

# TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO LITORAL NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

Tânia Marques Strohaecker

Doutora em Geociências (UFRJ)

Professora no Departamento de Geografia e no Programa de Pós-Graduação em Geografia/IGEO/UFRGS.

E-mail: tania.strohaecker@ufrgs.br

## RESUMO

O trabalho procura resgatar a trajetória das principais políticas públicas implementadas na região, compreendendo o período de 1930 a 2010, com o objetivo de investigar em que medida as ações de planejamento territorial contribuíram para o processo de ocupação e de desenvolvimento do Litoral Norte do estado do Rio Grande do Sul. O levantamento baseou-se em fontes primárias (documentos, relatórios das administrações estaduais, decretos-leis) e fontes secundárias (bibliográficas, hemerográficas e cartográficas) pesquisadas nos municípios de Porto Alegre e Osório. Posteriormente, fez-se um levantamento dos principais programas, projetos e ações recentes na região por iniciativa das instâncias federal, estadual e regional. Como principal conclusão, comprovou-se que o Estado foi o principal agente promotor de desenvolvimento regional no período de 1930 a 1990. A partir da década de 1990, ocorreu a inserção de outros agentes econômicos e atores políticos no cenário regional atrelado a um contexto de descentralização política e globalização econômica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas. Planejamento territorial. Produção do espaço regional. Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Desenvolvimento regional.

68

## TERRITORIAL PLANNING DEVELOPMENT ON THE NORTH COAST OF RIO GRANDE DO SUL

### ABSTRACT

This work seeks to rescue the track record of the main public policies implemented in the region, covering the period 1930-2010, in order to investigate how territorial planning actions contributed to the process of occupation and development of the North Coast of Rio Grande do Sul state. The survey was based on primary sources (documents, reports of state administrations, executive laws) and secondary sources (bibliographical, hemerographic and cartographic) researched in the cities of Porto Alegre and Osório. Afterwards, a survey of the main programs, projects and recent actions in the region at the initiative of federal, state and regional levels was done. As a main conclusion, it was proved that the State was the main promoter of regional development from 1930 to 1990. From the 1990s onward, there is the inclusion of other economic agents and political actors in the regional scenario linked to a context of political decentralization and economic globalization.

**KEYWORDS:** Public Policies. Territorial planning. Regional space production. North Coast of Rio Grande do Sul. Regional development.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento regional sempre se pautou por correntes do pensamento que ora priorizam processos de cunho político, econômico ou social (SOJA, 1993; RAFFESTIN, 1993; HARVEY, 1992, 2006 e 2011; AMIN, 1998). Nesse contexto, Santos (1996, 2000) contribui para o debate ao desenvolver a teoria da formação sócio-espacial como um elemento essencial para o entendimento de determinada região. Tempo e espaço são categorias analíticas fundamentais e indissociáveis para a compreensão da organização espacial da sociedade, por isso entende-se que o debate sobre o desenvolvimento regional deva contemplar as interações e relações multiescalares que se estabelecem entre diferentes agentes políticos para cada momento histórico analisado. Acredita-se, apesar dos revezes, no papel propositivo e indutor do Estado como agente essencial no processo de construção do desenvolvimento regional atrelado a atuação de múltiplos atores e a escalas distintas de poder e de gestão (SANTOS, 2000; BANDEIRA, 2000; BRANDÃO, 2007; CARGNIN, 2014a).

A configuração atual do território do Rio Grande do Sul é produto de formações sócio-espaciais que se constituíram ao longo do tempo, caracterizadas por diversidades culturais e regionais. Essas regiões foram constituídas a partir de duas estruturas socioeconômicas distintas: ao sul, a sociedade dos estancieiros, peões e escravos, produtora de charque, couros e lã em grandes propriedades (os latifúndios); e, ao norte, uma sociedade constituída por imigrantes colonizadores (açorianos, alemães, italianos, poloneses, entre outros), proprietários de minifúndios e dedicados à agricultura. Essas duas formações sócio-espaciais vão permear a história gaúcha desde meados do século XVIII até a primeira metade do século XX (IPEA; IBGE; UNICAMP; e IPARDES, 2000).

No caso específico da região litorânea setentrional, durante os séculos XVIII e XIX, predominavam as fazendas e estâncias para fins agropecuários, que cederam espaço, gradativamente, para a implantação de balneários para fins terapêuticos no início dos 1900 e, a partir das décadas de 1930 e 1940, para a implementação de dezenas de balneários com loteamentos para fins de segunda residência, o que incentivou a expansão da urbanização na região (STROHAECKER, 2007).

A partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização configura-se como um dos elementos fundamentais para a compreensão do território rio-grandense na atualidade. A urbanização gaúcha concentra-se, principalmente, nas regiões de maior dinamismo econômico e demográfico como na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA); na Região Metropolitana da Serra Gaúcha, polarizada pelo município de Caxias do Sul; na Aglomeração Urbana do Sul,

destacando-se os municípios de Rio Grande e Pelotas; e na Aglomeração Urbana do Litoral Norte<sup>1</sup> (FIG.1), destacando-se os municípios de Capão da Canoa, Osório, Tramandaí e Torres. Os municípios do Litoral Norte que apresentam maior grau de urbanização e maiores taxas de crescimento demográfico estão, em sua maioria, localizados longitudinalmente à costa litorânea, enquanto os demais conformam as áreas da planície lagunar e da escarpa do planalto, onde predominam populações vinculadas à agricultura familiar e ao extrativismo. Dos dez municípios que mais cresceram em termos populacionais no estado, nas últimas duas décadas, sete estão nessa região: Balneário Pinhal, Cidreira, Arroio do Sal, Imbé, Capão da Canoa, Tramandaí e Xangri-lá (IBGE, 2000 e 2010).

A região de estudo caracteriza-se pela geologia recente, pela presença de importantes ecossistemas marcados pela fragilidade e raridade no continente latino-americano. Especificamente, apresenta uma sequência de ambientes longitudinais à costa marítima chegando até as escarpas do planalto. Após a área de interface com o mar, identifica-se uma planície sedimentar composta por campos de dunas móveis e fixas, seguida por uma ampla área com dezenas de lagoas costeiras, banhados, campos úmidos e secos, chegando até a encosta do Planalto Meridional, destacando-se os vales dos rios Maquiné e Três Forquilhas. Nesta porção do território gaúcho está localizada parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, compreendendo Unidades de Conservação (UCs) de uso sustentável e de preservação permanente (RIO GRANDE DO SUL, 2000; BERTÊ et al, 2016).

