem graus de homogeneidade em função de

semelhanças entre os elementos que as integram. Cada unidade ou zona mostra implicitamente o grau ou tipo de suscetibilidade que lhe é inerente, podendo apontar fragilidades e aptidões do espaço. Nesse sentido, contribui para avaliações passadas ou futuras das ações antrópicas.

O zoneamento ambiental ou ecológico, segundo afirmam Silva e Aguiar Filho (2004), configura-se na divisão do território em frações ou parcelas nas quais são autorizados determinados usos; ou, também quando é interditado, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades. Além da proteção ambiental, como fator para a idéia de desenvolvimento constitucionalmente estabelecida, a preservação de recursos ambientais manifesta-se como forma de manutenção de atividades econômicas, como a utilização de praias, reservas ambientais, para o turismo.

Para Carneiro (2003), entende-se, o zoneamento ambiental como um mecanismo por meio do qual o Poder Público institui zonas de atuação especial, com o intuito de preservar, recuperar e melhorar da qualidade do meio ambiente. Logo, molda-se como um instrumento fundamental de planejamento das ações estatais em matéria de proteção e controle do uso dos recursos ambientais.

Silva e Aguiar Filho (2004) acrescentam que o zoneamento ambiental não deixa de ser uma forma de controlar os usos e a ocupação de territórios de reconhecida fragilidade ambiental, ou que sejam áreas estratégicas para a saúde da população, bem-estar, qualidade de vida, preservação da qualidade de recursos ambientais, que envolve água potável, solo, ar, fauna e flora, na busca do desenvolvimento socioeconômico das cidades.

O zoneamento urbano, por sua vez, conforme expõe Silva, é

Um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas. Não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses

particulares nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações. (1995, p. 216).

Acrescenta o autor que o zoneamento também precisa ser amplo, para poder envolver toda a comunidade. Na linha do planejamento urbano, o zoneamento traz no seu bojo normas legais, que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, conformando-os ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento, atualmente, origina-se da faculdade que tem o poder público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, sendo, assim, também, na propriedade e no direito de construir, limitando-os ao interesse público, de acordo com sua função social.

O zoneamento urbano, dessa maneira, envolve limitações urbanísticas, as quais, segundo classifica Meirelles (1990), são tipos de limites administrativos. Por sua natureza pública, essas limitações destinam-se a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, com o fim de o melhora as condições de vida coletiva, em vista do aspecto físico-social. Para tal, o urbanismo reveste-se de normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, determinando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão fazer parte do agregado humano. Nesse sentido, os interesses principais da comunidade

Justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente as imposições sobre área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções; em nome do interesse público, a Administração exige alinhamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção; fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem-estar da comunidade. (MEIRELLES, 1990, p. 95).

3. A EVOLUÇÃO URBANA DO RIO GRANDE DO SUL E DO LITORAL NORTE

O processo que envolve a evolução urbana precisa ser entendido não apenas a partir de posicionamentos geográficos como também sob uma visão das transformações de comportamento das populações.

Na percepção de Strohaecker (2007), a urbanização caracteriza-se por um processo físico-espacial, que diz respeito tanto ao crescimento físico dos artefatos geográficos e suas múltiplas figurações, bem como a uma visão sociocultural, que concerne às mudanças sociais e de comportamento que ocorrem nas cidades e nas populações.

De acordo com Sposito, o processo de urbanização não deve focar apenas o tempo presente. É importante, nesse sentido, que se utilize de uma perspectiva temporal para entender as transformações e quebras de paradigmas que ocorreram em diversos períodos históricos. Refere, nesse ponto, ser “inócua o investimento em estudos localizados de uma cidade que não aborem o processo de urbanização de um país, de um estado ou de uma região” (*apud* STROHAECKER (2007, p. 43).

No Brasil, o quadro da urbanização, que se constitui pelas cidades, que são as sedes dos municípios e vilas, pelos distritos, demonstra um quadro crescente. Dados recentes sobre o Censo Demográfico de 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – dão conta que 84,4% da população brasileira vivem hoje em áreas urbanas.

O Rio Grande do Sul seguiu esse processo de urbanização, com maior atenção às áreas de maior dinamismo econômico e demográfico, como na Região Metropolitana de Porto Alegre e às Aglomerações Urbanas do Nordeste, do Sul e do Litoral Norte.

De acordo com Singer (1977), o quadro de urbanização no território gaúcho origina-se de formações socioeconômicas que foram se moldando ao longo dos tempos, caracterizada por uma diversidade cultural e por desorganizações econômicas e sociais.

Estudos revelam que tais regiões formaram-se a partir de estruturas sociais e econômicas diversas. Ao sul, têm-se os latifúndios, a sociedade de estancieiros, peões e escravos, com produção de charque, couro e lã nas grandes propriedades, que são os latifúndios; ao norte, alemães, italianos, poloneses, entre outros, constituem a imigração colonizadora que se volta para a agricultura. Dessa forma, o Rio Grande do Sul exhibe a sua história de urbanização, que se inicia, aproximadamente no século XVIII, indo até a metade do século XX (IPEA; IBGE; UNICAMP; IPARDES, 2000).

De acordo com Bernardes (1997), as maneiras de ocupação do território gaúcho “subordinaram-se, sobretudo, às possibilidades de aproveitamento imediato que a natureza das terras oferecia”, sendo que, nas terras de campo, privilegiou-se a pecuária e, nas áreas da mata, desenvolveu-se a agricultura.

Strohaecker (2007), ao levar em conta a ocupação do Litoral Norte, refere a sua formação territorial e os investimentos públicos e privados essenciais que sustentaram o processo de urbanização e a conseqüente descentralização política que ocorreu por meio do também processo emancipatório, os quais pontuaram como indicativos de urbanização nas últimas cinco décadas dessa região.

3.1 O POVOAMENTO E SUAS BASES GEOGRÁFICAS

O território brasileiro, conta com uma boa parte da população em áreas urbanas a partir da década de 70. No Rio Grande do Sul, não foi diferente. As transformações ocorridas no seu processo de urbanização ficaram concentradas, em especial, nas áreas que mostraram maior dinamismo econômico e demográfico.

A região do Litoral Norte teve seu espaço ocupado, segundo referência de Kern (1994; 1991) e de Schmitz (1984), pioneiramente, por pescadores, que viveram por volta de seis a sete mil anos na região, como nômades, e que se instalaram nas encostas do planalto, próximos aos rios, lagoas, lagunas e mar para poderem prover o seu sustento. A arqueologia também indicou a presença de guaranis como iniciadores da ocupação litoral.

Estudos de Strohaecker (2007) apontam que, a partir do século XVIII, firma-se o povoamento da região, através do desembarque dos portugueses. De acordo com relato de Aguiar (2006), o povo lusitano que ali aportou, ganhou terras da Coroa Portuguesa, chamadas de sesmarias, tendo-se a primeira delas situada próxima a Tramandaí, originando as primeiras estâncias de apreensão e criação de gado na região.

Refere Bastos (1937) que essas sesmarias iam de Tramandaí a Itapeva, em direção ao norte. A primeira sesmaria localiza-se em Paragem das Conchas, a 20 quilômetros do rio Tramandaí. Dois anos mais tarde, instala-se outra ao norte desse local, culminando em 1766, com mais duas para formar a Estância de São Maurício, cujo proprietário era Francisco de Fonseca Quintanilha, natural da atual Florianópolis.

Barcellos et al (2004) expõem que as concessões de sesmarias e datas de terras somadas à apropriação e acumulação de propriedades, nortearam-se até, aproximadamente, meados do século XIX, nos casamentos efetivados entre os descendentes dos fazendeiros de destaque da época. Nesse sentido, avultam as famílias Marques da Rosa, Nunes da Silveira e Osório, que buscavam conciliar interesses econômicos e políticos mantidos com o Estado, por meio de cargos militares, por exemplo.

Relata Strohaecker (2007) ainda que a ocupação do Litoral Norte, na porção meridional do Brasil, ocorre no século XVIII e no decorrer do século XX, quando se tem o impulso efetivo do crescimento econômico e demográfico dessa região.

De acordo com a autora, os municípios do Litoral Norte que traduzem grau maior de urbanização bem como taxas de crescimento demográfico localizam-se, na sua maioria, perto da orla marítima. Já os demais fazem parte das áreas do setor lacustre e encosta do planalto, com populações que processam atividades econômicas do setor primário.

A Tabela 1 configura as fases de desenvolvimento da urbanização na região do Litoral Norte, trazendo as diversas funções exercidas no decorrer dos

anos, assim como a valorização diversificada dos elementos que tangem à sociedade e natureza.

Tabela 1: Fases de desenvolvimento da urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul (1732-2006)

Fases	Funções	Elementos-síntese da sociedade	Elementos-síntese da natureza
1732 -1900	Sedes de estâncias e fazendas	Fazendas	Campos, lagoas e rios
1900-1940	Balneários para fins terapêuticos	Hotéis	Mar
1940-1980	Balneários para fins de segunda residência	Chalés de madeira Casas de alvenaria	Mar e praia
1980-2006	Cidades	Condomínios verticais e horizontais	Mar, praia e lagoas.

Fonte: Strohaecker (2007).

3.2 AS OCUPAÇÕES E AS BASES ECONÔMICAS

A ocupação do território gaúcho ocorreu por diversos agentes colonizadores, cada um em épocas que se demonstraram definidoras para que as atividades econômicas firmassem suas bases e contribuíssem para a evolução do Estado.

No século XVII, aproximadamente, em 1626, com a ocupação inicial pelos jesuítas que, segundo Roche (1969), a mando da Coroa Espanhola, aportaram na região noroeste do Estado, atual região das Missões, estabelecendo ali os primeiros núcleos estáveis, reunindo os índios em reduções para a prática da agricultura e introduzindo o gado bovino e ovino para a atividade pecuarista. Dessa forma, com o surgimento dos Sete Povos das Missões, dá-se início a importante centro econômico, baseada na produção de erva-mate, extração de couro e pecuária. Vale registrar, conforme acepção de Santos (1993), que essas atividades praticadas pelos índios chamaram a atenção dos Bandeirantes, que buscavam escravos para as empresas e agricultura de São Paulo. Com isso, acabaram por dizimar essa sociedade que tinha se formado no território gaúcho.

Em seguimento, cem anos mais tarde, a chegada dos portugueses concorre para que a dinamização da economia do Rio Grande do Sul, com o

aporte de sesmarias nas regiões fronteiriças com Argentina e Uruguai. Conforme estudo de Torronteguy (1994), a Metade Sul foi a primeira a ser ocupada a partir do século XVII por imigrantes ibéricos associados a aventureiros paulistas, os quais se estruturam em uma organização fundiária de grandes propriedades de pecuária extensiva.

Expõe Aguiar (2006) que, aos poucos, crescem o número de cidades e fortes em direção ao Prata, sendo contemplados com estrutura militar e vias de comunicações, como portos e abertura de caminhos por terra. Dispondo guarnições em determinados lugares e pontos de ocupação, o povo lusitano toma posse do vasto espaço que dispunha o sul, fazendo-o pelo litoral. Dinamiza-se a estratégia de avanços das ocupações portuguesas por meio de armas, homens e técnicas de então, objetivando novos lugares e fronteiras, na procura de riquezas e imposição de novo espaço social.

Instalam-se políticas do governo central, voltadas para a ocupação econômica das terras do Rio Grande. Os lagunenses, que iniciavam pela abertura do caminho entre Laguna e Sacramento, eram contemplados com Sesmarias, próximo ao litoral, que eram terras da Coroa Portuguesa. Doadas e estando próxima a Tramandaí, a primeira sesmaria surgiu, em 1726, sendo a primeira estância de apreensão e criação de gado. Segundo autor,

Essas terras eram valorizadas à época, pois, além da sua posição geográfica, as grandes extensões de campos permitiam que se instalasse uma atividade econômica valorizada - a economia do Brasil colonial necessitava de couros e carne. O gado que já fora introduzido por portugueses e espanhóis durante o século anterior, também fora expulso da região das Missões por ocasião da Guerra Guaranítica (1754-1756), e se reproduzia facilmente nesses campos. Essa vasta região também ficou conhecida como a *Vacaria del Mar*. (AGUIAR, 2006, p. 34).

Tanto Brum (1987) como Pesavento (1992) afirmam que a doação de sesmarias e a expansão da pecuária contribuíram significativamente para a formação da estrutura fundiária gaúcha, sendo essa a única forma de viabilizar a ocupação e defesa do território, considerando a extensão de terras e escassez de elementos povoadores.

De acordo com Brum (1987), ainda no século XVIII, almejando ocupar o território, a Coroa Portuguesa manda centenas de famílias açorianas à região sul do Estado. Após, aproximadamente, dez anos de abandono e penúria, aqueles que conseguiram sobreviver, recebem propriedades rurais, para se dedicar à agricultura do trigo e abastecer a Colônia.

A região de Viamão, assim, conforme estudos de Aguiar (2006) situou-se como ponto inicial de referência no que se refere à povoação do sul. Foi nessa região que se condensou a atividade que concerne à apreensão de gado, extração de couro e, após, o comércio de trigo, peixe seco, carne salgada e queijos. Relata também o autor que a Capela Grande de Viamão, fundada em 1741, teve sua importância, quando centralizou o local da atividade econômica do sul, tendo em Laguna a sua ligação com o centro do Brasil colonial.

Relata o autor que

entre Viamão e Laguna, criam-se povoados, que logo ascendem à condição de freguesia, tais como Nossa Senhora da Conceição do Arroio e Santo Antônio da Guarda Velha ou Santo Antônio da Patrulha, que, como o próprio nome sugere, se deu em função da guarda ali instalada para a coleta de impostos dos produtos que tinham como destino o norte ou o centro colonial brasileiro. (AGUIAR, 2006, p. 35).

Por terra, as tropas de gado e produtos no lombo de mulas passavam pelo atual Litoral Norte gaúcho. Essa forma de transporte concorreu para que se movessem guardas com o intuito de arrecadar impostos à Coroa, bem como para garantir a segurança nas travessias dos rios Tramandaí e Mampituba. Avultam, então, núcleos economicamente ativos, em razão do crescimento do comércio nessa região. A partir de Laguna, as mercadorias ou as tropas, por via terrestre, seguiam até as Vilas de Desterro, de Paranaguá e de Curitiba, chegando diretamente ao centro da colônia, ou ao Rio de Janeiro e a outras cidades próximas ao litoral fluminense, sendo que, por via marítima, aportavam na Europa.

Relatos de Aguiar (2006) dão conta de que a região de Laguna teve seu seguimento econômico impulsionado pelas atividades agrícolas de imigrantes

açorianos que, respaldados pela promessa do governo de receber terras, instrumentos agrícolas, sementes e animais, criavam um conjunto de proteção contra invasões.

A cidade de Rio Grande, então capital do Estado, é invadida pelos espanhóis em 1763, que ali permaneceram até 1776. Nesse período, a capital passa a ser Viamão e, após Porto Alegre, em razão de sua melhor posição geográfica na rede de rios e lagoas usados para ocupação.

Conforme relato de Aguiar (2006), ao se finalizar o século XVIII, a faixa da costa atlântica, que fazia a ligação entre as cidades de Laguna, Viamão e Rio Grande deixava de ter o seu valor estratégico. De posse dos portugueses, começava a apresentar movimento decrescente na economia, no que diz respeito ao transporte de gado vacum e muar em tropas e de outros produtos agrícolas. Esclarece Silva (1979) que, aproximadamente, até 1780, a economia baseada no gado almejava apenas à exportação de animais em pé e a venda de couros.

Ilustra ainda Silva (1979) que esse declínio na economia estende-se à Laguna. Anos antes já se havia surgido outro caminho, próximo da cidade de Araranguá, por onde, através do Planalto, chegava-se a Lages, Ponta Grossa, Sorocaba e Minas Gerais. Esse era o destino final do gado sulino tropeado e do charque. Mudou-se o caminho para o centro da colônia, e o transporte através das tropas, que, antes, se fazia pelo litoral, passou a ser pelo planalto meridional do Brasil.

De acordo com Aguiar (2006), esse transporte via litoral dá lugar para a navegação interna pelo rio Jacuí, lago Guaíba e laguna dos Patos, unindo as cidades de Rio Pardo, Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, deixando fora outras cidades da economia da região. Isso permitiu, segundo Prado Júnior, que Pelotas se consagrasse como a mais desenvolvida cidade do Rio Grande do Sul, pela maior parte dos anos oitocentos, marcando sobremaneira o estabelecimento efetivo da atividade pecuária e da charqueada, como a “incorporação do Rio Grande do Sul” à economia brasileira. (1970, p. 100). O Litoral Norte que se baseava em uma atividade econômica que priorizava a

criação de gado, volta-se para as atividades agrícolas de imigrantes açorianos, a partir da promessa do governo de receber terras, instrumentos agrícolas, sementes e animais.

Em 1779, instala-se na margem do canal de São Gonçalo, um português oriundo do nordeste, criador de gado e dono de charqueada. Na busca de novas áreas para instalar-se, encontra abundância de gado na região bem como a grande disponibilidade de pasto. Estabeleceu aí uma charqueada, dando início à produção comercial do charque no Estado.

3.3. A DIMENSÃO ECONÔMICA E SOCIAL

A situação econômica e social, seja qual for a época, contextualiza-se pelos momentos históricos vividos e percebidos pelas populações e suas intervenções no meio do qual fazem parte e no qual se organizam.

Segundo destacam Santos e Silveira (2001), a partir dos séculos XVIII e XIX, o Brasil busca organizar o seu espaço produtivo. As áreas que mais se desenvolviam foram as pioneiras a experimentar novidades técnicas, sendo que algumas regiões já tinham como certa o destino de tais novidades.

Conforme revela Aguiar (2006), as inovações que se apresentam são definidoras para a organização do espaço, assim como do processo de desenvolvimento regional. Nesse contexto, Santos percebe a modernização a partir da

generalização de uma inovação vinda de um período anterior, ou de uma fase imediatamente precedente. Considerando que cada período é caracterizado pela existência de um conjunto coerente de elementos de ordem econômica, social, política e moral, que constituem um verdadeiro sistema, sugere o autor, devemos realizar uma divisão do tempo em períodos para reconhecer a existência da sucessão de modernizações que será a própria história das modernizações. (1979, apud ELIAS, 2006, p. 4).

Aguiar refere que a história das modernizações traz em seu bojo a história econômica da região. A região se transforma a partir do momento em

que começa a se modernizar, sendo notório que modificações econômicas e sociais ocorrem a partir de um contexto. Nesse aspecto, Schumpeter afirma ter como “explicar a mudança econômica somente pelas condições econômicas prévias. Pois o estado econômico de um povo não emerge simplesmente das condições econômicas precedentes, mas unicamente da situação total precedente” (1997, p. 70).

Consideram-se que, em 1810, no Rio Grande do Sul, a indústria do charque tem a sua culminância em razão de instabilidades oriundas das guerras no Vice-Reino do Prata, então, República do Prata, que se destacava com a indústria saladeril. Os pequenos núcleos açorianos que haviam se formado no litoral caminham em direção ao sul pastoril, sendo atraídos pelas facilidades e lucro da criação extensiva. Segundo expõe Silva, essa migração se deveu a muitas situações, tais como:

As dificuldades encontradas pelos colonos açorianos na agricultura, as facilidades proporcionadas pela criação, o rápido enriquecimento dos charqueadores, arrastam os filhos dos colonos para as campinas do sul. Regrediram os pequenos núcleos agrícolas, penetrando a população cada vez mais para o interior. Desenvolveu-se, assim, mais ainda a população pastora. (1979, p. 61).

Relata ainda o autor que o litoral do território gaúcho, devido à sua vasta porção setentrional demonstrava o seu valor social, político e econômico. Sob uma visão econômica, avulta o charque, bem como as batalhas, tais como, Guerra da Cisplatina (1825-1828), Revolução Farroupilha (1835-1845), Guerra do Paraguai (1865-1870), por disputas de território no decorrer do século XIX em terras meridionais. Tem-se, assim, a região da Campanha, que se constituía por vasta área de campos do Rio Grande do Sul, fazendo, atualmente, divisa com a Argentina e o Uruguai. Soma-se a isso o extenso litoral com um fraco processo de transformação, com poucas mudanças na organização fundiária e na criação da lavoura de trigo, contribuindo para que a região sofresse uma grande depressão econômica que iria se reverter no século posterior.

O Litoral Norte, segundo expõe Aguiar (2006), passava a ser percebido como a região mais atrasada se comparada às demais do Estado. A pecuária se destacava como atividade predominante, já a lavoura de arroz, mesmo sendo essencial, pouco acrescentava à organização social e fundiária da região. Essa porção do Estado não contemplava indústrias, e os pequenos núcleos que ali se dispunham, demonstravam grandes dificuldades de comunicação, configurando-lhes grandes barreiras para que pudesse haver integração regional e consequente processo de desenvolvimento econômico.

A economia da região mostra-se inicialmente na agricultura, pecuária e pesca. Relatos de Osório (1990) evidenciam que as estâncias montavam suas sedes e atividades nas terras mais continentais, para melhor aproveitar os recursos hídricos e solo, uma vez que eram de boa qualidade. Condições como alta salinidade e umidade, ventos persistentes, vegetação rarefeita, solo arenoso e dunas em grande extensão não permitiam o acesso e a utilização das terras próximas à orla, a não ser a foz dos rios Mampituba e Tramandaí, com atividade pesqueira significativa.

