

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AGLOMERAÇÃO URBANA DO
NORDESTE - AUNE: 1994 - 2013¹**

**TERRITORIAL PLANNING AND REGIONAL DEVELOPMENT IN THE NORTHEASTERN URBAN
AGGLOMERATION - AUNE: 1994 - 2013**

Julia Ribes Fagundes²

¹ Trabalho desenvolvido na disciplina **Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional** do Programa de Pós-Graduação em Geografia - POSGEA/ UFRGS

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS; julia.ribes@gmail.com

Resumo: Este trabalho tem como objeto de estudo a Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE, criada em 1994, vigente até 2013, quando foi transformada em Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG. Objetiva-se aqui analisar as ações de planejamento territorial ocorridas na aglomeração e discutir, em que medida, as mesmas repercutiram no desenvolvimento regional. Para tanto, realiza-se uma revisão dos conceitos de planejamento territorial e desenvolvimento regional e apresenta-se um breve histórico das políticas de planejamento no estado do Rio Grande do Sul, para em seguida, apresentar as iniciativas e políticas de planejamento territorial realizadas na aglomeração. Por fim, discute-se os impactos destas iniciativas de planejamento em termos de promoção do desenvolvimento regional na aglomeração.

Palavras-chaves: Planejamento Territorial; Desenvolvimento Regional; Aglomeração Urbana do Nordeste.

Abstract: This work has as object of study the Urban Agglomeration of the Northeast - AUNE, created in 1994, valid until 2013, when it was transformed into the Metropolitan Region of the Serra Gaúcha - RMSG. The objective is to analyze the territorial planning actions that took place in the agglomeration and to discuss, to what extent, the same had repercussions in the regional development. For this, a review of the concepts of territorial planning and regional development is carried out and a brief history of planning policies in the state of Rio Grande do Sul is presented, and then the initiatives and policies of territorial planning carried out in the agglomeration. Finally, we discuss the impacts of these planning initiatives in terms of promoting regional development in agglomeration.

Keywords: Territorial Planning; Regional Development; Urban Agglomeration of the Northeast.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

1. Introdução

O planejamento do território bem como a busca de alternativas para o desenvolvimento regional são tarefas típicas do Estado. Cabe a este, a elaboração e execução de políticas territoriais que visem a transformação real dos territórios, a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento.

Conforme Cargnin (2016: 215) “mesmo que a persistência e o agravamento das desigualdades regionais possam ser considerados como uma dimensão do modelo de desenvolvimento”, do ponto de vista do Estado, que pensa a totalidade do território, esta condição é inaceitável e portanto, deve ser enfrentada. O primeiro passo para o enfrentamento das desigualdades é compreender as dinâmicas territoriais vigentes, para então, na sequência propor estratégias e políticas para o desenvolvimento regional.

No estado do Rio Grande do Sul, em 1991, foi promulgada a Lei Complementar 9.479, dispondo sobre a organização regional do estado. Conforme a lei, o estado poderia instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões, com os objetivos (entre outros) de promover o planejamento regionalizado e a redução das desigualdades sociais e regionais. É neste contexto que em 1994, por meio da Lei Complementar 10.335, é criada na região da serra gaúcha, a Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNe, composta por dez municípios, entre eles Caxias do Sul, Farroupilha e Bento Gonçalves.

Organizada em Conselho Deliberativo e Comitê Técnico a AUNe funcionou como uma instância de planejamento e gestão regional, até 2013 quando foi promulgada a Lei Complementar n.º 14.293, criando a Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG. Sem revogar a lei que instituiu a AUNe, a nova lei provocou uma crise na estrutura de gestão regional e desmobilizou a estrutura organizacional existente: “Com isso, o Comitê Técnico da AUNE e o Conselho Deliberativo passaram a discutir como ficaria o futuro da gestão regional, desviando o foco dos problemas concretos que vinham sendo trabalhados” (METROPLAN, 2016: *sp*).

Neste artigo, buscaremos avaliar as iniciativas de planejamento territorial desenvolvidas na Aglomeração até 2013, quando a estrutura organizacional existente foi desmobilizada. Nas próximas seções, revisaremos os conceitos de planejamento territorial e desenvolvimento regional e procederemos uma breve revisão do histórico de planejamento no Rio Grande do Sul. Na sequência nos dedicaremos ao estudo da AUNe, buscando avaliar as iniciativas de planejamento territorial e suas repercussões no desenvolvimento regional.