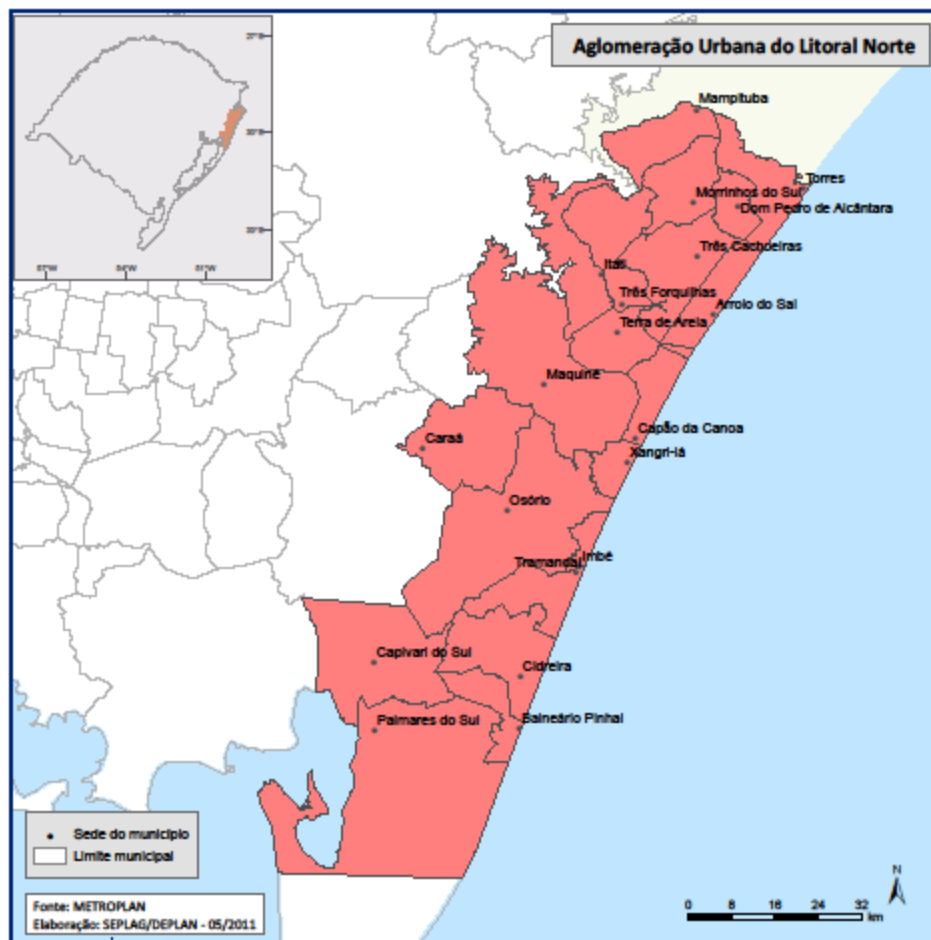
A diversidade e a fragilidade dos ecossistemas conjugadas à carência de estudos integradores, tem levado muitos pesquisadores a frisarem a “falta de planejamento” como uma das causas para as desigualdades sociais e econômicas da região. O questionamento principal deste trabalho, portanto, é averiguar em que medida as políticas territoriais implementadas pelo Estado, no período entre 1930 e 2010, contribuíram para o processo de ocupação e de desenvolvimento do Litoral Norte do estado do Rio Grande do Sul.

Em um primeiro momento, fez-se uma análise das ações de planejamento estatal empreendidas no período de 1930 a 1960, procurando contextualizar com o modelo nacional-desenvolvimentista no campo político, e com a transição da matriz econômica agrário-exportadora para um modelo urbano-industrial. A seguir, empreendeu-se a análise sobre o período de 1960 a 1990, marcado por ações centralizadoras de planejamento e expansão do aparato político-

<sup>1</sup> A Aglomeração Urbana do Litoral Norte foi institucionalizada através da Lei Complementar Nº 12.100, de 27 de maio de 2004, compreendendo os municípios de Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

institucional, e por último, ao período de 1990 a 2010, caracterizado pelos movimentos de redemocratização e descentralização políticas, emancipações municipais e acelerado processo de urbanização da região de estudo. Por fim, a sistematização dos dados coadunada à fundamentação teórica, preconizando a formação sócio-espacial da região e as relações que se estabeleceram em instâncias distintas de poder e de gestão, permitiu avançar na compreensão do papel do Estado e dos demais atores na construção do desenvolvimento regional do Litoral Norte.

**Figura 1** - Aglomeração Urbana do Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul.  
Disponível em:< <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>>. Acesso em 10 de nov. de 2015.

## OS PRIMÓRDIOS DO PLANEJAMENTO NO LITORAL NORTE (1930-1960)

Nas sucessivas gestões de Borges de Medeiros, como presidente do estado do Rio Grande do Sul, houve a preocupação com a integração e a ampliação do mercado interno através de investimentos no setor de transportes, a partir do Plano de Viação Geral de 1913, que englobava os modais hidroviário, ferroviário e rodoviário (SCHMIDT e HERRLEIN JR., 2002). O interesse do

governo estadual com a ocupação do litoral gaúcho deve ser entendido em um contexto recessivo no campo econômico, de incertezas no campo político devido à Primeira Grande Guerra, atrelado a uma situação local de vulnerabilidade da costa, economia regional estagnada, acessibilidade precária e baixa densidade demográfica. O Executivo Estadual visava melhorar a acessibilidade ao Litoral Norte com o intuito de promover a integração com Porto Alegre e demais regiões do estado, através de um sistema intermodal baseado na ferrovia e na navegação lacustre, principalmente para o transporte de cargas. Esse sistema funcionou de 1921 até o final da década de 1950, quando entrou em decadência com a prioridade dada ao modal rodoviário (SILVA, 2004; STROHAECKER, 2007).

Em outras frentes sistemáticas da ação estatal, destacam-se a demarcação de propriedades e as melhorias nas estradas realizadas pela divisão de Inspetoria de Terras, vinculada à Diretoria da Agricultura (ELY, 2004). O governo estadual procurou também minimizar as adversidades impostas pela natureza com a criação, em 1918, do Serviço Estadual de Fixação de Dunas (SEFD), também sob a responsabilidade da Diretoria da Agricultura, que tinha a finalidade de promover a contenção dos campos de dunas com esteiras confeccionadas com fibras naturais extraídas de macrófitas presentes nas margens das lagoas da região e no plantio de mudas de várias espécies arbóreas produzidas na Estação Experimental de Osório (SOARES, 2000). Esse trabalho pioneiro de arborização, fixação e contenção de dunas no litoral gaúcho persistiu por várias décadas, tornando-se uma estratégia de intervenção territorial decisiva para a expansão da urbanização anos mais tarde.

A política de integração territorial teve continuidade no governo de Getúlio Vargas (1928-1930), através do Plano de Viação Geral, com uma série de projetos de estradas regionais. A inauguração da RS-030, interligando Porto Alegre a Tramandaí, a partir de 1938, melhorou significativamente os acessos aos balneários incipientes. De fato, até a década de 1930, os balneários do Litoral Norte apresentavam um crescimento desordenado.

(...) o estado dos nossos balneários é caótico. Nascidos á esmo, sem plano, afastados dos mais elementares princípios de higiene, tornam-se de ano para ano, mais intoleráveis. (...) Em Tramandaí, por exemplo, uma das praias de maior movimento, encontra-se uma série de chalés separados entre si por uma distância mínima de 0,30 (trinta centímetros). Os hotéis, entregues na sua maioria á pessoas sem experiência desse mistér, apresentam, materialmente, péssimas condições. E a administração desses leigos transformou a vida quotidiana daqueles estabelecimentos em desordem diária (UBATUBA DE FARIA e MOACYR, 1939, p. 271).

A ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República, no início da década de 1930, vai caracterizar um período de transição entre um modelo econômico de país agroexportador para um

modelo urbano-industrial. O modelo de Estado provedor, nacionalista e de cunho populista permeará as políticas de governo de Vargas, priorizando investimentos em infraestrutura, indústrias de base, e criação de um aparato político-institucional em diferentes instâncias para viabilizar ações de planejamento e controle do território.

A Constituição de 1934 apresentou inovações significativas nesse contexto de transformação econômica, incorporando uma legislação trabalhista caracterizada por conquistas históricas aos assalariados urbanos como o estabelecimento dos salários mínimos regionais, a jornada de trabalho de oito horas, o descanso semanal, as férias anuais remuneradas, a regulamentação das profissões, entre outros dispositivos.

No entanto, o golpe de Estado de Vargas, em 1937, com a implantação do Estado Novo, e a outorga da nova Carta Constitucional, ampliou o poder do Executivo Nacional. A intervenção do Estado no campo político, jurídico, econômico, social e cultural vai caracterizar os anos trinta até meados dos anos quarenta, num contexto econômico recessivo e repleto de incertezas quanto ao futuro do país. Getúlio Vargas adota medidas centralizadoras de gestão, dissolve o Congresso Nacional e os partidos políticos, substitui os governadores por interventores nos estados, passa a comandar o país através de inúmeros decretos-leis, numa demonstração inequívoca de poder intervencionista.

73

O controle de Vargas nos estados foi regulamentado pelo Decreto-lei 1.202 de 8 de abril de 1939, fixando as regras de funcionamento e competência das interventorias estaduais. A partir de então, os órgãos político-administrativos estaduais passam a ser o Executivo, exercido pelos interventores, e o Departamento Administrativo de Estado (DAE), uma espécie de conselho que substituiu as extintas Assembleias Legislativas, exercendo um controle indireto das ações dos Executivos estaduais (CAMARGO, 1983).