Logo, a pecuária extensiva e a agricultura caracterizaram como prática na região, contando, segundo referência de Barcellos et al (2004), com trabalhadores cativos como o negro na criação de gado, nas lavouras de cana-de-açúcar e atafonas de farinha. Acrescenta o autor que

Conceição do Arroyo foi, ao longo do século XIX, uma das regiões da Província do Rio Grande do Sul de maior população negra. A presença da escravidão foi muito significativa, o que se explica, em parte, por ser a exploração da lavoura canavieira uma das principais atividades econômicas da região. (Barcellos et al., 2004, p. 59).

Relata Aguiar (2006) que, por volta de 1752, o litoral gaúcho mostra uma economia que se move pelas atividades agrícolas de imigrantes açorianos. Com a promessa de receber datas de terras, instrumentos agrícolas, sementes e animais, os colonos começam a produzir trigo, então, cultura de escolha do governo, para que pudessem dar conta da subsistência do, à época, Continente de São Pedro. Criam-se povoados entre Viamão e Laguna, que se aliam a Conceição do Arroio e Santo Antônio da Patrulha. A partir de então,

entre Viamão e Rio Grande, ao longo da extensa faixa de areia junto ao oceano, têm-se novos núcleos, tais como, São Luiz Gonzaga de Mostardas, Conceição do Estreito, Estância Real do Bojuru e o Povo do Norte. A produção agrícola e a extração de couramas para a exportação eram realizadas em Estância real do Bojuru, tendo-se o Povo do Norte como ponto principal em que atracavam embarcações. Expõe o autor que

A maioria da população vivia nas localidades que perfaziam o caminho litorâneo entre o “sul e norte”, bem como na capital e suas proximidades. Incluía-se nesta convenção a capital, Porto Alegre; a maior cidade, Rio Grande; o principal centro econômico, Viamão; o principal destacamento militar do norte, Santo Antônio; a freguesia do Estreito, situada no caminho de faixa arenosa próxima ao mar e a freguesia dos Anjos da Aldeia, já de população expressiva, além de Mostardas e Conceição do Arroio. À exceção de Vacaria, localizada no planalto, as demais freguesias situavam-se no vale do rio Jacuí, então principal via navegável de penetração e expansão de ocupações do Estado, as quais também foram fortemente impulsionadas pela colonização açoriana, além de igualmente desempenharem função militar. (AGUIAR, 2006, p. 5).

O mapa, a seguir, indica as cidades no Rio Grande do Sul em 1780 e sua localização, sendo, em sua maioria, situada no litoral, no caminho que levava a Rio Grande e ao longo do rio Jacuí.

Figura 1: Mapa das localidades do litoral do Continente de São Pedro – 1780

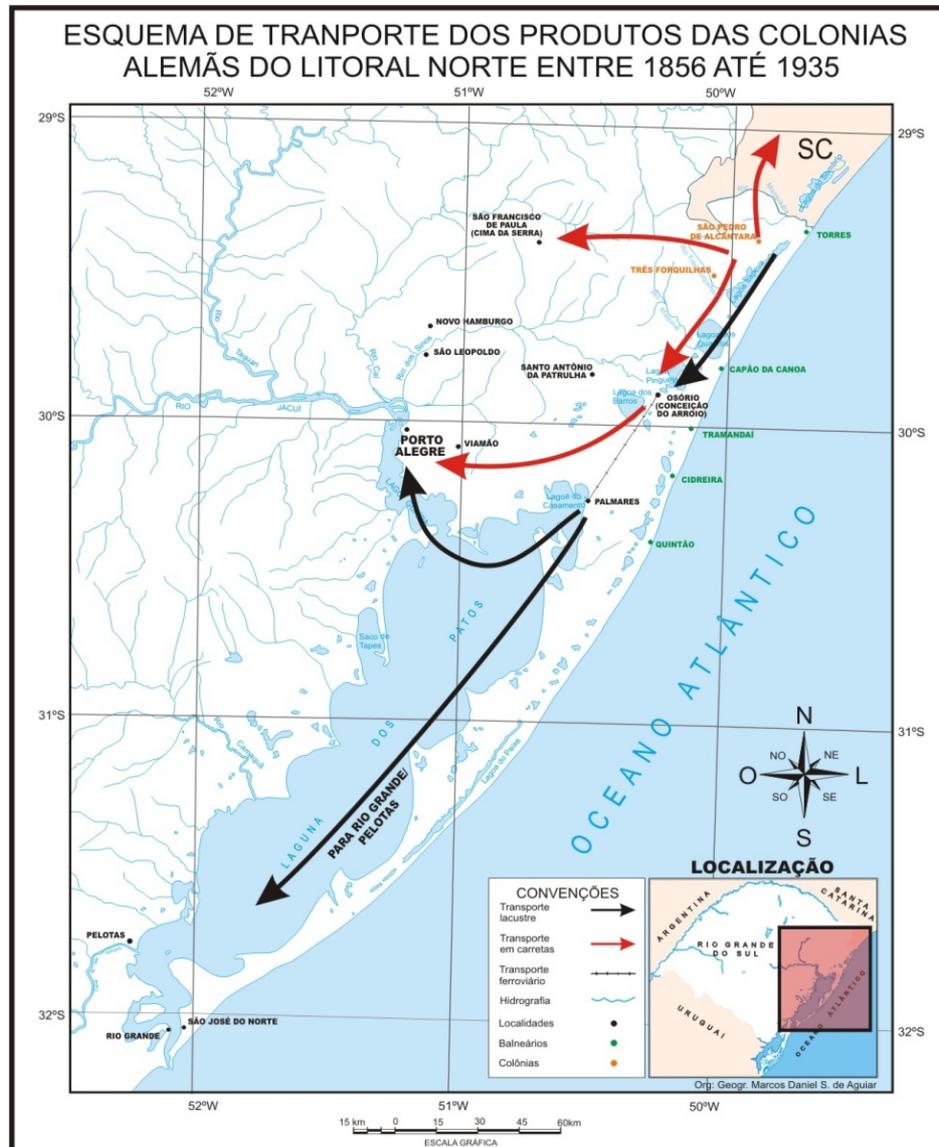


Fonte: AGUIAR (2006, p. 6).

De acordo com Nogueira e Hutter (1975), por volta de 1824, a partir de uma nova leva de imigrantes alemães ao Rio Grande do Sul, um pequeno grupo aporta nas proximidades de Torres, formando as colônias de Três Forquilhas e de São Pedro de Alcântara, inicia a produção de gêneros alimentícios, como feijão, milho, arroz, batata, hortaliças, frutas e cana-de-açúcar. Inovam, assim, em relação aos açorianos que cultivavam basicamente trigo e cevada. Ademais, os imigrantes alemães optam por produzir rapaduras, farinha, banha de porco e até tijolos, aguardente, panelas e outras peças de cerâmica. Isso levou a comercializarem com as regiões de Cima da Serra e Vacaria, em 1859. O que excedia à produção era comercializado com Santa Catarina e com os habitantes da Serra. A outra parcela da produção ia para Porto Alegre, de carretas, para serem trocadas por gêneros estrangeiros,

chegando também, por via lacustre, até a cidade de Rio Grande, conforme disposição na Figura 2.

Figura 2: Esquema de deslocamento dos produtos das colônias alemãs do Litoral Norte entre 1856 e 1935



Fonte: AGUIAR, (2006, p. 14).

Segundo revela Aguiar (2006), o atual Litoral Norte gaúcho formava-se apenas de dois municípios, qual seja, São José do Norte e Santo Antônio da Patrulha que, embora fossem bem distantes um do outro, demonstravam uma situação econômica e social bastante comum. As localidades de Bojuru, Estreito, Mostardas, Conceição do Arroio e Torres não chegam a se emancipar, embora fossem locais estratégicos de assentamentos açorianos para a base econômica da ocupação militar e territorial ao sul. As emancipações ocorrem no

outro lado da laguna dos Patos, devido ao avanço da função militar, sustentada pela Coroa aos portugueses e pela própria busca dos açorianos aos campos que prometiam mais abundância. Assim, ilustra o autor

A freguesia de Conceição do Arroio, por ser ponto de referência na rota que seguia para o norte, bem como dos que chegavam nessas terras, sobrevivia agora, como ponto de comércio entre os produtos das colônias dos alemães e dos açorianos, bem como, caminho para a capital. As Guardas, estrategicamente localizadas em Torres e Tramandaí, junto aos pontos de passagem nos rios, não tiveram crescimento esperado para uma região que foi a primeira a ser desbravada pelos portugueses no Rio Grande do Sul. A primeira tornou-se freguesia apenas em 1837 e a segunda era ponto conhecido apenas pela necessidade daquela travessia e através da fazenda das Conchas, sesmaria doada a um lagunense, militar da campanha de Sacramento. Santo Antônio da Patrulha, por sua vez, mantinha-se na mesma ordem, ou seja, com a missão de local destinado ao recolhimento de impostos aos produtos que rumavam para o norte, já que nessas alturas, eram realizados pela serra e planalto rio-grandenses, não mais pelo litoral. (AGUIAR, 2006, p. 12).

Relatam Heidrich e Nunes (2004), essa região permaneceu com sua tradição econômica agrícola, caracterizando-se pela pequena propriedade. A função militar de forma efetiva e sua ligação com as áreas mais desenvolvidas da Província praticamente deixou de existir. Os alemães que aportavam em Três Forquilhas e São Pedro de Alcântara foram levados para outros espaços, uma vez a prioridade política, econômica e territorial fazia parte já de outra região.

Dados de Soares (2000) consideram que, entre o final século XIX e início do século XX, o lazer no litoral, mais especificamente à beira mar, despontava como uma demanda social promissora. Sinalizava-se também o uso do poder de cura que poderia advir do mar. Nesse sentido, o que se percebe é o deslocamento de pessoas para o litoral, bem como bens e produtos para acolher a população e trazer-lhe bem estar. Surge, então, os balneários, nos municípios de Torres e Osório. Vale ressaltar que água

potável, praticamente, inexistia; no entanto, o banho de mar como recurso medicinal e recreativo, firmava-se a partir do ponto de vista social.

De acordo com Aguiar (2006), a produção da atividade agrícola, que encontrava dificuldades de escoamento, no início do século XX, com a construção de ferrovia entre Palmares e Osório, começou a visualizar outro esquema de transporte, situado no porto da Lagoa do Marcelino, como um atracadouro, chamado de “porto das bananas”, devido ao tipo de cultura de exportação da região. Também o conjunto “barco-trem-carreta” começou a ser utilizado pelos veranistas da época. No Mapa 3, pode-se ter uma noção dos meios de transporte, lacustre, ferroviário e terrestre que dinamizaram economia da região do litoral.

Dados da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Litoral revelam que, em 1959, empresas de engenharia da Holanda e o governo daquele país concorreram para elaboração de um estudo geral sobre o litoral do Rio Grande do Sul e seu desenvolvimento, liderado pela empresa Netherlands Land Development and Reclamation Society, ainda em 1960. Nesse sentido, “particular atenção deveria ser tomada tanto com respeito aos planos para o melhoramento da navegação entre Porto Alegre e o mar, quanto aos estudos dos problemas da agricultura e da hidrologia do Litoral” (RIO GRANDE DO SUL, 1960).

Pontua ainda a Comissão de Desenvolvimento Regional que o estudo da empresa holandesa privilegiou a ligação de Porto Alegre com o mar, baseado na distância entre a capital e o único porto marítimo do Estado, pelo lago Guaíba e Laguna dos Patos até a barra de Rio Grande que consome 300 quilômetros. O que se almejava era um caminho mais curto para que pudesse ser escoada a produção industrial da capital e das regiões coloniais dos vales e das encostas da serra, uma vez que a maioria ia para o norte.

Segundo Aguiar (2006) o que mais motivou a ocupação dos balneários do Litoral Norte foi a construção da estrada Osório/Araranguá, que fazia a ligação entre o Estado e o norte do país a partir de Santa Catarina e trecho da futura BR – 101, com a sua conclusão em 1965. Fazendo parte de um contexto regional e geopolítico mais amplo, essa rodovia impôs a inserção mais forte da produção, do trabalho e da economia do sul do país, em especial da região de Porto Alegre com o sudeste do país, mais especificamente, a área industrial de São Paulo. Contribuiu também essa estrada para o fácil acesso às praias, uma vez que cortava a região entre as encostas da Serra Geral e a zona de lagoas.

Na visão de Ruckert (2003), esse é um período do Estado Desenvolvimentista pós-1950, que começa a investir em um projeto industrializante para superar a condição de estado de economia periférica. Nessa linha, a construção da BR -101 veio para firmar a ligação regional do litoral sul do Brasil, aproximar a zona rural das áreas urbanas, contribuindo para o avanço da ocupação dos balneários do extremo norte do litoral gaúcho. Mais tarde, em 1973, o término da construção de alternativa de rodovia à

ligação de Porto Alegre com Osório, antes realizada pela rodovia estadual RS – 030 propicia, de forma pioneira, acesso muito mais rápido e seguro à região litorânea.

Vale registrar, também, no que tange ao desenvolvimento econômico, a elaboração do Plano Integrado para o Desenvolvimento do Litoral Norte do Rio Grande do Sul – Projeto LINOR. Como o maior projeto, resultado de um convênio entre Estado do Rio Grande do Sul, SUDESUL e DNOS, efetivou cerca de vinte e três volumes de estudos, diagnósticos e proposições, entre os anos de 1975 e 1983. O Plano trazia no seu bojo um planejamento embasado nas funções regionais, na estruturação do espaço regional e no uso de recursos naturais, com o intuito de conservar e preservar o meio ambiente (FEE, 1975).

De acordo com a FEE, o atraso na região do Litoral Norte atribuíam-se à falta de alternativas de emprego, e fracas trocas inter-setoriais. A produção de bens privilegiava as atividades agropecuárias, com um índice de 69% do total do Estado, que era 46%. Nesse sentido, demonstrava

grande atividade sazonal, com o turismo de verão, que, durante alguns meses, aporta considerável volume de recursos à região, dinamizando diretamente as atividades urbanas de prestação de serviços e indiretamente toda a economia do litoral, através de altos níveis de demanda por produtos de consumo. (FEE, 1975).

Segundo Aguiar (2006), em 1980, o governo cria o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Litoral – CODEL, que buscava “devolver ao Estado a incumbência de transformar os programas setoriais já concluídos [do Projeto LINOR] em projetos viáveis e exeqüíveis”. O CODEL visava à articulação com outros órgãos, com vistas à programação de desenvolvimento regional. A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, em 2000, chegou à conclusão de que os estudos tiveram grande validade técnica que, no entanto, não chegou a se transformar em projetos que modificassem a realidade da região.

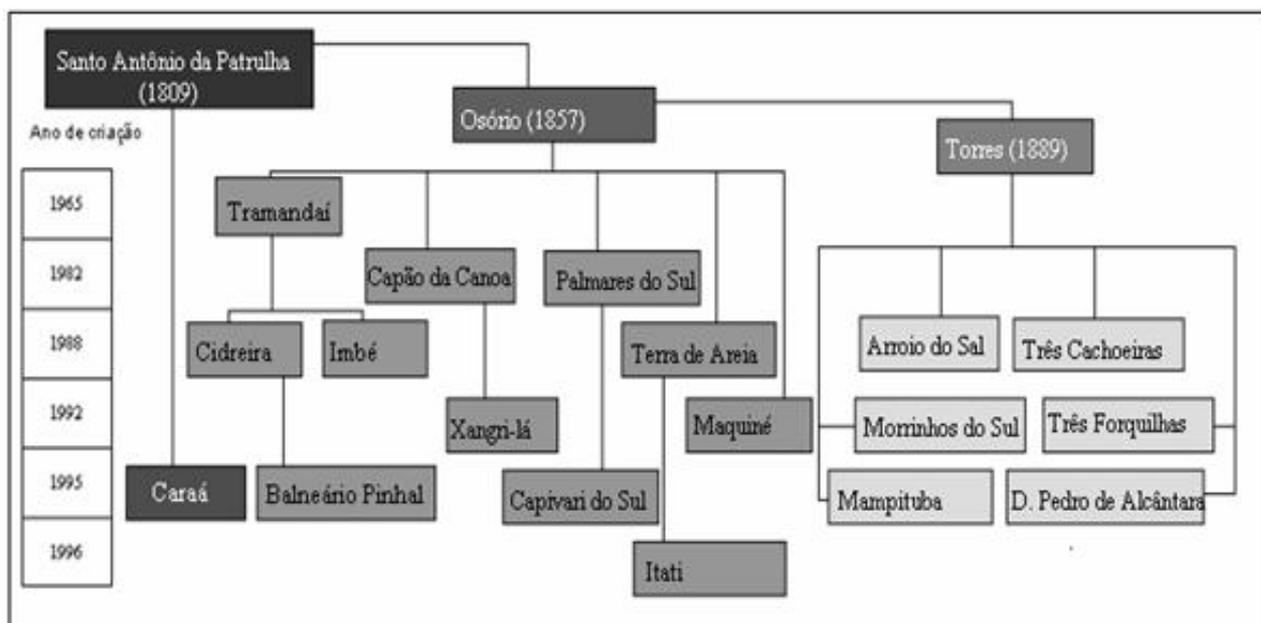
Relata Moraes (1999) que o povoamento dos municípios que fazem parte do litoral vem crescendo em razão do processo de urbanização, de

industrialização e da exploração do turismo, sendo que, no Litoral Norte, essa ocupação se deve à urbanização e ao turismo.

De acordo com Strohaecker et al. (2006), o processo de urbanização no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, no decorrer das últimas décadas, coincide com a fragmentação do território. A região que se moldava, até 1965, por três municípios, hoje, compõe-se de vinte e um. Os processos emancipatórios podem ter influenciado e motivado o crescimento demográfico e os investimentos públicos e privados, em especial, nas áreas urbanas.

Na Figura 4, observa-se esquema do processo emancipatório da região onde o município de Osório tem seu território desmembrado em outros 11 municípios. Os municípios de Tramandaí e Imbé decorrem destas emancipações.

Figura 4 Evolução dos municípios do Litoral Norte do RS – 1965-2000- processos emancipatórios



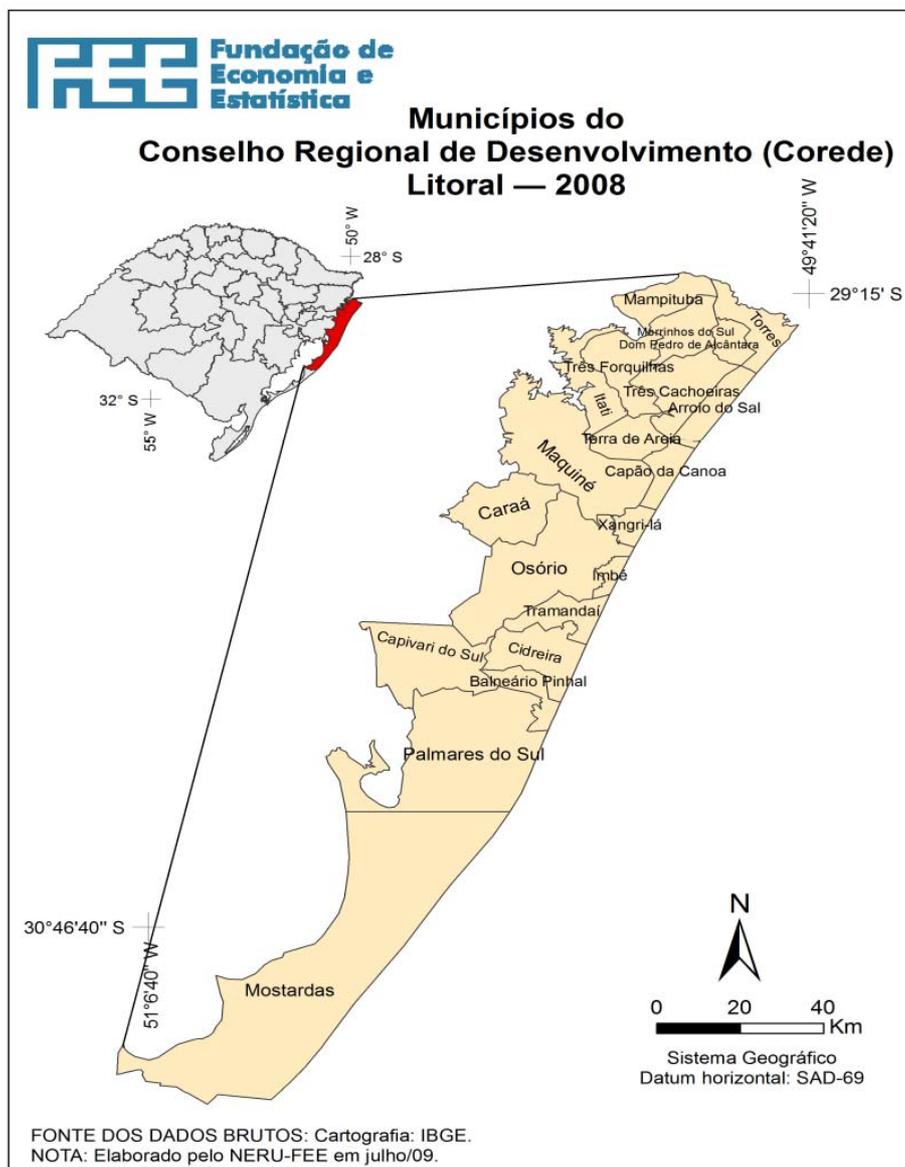
Fonte : Fujimoto et al(2006)

O Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE2 do Litoral abarca uma população de 296.176 habitantes, ocupando uma área de 7.119,80 km² (2,5%) do território do Estado do Rio Grande do Sul. Com 21 municípios, a

² Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs foram criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, sendo um fórum de discussão e decisão no que diz respeito a políticas e ações que buscam o desenvolvimento regional.. (SEPLAG, 2011).

região está localizada às margens do Oceano Atlântico tendo como município, ao norte, Mampituba, e ao sul, Mostardas. A Figura 5 apresenta os municípios que compõem o Corede Litoral.