2. Conceituando Planejamento territorial e desenvolvimento regional

Cargnin (2016) explica que a preocupação com o planejamento territorial é uma tarefa

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

essencial do Estado, que juntamente com as regiões deve estar em permanente busca de alternativas para o desenvolvimento regional. Segundo o autor, “é de um conjunto de ações integradas do Estado e das regiões que podem ser criadas as condições para que se evitem ‘fraturas’ significativas no território, como áreas esvaziadas ou excessivamente povoadas” (2016: 217).

Na concepção de Pujadas e Font (1998) o planejamento é uma das etapas do processo de ordenamento territorial. Para os autores este processo implica em: legislar, planejar e executar os planos aprovados.

Legislar consiste em determinar as políticas para o território, elencar os grandes objetivos a se alcançar, e os instrumentos a serem utilizados. É através da legislação que as políticas territoriais podem se concretizar. A legislação pode ser de caráter territorial, setorial (por exemplo, infraestrutura ou meio ambiente), ou urbanístico (por exemplo, lei de zoneamento urbano).

A etapa de planejamento consiste na elaboração e aprovação dos planos. De maneira geral os planos, assim como as leis, podem ser de caráter territorial, setorial ou urbanístico. Por fim, a etapa de execução dos planos representa a transformação daquela realidade (objeto do plano) conforme as determinações dos planos aprovados. Marca o início de uma nova fase, a de transformação real do território.

Os autores ressaltam que existem duas concepções básicas sobre ordenamento territorial: uma que compreende o ordenamento como planejamento físico em escala regional ou sub-regional, e outra mais ampla, associada ao planejamento econômico e social que inclui um conjunto de políticas territoriais. Conforme os autores, política territorial e ordenamento territorial podem ser lidos como sinônimos.

Ainda de acordo com Pujadas e Font (1998), o ordenamento territorial está composto de cinco áreas. Seu corpo central está constituído por três modalidades de planejamento físico, dispostas hierarquicamente em: planejamento territorial, planejamento setorial e planejamento urbano.

Fora do corpo central do planejamento físico, existe a área da política regional, cuja o campo de atuação consiste na correção dos desequilíbrios socioeconômicos inter-regionais e no desenvolvimento das regiões atrasadas. As decisões do setor público nesta área podem ter implicações territoriais importantes, como veremos no tópico seguinte.

Em suma, para Pujadas e Font (1998), o planejamento territorial surge como resposta aos desafios que o planejamento urbano e setorial não conseguiram vencer, como por exemplo, a formação das áreas metropolitanas (seus crescimento rápido e desordenado) e as desigualdades regionais.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

No Brasil, após algumas décadas de abandono, a proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a partir de 2003, “pode ser considerada como a principal marca da retomada da temática do planejamento territorial na agenda política nas diferentes esferas de governo brasileiro” (CARGNIN & RÜCKERT, 2013: 2). A PNDR foi institucionalizada em 2007, através do Decreto nº 6.047, conferindo ao tema relativo destaque nas ações governamentais.

Cargnin e Rückert (2013) explicam que as bases legais da PNDR têm origem na Constituição de 1988, que definiu a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território, como competências da União, e também estabeleceu a redução das desigualdades regionais como um de seus objetivos fundamentais. No próximo tópico, veremos as repercussões desta política no território gaúcho.

3. Planejamento territorial e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul

Conforme Cargnin (2016) a “questão regional”, mais especificamente a questão das desigualdades regionais, ganha espaço na agenda acadêmica e governamental do estado a partir da década 1970 quando estudos econômicos e demográficos apontaram o declínio dos municípios do sul do estado. Do ponto de vista das análises, salienta o autor, já na década de 1940, foram publicados trabalhos assinalando a crise das atividades econômicas daquela região. O movimento para a criação do “Estado do Pampa” ou do “Piratini”, na segunda metade da década de 1980, fez a questão regional ocupar a agenda política e governamental de forma ainda mais efetiva.