A hegemonia do poder intervencionista de Vargas fica explícita, por exemplo, com a promulgação do Decreto-lei n. 58 de 10 de dezembro de 1937 (BRASIL, 1937) que dispunha sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, regulamentado pelo Decreto n. 3.079, de 15 de setembro de 1938 (BRASIL, 1938), antevendo a expansão do processo de urbanização no país.

Em sintonia com a política centralizadora de Vargas, o interventor estadual, Cordeiro de Farias, demandou esforços para a regulamentação e fiscalização de loteamentos para fins de segunda residência que começavam a proliferar no litoral gaúcho. A Secretaria das Obras Públicas, por exemplo, encaminhou ao Departamento Administrativo do Estado (DAE), um



projeto de decreto propondo a regulamentação da construção de cidades balneárias no Rio Grande do Sul. O relator do referido processo, Alberto Pasqualini, mostrou-se favorável à aprovação do projeto ressaltando, no entanto, que cabia ao Estado prescrever e fiscalizar as condições gerais para a construção de vilas e cidades balneárias e, ao Município, a competência para o detalhamento da organização, instalação e manutenção dos serviços, o que foi acordado pelos demais integrantes do DAE (STROHAECKER, 2007).

Assim, em 27 de janeiro de 1940, foi publicado o Decreto-Lei Nº 2 (RIO GRANDE DO SUL, 1940) dispondo sobre o estabelecimento de estâncias balneárias, de clima ou de repouso. Entre os dispositivos desse instituto legal, constava a exigência de aprovação prévia do plano de organização e obras, bem como a licença exclusiva para exploração de jogos pelas empresas concessionárias durante dez anos. Estabelecia, por fim, que a fiscalização do Estado seria feita com relação às condições de higiene, conforto e segurança, conforme preconizava o discurso sanitário do Estado Novo.

No mesmo ano, em 13 de setembro de 1940, o prefeito do município de Osório, Cândido Osório da Rosa, promulgou o Decreto-lei n. 5 (OSÓRIO, 1940), que dispunha sobre a construção e organização dos balneários sob sua jurisdição. Em termos gerais, a normativa especificava parâmetros urbanísticos que garantissem condições estéticas e higiênicas para a aprovação dos novos loteamentos; cuidados com a orientação relativa aos ventos predominantes e insolação de fachadas; fixava uma área mínima de cinco hectares para parque público na área central do novo balneário; estabelecia a distância mínima para a localização das colônias de férias da zona urbana, entre outros dispositivos, garantindo a exclusividade das empresas loteadoras em explorar por quinze anos os serviços de água, luz, esgotos, transporte coletivo, recolhimento de lixo, após o qual seriam encampados pelo município (OSÓRIO, 1940; STROHAECKER, 2007; OLIVEIRA, 2015).

Em síntese, a regulamentação de novos loteamentos foi instituída a partir de uma rígida hierarquia de controle territorial, desde a esfera federal, estadual até a municipal, já que naquela época o município de Osório abrangia imenso território, do qual foram desmembrados e criados, décadas mais tarde, onze novos municípios. A estruturação desse arcabouço jurídico em diferentes esferas de poder possibilitou a implementação de um aparato político-institucional atrelado ao Estado.

Na gestão de Cordeiro de Farias, entre 1938 e 1943, por exemplo, foi criado o primeiro órgão estadual direcionado exclusivamente à saúde pública, o Departamento Estadual de Saúde

(DES), adotando uma política de cunho assistencialista e sanitarista, coadunada à política de saúde na escala nacional (CÔRTEZ, 1984). Nessa época, a questão sanitária era considerada prioritária para o Estado, num contexto de expansão da urbanização. Para a região do Litoral Norte, a principal iniciativa estadual foi a institucionalização do Departamento de Balneários Marítimos (DBM), em 1942, vinculado ao DES, refletindo a concepção político-administrativa integrada das questões sanitárias e urbanísticas. O Departamento de Balneários Marítimos tinha como atribuições fiscalizar os chamados pontos de veraneio e seus estabelecimentos de hospedagem, analisar os projetos de loteamentos e subsidiar o governo estadual na adoção de medidas para o desenvolvimento dos balneários gaúchos.

Cordeiro de Farias convidou o engenheiro e urbanista Luiz Arthur Ubatuba de Faria<sup>2</sup> para assumir o referido Departamento. Nessa época, Ubatuba de Faria já se destacava na área do urbanismo como chefe do Departamento de Cadastro Urbano da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, além de atuar na iniciativa privada com vários projetos<sup>3</sup> no setor. Em julho de 1942, Ubatuba de Faria viajou para o Uruguai numa missão técnica de vinte dias, com o objetivo de conhecer a organização dos balneários platinos e o modelo de turismo uruguaio, conforme notícias veiculadas na imprensa do estado (STROHAECKER, 2007; OLIVEIRA, 2015).

O turismo no Uruguai foi institucionalizado em 1933, segundo Oliveira (2015), visando incrementar as fontes de receita do país, uma vez que o modelo agroexportador também estava em decadência. A exploração do turismo estava fundamentada na expansão da urbanização e na prestação de serviços como hotéis, cassinos, casas de espetáculos, bares e restaurantes implantados na capital Montevideu e nos balneários litorâneos. Portanto, a viagem de Ubatuba de Faria ao Uruguai foi uma iniciativa importante do governo estadual para orientar o planejamento dos futuros balneários gaúchos e fomentar o turismo.

Em 1944, o Departamento de Balneários Marítimos voltou a ser destaque na imprensa porto-alegrense com o anúncio de um zoneamento do litoral, elegendo funções distintas ao setor norte, compreendendo as praias de Torres, Capão da Canoa e Tramandaí, destinado ao veraneio da população da capital gaúcha e do norte do estado, e o setor sul, compreendendo as praias do Cassino e Chuí, direcionado para a população da zona sul do Rio Grande do Sul e de turistas provenientes da Argentina e do Uruguai.

<sup>2</sup> O material referente ao engenheiro Luiz Arthur Ubatuba de Faria foi gentilmente cedido por seus filhos, Roberto Kemp Ubatuba de Faria e Paulo Kemp Ubatuba de Faria, residentes na cidade de Rio Grande (RS), por intermédio do arquiteto e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, João Farias Rovati.

<sup>3</sup> Entre eles, destacam-se projetos, estudos e planos urbanísticos dos balneários de Atlântida, Imbé, Tramandaí, Capão da Canoa, Praia do Barco, Curumim, Torres, Remanso, Oásis, Ibagé, Cidreira e Balneário Pinhal.



Com os melhoramentos em vista o governo visa, muito especialmente, fomentar a construção da casa própria nas praias, despertando no homem o instinto que o conduz a amar a terra, no seu cultivo e na sua fixação em casa própria (TRAMANDAÍ..., 1944).

O Governo Estadual também se mostrou pioneiro com a preservação do patrimônio natural do Litoral Norte, ao institucionalizar o Parque da Guarita, no município de Torres, em 1947, visando também fomentar o turismo às praias gaúchas. A preocupação com o lazer das camadas médias dos assalariados urbanos, através da aprovação de loteamentos para fins de segunda residência e de colônias de férias, tinha o objetivo de diversificar a matriz econômica e angariar a simpatia dos trabalhadores e, indiretamente, legitimar os governos de Getúlio Vargas e Cordeiro de Farias. A crescente demanda por imóveis para fins de segunda residência no Litoral Norte condicionou a implantação de estabelecimentos comerciais e de serviços para atender a essa população sazonal. Gradativamente, a economia da região se diversificou e a população permanente desses balneários começou a crescer, sobretudo pela imigração de contingentes populacionais regionais e de estados vizinhos. As zonas rurais dos municípios de Santo Antônio da Patrulha, Osório e Torres também se beneficiaram desse incremento populacional para a comercialização de seus produtos coloniais.