Figura 5 – Mapa dos Municípios do Corede Litoral



Fonte: XERXENEVSKY; FOCHEZATTO, 2011.

Estudos de Fujimoto et al (2005) dividem o Litoral Norte em quatro perfis socioeconômicos, ou seja, os municípios com perfil de urbanos permanentes, os urbanos para fins de segunda residência, os urbanos agroindustriais e os rurais, conforme Figura 6. Incluem-se nos Permanentes os municípios de Osório, Tramandaí, Capão da Canoa e Torres. Esses municípios são de médio

porte, com população, na sua maioria, urbana e na faixa dos 35-40 mil habitantes, e com 30% dos domicílios ocupados por todo o ano. Os municípios com perfil de Segunda Residência são Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Cidreira, Imbé e Xangri-lá. Sendo de pequeno porte, com uma população aproximada de 10 mil habitantes, predominantemente urbana, esses municípios têm 20% dos domicílios existentes ocupados de forma permanente. Essa ocupação aumenta a partir dos meses de veraneio. Os Urbanos Agroindustriais são Capivari do Sul, Palmares do Sul e Santo Antônio da Patrulha têm populações principalmente urbanas e percentuais superiores a 80% dos domicílios ocupados por todo o ano. A economia embasa-se na orizicultura e florestamento, aliada às atividades industriais de beneficiamento desses cultivos. Por fim, fazem parte dos municípios rurais Caraá, Dom Pedro de Alcântara, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Terra de Areia, Três Cachoeiras e Três Forquilhas e que apresentam população inferior a 5 mil habitantes. Caracterizam-se esses municípios por uma estrutura fundiária baseada na pequena propriedade, voltada ao setor primário. Também o setor terciário tem atuado nesses municípios, através do ecoturismo.

Segundo dados de Xerxenevsky e Fochezatto (2011), Tabela 2, no que tange ao núcleo populacional, têm-se 10 municípios que comportam até 10.000 habitantes e 11 municípios, entre 10.001 a 50.000 habitantes, conforme dados de 2010. Os municípios de Tramandaí, Capão da Canoa, Torres e Osório figuram com posições centrais, no que se refere à polarização populacional, principalmente no setor de serviços, em razão do atendimento à região metropolitana de Porto Alegre. Nos municípios menores, que possuem até 5.000 habitantes, predomina a população rural; já nos de médio porte a maior parte da sua população centraliza-se no meio urbano.

Tabela 2 Síntese das características sócioeconômicas da região do Litoral do Rio Grande do Sul, com destaque para os municípios em estudo.

Municípios	População (2010)	PIB R\$ mil (2008)	PIB <i>per capita</i> (2008)	VAB Industrial R\$ mil (2008)	VAB agricultura R\$ mil (2008)	VAB serviços R\$ mil (2008)
Arroio do Sal	7.744	74.672	10.504	963	7.445	60.728
Balneário Pinhal	10.855	88.440	7.731	4.099	9.805	69.230
Capão da Canoa	42.047	428.527	10.733	2.119	63.190	328.486
Capivari do Sul	3.890	104.011	29.785	35.139	17.994	42.853
Caraá	7.313	38.431	5.124	8.585	4.614	24.024
Cidreira	12.654	109.952	9.466	5.952	10.719	86.708
Dom Pedro de Alcântara	2.550	18.642	6.578	4.012	1.943	11.797
Imbé	17.667	172.496	10.824	1.202	15.675	143.797
Itati	2.589	17.267	6.318	2.828	3.377	10.448
Mampituba	2.997	24.811	8.306	10.805	1.397	12.145
Maquiné	6.908	75.387	9.886	15.222	23.617	33.141
Morrinhos do Sul	3.185	27.636	8.397	8.417	1.869	16.080
Mostardas	12.130	192.112	15.576	99.379	13.451	73.007
Osório	40.941	533.867	12.970	15.529	89.465	376.973
Palmares do Sul	10.971	163.714	13.756	56.087	20.069	79.407
Terra de Areia	9.878	82.418	8.055	13.480	7.652	55.546
Torres	34.646	378.380	11.233	18.191	36.101	293.702
Tramandaí	41.655	371.452	8.666	6.160	38.652	299.690
Três Cachoeiras	10.239	80.743	7.414	9.459	9.172	56.437
Três Forquilhas	2.912	21.836	6.952	6.784	1.821	12.421
Xangri-lá	12.405	146.002	12.805	526	17.366	116.292

Fonte: FEE-DADOS – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, (2010) apud Xerxenevsky e Fochezatto (2011),

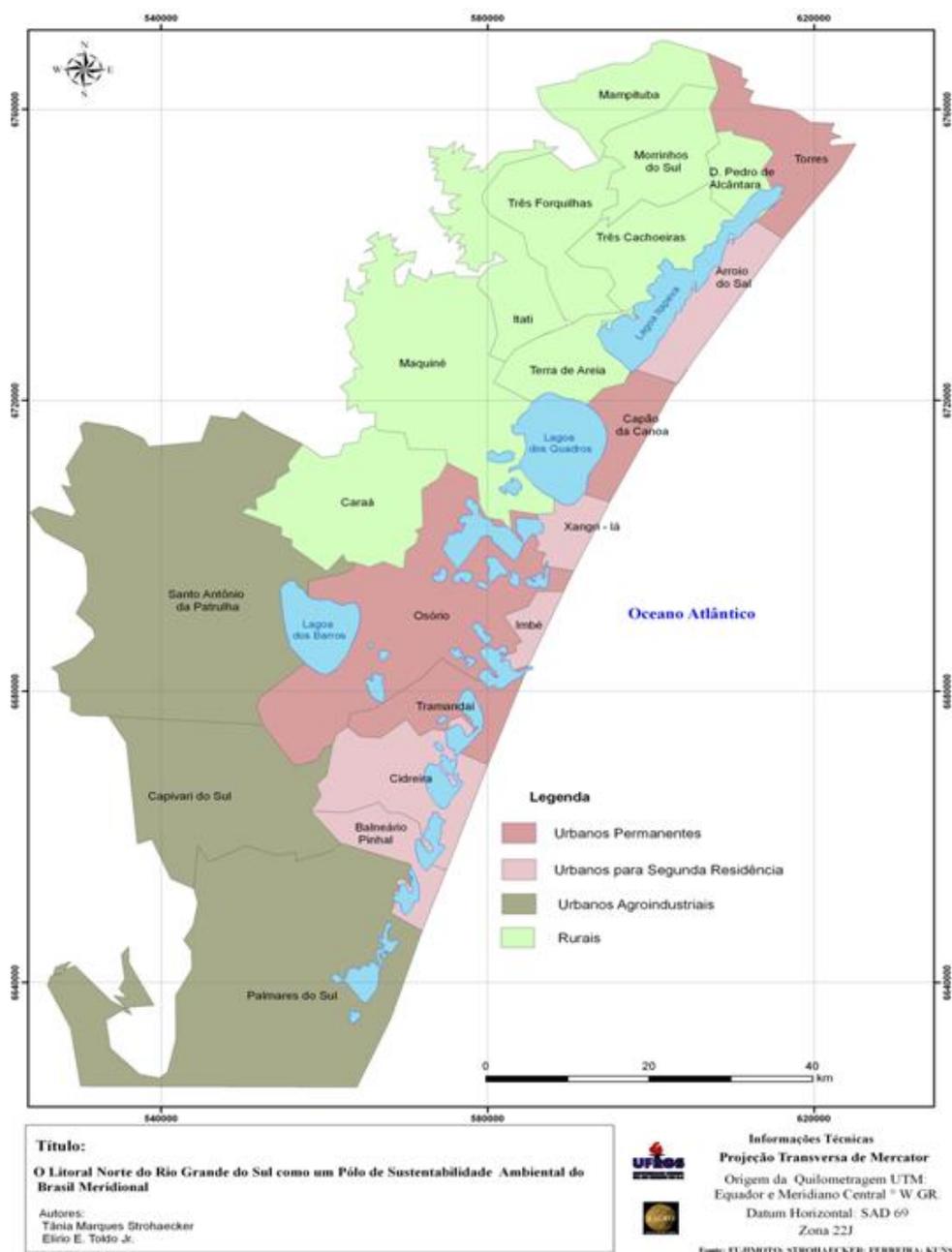
Segundo os autores, a região do Litoral vem apresentando altas taxas de crescimento populacional nos últimos anos, o que identifica movimentos positivos da atratividade como municípios para usos definitivos ou permanentes:

De 1991 a 2000 foi a região do Estado que obteve a maior taxa de crescimento populacional, com uma variação de 32,8% da população ou uma variação absoluta de 60.116 habitantes. Em termos de taxa

de crescimento geométrica, esse crescimento significou um incremento de população de 3,2% a.a, bem superior a média anual do Rio Grande do Sul, de 1,1% a.a. Na década seguinte, a região passou a incorporar mais 52.765 habitantes⁶, o que corresponde a uma elevação de 1,8 % a.a, ao passo que, o Rio Grande do Sul, no mesmo período, apresentou taxas de crescimento populacional bem inferiores, cerca de 0,4% a.a. ()

As razões, segundo os autores, para o aumento da população seriam a atratividade dos municípios balneários para fixação de populações mais velhas e a maior criação de serviços turísticos que atraem trabalhadores temporários. Contribuem significativamente para o fator emprego temporário o incremento da demanda imobiliária de condomínios residenciais. Importa destacar que entre os municípios com maior atratividade para imigração estão Tramandaí e Imbé.

Figura 6 - Classificação dos municípios por perfis socioeconômicos



Fonte: Fujimoto et al (2005), apud Strohaecker et al (2007)

Dados do Rumos 2015³ (SCP, 2006), o crescimento do PIB no período foi de 1% a.a., sendo que a média do Estado foi de 3,7% a.a. Esse resultado

³ Desenvolvido por iniciativa e supervisão da Secretaria do Planejamento e Gestão, o Rumos 2015 apresenta um plano de desenvolvimento que aponta estratégias, programas e ações que o Estado, através do poder público e da iniciativa privada, deve buscar implementar nos próximos dez anos. As conclusões e propostas do Rumos 2015 estão sintetizadas em cinco volumes. O primeiro reúne o plano estratégico para o Estado. As estratégias elaboradas para cada uma das nove regiões definidas pelo Estado estão nos volumes 2 (regiões 1, 2, 3, 4 e 5) e 3 (regiões 6, 7, 8 e 9). A avaliação e as propostas

deveu-se à redução do setor industrial na região e ao crescimento do setor terciário de menor valor agregado. No que concerne ao PIB per capita (2008), o Litoral Norte situa-se bem abaixo da média estadual, percebendo, R\$ 10.713 contra R\$ 16.689 do Rio Grande do Sul em 2008.

Estudos da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (2008) dão conta de que a estrutura produtiva da região Litoral Norte concentra-se essencialmente no setor de serviços, com uma participação de 75,4% no total do Valor Adicionado Bruto (VAB) da região, em 2008. O setor de serviços apresenta como atividade principal o turismo balneário, tendo-se Osório (17,1%), Capão da Canoa (14,9%), Tramandaí (13,6%) e Torres (13,3%), como os principais municípios que concorrem para valor adicionado do setor. Mesmo que imponha importância para a região, o setor traz uma baixa representatividade no Estado, com apenas 2% de participação na economia gaúcha.

3.3.1 Dos municípios da região em estudo

3.3.1.1 Osório

O povoamento do território teve início quando alguns casais açorianos procedentes de Laguna se estabeleceram no sopé da Serra do Mar, próximo ao litoral, em terras pertencentes a Manuel Pereira Franco. Aos poucos, o casario foi-se adensando e assim nasceu o povoado então conhecido por Vila da Serra.(IBGE)⁴.

Em 1773 foi alçado à Distrito com a denominação de Conceição do Arroio, subordinado ao município de Santo Antonio da Patrulha.

Em 16 de dezembro de 1857, o município de Osório emancipou-se de Santo Antônio da Patrulha, levando consigo uma vasta área, de Palmares do Sul a Torres. O colonizador e o imigrante alemão ou italiano foram se instalando pelas redondezas da então vila .

para o sistema logístico do Rio Grande do Sul estão, respectivamente, nos volumes 4 e 5. <http://www.seplaq.rs.gov.br/>

⁴ http://www.ibge.gov.br/cidadesat/historicos_cidades/historico_conteudo.php?codmun=431350

Historicamente, no período de 1921 a 1960, a exploração das vias navegáveis de Osório a Torres, transformando-se em um meio de comunicação e transporte de Osório - Torres, ao norte e Osório-Palmare do Sul ao sul. Foi um período de significativa importância comercial para a cidade e região. Tudo muda com a implantação da rodovia Osório-Torres na década de 50, quando a navegação lacustre é desativada.

Osório se destaca pelos bens ambientais disponíveis e com poucas alterações antrópicas na maior parte de seu território, como uma rede de 29 lagoas, várias delas interligadas. Possui uma área total de 664 km², com uma população de 40.906 habitantes, 92,7% em área urbana e 7,3% em área rural (IBGE, 2010)

3.3.1.2 Tramandaí

O povoamento de Tramandaí, conforme relato de Soares e Puper (1985), tem origem em famílias portuguesas, vindas de Porto Alegre, Torres, Osório, Viamão, Santo Antônio da Patrulha, incluindo Araranguá, Laguna e Garopaba, de Santa Catarina. A partir de então, aportam famílias alemãs, de 1847 a 1949, oriundas de São Leopoldo, Sapiranga, Taquara, Três Coroas, Igrejinha, entre outros, instalando-se com atividades de hotelaria e comércio de material de construção.

Soares (2000) revela que, ao findar do século XIX, o município de Tramandaí eleva-se a balneário, tendo grande procura por parte dos turistas. Consagra-se a era da hidroterapia, pois as famílias vão em busca do banho de mar como tratamento de saúde. A carreta com várias juntas de bois é o meio de transporte utilizado. Perfazendo uma viagem em torno de dez dias de Porto Alegre a Tramandaí.

A pesca e o veraneio, conforme Soares (2000), no momento, era a base da economia. Em torno de 1887, as viagens para Tramandaí começam a ficar regulares, com a criação da empresa de diligências especiais de Pedro Martins. Os turistas eram transportados de Porto Alegre, sendo levados para o banho de mar de carreta. Oitenta casas já existiam no município em 1906, sendo que dois anos mais tarde, constrói-se a primeira capela, denominada de

Nossa Senhora dos Navegantes. Soma-se a isso, a construção de hotéis, tendo alguns em funcionamento até a década de 1990, embora não na sua construção original.

Dados de Soares e Puper (1985) revelam que, em 1965, uma votação favorável torna emancipado o então distrito de Osório, denominado Tramandaí, pelo voto secreto e direito de seus moradores. Assim, através da Lei n. 5.037, de 24 de setembro de 1965, instala-se esse município. No entanto, mandato impetrado pela Prefeitura Municipal de Osório retarda a sua legalidade para dois anos depois.

O município de Tramandaí emancipou-se do município de Osório, em 1962. Abarcando uma área de 143,70 km², teve sua subdivisão realizada pelo IBGE em 79 setores censitários.

O município desponta como um centro urbano e destacado polo de centralidade regional. Com uma população (IBGE 2010) de 41.485 habitantes, 97,6% vivendo em zona urbana e 2,4% em área rural. Pontuou no período de 1991 a 2000 com um crescimento urbano de 5,61% (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2011).

3.3.1.3 Imbé

Costa (2007), baseado na Comissão Emancipacionista, revela que a origem do núcleo populacional de Imbé advém da povoação da margem do Rio Tramandaí por pescadores e, por volta do século XVIII, pelas famílias de Vitoriano, Alberto José Nunes, Reduzino Costa, Manoel Ferreira da Silva, Alberto Firmino, João Norato, Honorato Barbosa, Sipiano, Olibio Gonçalves, Afonso Marinheiro e pela família Mello.

Naquele período, afirma Costa (2007), a situação e o curso do rio demonstravam outra forma, o que não ocorre hoje. Em 1871, o casal Antônio Quaresma Gomes e Maria Bernarda Lemos habitavam as terras que atualmente caracteriza o município de Imbé. Em 1939, após passar por uma ponte de madeira que ligava Tramandaí a Imbé, Cezar Bergamasch, Alfredo Rodolpho Mariath e Osvaldo Coufal formaram a Sociedade Territorial Praia do

Imbé, que, a seguir, comprou as terras de Virgulina Lemos Mury, viúva de Jorge José Mury, e dos seus herdeiros, de acordo com o disposto na certidão n. 6.277 de 04 de agosto de 1939.

Emancipado do município de Tramandaí em 1988, Imbé possui um área territorial de 39,70 Km², uma população de 17.670 habitantes (IBGE,2010), e uma densidade de 400,9 hab./km². Com 97,24% de sua população residindo em zona urbana, demonstrou no período de 1991 a 2000, um crescimento urbano de 5,70% (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2011).

Iniciando como um loteamento de Tramandaí, Imbé tem seu traçado original desenvolvido pelo eng. Ubatuba de Farias e possui características peculiares de balneário. O uso do solo é predominantemente residencial, com disponibilização de vários serviços básicos localizados no município de Tramandaí.

3.4 A DIMENSÃO TERRITORIAL

Na acepção de Davidovich, território pode ser conceituado como “um determinado espaço, consubstanciado em mecanismos de apropriação, de controle e de defesa por agentes públicos e privados, através dos quais se viabilizam práticas de poder (1991, p. 8). Nessa visão, Strohaecker percebe o território como “espaço vivido”, que traduz o espaço geográfico onde os grupos da sociedade demonstram seus valores de pertencimento e de identificação com o lugar do qual fazem parte.e que indica uma territorialidade (2007, p. 50).

O território, sob a visão geográfica, impõe um planejamento que, segundo Strohaecker (2007), até o findar do século XIX estava restrito às áreas urbanizadas, tendo com fim o embelezamento, a construção, a acessibilidade e o saneamento para trazer condições adequadas de vida às que vivem nas cidades.

Conforme refere Birkholz (1983), com o passar do tempo, o planejamento territorial foi aos poucos alargando a sua abrangência, chegando a escalas regional, nacional, continental e planetária.

Entretanto, instado ao descrédito, após a década de 70, tanto na Europa como nos Estados Unidos, o planejamento público, conforme afirma Strohaecker (2007), no Brasil, em razão da crise fiscal e da reforma do Estado, deve a sua extinção à contenção de quadros técnicos especializados e à chegada da terceirização das atividades.

Tem-se, então, a gestão das atividades que passam a ser descentralizadas e isso envolve também o território. Na acepção de Corrêa, a gestão territorial “é um meio através do qual é viabilizada a criação e a manutenção de diferenças econômicas e sociais” (1991, p. 25) que, no destaque de Souza, compartilha com o conceito de planejamento, na efetivação das condições que o planejamento feito em um tempo passado pôde construir. Isso requer, “administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (2003, p. 46).

Nessa perspectiva, Strohaecker (2007) afirma que a gestão territorial manifesta-se em uma forma de administrar e manter o controle sobre dado território, por meio de consenso diante da disponibilidade de recursos que se apresentam pelo Estado e pela legislação fiscal, estabelecida pela Lei Complementar n. 101 de 2000.

3.4.1 Do Litoral Norte como Aglomeração Urbana

O Litoral Norte como Aglomeração Urbana do Estado do Rio Grande do Sul foi instituído em Lei Complementar Estadual n. 12.100, de 27 de maio de 2004, dispondo sobre a gestão regional. Essa formação, segundo dados da Metroplan (2011), tem o intuito de planejar e executar as funções públicas de interesse comum, procurando alavancar o desenvolvimento, priorizando a qualidade de vida das cidades envolvidas.

Estudos da Secretaria do Planejamento Territorial e Obras observam que:

O Litoral Norte foi considerado uma aglomeração urbana especial porque a faixa litorânea forma grande conurbação que, durante três meses do ano, comporta aproximadamente um sexto da população

do Estado, acarretando uma série de problemas que necessitam de ações integradas para solucioná-los. (1992, p. 24).

Constituiu-se, assim, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, pelos municípios de Torres, Mampituba, Dom Pedro de Alcântara, Arroio do Sal, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Itati, Maquiné, Terra de Areia, Capão da Canoa, Xangri-lá, Imbé, Osório, Tramandaí, Cidreira, Balneário Pinhal, Palmares do Sul, Capivari do Sul e Caraá.

Essa institucionalização, segundo Strohaecker e Toldo (2007) traduz o destaque político que a região vem apresentando no estado do Rio Grande do Sul. A valorização político-institucional da região impõe-se de forma decisiva para o seu planejamento e sua gestão. Nesse contexto, estabelece ações integradas entre o setor público e a sociedade civil organizada, com a finalidade de contribuir para o seu desenvolvimento sob o prisma de sustentabilidade ambiental.