Na década de 1990, a estruturação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, estimulou o desenvolvimento de análises mais minuciosas a partir dos novos recortes territoriais. Alguns exemplos de trabalhos desenvolvidos a partir destes recortes são: o Atlas Socioeconômico do RS, lançado em 1998, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015, publicado em 2006, e o trabalho RS 2030 - Agenda de Desenvolvimento Territorial, lançado em 2014 (CARGNIN, 2016).

Já nesta década, Cargnin et al (2014) afirmam que a promoção do desenvolvimento regional mostrou-se uma preocupação recorrente para o Estado, levando o então Governo a defini-la como um de seus objetivos estratégicos para tentar combater as tendências espaciais do aumento da concentração econômica junto aos principais eixos de desenvolvimento do estado. A seguir apresentamos algumas das principais iniciativas do Estado para a promoção do desenvolvimento regional.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

3.1. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado

Recorremos neste tópico a Cargnin e Rückert (2013) que no trabalho “Planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul” analisaram os principais aspectos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), buscando identificar suas repercussões no território gaúcho. Para tanto, os autores avaliaram os principais instrumentos que incidiram sobre o território do Estado, organizados pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A seguir apresentamos brevemente os instrumentos e seus efeitos.

Conforme Cargnin e Rückert (2013) o PROMESO, desde sua origem, esteve focado em ações para redução das desigualdades regionais nas chamadas Regiões Diferenciadas (espaços subnacionais contínuos com identidade comum, que compreendam áreas de um ou mais Estados da Federação). No Rio Grande do Sul foram identificadas duas regiões diferenciadas: Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

Esta mesorregião compreende parte dos três estados da região sul, totalizando 415 municípios caracterizados por estruturas produtivas fortemente vinculadas à agricultura familiar e à agroindústria. Em 2001, a Região elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, que estabeleceu seis grandes linhas de ação para os projetos a serem desenvolvidos: desenvolvimento da agricultura familiar; desenvolvimento do turismo; geração e transferência de tecnologia; gestão e sustentabilidade ambiental para o desenvolvimento; capacitação para projetos de desenvolvimento; e, acesso ao crédito (CARGNIN & RÜCKERT, 2013). Algumas das realizações mais importantes deste período (2001-2003) foram: a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região; a criação de um portal na internet para gestão dos projetos; e a ativação de grupos de trabalho para a avaliação e definição de projetos estratégicos.

No período 2004-2011 os principais projetos desenvolvidos na Mesorregião “consistiram na implantação e fortalecimento de agroindústrias familiares, na sinalização turística na região das Missões, no fortalecimento da piscicultura, lapidação e artesanato mineral e laticínios” (ibid., p.7). No segmento do leite, houve o fortalecimento dos municípios da bacia leiteira situada na região de Erechim, com a aquisição de máquinas e implementos agrícolas para 21 pequenas agroindústrias de leite.

Na Região das Missões o projeto de sinalização turística qualificou a Rota das Missões com a implantação de 6 pórticos, 12 painéis com mapa e 1.074 placas de sinalização de municípios e atrativos nas rodovias.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

No entender de Cargnin e Rückert (2013), de modo geral, as ações desenvolvidas na Mesorregião estiveram em consonância com o planejamento e as linhas estratégicas propostas em 2001. As universidades comunitárias, juntamente com os COREDEs, tiveram grande participação na elaboração e viabilização dos projetos. No entanto os autores afirmam que:

[...] de forma geral, as ações realizadas pelo Programa na Mesorregião não trataram de temas estratégicos para o desenvolvimento da região. Ações ligadas a infraestrutura e as estratégias de reinserção da Mesorregião na estrutura econômica brasileira foram tangenciadas e as ações ficaram restritas a projetos pontuais, mesmo que estes guardassem relação com a base produtiva local (CARGNIN & RÜCKERT, 2013: 9).

Mesorregião da Metade Sul

Esta mesorregião corresponde a mais da metade do território do estado, e está composta por 106 municípios, quase todos com extensas áreas territoriais. “A Região caracteriza-se pela concentração de atividades tradicionais ligadas à pecuária e, mais recentemente, foram introduzidas a orizicultura, a fruticultura e a silvicultura” (CARGNIN & RÜCKERT, 2013: 9).

Nas palavras dos autores, assim como as demais regiões, muito pouco foi efetivado nos primeiros anos de criação da mesorregião, tendo as ações se restringido à mobilização dos atores e à organização da gestão. Os projetos mais recentes apoiados pelo Ministério da Integração envolvem os segmentos da agricultura familiar, fruticultura, florestamento, vitivinicultura, agroindústria do leite, sementes agroecológicas e gemas e joias.