O Departamento de Balneários Marítimos foi reestruturado anos mais tarde e suas funções foram direcionadas cada vez mais para a promoção do turismo. Segundo Oliveira (2015), o corpo técnico do DBM se manteve em atividade até o início da década de 1960, apesar de não se ter a confirmação oficial de sua extinção na estrutura organizacional do estado (*op. cit.*, p. 73). Ubatuba de Faria e equipe foram responsáveis pelos projetos de vários loteamentos, ao longo da década de 1940 e início da década de 1950, destacando-se os balneários de Imbé, Atlântida e setores de Tramandaí, Capão da Canoa e Torres. Dessa forma, depreende-se que havia uma sintonia entre os interesses do Estado, nas instâncias estadual e municipal, e dos empreendedores privados na expansão da urbanização e das atividades turísticas e, conseqüentemente, na diversificação da matriz econômica da região litorânea.

Nas décadas de 1950 e 1960 vários estudos e projetos foram realizados pela Secretaria de Obras Públicas do Estado para os municípios do Litoral Norte, durante os governos estaduais de Walter Jobim, Ildo Meneguetti e Leonel Brizola. Assim, gradativamente, foram implantados equipamentos de infraestrutura (redes de água, energia elétrica, telecomunicações), de saúde e educação (postos de saúde, escolas) e de segurança (delegacias de polícia, guarnições do corpo de bombeiros).

A pesquisa nos arquivos da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Rio Grande do Sul revelou, por outro lado, os sistemáticos trabalhos do Serviço Hidrográfico, ao longo da década de 1940, com os levantamentos e sondagens nas principais lagoas e na costa marítima, com o objetivo de averiguar a viabilidade técnica e econômica do projeto de ligação da cidade de Porto Alegre com o mar através da barra do Rio Tramandaí.

No entanto, com a elaboração e implementação do Plano de Metas no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a política territorial no país passou a priorizar a integração dos setores de transporte e de energia à dinâmica da expansão industrial da região Sudeste, fundamentada no modal rodoviário, o que repercutiu de modo negativo nas economias regionais periféricas como a do Rio Grande do Sul e, especificamente, na região de estudo com a cristalização de investimentos, estruturas e equipamentos dos sistemas hidroviário e ferroviário.

Os investimentos previstos no Plano de Metas não contemplaram as demandas do setor industrial e de transportes do Rio Grande do Sul, o que foi motivo de contestação pelo então governador Leonel Brizola. Somente a partir do final dos anos sessenta e início dos setenta, parte das reivindicações será atendida pelo Governo Federal, com a implantação da Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), a indústria siderúrgica Aços Finos Piratini (SCHMIDT; HERRLEIN JR., 2002), e a implantação de rodovias estruturais como os trechos da BR-290 e BR-101, no bojo das diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976-1980).

Portanto, no período de 1930 a 1960, os principais atores que conjugaram esforços e investimentos no Litoral Norte foram o Estado, notadamente na instância estadual, e empreendedores privados, coadunados a um projeto de integração com o mercado interno e de diversificação da matriz econômica - norteados pela urbanização e pela exploração do turismo sazonal - e com repercussões sócio-espaciais no âmbito intrarregional.

## **A CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL (1960-1990)**

A estrutura político-institucional delineada nos governos de Vargas, Dutra e Kubitschek, com rebatimento na esfera estadual nas gestões de interventores e governadores como Cordeiro de Farias, Walter Jobim, Ildo Meneguetti e Leonel Brizola, foi fundamental para a consolidação das atividades de planejamento de cunho físico-territorial que se intensificariam nos governos militares, a partir de 1964, sob um aparato tecnoburocrático qualificado e com a criação de dezenas de órgãos, autarquias, empresas estatais, fundações e empresas de economia mista. A preocupação do Estado com o planejamento territorial deve ser entendida em um contexto de “(...) um notável câmbio

estrutural da economia e da sociedade gaúchas. A agricultura e a indústria regionais tiveram grandes ganhos de produtividade, refletindo um processo de modernização, enquanto a sociedade gaúcha se tornava predominantemente urbana” (SCHMIDT; HERRLEIN JR., 2002, p.271).

No âmbito regional, até a década de 1960, os três municípios que compunham o Litoral Norte apresentavam um perfil nitidamente rural, ou seja, a maior parte da população permanente vivia nas áreas rurais, enquanto o estado já apresentava um grau de urbanização considerável, conforme mostra a TAB. 1.

**Tabela 1** - População Total, Urbana e Rural dos Municípios do Litoral Norte do RS – 1960

<b>Municípios</b>	<b>População Total</b>	<b>População Urbana</b>	<b>(%)</b>	<b>População Rural</b>	<b>(%)</b>
Osório	53.268	15.063	28,28	38.205	71,72
Santo Antônio da Patrulha	54.738	12.789	23,53	41.859	76,47
Torres	35.389	7.537	21,30	27.852	78,70
<b>Litoral Norte</b>	<b>143.395</b>	<b>35.479</b>	<b>24,74</b>	<b>107.916</b>	<b>75,26</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>5.448.823</b>	<b>2.445.774</b>	<b>44,89</b>	<b>3.003.049</b>	<b>55,11</b>

Fonte: IBGE, Censo demográfico, 1960.

Com a emancipação de Tramandaí, em 1965, no bojo de investimentos da Petrobras com a instalação do Terminal Marítimo Almirante Soares Dutra (Tedut) e sua conexão por oleoduto com a Refap, surge uma nova tendência na região, os municípios com perfil de segunda residência, isto é, municípios com população predominantemente urbana vinculada às atividades terciárias para o turismo sazonal. Tramandaí desponta com perfil distinto dos demais municípios, pois apresenta apenas 17,26% dos domicílios ocupados.

Como consequência de seu uso exclusivamente sazonal, tais áreas apresentam características próprias, sendo a principal o total desvinculamento de grande parte da sua população de veranistas (donos da maior parte das residências) com o município em que estão instaladas suas propriedades. Muitos destes proprietários residem em municípios distantes do lugar onde possuem sua habitação de veraneio (MACEDO, 1998, p. 156).

Com o desenvolvimento de dezenas de balneários e os movimentos emancipacionistas em curso, o Estado passou a prover a região de importantes ações que legitimaram a sua valorização econômica pela demanda. O marco mais importante do período para a região foi a construção da autoestrada, denominada *freeway*, segmento da BR-290, entre Porto Alegre e Osório, inaugurada em 26 de setembro de 1973, com recursos do Governo Federal. As facilidades de acesso à região, a partir da década de 1970, com a inauguração da *freeway*, as melhorias nas rodovias RS-407 (Morro

Alto-Capão da Canoa), RS-040 (Porto Alegre-Cidreira), e a promessa do Governo Estadual de implantar uma nova rodovia, a Rota do Sol, interligando as regiões do Alto Taquari e Serra até o Litoral Norte, condicionou o investimento do setor imobiliário nos principais balneários. A partir do final da década de 1970, a indústria da construção civil foi direcionada para habitações multifamiliares, ou seja, edifícios residenciais, principalmente em Tramandaí, Capão da Canoa e Torres, atendendo a um mercado imobiliário em franca expansão. A construção civil impulsionou a implantação de uma série de atividades comerciais e de serviços complementares, ampliando as opções de trabalho e atraindo população permanente para a região litorânea.

Durante o período dos governos militares, a legislação federal<sup>4</sup> coibiu as pretensões emancipacionistas de muitas localidades. Somente nos anos oitenta os movimentos pró-emancipações readquiriram forças e as lideranças intrarregionais passaram a disputar o poder com os políticos mais tradicionais da região. Um dos fenômenos mais relevantes na década de 1980 foi o incremento populacional das áreas urbanas, passando o grau de urbanização da região de 54,37% para 69,02%. A criação dos municípios de Capão da Canoa e Palmares do Sul, em 1982, contribuiu para este fenômeno. Capão da Canoa despontaria como centro urbano já consolidado e passou a disputar com os municípios de Tramandaí e Osório a função de polo de centralidade econômica na região. Em 1988, o município de Osório sofreu perdas territoriais significativas com as emancipações de Cidreira, Imbé e Terra de Areia, processo que se intensificou na década seguinte.