A dimensão territorial do Litoral Norte do Rio Grande do Sul mostra-se atualmente, segundo Strohaecker e Toldo (2007) por meio de um processo de dinamização e estabilidade. Nesse passo, identificam-se os municípios urbanos permanentes e os urbanos na busca de segunda residência, os quais estabelecem os espaços dinamizados pelo crescimento populacional e diversificação econômica. Em decorrência, conduzem à implantação de novos investimentos e à valorização do solo em curto e médio prazo.

Para os autores, em contrapartida, têm-se os municípios urbanos agroindustriais e os rurais já nos espaços estabilizados com baixa diversificação econômica e crescimento demográfico mínimo, que impedem a implantação de novos empreendimentos e, em consequência, determinam as prováveis áreas de expansão do grande capital no longo prazo.

O processo de dinamização, conforme expressam Strohaecker e Toldo (2007), traz aspectos positivos ao solidificar setores da economia, como indústrias da construção civil e do mobiliário, comércio e serviços especializados, instituições de ensino e de saúde, que proporcionam o crescimento do número de trabalhadores, quanto ao aspecto formal e informal;

melhoria na oferta de serviços públicos e ampliação nas opções que dizem respeito à cultura, lazer e turismo.

Ressaltam os autores que a urbanização concentrada, contudo, produz efeitos negativos como forte concorrência pelo trabalho, degradação ambiental, valorização do solo urbano, ausência de identidade territorial devido ao aumento de contingentes migratórios, desigualdade de renda, violência urbana, segregação sócio espacial entre outros.

Figura 7: Mapa da Aglomeração Urbana do Litoral Norte



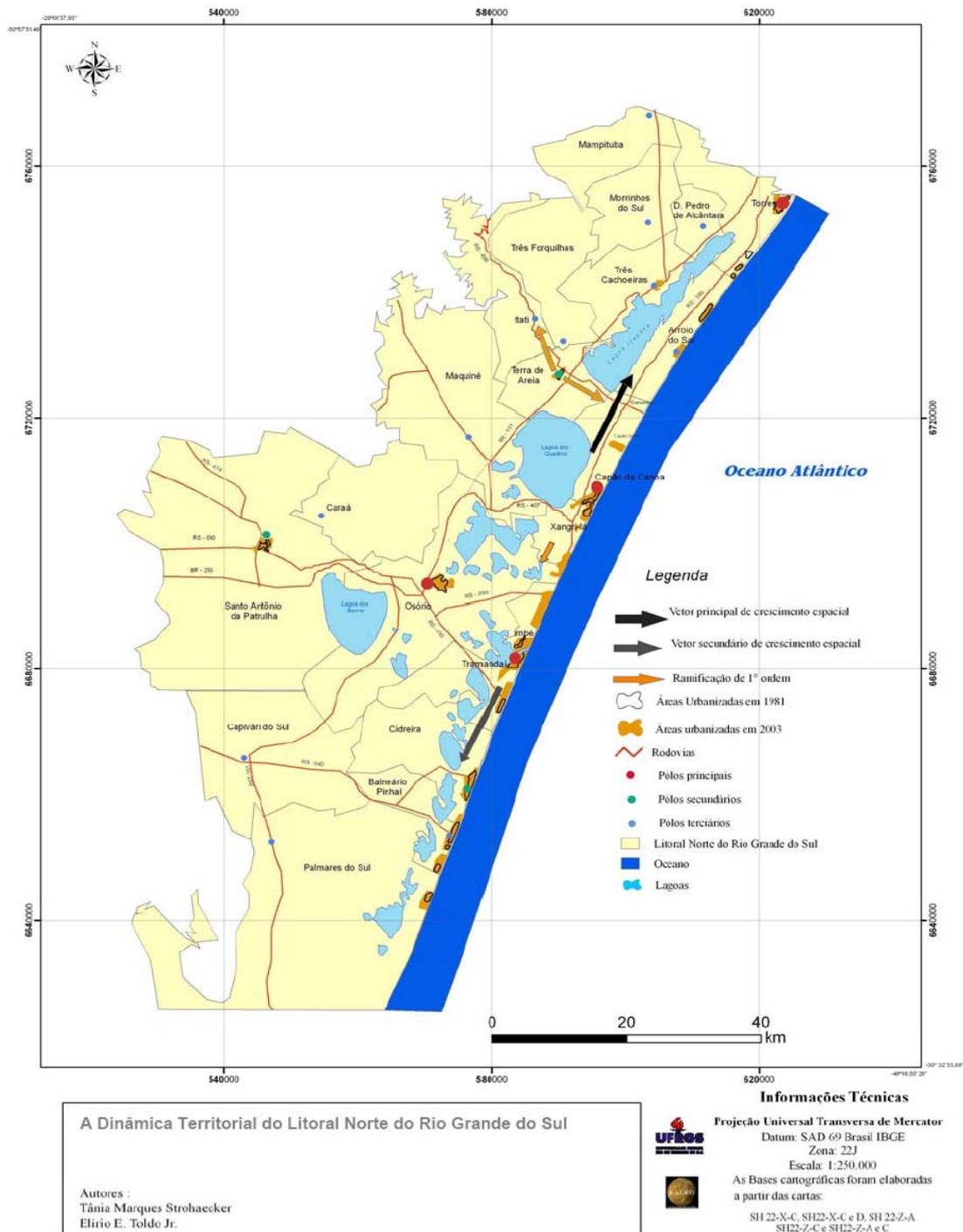
Fonte: METROPLAN, 2004.

Por sua vez, o processo de estabilização, conforme referem Strohaecker e Toldo (2007), demonstra fatores positivos que se traduzem na menor desigualdade de renda da população, amplas áreas preservadas e de amenidades naturais, valores culturais preservados nas comunidades com forte coesão social, identidade da população com o território, ainda que esses espaços mostrem carência de infra-estrutura, acessibilidade, serviços públicos, investimentos privados e perda populacional nas faixas etárias jovens.

Strohaecker e Toldo (2007) afirmam que a região do Litoral Norte vem apresentando nas últimas décadas modificações muito significativas na sua dinâmica territorial, impulsionadas pela urbanização, concentração de

investimentos públicos e privados, processos emancipatórios e turismo sazonal. A urbanização foi fundamental para a transformação da paisagem, especialmente quando se trata dos municípios do litoral. Essa dinâmica se configura na Figura 8, identificados os vetores de crescimento principal, secundário e suas ramificações.

Figura 8: Mapa da Dinâmica Territorial do Litoral Norte do Rio Grande do Sul



Fonte: Strohaecker (2006)

Nos dados dos autores, os pólos de centralidade urbana, dos quais fazem parte, entre outros municípios, Osório e Tramandaí, estão sujeitos a maior pressão antrópica e, em decorrência, alargam as possibilidades de manifestarem problemas ambientais. A densificação excessiva desses espaços

urbanos somente terá seus limites, a partir da efetiva atuação e fiscalização dos órgãos públicos e da sociedade civil organizada.

Destacam ainda Strohaecker e Toldo (2007) que o acesso facilitado pela RS-389 (Estrada do Mar) e RS-239 (Rolante-Santo Antônio da Patrulha), a duplicação da BR-101 no trecho Osório- Palhoça, a conclusão da RS-486 (Rota do Sol), sugerem uma tendência de valorização econômica dos setores que se encontram próximos a essas vias.

De acordo com Machado (2001), a função tradicional do Litoral Norte gaúcho solidifica-se no veraneio, a partir do turismo, estando associado ao comércio e à prestação de serviços. Ressalta que

o rápido crescimento das atividades turísticas é, hoje, a tendência mundial que mais tem despertado interesses socioeconômicos, pelas perspectivas de retorno que enseja para vários segmentos da produção, circulação, distribuição e consumo de mercadorias. (2001, p. 72).

Refere Aguiar (2006), que o SEBRAE, que listou aproximadamente 397 empresas do setor de turismo no Litoral Norte, destaca em avaliação que 80 participaram de capacitações promovidas pela entidade, com o fim de formar e gerir o pólo turístico.

4. O ESTATUTO DA CIDADE E OS PLANOS DIRETORES

As atribuições do poder público municipal foram expandidas após a promulgação da Constituição Federal. Nela, o Município ganha destaque na organização político-administrativa do país, sendo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa. As possibilidades de ação do poder público municipal, com a vigência do Estatuto, se ampliam e se consolidam⁵.

A lei 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988 que tratam da Reforma Urbana no Brasil. Prioritariamente define os instrumentos da Política Urbana, dentre os quais vale destacar aqueles relacionados ao planejamento municipal: i) plano diretor, ii) disciplina do parcelamento e uso do solo e, iii) o zoneamento ambiental. Divulga a idéia de que a política urbana não se limita a uma sucessão de intervenções sem rumo e que, como tal, deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2º da lei).

Em seu art.1º, Parágrafo Único, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana [...] em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Segundo Merico (2001), a presença dos municípios na gestão ambiental é, na verdade, um imperativo para a mudança dos padrões ambientais brasileiros. Vive-se um período de profunda deterioração da estrutura federal de controle e gestão ambiental, bem como de declínio, de modo geral, da capacidade operativa dos órgãos estaduais. A política ambiental brasileira vive profunda crise. A recuperação e a estruturação do poder público nos três níveis de governo são condição essencial para a evolução da sociedade brasileira, dado que é por meio das políticas ambientais que se defendem os bens de uso comum, de propriedade coletiva. O ar, a água, o solo, a biodiversidade, o clima,

⁵ Estatuto da Cidade é o trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal 2001.

são, ao mesmo tempo, bens de uso comum e sustentáculo do processo econômico.

Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade apresenta a política urbana cujo objetivo é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”, em que se destaca o inciso IV:

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] (SNPU/ MCidades, 2010).

Em seu art. 40, o Estatuto determina a utilização de instrumentos para atingir os objetivos da lei: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) o planejamento municipal, em especial, o Plano Diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, plano plurianual; d) institutos tributários e financeiros; e) institutos jurídicos e políticos. Estabelece também que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais (SNPU/ MCidades, 2010).

Neste estudo, busca-se compreender o que foi considerado na elaboração dos planos diretores, à luz da referida lei, enquanto planejamento regional territorial, devido às características peculiares da região em estudo. O planejamento territorial deve integrar as análises parciais previstas nos diagnósticos preliminares à legislação municipal e devem compor as suas diretrizes estratégicas.

Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social,

especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos (SNPU/ MCidades, 2010).

Importa ressaltar que (IBAM, 2011) o Estatuto se refere, também, à integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento econômico do Município e sua área de influência. É comum o tratamento pontual e privilegiado, com investimentos públicos, em parte da área urbana ou em parte da área rural do território municipal. O Estatuto afirma a necessidade de integração e articulação entre as áreas urbanas e rurais, especialmente em função do Plano Diretor, que deve contemplar o Município como um todo.

Objeto de debates nas várias escalas de gestão e planejamento, o arcabouço legal do EC não aprofunda a visão regional, palco de grandes conflitos nos territórios compartilhados física e ambientalmente. É rotineira a incompatibilidade e os resultados obtidos de ações municipais quando têm gerado outros tantos conflitos.

O caráter dinâmico de nossas cidades e a sua complexidade intrínseca, considerando quaisquer de suas diferentes escalas, pressupõem a existência de um processo de planejamento do desenvolvimento urbano, também dinâmico e pleno de complexidade (IBAM, 2011). O planejamento, quando ocorre, está sendo implantado com a visão local, perdendo de vista a regionalização requerida para o contexto das aglomerações urbanas.

Entre os instrumentos apontados no capítulo da Reforma Urbana (art. 40), vários apontam a necessidade do enfoque regional como o zoneamento ambiental e planos de desenvolvimento, citando apenas dois.

O instrumento base da política de desenvolvimento e expansão urbana em todas as esferas de governança local é o Plano Diretor. Para além da exigência constitucional, o intenso crescimento das cidades brasileiras reforça o papel do planejamento local como importante instrumento para organização das ações governamentais, visando o bem-estar coletivo e a justiça social (IBAM, 2011).

4.1 DO ZONEAMENTO URBANO E AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES

As mudanças de concepção de um plano diretor com o advento do Estatuto da Cidade assumindo o papel de interferir no processo de desenvolvimento local com a compreensão de fatores sociais, políticos econômicos e ambientais, se utilizam do zoneamento para mapear e visualizar toda a cidade. Os mapas de zoneamento resultam na compreensão espacializada do território urbano e rural.

Zoneamento regional é desenvolvido para instrumentalizar as gestões de governos, em especial regiões de fragilidade ambiental, de conurbação urbana, de interesse turístico, entre outras. Os planos diretores municipais, por sua vez, praticamente ignoram ou desconhecem estudos nesta área. Ou então, não os utilizam para instrumentalizar os recortes territoriais de âmbito municipal.

A clivagem histórica entre plano diretor e zoneamento, seja ambiental, urbano, político, social entre outros, é uma prática antiga no Brasil. A partir do Estatuto da Cidade, os vínculos se tornam necessários. A espacialização das possibilidades e restrições bem como o reconhecimento vocacional dos setores urbanos e rurais possibilita às tomadas de decisão menos tendenciais e mais prospectivas.

O Estatuto da Cidade inova ao definir o zoneamento ambiental também como instrumento de política urbana (Art. 4º). Ao propor a Agenda 21 Local, também coloca a necessidade de novos modelos de gestão territorial que incorporem os princípios ambientais do desenvolvimento sustentável. Os Planos Diretores elaborados a partir de 2001 já estão incorporando parâmetros ambientais ao zoneamento urbano, de modo que podemos considerar se tratar, de um zoneamento urbanístico-ambiental.

O Litoral Norte tem sido objeto de muitos estudos e análises. Entre eles as Diretrizes para Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte (SEMA/FEPAM/2000), Avenida do Litoral (METROPLAN, 2009), Plano Diretor da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí – 1o. Etapa (2007), entre outros.

Embora alguns sejam citados no texto dos Planos Diretores Municipais de Osório, Tramandaí e Imbé, não há aplicabilidade ou aproveitamento dos mesmos além dos textos legais. Seria a oportunidade de transcender o olhar específico local.

O município de Osório desenvolveu seu plano ambiental estabelecendo o zoneamento da cidade como um todo, e desta forma, as suas características ambientais essencialmente físicas puderam ser mapeadas. Hoje as diretrizes ambientais estão mapeadas no zoneamento do Plano Diretor Municipal.

O mapeamento ambiental de Imbé, pelas suas peculiaridades de ocupação do território, facilitou a identificação de seus bens ambientais de forma simplificada. Mapas Ambiental e Urbano são apresentados de forma distinta. Já o mapeamento ambiental de Tramandaí está apresentado da mesma forma que Osório, no mesmo mapa do Plano Diretor Urbano.

4.2 DAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO NOS PLANOS DIRETORES

As estratégias utilizadas pelo planejamento urbano são determinadas pela possibilidade de reconhecer e desenvolver análise adotando a abrangência dos instrumentos urbanísticos previstos na lei complementar 10257/01, no Estatuto da Cidade. Tais estratégias têm servido para balizar as diretrizes utilizadas nos textos dos planos diretores municipais, orientando os eixos político-administrativos na gestão das cidades, bem como possibilitando o enquadramento das atividades básicas de um plano regulador.

Foram pesquisados textos de planos diretores com estrutura programática pós Estatuto da Cidade e o escopo de estratégias que utilizaremos resultam desta pesquisa. Pelas conceituações e contextualizações foram escolhidas as estratégias de uso do solo, mobilidade urbana, infraestrutura e saneamento, qualificação ambiental natural e cultural, desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

A seguir apresentaremos a conceituação e a contextualização de estratégias escolhidas para análise dos planos diretores municipais de Osório, Imbé e Tramandaí, sendo feita uma abordagem de forma analógica ao texto

das leis de cada município, quanto aos aspectos regionais, aos aspectos territoriais interurbanos, aos elenques de projetos e programas estruturantes de cada estratégia. Também estão sendo apresentados os projetos de caráter regional desenvolvidos para a região que possam servir de referência na apreciação e nos apontamentos futuros para um possível planejamento regional eficiente.

4.2.1 Estratégia de Uso do Solo

No planejamento das cidades, segundo refere Freitas (2007), a ocupação do solo é disputada principalmente por duas formas de uso: a expansão urbana e a agropecuária. Planejar o ordenamento territorial urbano é competência exclusiva do município, enquanto o fomento das atividades agropecuárias é competência comum dos entes federados. Por esses fatores é de grande importância para os planejadores municipais o conhecimento dos solos em seu território (incluindo o conhecimento do potencial mineral e hídrico), sob os aspectos de potencial de aproveitamento e sob os aspectos relativos às fragilidades decorrentes de sua constituição em face dos agentes erosivos, incluindo-se as atividades antrópicas. O conhecimento do potencial de aproveitamento do solo tem comumente importância regional, permitindo aos municípios envolvidos reservar áreas para fomentar o desenvolvimento de atividades agropecuárias de interesse comum (agricultura familiar, ou programas de abastecimento, por exemplo) favorecendo a implantação de cooperativas tributariamente beneficiadas e sistemas de armazenamento e transporte.

Para DEÁK (1985), o uso do solo é o conjunto das atividades – processos individuais de produção e reprodução – de uma sociedade por sobre um assentamento humano organizado e previamente identificadas as suas localizações individualizadas, combinadas com seus padrões ou tipos de assentamento, do ponto de vista da regulação espacial. Pode-se dizer que o uso do solo é o rebatimento da reprodução social no plano do espaço urbano. O uso do solo assim admite uma variedade tão grande quanto às atividades da própria sociedade. Se categorias de uso do solo são criadas, é principalmente com a finalidade de classificação das atividades e tipos de assentamento para

efeito de sua regulação e controle através de leis de zoneamento, ou leis de uso do solo. Quanto à regulação do uso do solo, Deak (1985) define que

é uma instância da produção do espaço na dialética do Estado e do mercado. As localizações resultantes da produção do espaço são colocados no mercado para seu uso ser definido através da competição entre as atividades individuais - da qual resulta o preço das localizações - sujeita à regulação do Estado por instrumentos de planejamento entre os quais as leis do uso do solo. (1985, p.).

As leis de uso do solo são essencialmente empíricas e variam segundo a sociedade e o estágio de desenvolvimento em que se encontram. Deák (1985) aponta que o uso do solo juntamente com a construção de infra-estruturas, constituem os principais meios de intervenção do Estado na organização espacial mediante o planejamento urbano.

As formas de zoneamento tradicionais já estabeleciam os limites entre área urbana e rural. Atualmente, tais zoneamentos tendem a compreender e planejar a cidade em todo o seu território e, desde então, a tendência é o estabelecimento de territórios urbanos, quando a maioria de sua extensão é antropizada, ou seja, já com interferências visíveis de ocupação e pressionada para expansão.

Caracterizados por mapeamentos de uso e ocupação, os planos diretores em geral, propõem linhas de ordenamento de uso do solo, além da regulação apenas em sua forma de ocupação territorial. Tais mapas têm apresentado hierarquias precedentes à regulação propriamente dita, como uma espécie de estudos que justifiquem a sua espacialização. Zonas de ocupação prioritária onde os vetores de expansão urbana das cidades devem ocorrer e as zonas de ocupação rarefeita onde se apontam as possíveis reservas de terra futuras bem como as áreas ambientalmente frágeis preservadas pela legislação ambiental federal. Vários instrumentos de caráter ambiental têm definido o uso e ocupação do solo na espacialização de planos diretores, o que não significa a sua manutenção enquanto área urbana. O que se vê, são estas áreas frágeis abandonadas pelas políticas urbanas e reféns de várias intervenções isoladas.

Outro mapeamento, considerado o zoneamento propriamente dito, contem as normas urbanísticas sobre as diversas partes da área de uso urbano, normas estas reguladoras espaciais das atividades que, implementadas definem a morfologia e densificação no espaço de uso do solo urbano.

No Rio Grande do Sul este tema é tratado de forma genérica na Lei de Desenvolvimento Urbano, n. 10.116/94 onde destacamos o art. 10 e seus incisos, de I a XIII que apontam para as questões de caráter regional.

À época, foram apresentadas as diretrizes gerais para orientação de uso e ocupação do solo urbano sem registro de tratamento das áreas rurais. Diferente do que ocorre hoje, quando o Estatuto da Cidade define que as áreas rurais devem ser tratadas da mesma forma que as áreas urbanas, com diretrizes para seu desenvolvimento e atividades. Em 2000, foi concluído o estudo denominado Diretrizes para Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte⁶ cuja caracterização feita em escala regional possibilitou a identificação de 14 zonas e seus de usos e atividades permitidas. Segundo o estudo, “pretende-se através da aplicação destas diretrizes alcançar um cenário adequado, garantindo um desenvolvimento sustentável para a região” ⁷, através da criação de instrumentos de gestão. O texto final identifica para cada zona as metas, potencialidades e restrições de uso dos recursos ambientais. Descreve cada uma das zonas e suas principais diretrizes de usos e atividade. Nesse contexto, é

um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes ambientais, permitindo identificar as restrições e potencialidades de uso dos recursos naturais. É, também, uma ferramenta fundamental para o planejamento e a gestão dos municípios do Litoral Norte. As macro-diretrizes estabelecidas no Zoneamento Ecológico-Econômico reconhecem que a manutenção da qualidade ambiental da região é também um elemento estratégico para o seu desenvolvimento socioeconômico a longo prazo. A preservação dos importantes ecossistemas da região só será possível se essa preocupação for incorporada ao cotidiano dos municípios através das prefeituras e

⁶ O Projeto “Fortalecimento do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte” originou as Diretrizes para Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte, cujos objetivos gerais foram criar instrumentos de gestão para Litoral Norte. SEMA/ FEPAM/ZEE através de convênio Brasil-Alemanha / GTZ- Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit-GTZ (2000).