Entre os projetos que merecem destaque consta o projeto de vitivinicultura, que tem como objetivo implantar um centro regional de vitivinicultura, e o projeto fruticultura, com ações de financiamento para a implantação de pomares, para diversificar a matriz produtiva da região.

Salvo alguns avanços importantes, como a instalação do Fórum da Mesorregião que se constitui num espaço importante de debate e divulgação dos projetos, os autores concluem que:

Em geral, os projetos não refletem uma estratégia de desenvolvimento para a Região, mesmo que estejam articulados com o plano de ação construído para ela e tenham contribuído para a diversificação dos setores produtivos, como no caso da vitivinicultura (CARGNIN & RÜCKERT, 2013: 10).

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

Este programa contempla toda a faixa de fronteira do país considerando uma extensão de 150 km a partir da linha de divisa entre os países. O Rio Grande do Sul possui extenso território dentro da faixa de fronteira e dez “cidades gêmeas”, ou seja, cidades com ligação direta com a cidade do país

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

vizinho. Conforme informações do Ministério da Integração, o desenvolvimento das cidades gêmeas é um dos pontos enfatizados pelo Programa.

No estado, o Programa tem apoiado os Arranjos Produtivos Locais - APLs da agroindústria, fruticultura, rizicultura entre outros. Mas, de maneira geral, Cargnin e Rückert (2013), explicam que estes projetos ainda demonstram um tratamento embrionário, quando comparados a projetos desenvolvidos em países de integração em estágio mais avançado, como é o caso dos países da União Europeia.

3.2. O planejamento do território e o desenvolvimento regional na legislação estadual

O planejamento do território e o desenvolvimento regional, além de serem objeto de políticas públicas como vimos no tópico anterior, também aparecem na constituição estadual e em leis complementares específicas.

A Constituição do estado promulgada em 1989, em seu Título II “Da organização do Estado” capítulo III, dispõe sobre a Região Metropolitana, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. Conforme a lei:

Art. 16 - O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões.

[...]

§ 2º - Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de Municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições e composição fixadas em lei complementar.

§ 3º - Para o atingimento dos objetivos de que tratam este artigo e seus parágrafos, serão destinados, obrigatoriamente, os recursos financeiros necessários e específicos no orçamento do Estado e dos Municípios (RIO GRANDE DO SUL, 1989: 4).

Mais tarde, em 1991, foi publicada a Lei Complementar 9.479, dispoendo sobre a organização regional do estado e regulamentando o artigo 16 da constituição estadual. Conforme a lei:

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Art. 1º - A organização regional do Estado tem por objetivo promover:

I - *o planejamento regionalizado* para a melhoria da qualidade de vida da população e o desenvolvimento social e econômico sustentável;

II - a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum a municípios que pertençam a uma mesma região;

III - a integração e descentralização das ações públicas setoriais a nível regional;

IV - a redução das desigualdades sociais e regionais;

V - a proteção da natureza e a *ordenação territorial*, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região.

Parágrafo único - *A planificação do desenvolvimento regional é determinante para o setor público* e indicativo para o setor privado (RIO GRANDE DO SUL, 1991: 1, grifo nosso).

Sobre as funções públicas de interesse comum para fins de planejamento e organização regional, a lei considera, por exemplo: I - a prestação de serviços de utilidade pública que atendam ao interesse de mais de um município, tais como os serviços de água e esgoto e transporte urbano; II - a aplicação de estímulos técnicos e financeiros para suporte e desenvolvimento das atividades econômicas; III - a definição da política de desenvolvimento da região e a fixação de diretrizes, programas e projetos visando sua execução.

Ainda conforme a lei, Aglomeração Urbana foi definida como agrupamento de municípios limítrofes com tendência à complementariedade das funções urbanas e população urbana mínima de 300.000 habitantes (1980), exigindo planejamento integrado e recomendando ação coordenada dos entes públicos.

É neste contexto que é criada em 1994, por Lei Complementar a Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNe.