A partir da Constituição Federal, passou a ser atribuição dos estados federativos a competência para legislar sobre emancipações municipais. No caso do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar N<sup>o</sup> 9.089 de 19 de junho de 1990 regulamentava os requisitos para a criação de municípios, conforme determina o Artigo 9<sup>o</sup> da Constituição Estadual de 1989, onde foram estabelecidos requisitos mais flexíveis para o encaminhamento de processos emancipatórios. Portanto, a legislação estadual de caráter eminentemente emancipacionista permitiu que o Rio Grande do Sul despontasse no cenário nacional como a unidade federativa com maior número de novos municípios no período 1988-2001 (SIMÕES, 2004).

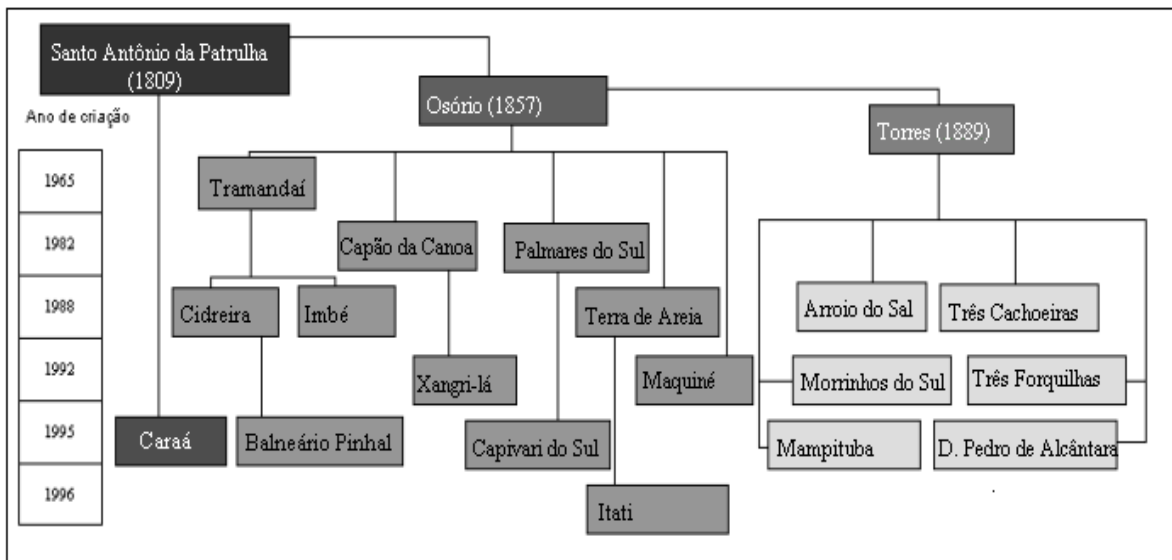
No Litoral Norte, de um modo geral, as emancipações apresentam-se como fator de crescimento econômico e demográfico, visto que investimentos principalmente na indústria da construção civil, no setor terciário, nos serviços públicos municipais de educação e saúde, têm atraído população em busca de trabalho e melhor qualidade de vida. Esse crescimento demográfico

<sup>4</sup> As emancipações foram praticamente sustadas em todo o país, devido aos rígidos dispositivos da Lei Complementar N<sup>o</sup> 1, que regulamentava artigos da Constituição Federal de 1967.

do Litoral Norte do Rio Grande do Sul contrasta com outras regiões do estado que têm apresentado um crescimento irrisório, com taxas inferiores a 1,0%, ou inclusive perda de população entre os municípios recém-emancipados. Entre esses novos municípios, os poucos que crescem correspondem exatamente àqueles localizados nas aglomerações urbanas, nas regiões metropolitanas e na faixa litorânea (MOURA e KLEINKE, 1998).

Por outro lado, os processos emancipatórios ocorridos no Litoral Norte, durante as décadas de 1980 e 1990 (FIG. 2), demonstram a fragmentação territorial da região, com a institucionalização de 17 novos municípios, o que impulsionou o crescimento demográfico, a diversificação econômica e o processo de descentralização política. Novos atores sociais e políticos passam a disputar poder e representatividade no cenário regional.

**Figura 2** - Evolução dos Municípios do Litoral Norte (1809-2001)



Fonte: Strohaecker, 2007.

Obs.: O município de Itati foi criado em 1996, mas instalado apenas em 2001.

Entre os principais programas executados na região no período 1960-1990, destacam-se: a) *a melhoria na acessibilidade* – com a implantação das rodovias BR-290 e BR-101, conectando o Litoral Norte com a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e com outras regiões do estado e do país; b) *o ordenamento territorial* - com a assessoria aos municípios para a elaboração de planos básicos e cursos de qualificação para o corpo técnico, principalmente naqueles recém-emancipados como Capão da Canoa, Cidreira, Palmares do Sul, Imbé e Arroio do Sal, através de convênios entre o Governo do Estado e os municípios; c) *a melhoria do potencial hídrico* - com a recuperação de áreas alagadas nas margens das lagoas, ampliação dos canais de drenagem

interligando as várias lagoas da região, correções de nível dos corpos lagunares e proteção da barra do Rio Tramandaí, através de convênio entre a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) e Governo do Estado; d) *a proteção ambiental* - com a delimitação de área de preservação ambiental, a Reserva Biológica da Serra Geral (em 1982), pelo Governo do Estado, diagnóstico da destinação dos resíduos sólidos urbanos no Litoral Norte e Médio, através de convênios entre a Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais (CPRM), Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Roessler (Fepam) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano (Metroplan).

Em síntese, o protagonismo do Estado, nas décadas de 1960 e 1970, como principal indutor de políticas territoriais teve como destaque o incremento na acessibilidade pelo modal rodoviário, potencialização do uso racional dos recursos naturais, preservação do meio ambiente e qualificação dos recursos humanos presentes na região, através de um planejamento regional integrado entre as instâncias federal e estadual e com recursos provenientes de várias agências de fomento como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (BADESUL) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

É importante frisar também que a articulação entre Estado e sociedade civil organizada já começava a se manifestar como, por exemplo, na questão dos processos emancipatórios. Na década de 1980, houve um represamento dos investimentos estatais no âmbito das políticas territoriais, frente ao surto inflacionário da economia brasileira e a necessidade imperiosa de se resolver questões na escala macro, como a dívida externa e o processo de redemocratização.

## **NOVOS ATORES POLÍTICOS E SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (1990-2010)**

O novo modelo de desenvolvimento econômico pautado pela flexibilização e volatilidade do capital produtivo e financeiro, descentralização produtiva e terceirização das relações trabalhistas, condicionou a necessidade de uma reestruturação do papel do Estado como agente regulador (HARVEY, 1992; MATTOS, 2006). Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 foi um marco balizador para a transição do modelo de Estado provedor e desenvolvimentista para um modelo de Estado eminentemente regulador e gestor, com a função de facilitar a atuação de diferentes agentes em distintas escalas (BRANDÃO, 2007) notadamente frente aos interesses das grandes corporações. Em contraponto, ocorre o fortalecimento do potencial endógeno (AMIN, 1998) com a



atuação de outros agentes sociais, nas esferas regional e local, empenhados na construção do desenvolvimento regional.

A redemocratização prenuncia, efetivamente, que os atores civis das comunidades locais e regionais saberão, crescentemente, desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico político, mas não como interventor dos destinos da vida cotidiana das populações (RÜCKERT, 2007, s/p).

O ajuste macroeconômico ditado a partir do Consenso de Washington (1989), principalmente para os países emergentes latino-americanos, impôs duras regras como a redução dos gastos públicos, a abertura comercial e financeira ao capital estrangeiro, a privatização de empresas estatais, entre outras medidas. Nesse contexto, parte do aparato institucional tecido ao longo de décadas foi desmantelado (CARGNIN, 2014b).