⁷ Idem (2000).

suas comunidades e em suas leis municipais, em particular nos planos diretores. (2000).

4.2.2 Estratégia de Mobilidade Urbana

A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável vai além, e define mobilidade como: “um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas”, ou, mais especificamente:

a mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas, etc.)... É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade. (Ministério das Cidades, 2004c, p. 13).

Segundo o Ministério das Cidades (2006), Mobilidade Urbana é a facilidade de deslocamento de pessoas e bens na área urbana, constituindo um atributo associado à cidade e um indicador de qualidade de vida.

Os Planos Diretores tratam da Mobilidade Urbana enquanto uma estratégia que estabelece diretrizes para as políticas públicas de acessibilidade e deslocamentos intra-urbanos para veículos e pedestres. O deslocamento de veículos e de pedestres é tratado quase que exclusivamente como trânsito x tráfego e transporte. Como facilidades prioritariamente, deixando em segundo plano a acessibilidade universal e o direito de ir e vir. O transporte coletivo insere-se nesta regra com pouca efetividade no atendimento e na disponibilidade de condições para sua efetividade. A modalidade efetivamente tratada é a quase que exclusivamente a rodoviária, sem possibilidades de escolhas pela população. O próprio zoneamento das atividades poderá minimizar as necessidades de transporte motorizado, reduzindo o volume de investimentos em infra-estrutura e os impactos gerados pela mesma.

Conforme relato de Freitas

o sistema viário constitui uma rede de diferentes meios de transporte que, além de permitir o deslocamento de pessoas e veículos, é um

forte indutor da distribuição, forma e densidade de ocupação do território. Seu planejamento, portanto, deve estar vinculado com as demais infra-estruturas existentes ou previstas, para seu melhor aproveitamento, reduzindo custos e propiciando maior qualidade de vida à população. Principalmente em regiões metropolitanas, mas também em microrregiões ou centros regionais urbanos, os problemas observados têm mostrado a premência de uma reformulação conjunta da logística do sistema de transporte: desde a forma de delegação de seus serviços, passando pelo redesenho das linhas, de modo a atender melhor às necessidades, e a sustentabilidade econômica de locomoção, até a introdução de uma nova política tarifária.. (2007, p.).

Em 2005, foi desenvolvido um estudo que apresentou alternativas de melhor integração viária norte-sul entre os municípios de Balneário Pinhal, Torres. O estudo de concepção do traçado denominado Avenida do Litoral, apresentou uma proposta viária utilizando a avenida estruturadora de toda a faixa interpraias entre 6 municípios, sejam eles: Balneário Pinhal, Cidreira, Tramandaí, Imbé, Capão da Canoa e Torres. Poderia ser considerada como uma iniciativa inovadora que traria diversos benefícios territoriais para a região, considerando a acessibilidade interurbana. Os estudos iniciais não foram desenvolvidos embora apresentados como uma potencialidade para o desenvolvimento interno da aglomeração.

4.2.3 Estratégia de Qualificação Ambiental

Quando se trata de estratégias de qualificação ambiental aplicada ao território municipal, é necessário afirmar que, embora as diretrizes elaboradas sejam destinadas aos limites administrativos do município, sabe-se que apenas os limites físicos acatam quaisquer contribuições e/ou restrições de impacto local ou regional. Os limites administrativos são utilizados na determinação de ingerência das políticas públicas municipais. Os limites físicos possibilitam as avaliações reais dos impactos gerados. Neste sentido é necessário identificar os significados de patrimônio ambiental, dividido entre natural e cultural, distintos e de igual relevância nesta estratégia. A lei 434/99, em sua terminologia define:

PATRIMÔNIO AMBIENTAL - abrange tanto o meio natural, como qualquer manifestação material ou imaterial que seja representativa do homem e da cultura.

PATRIMÔNIO CULTURAL - é o conjunto de bens imóveis de valor significativo (prédios, praças, parques, ambiências, sítios e

paisagens), e manifestações culturais que conferem identidade a estes espaços.

PATRIMÔNIO NATURAL - é o conjunto de elementos da paisagem natural do sítio de um município, englobando a flora e a fauna, cuja preservação é imprescindível pelo seu significado para a identidade do mesmo (PDDUA, 1999).

Em sendo objeto de análise, tais características devem ser reconhecidas de forma analógica no texto dos planos diretores sem necessariamente haver determinado nível de apropriação da realidade de cada município.

4.2.4 Estratégia de Infra-estrutura e Saneamento

A infra-estrutura e o saneamento são os pilares do crescimento urbano ordenado. Quanto aos serviços básicos de infra-estrutura tem-se o sistema viário, a energia e as telecomunicações. Quanto ao saneamento temos a água, o esgoto, a drenagem e os resíduos sólidos. Ambos atuam como premissas básicas da urbanização qualificada de grandes centros urbanos, estendendo-se para médios e pequenos centros em graus inexpressivos de efetivação, especialmente quanto ao saneamento básico.

Segundo Clezar Jr (2006), os serviços de infra-estrutura podem ser classificados sob a forma de ecossistemas que, de acordo com Zmitrowics (1997), infra-estrutura urbana pode ser conceituada como:

um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas , podendo estas funções ser vistas sob os aspectos , econômico e institucional. Sob o aspecto social a infra-estrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento de atividades produtivas, isto é, a produção e a comercialização a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional entende-se que a infra-estrutura deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político administrativas, entre as quais se inclui a gerência da própria cidade. (2006).

4.2.5 Estratégia de Desenvolvimento Social e Econômico

Clezar Jr. enfatiza a relação existente entre a infra-estrutura e o desenvolvimento:

a infra-estrutura e os serviços urbanos constituem condição e manifestação do desenvolvimento econômico, predominantemente localizado nas cidades a partir do ciclo de industrialização que demarcaram a primazia dos Setores secundário e terciário na

formação da riqueza, cumprem essencialmente duas funções do desenvolvimento urbano . A primeira vincula-se à criação das condições necessárias [...] e a segunda as condições de consumo. (apud TOLEDO SILVA, 2006).

Tem-se a saúde, a educação e a segurança como o tripé que gera embasamento social de uma cidade, além de seus equipamentos urbanos e comunitários necessários ao desenvolvimento social.

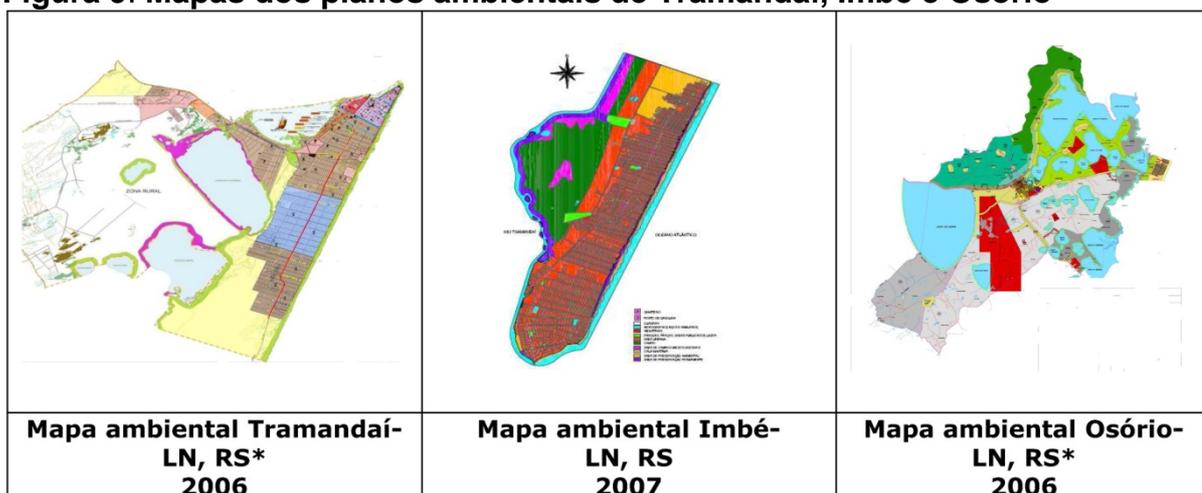
O desenvolvimento econômico se dá pela matriz econômica existente quando potencializada por agentes privados e a gestão pública. A matriz pode ser de comércio e serviços, industrial, tecnológica, entre outras.

4.3 A TERRITORIALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL NA REGIÃO

Os três municípios em análise desenvolveram seus planos ambientais e planos diretores municipais no período entre 2006 e 2007.

A Figura 9 apresenta os mapas dos planos ambientais desenvolvidos para estes municípios. Nos municípios de Tramandaí e Osório os planos ambientais estão inseridos nos mapas de seus planos diretores.

Figura 9: Mapas dos planos ambientais de Tramandaí, Imbé e Osório

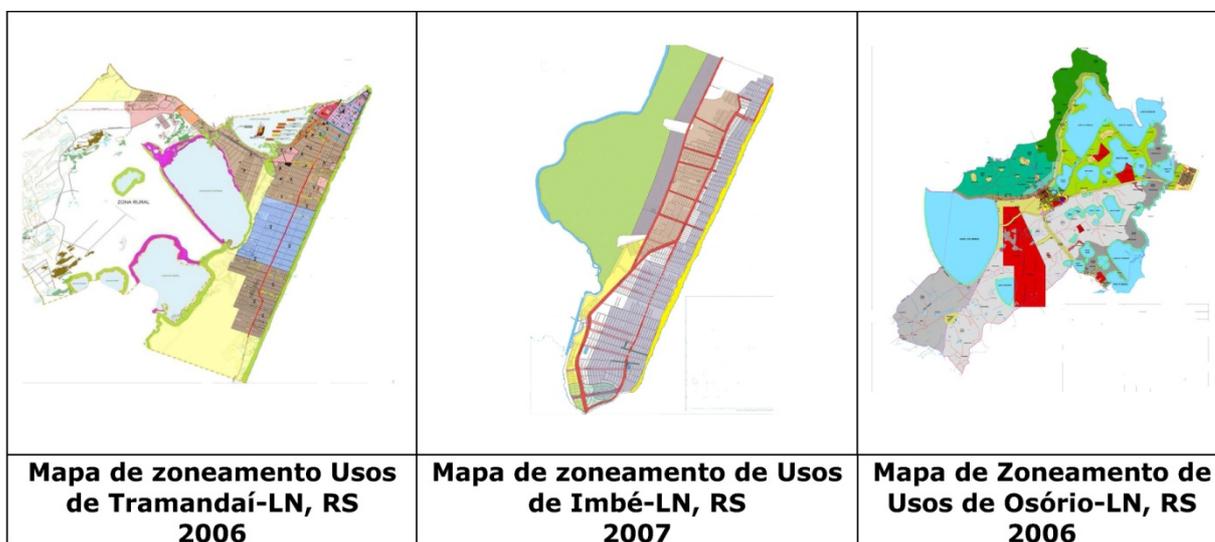


Fonte: Prefeituras Municipais (2009)

Os planos ou zoneamentos ambientais estão entre os condicionantes básicos, definidos pelo Estatuto da Cidade em suas diretrizes gerais para um planejamento municipal compatível com as diversidades de seu território, de

modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. (EC. 2001) A Figura 10 apresenta os mapas de zoneamento de uso do solo dos municípios.

Figura 10: Mapas de zoneamento de usos de Tramandaí, Imbé e Osório



Fonte: Prefeituras Municipais (2009)

5. O ZONEAMENTO URBANO COMO FATOR DE IMPACTO REGIONAL

Este capítulo apresenta as referências conceituais para definição da metodologia a ser aplicada na pesquisa bem como a estrutura para sua aplicação metodológica. Para analisar os Planos Diretores municipais elaborados pelos municípios em estudo, é necessário definir a metodologia apropriada ou mais indicada para a avaliação das propostas textuais da lei, da espacialização do zoneamento de uso do solo e a compatibilização entre o zoneamento e as propostas de cada município.

As metodologias analisadas foram escolhidas por analogia quanto às possibilidades de análise espacial de planejamento com os zoneamentos dos planos diretores locais e as prováveis repercussões no território regional.

O objeto desta pesquisa não encontrou metodologia correlata a ser aplicada para atingir os fins determinados de análise comparativos entre planos diretores de municípios limítrofes a partir dos seus zoneamentos de uso do solo. A espacialização dos planos locais resultou em mapeamentos que demonstraram possibilidades de cenários possíveis com os planos diretores atuais, bem como apontou a possibilidade de gerar outros cenários.

5.1 SUBSIDIOS PARA CONSTRUÇÃO DE MÉTODO DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS ZONEAMENTOS DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E OS IMPACTOS REGIONAIS

Para analisar os Planos Diretores elaborados pelos municípios em estudo, foi necessário definir uma metodologia apropriada ou mais indicada para a avaliação dos conteúdos da lei, da espacialização do zoneamento de uso do solo e da compatibilização entre o zoneamento e as propostas de cada município.

. A espacialização dos planos locais resultou em mapeamentos que demonstraram cenários possíveis com os planos diretores atuais, bem como apontou a possibilidade de gerar cenários alternativos àqueles que se apresentam atualmente nos planos.

Os conceitos pesquisados sobre planejamento estratégico que apontassem para além dos limites territoriais locais e que pudessem abordar

cenários regionais. Encontramos em Matus⁸, definições relevantes para a estruturação metodológica, especialmente para a determinação do recorte conceitual e as fases necessárias ao desenvolvimento efetivo da pesquisa.

O planejamento, na concepção de Matus (1996), requer domínio da concepção da atribuição política de quem planeja. Muito mais do que uma técnica, planejar torna-se uma opção frente a outras formas de ação: planejar é buscar uma equação ótima entre ação improvisada e ação pensada e perseguida em um determinado tempo (ADUN E COELHO, 2007).

Ainda Matus (1996) defende a necessidade do planejamento explicando que o planejamento é uma equação que antecede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo, objetivando a preparação para que se tente instituir o futuro, com imaginação e a partir de possibilidades, que sejamos capazes de idealizar e descobrir. Um bom plano é uma aposta estratégica, e não conjecturas sobre o destino.

Para Adun e Coelho (2007) quem planeja exerce influência nos resultados futuros, visto que a capacidade para reagir rapidamente é a mesma para corrigir o cálculo sobre o futuro. Assim sendo a essência do Planejamento Estratégico Situacional é o acompanhamento permanente da realidade e a avaliação das decisões preteridas, com o propósito de averiguar se os resultados produzidos tendem na direção dos resultados esperados. Para Lida (1993), a diferença entre o planejamento tradicional e o estratégico situacional apresenta diferenças significativas, representadas no Quadro 1.

Quadro 1: O plano tradicional e o plano estratégico situacional

Fator	Plano Tradicional	PES
Objeto do plano	Passivo	Ativo e complexo
Explicação	Baseada em diagnóstico	Apreciação situacional
Concepção do plano	Normativo	Jogadas sucessivas
Análise estratégica	Consultas a especialistas	Análise de viabilidade
Fatores	Genéricos	Específicos
Operação	Ação separada do plano	Mediação entre plano e ação

Fonte: Adaptação (Lida, 1993, p. 78) por Adun e Coelho (2007).

Os cenários tratam, portanto, da descrição de um futuro – possível, imaginável, ou desejável – para um sistema e seu contexto, bem como do

⁸ Carlos Matus foi quem desenvolveu a Teoria do Planejamento Estratégico Situacional – PES na década de 70, no Chile.

caminho ou da trajetória que o conecta com a situação inicial do objeto de estudo, como histórias sobre a maneira como o mundo (ou uma parte dele) poderá se mover e se comportar no futuro. Na caracterização dos cenários, é possível distinguir dois grandes conjuntos diferenciados segundo sua qualidade, particularmente quanto à isenção ou presença do desejo dos formuladores do futuro: cenários exploratórios e cenários desejados ou normativos.

Para Matus (1996), o planejamento normativo assume que tudo é previsto, ou qualificado como constante, caracterizando-se por uma posição reducionista, e mostra que, este tipo de planejamento assume a existência do eu como poder absoluto. O planejador tradicional tenta acomodar a realidade, que é demasiadamente complexa, a um modelo que é muito simples e restrito.

Os cenários exploratórios têm um conteúdo essencialmente técnico, decorrem de um tratamento racional das probabilidades e procuram intencionalmente excluir as vontades e os desejos dos formuladores no desenho e na descrição dos futuros. Até mesmo quando procura analisar a postura e a estratégia dos atores sociais com seus desejos, o trabalho tem uma conotação técnica de interpretação do processo político. Trata-se de apreender para onde, provavelmente, estará evoluindo a realidade estudada, para que os decisores possam escolher o que fazer e possam se posicionar positivamente naquela situação (BUARQUE, 2003).

Ainda Buarque (2003) diz que o cenário desejado é a síntese do contraponto entre o presente e as idéias e as utopias de uma sociedade em relação ao seu futuro, o que resulta num futuro tão próximo das aspirações quanto possível nas circunstâncias históricas determinadas. Desse modo, consiste num tratamento técnico e racional dos desejos, o qual recusa a simples probabilidade dos eventos futuros, mas também evita o voluntarismo descolado do mundo real.

Dentro dos propósitos de compreensão da metodologia, o planejamento se apresenta como o vetor tradutor dos cenários em análise. Buarque (2003) diz que o planejamento é um processo de definição de ações e iniciativas capazes de influenciar os resultados futuros do objeto planejado e contribuir para a construção de uma realidade desejada. Desse ponto de vista, representa uma forma de a sociedade exercer o poder sobre o seu futuro

(INGELTAM, 1987), rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino (Buarque, 1999). Constitui uma “aposta no futuro”, como diz Carlos Matus, partindo do princípio segundo o qual o futuro pode ser construído pela sociedade – portanto não está predeterminado –, mas compreendendo os limites e as possibilidades decorrentes do passado e do presente. Com diz Van Der Heijden (1996), se o futuro já está definido, não há o que fazer para alcançar nossos desejos; e, se o futuro é 100% incerto, planejamento é obviamente uma perda de tempo.

Por outro lado, sendo o futuro incerto como as decisões orientadas pelos cenários tendem a ser ultrapassadas pelos fatos, mais importante que deter bons cenários é a capacitação da sociedade ou da organização para controlar e acompanhar as incertezas e as tendências. Assim, o principal objetivo dos cenários não é prever os futuros e sim aumentar a capacidade da organização na observação do ambiente por meio do desenvolvimento de uma postura estratégica e antecipatória não apenas episodicamente durante o estudo de cenários, mas durante todo o planejamento (VAN DER HEIJDEN, 1996).

Dada a exposição das dificuldades em encontrar metodologia adequada para cenarização na pesquisa desenvolvida, iremos adequar uma metodologia possível de se reajustar em seu conteúdo básico.

Nesta fase estaremos utilizando os cenários normativo e tendencial. O cenário normativo será apresentado como a regra definida pela legislação onde devem ter sido construídas as regras de zoneamento e a regulação do desenvolvimento urbano local no próprio texto legal.

Quando comparamos os zoneamentos intermunicipais, com os usos previstos nos limites de cada município, aplicamos o cenário denominado tendencial. Este deve refletir inicialmente o previsto pelo cenário normativo, com a aplicação literal do plano diretor proposto. Adequamos este cenário como a possibilidade de visualização das possíveis incompatibilidades entre os zoneamentos locais e, conseqüentemente, a ausência do zoneamento regional.

5.1.1 Fase 1 - Cenário Normativo

O zoneamento desenvolvido em cada um dos planos diretores municipais deve embasar a montagem deste cenário.

Denominamos cenário normativo visto que a análise decorre da aplicação do texto legal e segundo preceitos metodológicos, aquilo que se espera para o futuro, é o desejado por cada um dos municípios estudados.

A metodologia desenvolvida pelo Ministério das Cidades para análise e avaliação das Leis dos Planos Diretores, ocorre em duas modalidades: quanto ao zoneamento e sua abrangência local e regional e quanto às cinco estratégias de planejamento. Para tanto, foi construído roteiro de análise padrão para todos os municípios, objetivando tornar possível a comparação dos Planos Diretores em âmbito local e regional. A análise dos três planos em estudo teve-se à lei existente. Inicialmente, foram buscadas informações complementares, principalmente sobre a caracterização do Litoral Norte e dos municípios em questão. Mesmo sem muitos subsídios para diagnosticar a região, foram pesquisados estudos elaborados pelo Estado do RS – FEPAM⁹, SEMA¹⁰ e METROPLAN¹¹ que abordaram a região em escala regional. Destes estudos, identificamos que os municípios escolhidos seriam analisados com pouco embasamento técnico devido.

Para esta análise, uma matriz foi gerada¹² e, para cada diretriz de planejamento estratégico e do zoneamento existente, foram atribuídos pesos. Nos estudos de caso, foram feitas as análises dos conteúdos dos planos bem como o cruzamento das variáveis (estratégias de planejamento) analisadas.

⁹ Diretrizes para Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte GERCO/ZEE(2000).

¹⁰ Plano Diretor da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí – 1^o etapa (2005). SEMA/DRH.

¹¹ Avenida do Litoral. SEPLAG/Metroplan. (2005).