Neste mesmo ano também foi sancionada a Lei Ordinária 10.283 criando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, com o objetivo de promover:

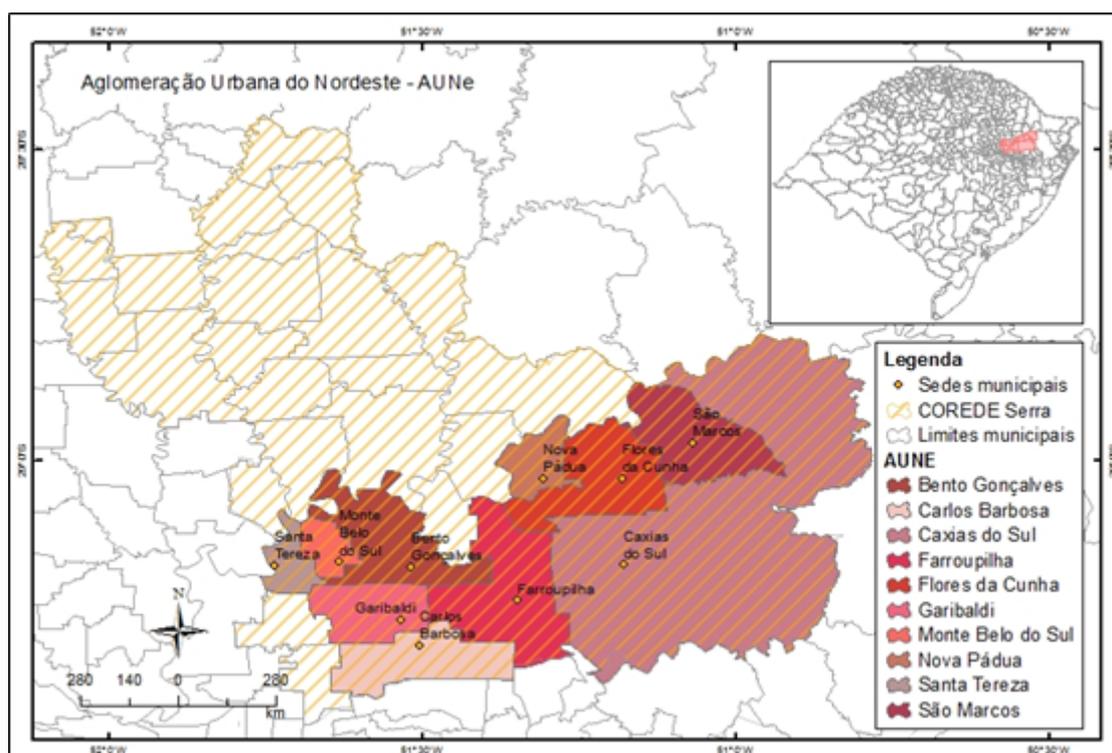
[...] o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994: 1).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

4. Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE

A Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE foi criada em 1994 pela Lei Complementar 10.335, com base no Art. 16 da Constituição Estadual e no Art. 25 da Constituição Federal. Conforme a Lei Complementar, dez municípios compunham a Aglomeração (Figura 1), a saber: Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, São Marcos, Nova Pádua, Monte Belo do Sul e Santa Tereza.

Figura 1. Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE



Fonte: METROPLAN/ SEPLAN (elaborado pela autora)

A Aglomeração está inserida no COREDE Serra, caracterizado por alto Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE, tendo ficado na primeira posição do ranking estadual em 2012, com índice 0,812. O COREDE também apresenta um dos maiores contingentes populacionais do estado e uma das maiores taxas de migração, recebendo pessoas de todas as partes do estado (e de fora do estado também) que chegam à região, principalmente, em busca de trabalho nas indústrias, por se tratar da região mais industrializada do estado. Em suma, a Aglomeração Urbana do Nordeste, está inserida na região de maior desenvolvimento do estado.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Conforme sua lei de criação a gestão da Aglomeração seria realizada por um Conselho de caráter deliberativo composto pelos prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores dos municípios integrantes. Dentre as competências do Conselho constava: I - Definir as funções públicas de interesse comum da região; II - coordenar, acompanhar e controlar o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Para auxiliar o Conselho, a lei também previu a criação de um Comitê Técnico composto por representantes da administração estadual e das prefeituras com as funções de: I - organizar, planejar e executar integralmente as funções públicas do interesse comum; II - assessorar o Conselho Deliberativo, em especial, indicando e sugerindo prioridades, planos e programas para a Aglomeração Urbana.