O modelo de Estado provedor foi posto em xeque com a inserção de novos agentes capitalizados e melhor organizados na proposição de diretrizes de gestão numa economia globalizada. O cenário regional reflete essa mudança. A necessidade de interlocução entre os diferentes atores, a natureza da complementaridade dos esforços entre as instâncias pública e privada na perspectiva idealizada do desenvolvimento sustentável se impõe. Assim, o Estado deixa de ser o agente principal na promoção do desenvolvimento e assume a coordenação das ações provenientes dos mais diversos arranjos institucionais.

82

No caso específico dos órgãos de planejamento em nível macrorregional houve prejuízos como a extinção da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), em 1990, no Governo de Fernando Collor, no represamento dos recursos necessários para a realização do Censo Demográfico de 1990, pelo IBGE, o que veio a se concretizar apenas no ano seguinte. Na escala estadual, além da suspensão de novos concursos públicos para a renovação do quadro técnico de servidores públicos, houve a extinção ou fusão de bancos de desenvolvimento, departamentos e autarquias. No caso da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) ocorreu a ampliação de competências e de jurisdição territorial, passando a acumular as funções de planejamento e de gestão urbana e regional, e a gestão do transporte coletivo intermunicipal das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, como a do Litoral Norte.

O Estado, na instância federal, apresentou políticas pontuais para a região, mas de grande relevância. Através do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfra), instituído a partir de 2004 com o objetivo de aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos concebidos com base em fontes renováveis, houve recursos disponibilizados

através do BNDES para a implantação de parques eólicos nos municípios de Osório, Tramandaí, Cidreira, Xangri-lá e Palmares do Sul, com capital majoritário de grupos estrangeiros, como das espanholas Enerfín/Elecnor, EDP Renováveis (ex-Elebrás), da canadense ERB, da alemã Wobben-Enercon. Outra intervenção importante da instância federal, sob a coordenação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), foi a duplicação da BR-101, no trecho entre Osório e Torres, melhorando o fluxo de cargas e passageiros entre o estado e o restante do país.

No âmbito estadual, as políticas territoriais foram direcionadas para a implantação de rodovias como a Estrada do Mar (RS-389) e o trecho entre Osório e Capivari do Sul (RST-101). Além disso, a institucionalização pelo Estado da Aglomeração Urbana do Litoral Norte, em 2004, através da Lei Complementar n. 12.100, de 27 de maio, compreendendo 20 municípios, foi uma importante política estadual de reconhecimento da importância e da necessidade de planejamento e gestão integrada da região. No artigo 2º da referida lei foram definidas as funções públicas que são objeto de gestão comum: saneamento ambiental, transporte público de passageiros e sistema viário regional, turismo, planejamento do uso e ocupação do solo urbano, preservação e conservação ambiental, organização territorial e informações gerais e cartografia (RIO GRANDE DO SUL, 2004a).

Nesse contexto da política estadual, merece destaque também a institucionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), através da Lei Estadual 10.283 de 17 de outubro de 1994, e sua regulamentação pelo Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994, apesar de sua estruturação existir desde 1991 (BANDEIRA, 2013). Os Coredes são definidos como “espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento” (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLENBRANDT, 2011, p. 82). Através do Fórum dos Coredes, são propostas, periodicamente, estratégias de desenvolvimento em nível local e regional, elencando-se prioridades consensuais, após várias plenárias, assembleias e debates. Os 28 Coredes articulam-se segundo uma regionalização proposta pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado, através dos estudos realizados anteriormente, como o programa Rumos 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2006). O Corede Litoral, criado em 1991, é formado por 21 municípios, os mesmos da Aglomeração Urbana do Litoral Norte, acrescido do município de Mostardas. Constitui-se no principal ator político regional com a função de intermediar as políticas generalizantes das escalas federal e estadual com as demandas e interesses específicos das

comunidades intrarregionais, como a construção da Avenida do Litoral e a implementação de um Hospital Regional (FORUM DOS COREDES, 2010).

Outro importante ator regional é a Associação dos Municípios do Litoral Norte (Amlinorte), fundada em 1996, congregando os prefeitos de 23 municípios da região (acrescido de Santo Antônio da Patrulha, Mostardas e Tavares). A Amlinorte tem como função coordenar, auxiliar e representar os municípios da região junto aos órgãos públicos das instâncias federal e estadual, no sentido de contribuir na construção de políticas públicas para o desenvolvimento do Litoral Norte. Em 1998, a Amlinorte criou o Consórcio Intermunicipal de Saúde com o intuito de proporcionar à população da região os serviços de exames e consultas médicas não supridos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), além de contar, desde 2008, com uma frota de 15 ambulâncias para atendimentos de urgências e emergências pelo SAMU (AMLINORTE, 2010).

Por outro lado, a Agência de Desenvolvimento Litoral (AD Litoral), associada ao Polo RS, é uma entidade privada que visa divulgar institucionalmente a região, elaborar projetos para o desenvolvimento regional, identificar e atrair investimentos para a região, realizar parcerias entre empresas, entidades nacionais e internacionais, universidades e entidades do Litoral Norte.

Além dos atores regionais mencionados, destaca-se também o importante papel das instituições de ensino superior, técnico e de pesquisa empenhadas na qualificação dos recursos humanos e como parceiras em vários programas, projetos e ações no âmbito regional. O Polo de Modernização Tecnológica do Litoral Norte, institucionalizado em 2009, tem como instituições participantes a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA – Torres), Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS – Cidreira), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - Imbé), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC – Capão da Canoa), Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro) e Faculdades Cenecistas de Osório (FACOS). As áreas de atuação compreendem agropecuária, agroindústria, indústria de malhas e confecções, indústria moveleira, meio ambiente, pesca e aquicultura, tecnologia da informação, suporte científico e tecnológico ao turismo. No entanto, devido aos recursos escassos disponibilizados e a falta de interação efetiva entre as instituições participantes na proposição de projetos de desenvolvimento e tecnologia, até o momento o Polo de Modernização Tecnológica do Litoral Norte não apresentou resultados satisfatórios. A implantação de várias instituições de ensino superior e técnico na região, públicas e privadas, configura uma tendência no longo prazo de melhoria qualitativa do capital social, potencializador de inovações, pesquisas e demandas da sociedade local. Além disso, centros de

pesquisa como o Ceclimar (UFRGS) e a Fepagro, fundação ligada ao Governo Estadual, desempenham importante papel na busca de soluções para as demandas do Litoral Norte.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), popularmente conhecidas como Organizações Não Governamentais (ONGs) ou do Terceiro Setor, totalizam oito entidades na região. Em sua maioria, o objetivo-fim é a preservação ambiental e o desenvolvimento sobre bases sustentáveis. Elas desempenham um papel importante na divulgação de ações de cidadania, respeito ao meio ambiente e de conscientização do poder político das comunidades intrarregionais.

O Quadro 1 apresenta o levantamento das principais instituições e entidades civis atuantes no Litoral Norte, sistematizado por categorias e por localização das suas respectivas sedes. A análise do Quadro 1 indica a preponderância de instituições públicas da esfera estadual com escritórios regionais no Litoral Norte (14), seguido de entidades, associações e órgãos vinculados à temática ambiental (12), em terceiro lugar, se destacam as associações de classe ou por categoria profissional (6) e, por último, as instituições e entidades de caráter regional (5), localizadas majoritariamente em Osório, totalizando 37 instituições e entidades. A diversidade de regionalizações adotada pelas esferas pública e privada é um dos grandes entraves à formação da identidade territorial e, conseqüentemente, à possibilidade de se pensar um plano de desenvolvimento regional integrado. No entanto, o número significativo de instituições e entidades de caráter civil criado nos últimos anos indica uma preocupação e interesse das lideranças regionais em construir um plano visando o desenvolvimento regional.

O empreendedorismo na região é muito representativo com a forte presença do setor serviços na matriz econômica (BERTÊ et al, 2016), destacando-se pela constituição do número de novas empresas, tanto em valores absolutos quanto em densidade *per capita*, utilizando-se a base de dados da Junta Comercial do Estado, e, em segundo lugar, pelo número de atendimentos médios do Sistema Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae), indicando o interesse de empreendedores intrarregionais por capacitação, tecnologia, consultoria e informações de mercado, como frisam Strohaecker (2007) e Cargnin (2014a).