¹² Extraída e adaptada da dissertação de mestrado Descentralização e Planejamento: O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, Geisa Zanini Rorato. PROPUR. UFRGS (2009).

Tabela 3 : Matriz de avaliação dos conteúdos dos planos diretores contendo os tipos de informação escolhidas

Municípios	Diretrizes Estrategicas de Planejamento					Ocorrência da diretrizes %
	Uso do Solo	Infra-estrutura	Meio Ambiente	Mobilidade Urbana	Desenvolvimento Socio Econômico	
OSORIO						
TRAMANDAÍ						
IMBÉ						

Fonte : Rorato¹³ (2009) adaptado pela autora

A sistemática adotada permitiu construir uma amostra do processo de construção dos planos diretores implementados no Litoral Norte a partir do Estatuto da Cidade.

Escolhemos os planos diretores de Osorio, Tramandaí e Imbé, atendendo os critérios estabelecidos para pesquisa:

- 1) proximidade física e territorial
- 2) diretrizes planejamento estratégico dos planos diretores desenvolvidos após estatuto da cidade.

5.1.2 Fase 2 - Cenário Tendencial

Nesta fase, é diagnosticada a situação resultante do zoneamento cruzado entre municípios limítrofes, por município. Esta situação é gerada por planilhas de aproximação dos zoneamentos e usos previstos pelas leis municipais. A análise de compatibilidade forma um ranking de três possibilidades: baixo impacto, médio impacto e alto impacto. A resultante determina as áreas mais frágeis e impactadas com a implementação dos

¹³ Adaptado da Dissertação de mestrado: Descentralização e Planejamento – o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – apresentada por Geisa Z. Rorato. 2009. PROPUR /UFRGS

zoneamentos previstos pelos planos diretores, mesmo que em períodos diferentes.

Neste estudo não se avalia a região em si, apenas o que o plano diretor está prevendo para a região, supondo-se que os condicionantes ambientais tenham embasado as tomadas de decisão neste aspecto.

No Quadro 2, as atividades existentes são registradas conforme a situação atual de uso do solo de cada município. As atividades previstas ocorrem em situações de expansão urbana.

Os zoneamentos previstos pelos planos diretores de cada município limítrofe estarão indicados como “setores” de zoneamento entre as bordas físico-administrativas. Para o Município 1, Setor limite 1-2 e para o Município 2, Setor limite 2-1. Os setores são os trechos avaliados de acordo com os impactos gerados pelo cruzamento dos zoneamentos e seus percentuais de ocorrência

A abordagem destas informações define os níveis de impactos potenciais entre os municípios, o que resultará em informações de caráter regional com os pontos críticos na extensão analisada. Z1 refere-se à criticidade entre o zoneamento previsto pelo município limítrofe 1 em relação ao zoneamento previsto pelo município o município limítrofe 2, considerado Z2.

Quadro 2: Compatibilidade de usos e atividades municipais existentes e propostas pelos planos diretores, segundo os impactos potenciais

MUNICÍPIO 1			MUNICÍPIO 2		
Usos e Atividades existentes	Zoneamento Setor limite 1-2	Z1	Z2	Zoneamento Setor limite 2-1	Usos e Atividades existentes e

Fonte: a autora (2011)

A incidência de criticidades entre os zoneamentos locais deve resultar em impactos potenciais de três níveis: alto, médio e baixo. Quadro 3.

Os impactos potenciais serão classificados de forma genérica indicando como reversibilidade a possibilidade de revisão dos usos propostos.

Quadro 3: Tipos de impactos potenciais

	Impactos potenciais	Definição
	Alto impacto	Baixo grau de reversibilidade
	Médio Impacto	A reversibilidade do impacto é relativa
	Baixo impacto	Ocorre reversibilidade do impacto

Fonte: a autora (2011)

Os resultados apontados nesta fase possibilita a visualização do que os planos municipais desejam, é o cenário normativo. O cruzamento das informações do cenário normativo apresenta o que a região vai receber de retorno ao proposto em sua legislação. Temos então o cenário tendencial.

As possibilidades de resultados podem ser alteradas de acordo com as decisões tomadas ou mesmo com as mudanças não esperadas de caráter nacional, estadual e regional. As simulações podem desenhar outras possibilidades, aleatórias ou não. Utilizado pelo Rumos 2015, deve possibilitar a simulação preliminar do que se quer para o futuro oportunizando as definições de linhas estratégicas para o futuro a curto, médio e longo prazo, estabelecendo as forças para mudança do cenário atual, em parte ou integralmente. Este cenário não é desenvolvido metodologicamente neste estudo. Apresenta-se apenas uma análise das possibilidades para sua aplicação.

6. METODOLOGIA APLICADA

Dos 20 municípios que fazem parte do Litoral Norte, vários deles não tem plano diretor elaborados a partir de 2001, e outros estão ainda em fase elaboração. Atendendo os critérios deste estudo, foram avaliados os municípios de Osório, Tramandaí e Imbé.

A Tabela 4 apresenta os 3 municípios e como se encontram no desenvolvimento de seus planos diretores municipais.

Tabela 4: População, Área dos Municípios e os Planos Diretores Pós-Estatuto da Cidade

Município	População total (hab.)	Área total (Km ²)	Planos diretores pós Estatuto da cidade
Imbé	12.242	39,63	1072/07
Osório	36.131	669,99	3902/06
Tramandaí	31.040	143,49	2478/06
Totais	79.413	853,11	-

Fonte: autora (2010)

- A população considerada foi a residente, com habitação fixa no município.

6.1 ESTUDOS DE CASO

Os estudos de caso foram definidos conforme critérios explicitados na introdução deste capítulo:

6.1.1 Caracterização e Análise dos Planos Diretores

6.1.1.1 Plano Diretor Municipal de Osório

O Plano Diretor Municipal de Osório foi aprovado pela Lei 3902/06. As estratégias regionais estão previstas no Título I - Da Conceituação, Princípios e Objetivos Gerais, Art.20, § 20, incisos I e II:

Art. 2º - O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal é instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento ambiental urbano e rural, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no Município.

§ 2º - O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal deverá observar os seguintes instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento ambiental, econômico e social, incluído o Zoneamento Ecológico Econômico e o Plano de Gestão de Bacias Hidrográficas;

II - diretrizes de planejamento da região da Aglomeração Urbana do Litoral Norte.

No Título II - da Integração Regional, temos no Art.8: “Respeitado o princípio da autonomia” municipal, o PDDM assegurará o pleno funcionamento da integração regional entre os Municípios da Região da Aglomeração Urbana do Litoral Norte, no que tange às funções públicas objeto de gestão comum, nos termos da Lei Complementar nº 12.100, de 27 de maio de 2004, lei esta de criação da Aglomeração Urbana do Litoral Norte.

No Art. 9º- estão relacionadas às funções públicas, objeto de gestão comum: saneamento ambiental, transporte público e sistema viário regional; turismo e lazer; planejamento do uso de ocupação do solo, observados os princípios da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade; preservação, proteção e conservação ambiental e informações regionais e cartografia.

No Art. 10 estão relacionados os elementos estruturadores da AULINORTE:

Art. 10 constituem-se em Elementos Estruturadores da Região do Aglomerado Urbano do Litoral os eixos que constituem o arcabouço da região, os quais, com suas características diferenciadas, permitem alcançar progressivamente maior integração entre os municípios, entre o tecido urbano e o sítio natural, melhor coesão e fluidez entre suas partes, bem como maior equilíbrio entre as áreas construídas e os espaços abertos, compreendendo:

I- a ocorrência de ambientes seqüenciais longitudinais ao oceano composto pela faixa de praia, zona de dunas primárias, zona de dunas secundárias e banhados associados, cordão de lagoas, dunas terciárias, vales e montanhas, que compõem o sistema litorâneo do litoral norte do Rio Grande do Sul e devendo ser respeitadas suas relações e vulnerabilidades;

II- o Zoneamento Ecológico Econômico do litoral norte, composto por quatorze zonas com padrão de paisagem semelhantes, contendo restrições e potencialidades de uso dos recursos naturais;

III – a Rede Viária Estrutural, constituída pelas vias que estabelecem as principais ligações entre as diversas partes do Município e entre este e os demais municípios e estados;

IV – a Classificação dos Cursos d' Água da região do Litoral Norte, conforme Enquadramento dos Recursos Hídricos proposto pelo Comitê de Recursos Hídricos do Rio Tramandaí, de acordo com o Plano de Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí;

V – a Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo que interliga as diversas regiões da Cidade e da região, atende a demanda concentrada e organiza a oferta de transporte;

VI - a Rede Estrutural de Eixos e Pólos de Centralidades, constituída pelo centros principais e pelos centros e eixos de comércio e serviços consolidados ou em consolidação, e pelos grandes equipamentos urbanos, tais como parques, terminais, hospitais, universidades, aeroportos e por novas centralidades a serem criadas;

VII - os Equipamentos Sociais, que constituem o conjunto de instalações regionais destinadas a assegurar o bem-estar da população mediante a prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, lazer, abastecimento, segurança, transporte e comunicação;

VIII – os parques, reservas e unidades de preservação, que constituem o conjunto dos espaços naturais, de propriedade pública ou privada, necessários à manutenção da qualidade ambiental e ao desenvolvimento sustentável do Município e da região;

IX – O conjunto de espaços de Orla, incluindo faixa de 50 metros em áreas urbanizadas e faixa de 200 metros em áreas não urbanizadas, ao longo da linha de preamar, cujas diretrizes de gestão estão definidas no Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla.

Na Estratégia de Estruturação Urbana, Art. 51, o texto trata de estruturação dos espaços não consolidados na cidade, de expansão urbana e vazios urbanos, sem referências ou conexões diretas com aspectos regionais.

Art 51-São objetivos da Estratégia de Estruturação Urbana promover a estruturação dos espaços não consolidados na cidade, as zonas de expansão urbana e os vazios urbanos, valorizando os espaços públicos, coletivos e a sustentabilidade ambiental urbana, através das seguintes estratégias:

I – promover o crescimento e a expansão urbana em áreas que não apresentem restrições ambientais à ocupação, que não sejam identificadas como prioritárias à produção rural e que possuam capacidade para receber infra-estrutura necessária;

(...)

VIII - a promoção de adensamento construtivo e populacional em áreas de urbanização em desenvolvimento com capacidade de suporte da infra-estrutura instalada;

(...)

IX - a criação de condições de novas centralidades e espaços públicos em áreas de urbanização não consolidada ou precária;

No Inc.VIII, observa-se que a capacidade de suporte da infraestrutura instalada está vinculada às áreas da urbanização em desenvolvimento. No Inc. I está evidenciada a preocupação quanto ao crescimento à expansão urbana em áreas de restrição ambientais à ocupação, Quanto ao Inc.IX, não encontramos no texto da lei os conceitos sobre urbanização não consolidada ou precária, indicadas no Inciso IX.

Importante observar que o município tem área territorial predominantemente rural e os seus limites territoriais ao oeste, estão definidos com Imbé e Tramandaí, também objetos desta pesquisa. A forma de distribuição de conceituação, bem como a ausência de uma estrutura textual objetiva, possibilita algumas questões quanto à forma de tratamento do tema

na estrutura legal do texto. Na íntegra, o texto oferece prioritariamente aspectos de regulação urbana no Cap .III da Estratégia de Estruturação Urbana.

Para fins de análise territorial na compatibilização de usos previstos para o município de Osorio em relação aos demais municípios limítrofes, estaremos estudando detalhadamente este tema no zoneamento do uso do solo a seguir.

As diretrizes de ocupação do solo determinam os usos e atividades possíveis no território municipal, urbano e rural. No caso de Osório , o mapa de zoneamento está inserido na Figura 11.

No Capítulo I da estruturação urbana, estão determinados o perímetro urbano e a sua divisão entre zonas urbanas e rurais. No capítulo II, são atribuídos recortes territoriais do zoneamento ambiental, que abrange todo o município.

Os princípios básicos do zoneamento ambiental constam no parágrafo único do art. 14:

Parágrafo Único - Constituem princípios básicos do zoneamento:
I - a localização de atividades, através de uma política que considere a atividade econômica, aspectos ambientais e socioculturais, provisão de serviços e infra-estrutura;
II - a miscigenação da ocupação do solo com vistas à diminuição de deslocamentos de pessoas e veículos e à qualificação do sistema urbano;
III - a densificação controlada, associada à perspectiva de otimização e racionalização dos custos de produção da cidade, quanto a disponibilidade e implantação de equipamentos e serviços urbanos;
IV - a regularização fundiária, através de uma política que contemple o interesse social;
V - a qualificação ambiental através da valorização do patrimônio natural e do estímulo à produção primária.

Além disso, o zoneamento proposto teve como elementos estruturadores as potencialidades, fragilidades e restrições do Meio Ambiente, identificados a partir do ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte.

Para efeitos de planejamento, o Município de Osório fica subdividido em Zonas que correspondem a parcelas do território com uso e ocupação com características comuns e às quais aplica-se o Regime Urbanístico apresentado nos anexos I e II.

As zonas não urbanas dividem-se em Área de Proteção Ambiental – APA 1 e 2 - Zona de Mata Atlântica – ZMA , Setor de Lagoa 1 – SL1, Setor de

Orla Marítima – SOM , Zonas Rurais ZR1 e ZR2 , Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, e Equipamentos Especiais – EE

As zonas urbanas dividem-se em 16 zonas, Zona Urbana Extensiva – ZUE; Setor de Lagoa SL 1 2, 3; Zona Urbana Semi-Extensiva– ZUSE A e B, Setor Especial da Auto-Estrada – SEAE, Setor Central – SC; Eixo Comercial EC1, 2, 3 e 4, Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, Setor de Lagoa Especial, Setor Residencial SR 1, 2 e 3

Importa comentar que , conforme Art. 17 - A criação, extinção ou modificações do Zoneamento será feita mediante lei específica, após serem submetidas a Audiência Pública. E em seu parágrafo único especifica que os limites entre as Zonas, em decorrência do detalhamento do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal ou de projetos específicos, poderão ser ajustados quando verificado a conveniência de tal procedimento, apenas pelo Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal. Quanto ao estabelecimento de Zonas Especiais o Art. 18 diz que:

Art. 18 - Poderão ser estabelecidas Zonas Especiais, inseridas nas zonas estabelecidas no artigo 16, quando os processos de consolidação de uso e ocupação apresentarem características distintas quanto a zona onde estão inseridas, quando forem objeto de ações distintas do Poder Público Municipal.

Na Zona Rural observa-se a identificação predominante de zonas com alta fragilidade ambiental denominadas ARIE – Zonas de Relevante Interesse Ecológico, ZRs – Zonas Rurais 1 e 2 , Zonas de Lagoas 1 e 2 e Zonas de Equipamentos Especiais - EE.

O zoneamento rural é predominante nas áreas limítrofes entre Tramandaí e Imbé. Neste caso não há relevância na análise das zonas urbanas, em especial o regime urbanístico proposto.

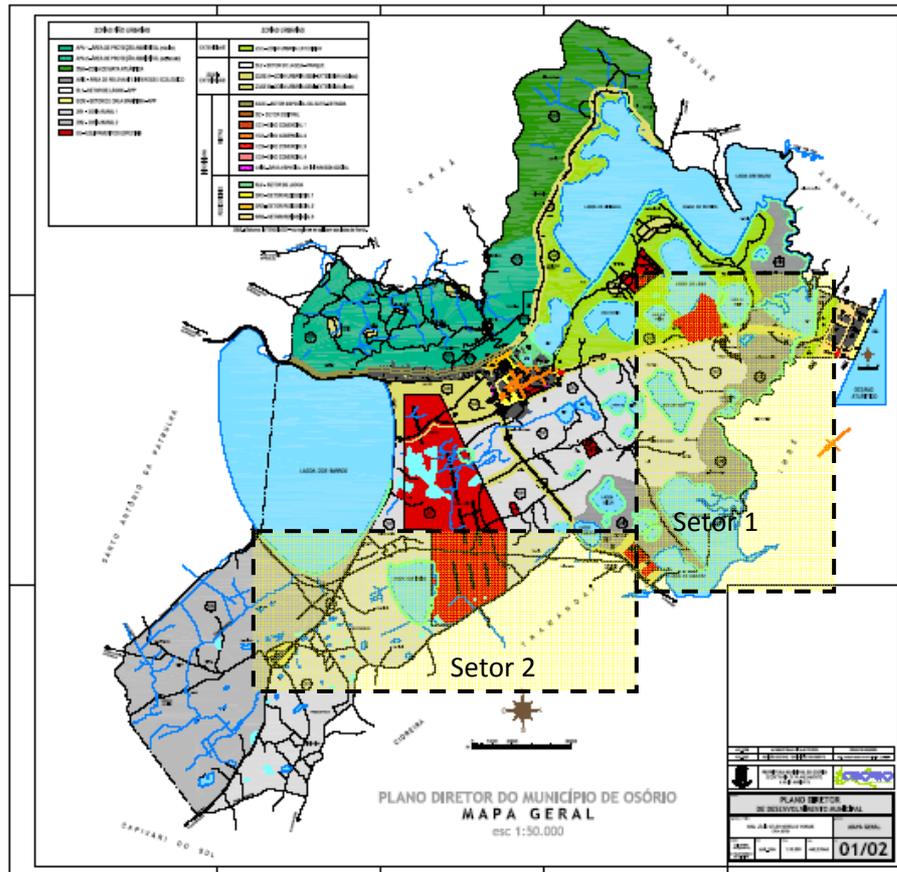
O mapa de Zoneamento denominado Mapa Geral (Fig 11) , apresenta o zoneamento de Usos e Atividades para todo o território municipal de Osório. Demais mapas citados no PDM não foram acessados por não estarem disponíveis.

Quanto à presença das estratégias de planejamento como diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental integrado temos a dizer que o PDM de Osório apresenta estratégias significativas, em destaque para os aspectos

regionais apontados e pelas citações dos Projetos Regionais Governamentais, embora tais aspectos não façam parte das ações municipais previstas.

A Figura 11 apresenta o mapa geral de zoneamento urbano municipal e os setores a serem analisados.

Figura 11: Mapa Geral do PDM de Osório



ZONAS NÃO URBANAS		ZONAS URBANAS	
<ul style="list-style-type: none"> APA 1 - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (núcleo) APA 2 - ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (expansão) ZMA - ZONA DE MATA ATLÂNTICA ARIE - ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO SL1 - SETOR DE LAGOA - APP SOM - SETOR DE ORLA MARÍTIMA - APP ZR1 - ZONA RURAL 1 ZR2 - ZONA RURAL 2 EE - EQUIPAMENTOS ESPECIAIS 	<ul style="list-style-type: none"> EXTENSIVAS SEMI-EXTENSIVAS INTENSIVAS RESIDENCIAIS 	<ul style="list-style-type: none"> ZUE - ZONA URBANA EXTENSIVA SL2 - SETOR DE LAGOA - PARQUE ZUSE A - ZONA URBANA SEMI-EXTENSIVA (núcleos) ZUSE B - ZONA URBANA SEMI-EXTENSIVA (elcos) SEAE - SETOR ESPECIAL DE AUTO-ESTRADA SC - SETOR CENTRAL EC1 - EIXO COMERCIAL 1 EC2 - EIXO COMERCIAL 2 EC3 - EIXO COMERCIAL 3 EC4 - EIXO COMERCIAL 4 AEIS - ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL SL3 - SETOR DE LAGOA SR1 - SETOR RESIDENCIAL 1 SR2 - SETOR RESIDENCIAL 2 SR3 - SETOR RESIDENCIAL 3 	

OBS.: Setores INTENSIVOS - os regimes se aplicam aos lotes de frente.
 Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osório-PDM (2006)
 ---- áreas limítrofes entre Tramandaí e Imbé

Estabeleceu-se a setorização das áreas limítrofes entre Osório – Tramandaí e entre Osório- Imbé de modo que os zoneamentos da borda do município possam ser melhor detalhadas para posterior análise. A setorização se desenvolveu com a orientação norte/sul para os três municípios. apresentados no Quadro 4.

O Setor 1 faz limite com Imbé cujo zoneamento predominante é ARIE. Os demais, no limite da área urbana de Imbé, são SOM, ZR3 e EC3.

O Setor 2 prevê zoneamento para equipamentos especiais– Parque Eólico e Petrobras, com predominância de ARIE – Área Especial de Interesse Ecológico, além de ZR1, Zona Rural 1. A ZUSE reconhece áreas urbanas semi-extensivas que se desenvolvem ao longo da rodovia RS-30.

Quadro 4 Demonstrativo do Zoneamento de Usos e Atividades do PDM de Osório

Zoneamento do Setor 1 :limite Osorio –Imbé		Atividades existentes e/ou previstas
SOM	Setor da Orla Marítima	Praia
ZR3	Zona Residencial 3	Residências
EC3	Eixo Comercial 3	Av Paraguaiçu – Uso Misto
Arie	Area de Relevante Interesse Ecológico	Lagoas do Armazém, Rincão da Cadeia e Banhado da Caieira e do Rincão
APP	Area de Preservação Permanente	Margem do Rio Tramandaí
Zoneamento do Setor 2 : limite Osorio – Tramandaí		Atividades existentes e/ou previstas
ZUSE	Zona Urbana Semi-Extensiva	Prevista ao longo da rodovia RS-030 e via Osorio-Tramandaí
EE	Equipamento Especial	Parque Eólico
ZR1	Zona Rural 1	Existente .Prevista como Área de Expansão
ARIE	Area de Relevante Interesse Ecológico	Existente entorno das lagoas Emboaba e Biguá
EE	Equipamento Especial	Existente - Petrobrás e Campos de Dentro
ZR1	Zona Rural 1	Existente

Fonte : a autora (2011)

As atividades e usos apontadas para as essas áreas serão avaliadas quanto à compatibilidade nos zoneamentos de uso e ocupação do solo, no item 6.2 deste capítulo. Serão comparados os três municípios quanto às compatibilidades no âmbito regional, bem como a utilização de diretrizes estratégicas de repercussão regional.