Conforme Rio Grande do Sul (2000) já na década de 1970 a Universidade de Caxias do Sul – UCS desenvolveu um estudo sobre o processo de conurbação envolvendo os municípios de Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi e São Marcos. Em 1992, o avanço do desenvolvimento urbano e as exigências dele decorrentes, levaram a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano a publicar uma pesquisa identificando a Aglomeração Urbana do Nordeste (além da Aglomeração de Pelotas-Capão do Leão e do Litoral Norte). Em março de 1993 a UCS promoveu reuniões para discutir o tema com prefeitos e vereadores, levando a Secretaria do Planejamento Territorial e Obras a institucionalizar a AUNE em setembro de 1993. E finalmente em dezembro de 1994 foi sancionada a Lei Complementar 10.335 que instituiu oficialmente a Aglomeração Urbana do Nordeste.

Na ocasião de sua criação a Aglomeração contava com uma população de aproximadamente 500.000 habitantes. A Tabela 1 apresenta a evolução do número de habitantes por município da AUNE conforme os últimos três censos demográficos.

Tabela 1. Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE: População

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Município	1991	2000	2010	Variação %
Bento Gonçalves	78.643	91.486	107.278	36,4
Carlos Barbosa	15.921	20.519	25.192	58,2
Caxias do Sul	290.925	360.419	435.564	49,7
Farroupilha	45.364	55.308	63.635	40,3
Flores da Cunha	19.869	23.678	27.126	36,5
Garibaldi	25.926	28.337	30.689	18,4
M. Belo do Sul	-	2.880	2.670	-7,3
Nova Pádua	-	2.396	2.450	2,3
Santa Tereza	-	551	1.720	212,2
São Marcos	15.857	15.694	20.103	26,8
Total AUNe	492.505	605.749	716.427	45,5

Fonte: IBGE, 1991, 2000 e 2010

No censo demográfico de 1991, antes de ser institucionalizada, o conjunto de municípios da Aglomeração somava 492.505 habitantes, e conforme o último censo a Aglomeração apresenta população de 716.417 habitantes, representando um crescimento demográfico de 45%. Caxias do Sul se destaca como o maior município, contando hoje com mais de 430.000 habitantes. Bento Gonçalves é a segunda cidade com maior número de habitantes, sendo o único município (além de Caxias do Sul) com mais de 100.000 habitantes. Conforme exposto acima, a região está entre as mais dinâmicas do estado e de maior crescimento demográfico, devido aos saldos migratórios positivos.

4.1 Iniciativas e políticas de planejamento na Aglomeração

Uma das iniciativas a destacar-se na região é o projeto do Trem Regional que prevê a ligação entre as cidades de Caxias do Sul, Farroupilha, Carlos Barbosa, Garibaldi e Bento Gonçalves através do transporte ferroviário de passageiros. Em 2008 foi realizado em Caxias do Sul, o Seminário Serra Gaúcha nos Trilhos, designando a AUNe como articuladora e porta-voz das demandas regionais do trem, e criando o Comitê Trem e Desenvolvimento Regional, para trabalhar o assunto. Em dezembro de 2009, o Ministério dos Transportes liberou recursos para a realização do “Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Financeira, Social e Ambiental do Sistema de Transporte Ferroviário de Passageiros de Interesse Regional, no Trecho: Caxias do Sul (RS) - Bento Gonçalves (RS)” que foi concluído em novembro de 2012. Desde 2013, no entanto, o projeto está parado aguardando recursos para elaboração do projeto executivo. Conforme reportagem publicada em 26/06/2014 pela RBS, o Ministério das Cidades na ocasião, repassou recursos a projeto similar, denominado projeto Pé-Vermelho, que liga as cidades de Londrina e Maringá no Paraná e deixou de fora o projeto da ferrovia da serra gaúcha. Até o presente momento não há novas notícias do

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

projeto.