Portanto, apesar de apresentar uma rede institucional de médio desenvolvimento, com potencial para crescer devido à diversidade sociocultural, ao interesse das camadas médias na defesa do meio ambiente, ao forte empreendedorismo e interesse de empresas e instituições em atrelar seus investimentos à questão da sustentabilidade, é necessário maior desenvolvimento da governança.

Em síntese, a diversidade de formas associativas na região deve ser entendida como uma riqueza a ser melhor explorada. A divisão de tarefas entre as várias instituições destacadas racionalizaria os trabalhos, economizaria os recursos humanos e materiais e potencializaria o alcance das ações visando o desenvolvimento regional sobre bases sustentáveis.

**Quadro 1-** Principais Instituições e Entidades Presentes no Litoral Norte (2010)

<b>Denominação</b>	<b>Categoria</b>	<b>Localização</b>
Agência de Desenvolvimento Litoral (AD Litoral)	Regional	Tramandaí
Associação das Câmaras de Vereadores dos Municípios do Litoral Norte (Ascal)	Regional	Osório
Associação dos Municípios do Litoral Norte (Amlinorte)	Regional	Osório
Cons. Regional de Desenvolvimento (Corede Litoral)	Regional	Osório
Escritório técnico da Aglomeração Urbana do Litoral Norte	Regional	Osório
9 <sup>o</sup> Comando Regional de Bombeiros da Brigada Militar	Institucional	Tramandaí
Comando de Policiamento Ostensivo da Brigada Militar	Institucional	Osório
Coordenadoria regional de saúde	Institucional	Osório
Coordenadoria regional de educação	Institucional	Osório
Coordenadoria regional de turismo	Institucional	Osório
Faculdades Comunitárias de Osório (Facos)	Institucional	Osório
Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro)	Institucional	Maquiné e Terra de Areia
Ministério Público Estadual Comarcas das Promotorias de Justiça	Institucional	Capão da Canoa, Osório, Santo Antônio da Patrulha, Torres e Tramandaí
Superintendência regional da Corsan (Surlit)	Institucional	Osório
Superintendência regional da CEEE	Institucional	Osório
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)	Institucional	Cidreira
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – Ceclimar)	Institucional	Imbé
Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc – câmpus regional)	Institucional	Capão da Canoa
Universidade Luterana do Brasil (Ulbra – câmpus regional)	Institucional	Torres
1 <sup>o</sup> Batalhão da Patrulha Ambiental da Brigada Militar (Patram)	Ambiental	Xangri-lá
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí	Ambiental	Osório
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Mampituba	Ambiental	Torres
Escritório regional do Ibama	Ambiental	Tramandaí
ONG Anama	Ambiental	Maquiné
ONG Apaip-Quintão	Ambiental	Palmares do Sul
ONG Arflor	Ambiental	Osório
ONG Farol da Terra	Ambiental	Tramandaí
ONG Fundest	Ambiental	Torres
ONG Igaré	Ambiental	Osório
ONG Onda Verde	Ambiental	Torres
ONG Nordesteão	Ambiental	Balneário Pinhal
Associação de Aposentados	Classista	Capão da Canoa, Torres, Tramandaí
Associação de Pescadores	Classista	Arroio do Sal, Capão da Canoa, Cidreira, Tramandaí
Câmara dos Dirigentes Lojistas	Classista	Capão da Canoa, Tramandaí, Torres
Inspetoria regional do CREA	Classista	Capão da Canoa, Tramandaí, Torres
Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae)	Classista	Osório, Santo Antônio da Patrulha.

Fontes: Rio Grande do Sul (2006) e Rio Grande do Sul (2004b).

O Quadro 2 procura sintetizar as principais ações de planejamento e as parcerias público-privadas na promoção do desenvolvimento regional, no período de 2000 a 2010, refletindo esse novo modelo de Estado, no empreendedorismo do setor privado em diferentes escalas desde a global até a intrarregional, e no processo de participação da sociedade civil organizada (RIO GRANDE DO SUL, 2006; STROHAECKER, 2007; CARGNIN, 2014 a).



**Quadro 2 - Principais Planos, Programas, Projetos e Ações no Litoral Norte do Rio Grande do Sul (2000-2010)**

<b>Denominação</b>	<b>Área Beneficiada</b>	<b>Ações</b>	<b>Proponente(s)</b>
Zoneamento Ecológico-Econômico e Proposta de Enquadramento dos Recursos Hídricos	Litoral Norte	Diretrizes ambientais para o planejamento e gestão da região	Fepam
Programa <i>Nossas Águas</i>	Corede Litoral	Plano Diretor de Gestão Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí	SEMA
Programa <i>Biodiversidade e Conservação</i>	Corede Litoral	- Conservação da Mata Atlântica do RS; - Aquisição de bens e equipamentos para os órgãos de fiscalização ambiental.	SEMA/Banco KFW Secretaria da Justiça e Segurança
Programa <i>Planejamento e Ordenamento Territorial</i>	Corede Litoral	- Criação da Aglomeração Urbana; - Implantação e monitoramento dos planos diretores municipais.	Metroplan e Prefeituras
Programa <i>Ampliação do Uso de Gás Natural</i>	Corede Litoral	Abastecimento com GNV	Sulgás
Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Serramar <i>ZEE-Serramar</i>	Serra Planalto Litoral Norte	Elaboração de zoneamento ecológico-econômico das regiões afetadas pela implantação da rodovia RS-486 - Rota do Sol	Fepam e Metroplan
Programa de Gerenciamento Costeiro <i>GERCO-RS</i>	Litoral Norte, Médio Leste, Médio Oeste e Sul	Implantação de um processo de gerenciamento costeiro através de instrumentos legais	Fepam
<i>Ibama na Escola</i>	Três Forquilhas, Arroio do Sal, Balneário Pinhal e Dom Pedro de Alcântara	Educação Ambiental - formação de lideranças, promoção de oficinas e saídas de campo na região costeira	Ibama e Prefeituras
<i>Rede de Educação Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí</i>	Bacia Hidrográfica do Tramandaí	Educação Ambiental	Comitê de Gerenciamento da BH do Tramandaí e ONG Anama.
<i>Gestão da Pesca Artesanal na BH do Rio Tramandaí</i>	Bacia Hidrográfica do Tramandaí	Gestão da pesca artesanal	ONG Igaré, Fepam, Comitê de Bacia do Tramandaí, Patram, Ibama, Unisc, Associação de Pescadores
<i>Caminho das Águas</i>	Litoral Norte	Desenvolvimento sustentável do turismo e integração regional	Ulbra
<i>Planos de Uso da Faixa de Praia do Litoral Norte</i>	Litoral Norte	Racionalização do Uso da Faixa de Praia no Litoral Norte	Fepam e Secretaria do Patrimônio União (SPU)
<i>Projeto Avenida do Litoral</i>	Litoral Norte	Ampliação da RS-786 (Interpraia)	Metroplan

Fontes: Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA). Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/>. Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/>. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (Fepam). Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/>. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama). Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/>. Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Sul (SPU/RS). Disponível em: <http://patrimoniode todos.gov.br/gerencias-regionais/spu-rs>. Universidade Luterana do Brasil, Câmpus Torres (Ulbra). Disponível em: <http://www.ulbra.br/torres/imprensa/noticia/11042/caminho-das-aguas>. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Disponível em: <http://comitetramandai.blogspot.com.br/p/documentacao.html>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, pode-se concluir que houve, de fato, uma política territorial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, iniciada na década de 1930, objetivando a integração regional, a densificação demográfica e o crescimento econômico, fundamentada na expansão da urbanização e do turismo. O processo de urbanização foi o vetor mais importante de crescimento e potencializador de desenvolvimento regional. Mesmo os espaços rurais apresentam conexões significativas com as áreas urbanizadas através de fluxos de produtos, bens, serviços e população. Os limites entre o urbano e o rural se apresentam cada vez mais tênues, ampliando, dessa forma, a complexidade da organização sócio-espacial da região.