6.1.1.2 Plano Diretor Municipal de Tramandaí

O PDM - Plano Diretor Municipal de Tramandaí, foi aprovado pela Lei.2478/06

Encontramos no Capítulo II - Das Definições, Art 3^o que, para efeito de aplicação da lei, a definição de Zonas “são porções do território do Município

delimitadas por lei”. Nenhuma das demais definições são de interesse na análise regional.

Ainda no Art.3, são classificadas as Zonas e as Áreas Especiais. Na Classificação das Zonas, nada ocorre que interesse à análise regional, enquanto nas Áreas Especiais, são classificadas como a) APT – Áreas de interesse paisagístico. Histórico e Cultural; b) APA – Áreas de Proteção Ambiental; AE-Área Especial, procuramos sua definição no art 46, onde, por analogia, entendemos haver possível integração regional:

Art. 46. São Áreas Especiais àquelas que requerem projetos e regime urbanístico especiais, condicionados as suas peculiaridades no que se refere à:

I - características de localização, situação, condição topográfica, proteção à saúde pública e ao patrimônio ambiental, respeitando a ecologia, paisagismo e aspectos sociais, culturais e econômicos;

II - equipamentos urbanos, programas e projetos do governo implantados ou a implantar, ficando delimitadas na PRANCHA PDU – 001;(…)

O Macrozoneamento do município encontra-se no capítulo IV – das diretrizes urbanísticas e divide o território em 3 zonas: sede, zona sul e zona rural (Art.43) , embora não possa se identificar exatamente esta zoneamento no Mapa Geral (PDU 001). No mesmo artigo se definem 13 tipos de zonas e corredores. Para a utilização da planilha de uso e ocupação do solo importa conhecer as definições do Art.47:

Art. 47. Em cada Zona, Corredor ou Área Especial, serão estabelecidos usos incentivados e permissíveis, proibidos quaisquer outros usos, adotadas as seguintes definições:

I - uso Incentivado – é o que deverá predominar para cada Zona caracterizando-a;

II - uso Permissível – é o capaz de se desenvolver na Zona, sem descaracterizá-la;

III - uso Proibido – é o que venha conflitar com a característica da Zona.

§1º Os usos incentivados e os proibidos para cada Zona ou Corredor, constam na Tabela Ocupação do Solo.

Para análise do mapeamento geral do município, (PDU mapa 001) o Quadro 7 deverá apontar as atividades que possibilitem identificar usos previstos nos limites territoriais entre os três municípios;

Quanto à presença das estratégias de planejamento como diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental integrados temos a dizer que o PDM de Tramandaí apresenta algumas referências a respeito da utilização de diretrizes estratégicas no desenvolvimento do plano. Não ocorre qualquer referência aos

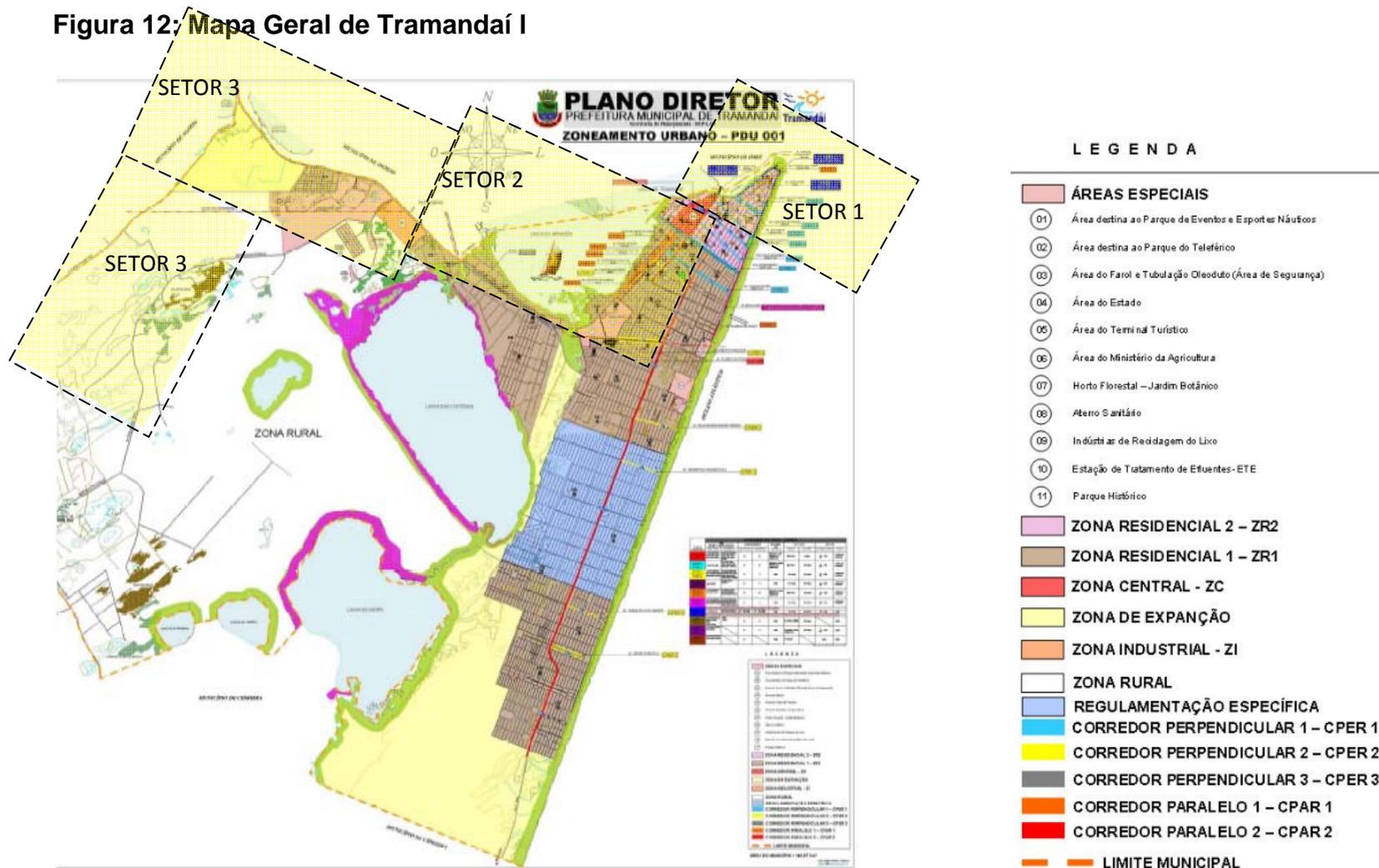
aspectos regionais ou utilização de projetos regionais governamentais existentes e disponíveis. O texto aborda ações específicas de infraestrutura e saneamento bem como referentes ao desenvolvimento social e econômico.

As áreas limítrofes foram divididas em 3 Setores para melhor compreensão dos usos e atividades previstos pelo Plano Diretor do Município de Tramandaí. Importa destacar que os setores 1 e 2 são áreas consolidadas, com significativa antropização do território. Figura 12.

O Setor 1 é o bairro Centro e tem zoneamento residencial e comercial com usos mistos e de alta densidade. Liga-se à Imbé pela ponte Giuseppe Garibaldi sobre o Rio Tramandaí.

No Setor 2 predomina o zoneamento residencial em frente à Lagoa do Armazém, zona de usos miscigenados, habitações formais e informais, sem atendimento ao zoneamento ambiental que prevê afastamento legal na faixa de APP às margens da lagoa. O Setor 3 compreende áreas ao norte do município cujo zoneamento limita-se com Osório prevendo área de expansão urbana, zona residencial, zona industrial e área especial denominada Parque Histórico. Observa-se que este zoneamento limita-se com área de lagoas, dividido pela RS-30.

Figura 12: Mapa Geral de Tramandaí I



Fonte : Plano Diretor Municipal de Tramandaí, 2006. www.tramandaí.rs.gov.br extraído em 2009
--- áreas limítrofes com Osório e Imbé em escala diferenciada

Quadro 5 Demonstrativo do Zoneamento de Usos e Atividades - PDM de Tramandaí

Zoneamento na Figura 13 Setor 1 limite Tramandaí – Imbé		Atividades existentes e/ou previstas
ZR2	Zona Residencial 2	Existente - Lagoa de Tramandaí
ZC	Zona Comercial	Existente
Zoneamento Setor 2 limite Tramandaí - Osorio		Atividades existentes e/ou previstas
ZR1	Zona Residencial 1	Área residencial em frente à Lagoa do Armazem
Zoneamento Setor 3 limite Tramandaí -Osorio		Usos e Atividades existentes e/ou previstas
ZI	Zona Industrial	Existente - Petrobrás
AE 11	Área Especial	Existente - Parque Histórico
ZR1	Zona Residencial 1	Existente - habitação
ZE	Zona de Expansão	Previsão de Uso

Fonte: a autora (2011)

As atividades e usos apontadas para as essas áreas serão detalhadas no quadro comparativo (Quadro 7) entre os três municípios quanto às compatibilidades no âmbito regional, bem como a utilização de diretrizes estratégicas de repercussão regional

.6.1.1.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Imbé - PDDUA.

A Lei 1072/07 institui o PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Imbé.

As características do Modelo Espacial definem o macrozoneamento do território. Quanto ao zoneamento, o Art. 12 apresenta as zonas de planejamento –ZP, que dividem o território em 3 zonas: ZP1, ZP2 e ZP3, sendo que a ZP1 faz divisa com Tramandaí e ZP3 faz divisa com Osorio.

Por ser um território linear e possuir características predominantes de balneário, o plano diretor apresenta basicamente aspectos de modelo espacial de uso e ocupação do solo . Apesar da característica peculiar de ter seus limites leste /oeste de rio e oceano, não discorre sobre diretrizes de abrangência regional tanto urbanas quanto ambientais.

A Figura 13 apresenta o modelo espacial do município – EEME – Elementos Estruturadores do Modelo Espacial.

Figura 13: Modelo Espacial do Município de Imbé



O mapa de zoneamento de Imbé é esquemático nas informações apresentadas e dificultou o detalhamento das zonas referenciadas pelo Plano Diretor.

O Setor 1 foi definido no limite urbano entre os municípios de Osório e Imbé, entre o oceano e o rio Tramandaí, Passo da Lagoa. Área de ligação entre a Estrada do Mar - RS 389, que liga ainda os municípios ao norte da região.

O Setor 2 ao longo dos limites com Osório tem o Rio Tramandaí como divisor dos territórios municipais.

O Setor 3 tem o Rio Tramandaí como elemento divisor entre Tramandaí, e Imbé. Ambos estão nas áreas mais antigas e consolidadas dos municípios.

Quadro 6 Demonstrativo do zoneamento de usos e atividades do PDDUA de Imbé

Zoneamento Setor 1 – limite Imbé- Osório		Usos e Atividades existentes e/ou previstas
AP*	Área de Praia	Beira mar
ZV*	Zona de Veraneio	Existente – residencial
CU*	Corredor de Urbanidade	Existente - Área de parque
COU*	Corredor de Produção ou Industrial	Existente
ZR*	Zona Rural	Existente
CCP*	Corredor de Centralidade Principal	Existente – Av Paraguaçu
Zoneamento Setor 2 – limite com Osório/ Rio Tramandaí/Imbé		Usos e Atividades existentes e/ou previstas
ZR*	Zona Rural / Zona de Proteção Ambiental	Banhado Grande
Zoneamento Setor 3 limite Imbé-Tramandaí - Lagoa e Rio Tramandaí		Usos e Atividades existentes e/ou previstas
CH*	Centro Histórico	Existente – residencial
CCP*	Corredor de Centralidade Principal	Existente – Av Paraguaçu
AP*	Área de Praia	Existente - Beira mar - Praia
ZV*	Zona de Veraneio	Existente - residencial

Fonte: a autora (2011)

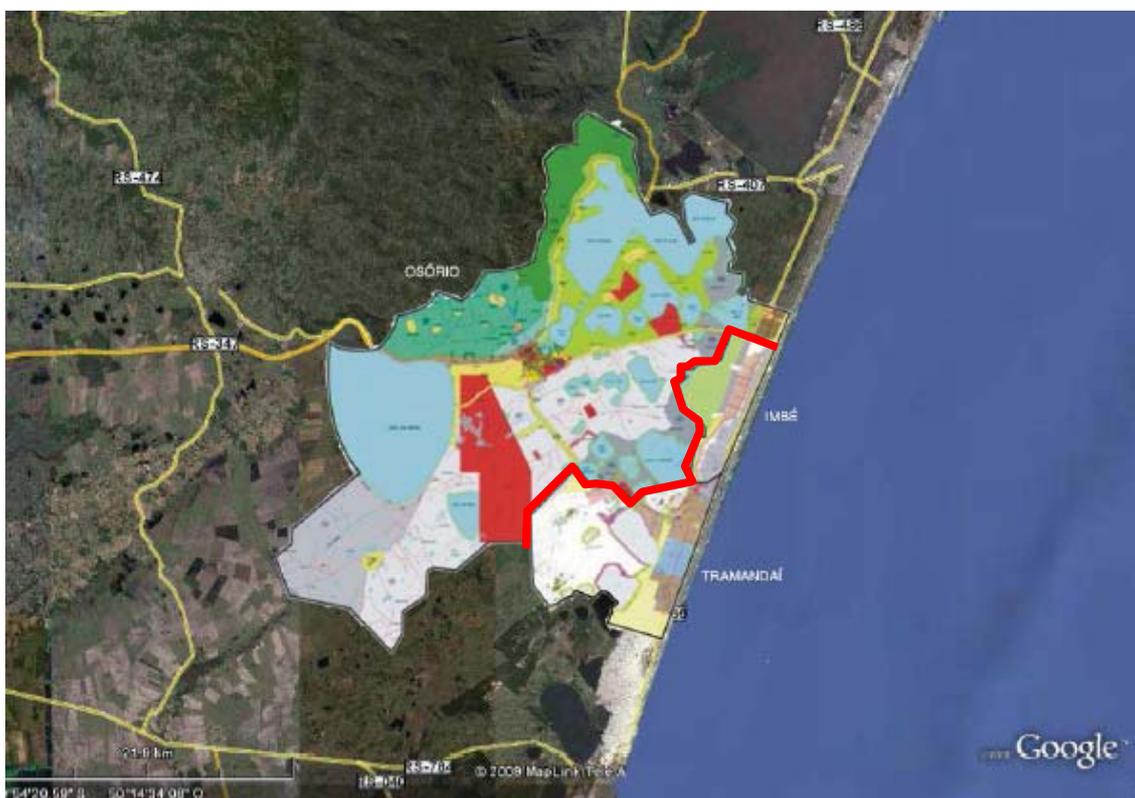
*Siglas utilizadas pela autora para sistematizar o zoneamento de Imbé

Quanto à presença de estratégias de planejamento como diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental integrado temos a dizer que o PDDUA de Imbé não apresenta referências da utilização de diretrizes estratégicas no desenvolvimento do plano. Não ocorre qualquer referência aos aspectos locais ou regionais ou utilização de Projetos Regionais Governamentais existentes na composição do texto legal.. O texto aborda apenas a regulamentação de uso do solo urbano.

A espacialização do conjunto dos planos diretores analisados, está representado na Figura 14, de modo a visualizar a espacialização dos diferentes zoneamentos de usos do solo dados às áreas limítrofes de cada

município. A análise destas compatibilizações físico-territoriais é parte dos elementos definidores das conclusões desta pesquisa.

Figura 14: Mapeamento esquemático dos Planos Diretores de Osório, Tramandaí e Imbé no espaço regional do Litoral Norte do RS.



Fonte: mapeamentos municipais aplicados em imagem do Google em 2009

— Eixos de análise da pesquisa – limites intermunicipais e zoneamento do uso do solo

6.2 –COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PLANOS DIRETORES

Foram desenvolvidas as análises do texto da lei pela sua abordagem regional. Na ausência de enfoques claros no texto, tratamos as abordagens possíveis por analogia. Quanto as diretrizes de planejamento estratégico, a sua existência e forma de abordagem também serão analisados no conteúdos dos planos.

Inicialmente será apresentada a análise dos conteúdos do Plano Diretor considerando a abordagem regional e posteriormente, as estratégias de planejamento propostas na lei dos planos diretores quais sejam: uso do solo, mobilidade urbana, infraestrutura e saneamento e qualificação ambiental.

Estas análises serão agrupadas por limites territoriais entre os três municípios, os usos e atividades dos modelos espaciais associadas às estratégias possibilitarão a avaliação das possibilidades de impactos decorrentes do zoneamento proposto.

A compatibilidade entre formas de zoneamento de abordagem local e regional é analisada a partir do Quadro 8 que procura compatibilizar os 3 diferentes zoneamentos municipais na borda físico-territorial dos mesmos.

O trabalho foi dividido em tres fases:

Fase 1 :

Avaliação da aplicabilidade e possibilidade de aplicação das estratégias de Planejamento Urbano apresentadas pelo Planos Diretores Municipais, através de quadros comparativos de usos do solo existentes e previstos para os limites territoriais de cada município.

Fase 2

Cruzamento dos zoneamentos especificados na Fase 1. Geração de planilhas de aproximação com os zoneamentos em territórios limítrofes

Mapeamento esquemático do zoneamento com abordagem regional .

Fase 3

Proposta de revisão dos estudos das diretrizes desenvolvidas no estudo Diretrizes para Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte. a ZEE/FEPAM

FASE 1

Quadro 7 Demonstrativo das compatibilidades dos zoneamentos de uso do solo entre os municípios limítrofes Osório, Tramandaí e Imbé.

OSORIO S1		IMBÉ S1		
Usos e Atividades existentes	Zoneamento do Setor 1: limite Osorio –Imbé	Zoneamento Setor 1 : limite Imbé- Osório	Usos e Atividades existentes	
Beira mar	Setor da Orla Marítima	SOM AP	Área de Praia	Beira mar
Existente – residencial	Setor Residencial 3	SR3 ZV	Zona de Veraneio	Existente residencial
Existente - comercio/ serviços	Eixo Comercial 3	EC3 CU	Corredor de Urbanidade	Existente residencial
Existente – residencial	Setor Residencial 3	SR3 APP	Parque das Dunas - Imara	Existente residencial
Existente	Zona Urbana Semi-extensiva	ZUSE B	Corredor de Produção ou Industrial	Existente comercial e industrial
Existente	Zona Urbana Extensiva	ZUE CPI		
Existente	Area de Relevante Interesse Ecológico	ARIE ZR	Zona Rural	Zona Rural
LEGENDA				
	Baixo impacto			
	Medio Impacto			
	Alto impacto			
	Limite intermunicipal fronteira molhada¹⁴			
	Limite intermunicipal fronteira seca			

¹⁴ Utilizamos a expressão “molhada” para não confundir com Zonas ou Áreas Úmidas da Convenção de RAMSAR(1971). A Convenção utiliza uma ampla definição dos tipos de zonas úmidas abrangidas em sua missão, incluindo lagos e rios, mangues e pântanos, prados úmidos e turfeiras, oásis, estuários, deltas e planícies de maré, perto da costa de zonas marinhas, mangues e recifes de coral e humanas de sites como viveiros de peixes, arrozais, reservatórios e salina. <http://www.ecoa.org.br>

OSORIO - S2		IMBÉ - S2			
Atividades existentes e/ou previstas	Zoneamento do Setor 2 limite Osorio –Imbé	Zoneamento Setor 2 – limite Imbé- Osório		Usos e Atividades existentes e/ou previstas	
Existente Passo da Lagoa	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE	ZR	Zona Rural	Existente – Banhado Grande
OSORIO – S3		IMBÉ – S3			
Existente	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE APP RIO	AP APP RIO	Area de Praia de Rio	Existente – Condomínios
Existente	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE + APP	CH	Centro Historico	Existente Área Central
TRAMANDAÍ S3		IMBÉ S3			
Existente - Lagoa de Tramandaí	Zona Residencial 2	ZR2	CH	Centro Historico	Existente – Residencial
Existente	Corredor paralelo 2	CP2	CC	Corredor de Centralidade Principal	Existente _ na Av Paraguaçu
Existente	Zona Residencial 2	ZR2	ZV	Zona de Veraneio	Existente – Residencial - Comercio e Serviços
Área de praia e pesca	Zona de praia não especificada	ZP	AP	Area de Praia –	Existente – Residencial - Comercio e Serviços
OSORIO S1		TRAMANDAÍ S2			
Existente - ao longo da Lagoa do Armazém	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE	ZR1	Zona Residencial 1	Existente – Faixa residencial em frente à Lagoa do Armazém e Lagoa Tramandaí . Sem afastamento de APP.
LEGENDA					
	Baixo impacto				
	Medio Impacto				
	Alto impacto				
	Limite intermunicipal fronteira molhada				
	Limite intermunicipal fronteira seca				

OSORIO S2			TRAMANDAÍ S2		
Atividades existentes e/ou previstas	Zoneamento Setor 2 limite– OsorioTramandai		Zoneamento Setor 2– limite Tramandaí Osorio		Usos e Atividades existentes e/ou previstas
Existente	Zona Urbana Semi-extensiva	ZUSE	ZI	Zona Industrial	Existente
Existente Petrobrás	Equipamento Especial	EE	ZI	Zona Industrial	Existente Petrobrás
Existente	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE	AE 11	Area Especial 11	Existente Parque Osório
Existente	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE	ZR3	Zona Residencial 3	Existente
Existente	Área de Relevante Interesse Ecológico	ARIE	ZE	Zona de Expansão	Prevista
Existente	Zona Rural	ZR	ZE	Zona de Expansão	Prevista
Parque Eólico	Equipamento Especial	EE	ZR	Zona Rural	Existente
LEGENDA					
	Baixo impacto				
	Medio Impacto				
	Alto impacto				
	Limite intermunicipal	fronteira molhada			
	Limite intermunicipal	fronteira seca			

Fonte: a autora (2011)

6.2 OS PLANOS DIRETORES E A ANALISE REGIONAL

6.2.1 Cenário Normativo

A análise de compatibilidade das formas de zoneamento dos planos diretores é complementada com a verificação da existencia de estratégias de planejamento que venham viabilizar a gestão e controle de possíveis impactos de caráter regional. Os textos foram analisados partindo do pressuposto da abordagem local e regional e da proposição de programas e projetos específicos para o Setor. A abordagem conceitual das estratégias de planejamento escolhidas constam no Capítulo 5.