Em 2009 o Comitê Técnico publicou o documento “Subsídios para o Planejamento Regional” discutindo temas nas áreas ambiental, social e econômica e apresentando propostas para cada uma das áreas. A seguir destacamos algumas destas propostas: I. Considerar a Aglomeração como uma Unidade Territorial para o planejamento de áreas urbanas e rurais, buscando um modelo de desenvolvimento com equilíbrio e integração entre os ambientes urbanos e rurais; II. Desenvolver o planejamento dos espaços rurais em conjunto entre os municípios, estabelecendo conceitos, critérios e diretrizes de compatibilização regional; III. Elaborar um Plano Regional de Abastecimento de Água, com estudos de viabilidade em todo o território da Aglomeração; IV. Elaborar um projeto de compatibilização dos planos diretores municipais.

Em 2010 foi dado início ao Projeto de Cartografia Regional com o objetivo de reunir esforços na atualização, qualificação e unificação de bases cartográficas municipais. Conforme informativo do Comitê Técnico este projeto teve origem na decisão dos municípios da Aglomeração de atuarem na consolidação do processo de Planejamento Regional. A primeira etapa do projeto consistiu da aquisição e posterior tratamento das imagens de satélite. A última etapa consistiu na capacitação dos técnicos municipais para a estruturação da Base Cartográfica dos Municípios. Esta etapa ocorreu em maio de 2013. Cabe salientar que o projeto não previu a construção de uma base de dados espaciais para a Aglomeração, mas apenas a aquisição e tratamento das imagens de satélite para posterior confecção pelos municípios do banco de dados. Até o momento não se tem notícias de ações neste sentido.

Em dezembro de 2011 foi aprovada pelo Conselho Deliberativo da AUNe, a primeira Diretriz Viária Regional a ser adotada pelos dez municípios. A Diretriz tem a finalidade de integrar a malha viária da Aglomeração e auxiliar os municípios na adoção de procedimentos comuns. Conforme informativo da AUNe:

A primeira diretriz regional da AUNe prevê um espaço não-edificável ao longo das faixas de domínio das rodovias federais e estaduais e ferrovias, de 15 metros de cada lado, nos espaços urbanos e rurais, nos casos de parcelamento do solo (loteamento e desmembramento) e de edificação. [...] *a proposta aprovada na reunião adota para a região da Aglomeração a mesma norma em todos os municípios, possibilitando a integração viária e continuidade dos espaços, propiciando o planejamento regional integrado* (AUNe, 2012:4, grifo nosso).

A partir de 2013, com a criação da Região Metropolitana da Serra Gaúcha por meio da Lei Complementar 14.293, de 29 de Agosto, foi iniciado o processo de transição da Aglomeração

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Urbana para Região Metropolitana, pois conforme a legislação estadual, o novo ente regional deve criar seu próprio Conselho Deliberativo com atribuições e composição fixadas em lei complementar. Neste mesmo ano, o Comitê Técnico da AUNE promoveu alguns encontros para discutir a implantação da Região Metropolitana e elaborar as minutas legislativas necessárias para sua efetivação. No entanto, as reuniões de trabalho não prosseguiram conforme previsto e o processo de transição ficou estagnado. Cabe ressaltar que a criação da R.M. sem a criação do órgão deliberativo, do comitê técnico e até mesmo sem a definição das funções públicas de interesse comum, fragilizaram a estrutura já existente da AUNE levando a desmobilização das frentes de trabalho até então existentes.

Até o presente momento as atividades da AUNE permanecem suspensas e o processo de transição para efetivar a Região Metropolitana também. Em pesquisa ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do RS, não foi possível encontrar nenhum projeto de lei referente a criação do conselho deliberativo ou das funções públicas de interesse comum, temas que necessitam de lei complementar específica para viabilizar o funcionamento efetivo do ente regional. Ressalva-se, no entanto, que foram encontrados seis projetos de leis complementares pedindo a inclusão de municípios na nova região metropolitana.

5. Considerações finais

Vimos que o planejamento territorial é uma tarefa essencial do Estado no combate às desigualdades regionais. No Rio Grande do Sul a preocupação com a questão regional ganhou destaque a partir da década de 1970, quando estudos apontaram a decadência econômica dos municípios da região sul do estado.

Em âmbito nacional, na década de 2000, foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que no Rio Grande do Sul se fez presente através do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A análise realizada por Cargnin e Ruckert (2013) sobre a repercussão dos programas no território gaúcho, mostraram que no geral, os projetos não refletiram uma estratégia de desenvolvimento para a região.