Nas últimas décadas, a ocupação desordenada de certos segmentos do Litoral Norte gaúcho ocorreu, possivelmente, devido à descentralização político-administrativa, à carência de fiscalização frente ao dismantelamento do aparato técnico pelo Estado, e à relativa omissão das instâncias de poder instituídas em garantir a preservação dos bens de uso público.

Entende-se que a configuração atual do Litoral Norte gaúcho é produto, entre outros fatores, das ações de planejamento e organização territorial empreendidas pelo Estado desde a década de 1930 até os anos 1980 e, a partir de então, das interações mais recentes entre os atores políticos e sociais, dos setores público e privado, num contexto de redemocratização, descentralização política e globalização econômica, comandadas pelas grandes corporações e grupos hegemônicos em setores chave da economia.

89

## REFERÊNCIAS

AMIN, Ash. An institutionalist perspective on regional economic development. In: **Economic Geography Research Group Seminar** 'Institutions and Governance', 1998. London: Department of Geography UCL. Disponível em: [http://www.egrg.rgs.org/wp-content/uploads/2013/12/egrg\\_wp-amin.pdf](http://www.egrg.rgs.org/wp-content/uploads/2013/12/egrg_wp-amin.pdf). Acesso em: 20 nov. 2015.

AMLINORTE. **Histórico**. Osório: Associação dos Municípios do Litoral Norte, 2010. Disponível em: <http://www.amlinorte.org.br/index.php/associacao/historico>. Acesso em 05 dez. 2015.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Contribuição dos COREDES/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. (Org.). **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p. 89-115. Disponível em: [http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_editora\\_livro/ebook\\_observando.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/ebook_observando.pdf). Acesso em 03 fev. 2016.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar Firmiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BERTÊ, Ana Maria de Aveline; LEMOS, Bruno de Oliveira; TESTA, Grazieli; ZANELLA, Marco Antonio Rey; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. Perfil socioeconômico - COREDE Litoral. In: **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n. 26, p. 404-441, fev. 2016. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/viewFile/3749/3642>. Acesso em 23 fev. 2016.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas (SP): Ed. UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Decreto-lei n. 58**, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm)>. Acesso em: 12 de Nov 2015.

BRASIL. **Decreto n. 3.079**, de 15 de setembro de 1938. Regulamenta o Decreto-lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D3079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D3079.htm)>. Acesso em: 12 de Nov 2015.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLENBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: **Desenvolvimento Regional em debate**. Contestado (SC), Ano 1, n. 1, dez. 2011. p. 81-106. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/viewFile/66/91>>. Acesso em 15 nov. 2015.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1. ed. Brasília: Carlos Alexandre Venâncio, 2014(a). v. 1. 240 p.

CARGNIN, Antônio Paulo. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. In: **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 45, n.4, p. 83-95, out./dez., 2014(b). Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1489](http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1489)>. Acesso em 03 fev. 2016.

CAMARGO, Dilan D'Ornellas. **Centralização e intervenção: padrão político e institucional do Estado Novo no Rio Grande do Sul – o Conselho Administrativo de Estado – RS**. 1983. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1983.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Os serviços estaduais de saúde antes de 1940. **Revista Boletim de Saúde**, Porto Alegre, v.11, n. 2, p.32-38, dez.1984.

ELY, N.H. A diversidade de atuação da Inspeção de Terras do Litoral Norte. In: ESPÍNDOLA, L.A.; FLORENTINO, R.F.; BARROSO, V.L.M.(Orgs.). **Raízes de Capão da Canoa**. Porto Alegre: EST, p.491-499, 2004.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDEs). **PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul** (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-e8ceE%3D&tabid=5363&mid=7972>. Acesso em: 12 dez. 2015.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2º ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 23 de out. 2015.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm). Acesso em 20 de out. 2015.

IBGE. **Censo demográfico de 1960**. Disponível em: <http://memoria.org.br/pub/meb000000363/censodem1960rvol1t16/censodem1960rvol1t16.pdf>. Acesso em 15 out. 2015.

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

MACEDO, Silvio Soares. Paisagem, modelos urbanísticos e as áreas habitacionais de primeira e segunda residência. **Paisagem & Ambiente**, São Paulo, n. 11, p. 131-202, 1998.

MATTOS, Carlos de. Modernización capitalista y transformación metropolitana em América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: LEMOS, Amália Inês G. de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006. p. 41-73.

MOURA, R.; KLEINKE, M. de L. Urbanização e espacialidades do sul do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 1998. Curitiba, **Anais...** Curitiba: IPARDES: FNUAP, p. 493-509, 1998.

OLIVEIRA, Ana Luiza Valle. **As duas Atlântidas 1939/1952: o veraneio moderno e a constituição dos balneários do litoral norte gaúcho**. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/.../000980245.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

OSÓRIO. **Decreto-lei n. 5**, de 13 de setembro de 1940. Dispõe sobre a construção e organização de balneários. Osório: Prefeitura Municipal de Osório/Secretaria de Administração.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul / SCP-DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. 5v. Disponível em: < <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4584/Rumos-2015> >. Acesso em: 24 de nov. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Atlas socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em:< <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br>>. Acesso em 10 de nov. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 12.100**, de 27 de maio de 2004: institui a Aglomeração Urbana do Litoral Norte, dispõe sobre a gestão regional e dá outras providências. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2004a. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.100.pdf>> Acesso em: 25 de Nov. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico da dinâmica social da Bacia do Rio Tramandaí**. Porto Alegre: Secretaria Estadual do Meio Ambiente/ Departamento de Recursos Hídricos/ Profill Engenharia e Ambiente, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte**. Porto Alegre: Fepam/Programa de Gerenciamento Costeiro, 2000. (Cadernos de Planejamento e Gestão Ambiental; v.1).

\_\_\_\_\_. **Lei N. 10.283 de 17 de outubro de 1994**: dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto N. 35.674 de 28 de dezembro de 1994**: regulamenta a Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994 que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12439](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 2, de 26 de janeiro de 1940**: dispõe sobre o estabelecimento de estações balneárias, de clima ou de repouso. Jornal do Estado. Porto Alegre, 27 jan. 1940.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. In: **Scripta Nova** (Barcelona), v. XI, p. 01-20, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHMIDT, Carlos; HERRLEIN JR., Ronaldo. Notas sobre o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: trajetória histórica e os projetos contemporâneos. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 255-284, 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/2037/2419>>. Acesso em 10 fev. 2016.

SILVA, Maria Raymundo da. Um corredor geográfico responsável pelo desenvolvimento econômico de Conceição do Arroio. In: SCHOLL, M; KLEIN, A.I.; BARROSO, V.L.M. **Raízes de Osório**. Porto Alegre: EST, p. 284-288, 2004.

SIMÕES, A. G. de M. População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. , 2004. Caxambú, **Anais...** Caxambú: ABEP, 2004. Disponível em: <[http://www.abep.org.br/xiv\\_encontro\\_nacional\\_de\\_estudos\\_populacionais/trabalhos\\_apresentados](http://www.abep.org.br/xiv_encontro_nacional_de_estudos_populacionais/trabalhos_apresentados)>. Acesso em: 16 nov. de 2015.

SOARES. Leda Saraiva. **Imbé**. Tramandaí (RS): Editora da Autora, 2002.

SOARES. Leda Saraiva. **A saga das praias gaúchas: de Quintão a Torres**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2000.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

STROHAECKER, Tânia Marques. **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. 2 V. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/bibliotecadigital/tesesdissertacoes> Acesso em: 20 nov. de 2015.

TRAMANDAÍ será convertido pelo Estado num balneário modelo. **Diário de Notícias**. Porto Alegre, 30 jan., 1944.

UBATUBA DE FARIA, Luiz Arthur; MOACYR, Gabriel Pedro. Atlântida, cidade balnear: projeto de um novo balneário entre Capão da Canoa e Tramandaí. **Boletim da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 30, p. 271-301, out. 1939.