Quadro 8 Resumo da abordagem regional e das estratégias de planejamento existentes nos Planos Diretores de Osório, Imbé e Tramandaí

Municípios	Ocorrência no texto da lei							
	Abordagem Regional	Diretrizes estratégicas de planejamento						
		Uso do solo	Mobilidade urbana	Infraestrutura e saneamento	Qualificação ambiental	Desenvolvimento social	Desenvolvimento econômico	Ocorrência das diretrizes %
Osório	S	S	S	S	S	S	S	100
Tramandaí	N	N	N	S	N	S	S	40
Imbé	N	N	N	N	N	N	N	0

Fonte: planos diretores municipais de Osório, Imbé e Tramandaí analisados pela autora (2011)

S sim ocorre no plano diretor / no plano ambiental

N não ocorre no plano diretor / no plano ambiental

É evidente a ausência das diretrizes consideradas requisitos para que o cenário normativo represente o que se deseja para cidade no contexto local e o que isso implica em termos regionais.

6.2.2 Cenário Tendencial

A Tabela 5 auxilia a construção do cenário tendencial a partir das análises das ocorrências e as probabilidades de interferir no cenário normativo.

Tabela 5– Resultados percentuais da análise de impactos

	Impactos	Incidência %	Localização predominante
	Alto impacto	27,2	Trecho Osório Tramandaí
	Médio Impacto	31	Trecho Osório Tramandaí
	Baixo impacto	40,8	Trechos Tramandaí – Imbé Imbé-Osório

Fonte: a autora (2011)

No percurso dos limites analisados, ficou evidenciada a predominância de impactos potenciais significativos que ocorrem entre áreas existentes com poucas possibilidades de modificar ao longo do tempo. São as áreas consolidadas, especialmente nos trechos entre Tramandaí e Osório, cuja borda é a água. Explica-se pela ocupação irregular e clandestina que ocorre em

Tramandai às margens da lagoa do Armazém e da Lagoa de Tramandaí sem proposta de mudança no plano diretor. Neste setor o plano não apresenta intenção de mudança. Esta ocupação e a alta densidade existente em Tramandaí conflitam pela natureza físico-territorial no município de Osório onde é predominantemente rural e com áreas de relevante interesse ecológico. Enquanto Tramandaí possui toda a borda ocupada com usos diversos como industrial, residencial e área especial, ainda tem em sua área rural a previsão de ser utilizada como área de expansão sem usos previamente definidos.

Áreas onde ocorrem os impactos de nível médio estão distribuídas ao longo da borda, com predominância no trecho entre Osório e Tramandaí. Observou-se nestes territórios a fragilidade dos usos propostos bem como o reconhecimento da necessidade de controle destes e dos existentes.

Imbé possui seus limites com Osório compatíveis pois ambos possuem áreas rurais apontadas como áreas a serem preservadas. O Rio Tramandaí se interpõe entre tais áreas e até o momento encontra-se sem sinais evidentes de antropização.

Sendo a análise feita pelos usos propostos, a ocorrência de água entre os limites de Osório - Imbé e Imbé - Tramandai, não conflitam. Sabe-se que empiricamente a realidade é diferente. Nenhum plano considerou a água como receptora de todas as formas de contaminação e poluição ambiental difusa.

6.2.3 Cenário Exploratório

Este cenário considera as interfaces administrativas, legais e territoriais da região em estudo e a possibilidade de alteração dos cenários normativo e tendencial.

Quanto aos resultados do Quadro 8 observa-se a inexpressividade das estratégias de planejamento na construção dos planos diretores de Tramandaí e Imbé, sendo que este último município teve seu plano diretor aprovado à luz do Estatuto da Cidade e cuja prerrogativa seria a de atender tais estratégias no corpo da lei.

Na Tabela 5 observa-se que a incompatibilidade entre os usos propostos pelos planos diretores é expressiva especialmente entre os

municípios de Osório e Tramandaí com alto impacto potencial equivalente a 27,2% e entre os mesmos municípios, 31% de impacto de grau médio.

Considerando que o município de Osório atende todos os requisitos do Quadro 8, com 100% de ocorrência de estratégias de planejamento locais e regionais em seu texto legal, haveria como reverter estes impactos ao longo do tempo, utilizando os instrumentos presentes na legislação municipal.

Contudo o mesmo não ocorreria com o município de Tramandaí, pois não teria os instrumentos legais que fomentem as ações de reversão dos impactos urbanos e ambientais no município.

O município de Imbé encontra-se na situação mais crítica pelo não atendimento deste requisito em seu texto legal.

Quanto aos aspectos de abrangência regional, apenas o município de Osório aborda esta questão.

7 CONCLUSÕES

Em uma sociedade marcada pela globalização, onde tudo é transformado de forma veloz, é importante manter um planejamento e um plano de ação a fim de minimizar os impactos negativos de tal processo. A cidade atual está inserida na dinâmica global e se orienta por fluxos de energia que sintetizam os mais variados aspectos de sua estrutura. A cidade contemporânea está assentada em redes que influem em seus níveis de interdependência e potencializam sua realidade, positiva ou negativa.

Com isso, o ambiente urbano passa a interagir com adjacências, numa conjugação constante de fluxos que constituem a rede que culmina na aldeia global. Sendo assim, um problema localizado em uma cidade pode repercutir e interferir no resto do mundo. É o sistema de redes, onde o local interage plenamente com outros e quaisquer distúrbios podem ser danosos. Assim, um planejamento local feito em cada cidade, se bem aplicado, mantém a rede funcionando bem.

Os aspectos locais interferem nos aspectos regionais, de modo direto ou indireto, dependendo da forma como a cidade gerencia seus limites administrativos e territoriais. O município enquanto unidade territorial é parte de um conjunto sistêmico.

O objetivo principal deste trabalho foi de investigar a relação entre os planos diretores municipais desenvolvidos após o estatuto da cidade e a implicação de seus zoneamentos na geração de impactos do solo regional.

Os municípios com áreas limítrofes foram analisados segundo o que seus planos diretores estabelecem como diretrizes de planejamento sob o enfoque regional.

Os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul possuem ecossistemas frágeis, com ambientes de especial valor paisagístico, um cordão de lagoas, barreiras de dunas, banhados e os contrafortes da serra geral que

conferem a essa região um cenário diferenciado em 618 km de extensão com uma urbanização acelerada pela valorização imobiliária nos últimos 20 anos.

Os municípios escolhidos neste cenário diferenciado tem características comuns de proximidade física, territórios limítrofes definidos pela água e pelo solo e diversidade de usos.

A análise do Cenário Normativo construído a partir dos textos legais dos planos diretores municipais, permite as seguintes conclusões:

Tramandaí possui um plano diretor básico de regulação do uso do solo sem considerar o desenvolvimento integrado e as diretrizes gerais para as interfaces de gestão e planejamento urbano e rural. As propostas de zoneamento consolidaram os usos existentes sem orientação para minimizar ou substituir os conflitos existentes. Incide diretamente na zona rural como área de expansão urbana, gerando possíveis impactos nos limites com Osório que reafirma suas zonas como rurais e de interesse ecológico. Não apresenta abordagem regional, mesmo tendo interface com os dois municípios e também com Cidreira.

Imbé apresenta uma lei que se exime de toda responsabilidade sobre as diretrizes de planejamento local e regional, porém mantendo suas áreas frágeis com as mesmas características atuais. Talvez por ser um território pequeno o desafio do zoneamento está contido em sua própria realidade e regula as poucas possibilidades de alteração dos usos em seu território. Os limites predominantes são com a água de rio e de mar.

Osório é o maior território porém, com mais de 60% de suas áreas impróprias para urbanização o que o Plano Diretor reconhece e ratifica em seu zoneamento. Possui em suas áreas rurais limítrofes com Tramandaí uma grande tensão devido à urbanização crescente no município vizinho. O plano tem abrangência regional em suas diretrizes.

O cenário normativo, enfim, considerou a dualidade entre que o município deseja para si e o que realmente ocorre, especialmente em Tramandaí e Imbé.

Quanto ao cenário tendencial, as análises constataram que os impactos gerados pela incompatibilização dos usos propostos pelo zoneamento são fatores potenciais de preocupação e podem resultar em conflitos ambientais de difícil recuperação. Destaca-se aí a influência dos usos de Tramandaí em relação à Osório. Ambos tem uma relação direta com a água, pois fazem a ocupação da borda de lagoas.

O cenário tendencial é o reflexo do enfoque regional e conclui-se que o planejamento regional deve abarcar ou incidir sobre os planos locais de modo a orientar zoneamentos que melhor reflitam os cenários futuros.

Quanto aos cenários exploratórios devem considerar diferentes possibilidades de desenhar um novo cenário a partir dos cenários normativos e tendenciais analisados.

O reflexo dos cenários anteriores demonstram criticidades quanto à prospecção de planos, programas e ações que venham gerar alternativas de futuro entre os territórios limítrofes. Tendo como parâmetros os conflitos e potencialidades identificados e as alternativas apresentadas para tomada de decisão, se torna necessário rever/repensar as diretrizes de modo que se tornem aplicáveis em suas ferramentas de ação ao longo do tempo. Este cenário requer ferramentas específicas para o desenvolvimento de modelo aplicável ao território urbano e regional.

Em termos regionais na elaboração efetiva deste último cenário, é importante a inserção de órgãos de planejamento institucionalizados e formados para este fim. A institucionalização da região como Aglomeração Urbana do Litoral Norte pouco se efetivou até a presente data, como agente facilitador no tratamento das questões municipais que apresentam interesses comuns, especialmente quanto as interações físico-territoriais e socio-econômicas.

Os municípios localizados em áreas conurbadas exigem soluções regionalizadas e apresentam necessidades de compatibilização do desenvolvimento local com a preservação do patrimônio ambiental. O desafio é avançar na definição de arranjos legais que induzam e viabilizem o desenvolvimento regional e estadual.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADUM, J. J.; COELHO, G. I. **O planejamento estratégico situacional - PES**, na gestão pública: o caso da prefeitura da cidade de Juiz de Fora, 2007.

AGUIAR, M. D. S. **Percorrendo os caminhos da modernização**: técnica e tempo na construção social do litoral norte gaúcho. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2006.

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul nos anos 80. In: ALMEIDA, P. F. C. **A economia gaúcha e os anos 80**: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre: FEE, 1990.

ANTUNES, P. B. **Direito ambiental**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ARAÚJO, M. L.; SILVA, J. M. Estatuto da cidade e o planejamento urbano-regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 57-74, jul./dez. 2003.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BARCELLOS, D. M. et al. **Comunidade negra de Morro Alto**: historicidade, identidade e territorialidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BASTOS, M. E. F. **A estrada de Laguna ao Rio Grande**. Porto Alegre: Globo, 1937.

BANUNAS, I. T. **Poder de polícia ambiental e o município**: guia jurídico do gestor municipal ambiental orientador legal do cidadão ambiental. Porto Alegre: Saluna, 2003.

BERNARDES, N. **Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí: Ed. UNIJUI, 1997.

BIRKHOLZ, L. Evolução do conceito de planejamento territorial. In: BRUNA, G. C. **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel, p. 5-23, 1983.

BORGES FORTES, A.; WAGNER, J. B. **História administrativa, judiciária e eclesiástica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1963.

BORJA, Jordi. *Barcelona: an urban transformation*. Quito: Urban Management Program, 1996.

BRASIL, **Censo demográfico**, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/.../noticia_visualiza.php?id...1. Acesso em: 8 jul. 2011.

BRASIL, Constituição. Constituição Federal de 1988.

BRUM, A. J. **Modernização da agricultura**: trigo e soja. Petrópolis: Vozes, 1987.

BUARQUE, S. C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. **Projeto de Cooperação Técnica PCT/INCRA/IICA**, 1999.

BUARQUE, S. C. Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais – **Texto para discussão**. Brasília, DF– IPEA/MPOG, 2003.

DAVIDOVICH, F. Gestão do território, um tema em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 7-31, jul-set., 1991.

CESAR, G. Ocupação e diferenciação do Espaço. In: DACANAL, J.; GONZAGA, S. (Org.). **Economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.

CÉSAR, G. **Primeiros cronistas do Rio Grande do Sul**: 1605-1801. Porto Alegre: UFRGS, 1983

CLEZAR JUNIOR, B. **O perfil da infra-estrutura urbana das cidades do litoral norte do Rio Grande do Sul**, 2006 (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

CORRÊA, R. L. Corporação e espaço, uma nota. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 137-145, jan-mar, 1991.

COSTA, J. G. V. **Imbé, o adeus da cidade jardim?** 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/minhacidade/.../mc194.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

ELIAS, D. S. Globalização e fragmentação do espaço agrícola do Brasil. In: **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía e Ciências Sociales**. Universidad de Barcelona, v. X, n. 218(03). ago., 2006.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1976.

FLORES, M. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Nova Dimensão, 1993.

FREITAS, C. L. **Planos diretores municipais**: integração regional estratégica - roteiro metodológico – temas regionais de Interesse local. Coleção Habitare / FINEP, 2007.

FUJIMOTO, N. S. V. M.; STROHAECKER, T. M.; KUNST, A.; FERREIRA, A. H. Uso e ocupação do solo no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul – Brasil. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005. São Paulo, **Anais...** São Paulo: Departamento de Geografia/FFLCH/USP, p. 5575-5591, 2005.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Plano integrado para o desenvolvimento do litoral norte do Rio Grande do Sul: necessidade e concepção geral.** Porto Alegre: FEE, 1975. v. 1.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HEIDRICH, A. L. **Além do latifúndio: geografia do interesse econômico gaúcho.** Porto Alegre: UFRGS, 2000.

HEIDRICH, A. L. ; NUNES, C. X. A colonização alemã no Rio Grande do Sul: dinâmica socioeconômica e paisagem cultural no Vale do Rio Três Forquilhas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, VI. **Anais magnéticos do VI Congresso Brasileiro de Geógrafos.** Goiânia, GO. 2004.

IBAM. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

IPEA, IBGE, UNICAMP, IPARDES. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sul.** Brasília: IPEA, 2000, v. 6.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Caracterização dos municípios do litoral norte do Estado.** Sinopse preliminar do censo demográfico. Rio Grande do Sul: IBGE, 1970. Disponível em: <<http://www.ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/.../4624/151>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas.** Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

KERN, A. A. **Antecedentes indígenas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

KERN, A. A. **Arqueologia pré-histórica do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1991.

LAZZAROTTO, D. **História do Rio Grande do Sul.** 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 1982.

LIDA, I. Planejamento estratégico situacional. In: **Revista Produção.** 3(2):113-125. ABEPRO.1993.

MACHADO, E. V. Turismo, paisagem e ambiente: o viés do desenvolvimento sustentável – algumas notas como contribuição ao debate. In: RODRIGUES, A.

B. (Org.) **Turismo e ambiente**. Reflexões e propostas. São Paulo: Hucitec, 2001.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MACHI, D.A.; OLIVEIRA, R.C. Zoneamento ambiental como instrumento do planejamento territorial. **IV Simpósio Nacional de Geomorfologia**. Goiânia, 6 a 10 de setembro, 2006.

MAESTRI FILHO, M. O escravo africano no Rio Grande do Sul. In: **RS economia e política**. Porto Alegre: mercado Aberto, 1979.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 1980.

MATUS, C. **Adeus Sr. presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 6. ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1990.

MERICO, L. F. K. Políticas públicas para a sustentabilidade. In. VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade – Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

METROPLAN. Estado do Rio Grande do Sul. **Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano**. Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/.../area_atua.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

METROPLAN. **Fundação Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e Regional - RS (2005)**. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/projetos_obras/av_litoral.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO - **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - A questão regional brasileira**. 2011. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/questao_regional.asp#questao>. Acesso em: 20 jul. 2011.

MORAES, A.C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.

NOGUEIRA, A. R.; HUTTER, L. M. **A colonização em São Pedro do Rio Grande do Sul: durante o Império (1824-1889)**. Porto Alegre: Garatuja, 1975. OCDE na sua publicação: "Education and Regional Development", General Report, vol. I, 1978.

OSÓRIO, H. **Apropriação da terra no Rio Grande de São Pedro e a formação do espaço platino**. 1990. Dissertação (Mestrado em História). Curso de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia, Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1990.

PESAVENTO, S. J. **História do Rio Grande do Sul**. 6. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1992.

PINHEIRO, J. F. **Anais da província de São Pedro**. 5. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

PDDUA – **Plano Diretor Urbano Ambiental de Porto Alegre**, 1999 – Terminologia utilizada no Plano. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/terminologia.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS – RAIS. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br/>>. Acesso em 19 jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Comissão de Desenvolvimento Econômico do Litoral**. O desenvolvimento do litoral do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CODEL, 1960.

RIO GRANDE DO SUL. **SEPLAG** - Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial e Obras. **Aglomerções urbanas no Rio Grande do Sul**. SE/CEDU. SE/CODEL. Porto Alegre, 1992.

ROCHE, J. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Globo, 1969.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico** (Um Manifesto Não-Comunista). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

RUCKERT, A. A estrutura territorial do estado do Rio Grande do Sul. Gênese e construção. **Boletim Gaúcho de Geografia**. AGB Porto Alegre, v. 29, n.1, p. 10, jan/jun., 2003.

SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, n.1, p.115- 132, 1999.

- SANTOS, J. R. Q. **As missões**: crise e redefinição. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do séc. XXI. São Paulo: Record, 2001.
- SCHMITZ, P. J. **Caçadores e coletores da pré-história do Brasil**. São Leopoldo (RS): Unisinos, 1984.
- SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SCP. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes para o Estado do Rio Grande do Sul - Rumos 2015**: (volumes 1,2,3,4,5 . relatório síntese e estudos de referência) Secretaria de Coordenação e Planejamento, Porto Alegre, 2006.
- SEVERAL, R. S. **A guerra guaranítica**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1995.
- SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1995.
- SILVA, E. M. Ligações externas da economia gaúcha (1736-1890). In: **RS economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.
- SILVA, C. S. G.; AGUIAR FILHO, V. A. **O zoneamento ambiental como instrumento da política nacional do meio ambiente e do desenvolvimento**: uma perspectiva sobre os centros urbanos, 2004.
- SINGER, P. **Economia política de urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1977. SNPU/ **MCidades** – 2010. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- SOARES, L. S. **A saga das praias gaúchas (de Quintão a Torres)**: mais de um século de história. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2000.
- SOARES, L. S. **Imbé**: histórico, turístico. Tramandaí: L. S. Soares, 2002.
- SOARES, L. S.; PUPER, S. **Tramandaí**: terra e gente. Tramandaí: AGE, 1985.
- SOUZA, M. J. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- STROHAECKER, T. M. **A urbanização no litoral norte do estado do Rio Grande do Sul**: contribuição para a gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa. 2007. Tese (Doutorado em Geociências). Curso de Pós-

Graduação em Geociências, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

STROHAECKER, T. M.; FUJIMOTO, N. S. V. M.; FERREIRA, A. H.; KUNST, A. V. Caracterização do uso e ocupação do solo dos municípios do litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 13, p. 75-98, jan./jun., Editora UFPR, 2006.

TORRONTEGUY, T. **As origens da pobreza no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994.

TRAMANDAÍ. **A capital das praias**. Disponível em: <<http://www.tramandai.rs.gov.br/index.php?ação...id>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

VIANA, O. **Populações meridionais do Brasil: o campeador rio-grandense**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, v. II.

XERXENEVSKY, L. L.; FOCHEZATTO, A. **Índice relativo de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do litoral do Rio Grande do Sul**: uma aplicação da análise fatorial. Disponível em: <http://www.anpecsul2011.ufsc.br/?go=download&path=2&arquivo=2>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **RAC**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, jul./set. 2008.

VARGAS, J. C. B. **Programa de ordenamento territorial da aglomeração urbana do litoral norte do Rio Grande do Sul** “O dia depois dos Planos Diretores”, 2008.