A questão do desenvolvimento regional também aparece contemplada na Constituição do Estado de 1989 que previu a criação mediante lei complementar de região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões. Posteriormente outras leis contemplando a temática do planejamento e desenvolvimento regional foram criadas, como por exemplo a Lei 10.283/1994 que criou e estruturou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

A criação da Aglomeração Urbana do Nordeste - AUNE em 1994, também é aqui compreendida como uma iniciativa pública de planejamento territorial e desenvolvimento regional. A criação do comitê técnico, foi um elemento importante na estruturação da Aglomeração, que atuou por mais de quinze anos buscando fomentar o desenvolvimento da região. As atividades e propostas desenvolvidas no âmbito da aglomeração porém, não tiveram repercussões efetivas sobre a região, ou seja, não se refletiram em desenvolvimento social ou econômico para os municípios da região. O projeto do trem regional está parado, e o projeto de cartografia não foi capaz de mobilizar os técnicos municipais a trabalharem juntos na elaboração de uma base de dados comum a todos os municípios. O documento "Subsídios para o Planejamento Regional" pode ser uma boa iniciativa, mas não tem poder de lei e por isso não chegou a repercutir no território.

A criação da Região Metropolitana da Serra Gaúcha em 2013, ao invés de impulsionar as atividades de planejamento territorial da região, desarticulou a estrutura existente e permanece inoperante, uma vez que não está instrumentalizada para funcionar efetivamente.

A região foco deste artigo, caracteriza-se como uma das mais desenvolvidas do estado, de modo que num primeiro momento atividades de planejamento territorial podem não parecer cruciais. No entanto, um olhar mais atento, indica que oportunidades poderiam ser melhor aproveitadas na região se houvesse um planejamento com foco regional, trabalhando a cooperação entre os municípios e buscando o desenvolvimento das potencialidades da região.

6. Referências

AUNE, Comitê Técnico da Aglomeração Urbana do Nordeste. **Subsídios ao Planejamento Regional**. Março de 2009. Disponível em:
http://www.aune.rs.gov.br/downloads/planejamento_regional//subsidijs_planejamento_regional.pdf

CARGNIN, Antônio Paulo. Desafios para o planejamento e o desenvolvimento territorial no Estado do Rio Grande do Sul. In: **Geographia Meridionalis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPEL. v. 02, n. 02 Jul-Dez/2016 p. 214-233.
<http://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Geographis/index> Acesso em: 02/08/2017.

CARGNIN, et al. **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. FEE, RS 2030 - Agenda de Desenvolvimento Territorial. 2014.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

<http://fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20140828dinamicas-territoriais-recentes-no-estado-do-rio-grande-do-sul.pdf> Acesso em: 02/08/2017.

CARGNIN, Antônio Paulo; RÜCKERT, Aldomar. A. **O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul.** São Paulo, Revista Confins, nº 19, 2013. 17p.

FIELDER, André. Trem Regional da Serra fica de fora da primeira destinação de recursos pelo governo federal. **ClicRBS.** Porto Alegre, 26/06/2014. <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/trem-regional-da-serra-fica-de-fora-da-primeira-destinacao-de-recursos-pelo-governo-federal-106160.html> Acesso em: 04/08/2017.

METROPLAN. **Recomendações sobre organização regional no estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/2873/>

PUJADAS, Romá; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial.** Madrid: Editorial Síntesis, 1998. 399p.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil Socioeconômico COREDE Serra.** Porto Alegre, 2015.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria das Obras Públicas e Saneamento. **Cartilha da Aglomeração Urbana Nordeste.** Porto Alegre, 2000. Disponível em: http://www.aune.rs.gov.br/downloads/publicacoes_diversas//cartilha_aune.pdf

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.293 de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 30 de agosto de 2013.

_____. Lei Complementar nº 11.740 de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991.

_____. Lei Complementar nº 10.335 de 28 de dezembro de 1994. Institui a Aglomeração Urbana do Nordeste e dispõe sobre a gestão regional e o órgão de apoio técnico. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 20 de dezembro de 1994.



Data:
16 a 18
de Julho

Tema:
Possibilidades de
Desenvolvimento em
Territórios Periféricos



Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

_____. Lei Ordinária nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a organização regional do Estado, regulamenta o artigo 16 da Constituição do Estado e dá outras providências.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 3 de outubro de 1989.