

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL PUCRS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PPGE

ELISÂNGELA BRIÃO ZANELA

**A RELAÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO COM
ÊNFASE NA ABORDAGEM TERRITORIAL**

Porto Alegre

2017

ELISÂNGELA BRIÃO ZANELA

A RELAÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: UM ESTUDO COM ÊNFASE NA
ABORDAGEM TERRITORIAL

Tese apresentada para a obtenção do grau de Doutora
pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do
Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul/PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza.

Porto Alegre

2017

Ficha Catalográfica

Z28 Zanela, Elisângela Brião

A relação entre o rural e o urbano na região metropolitana de Porto Alegre : um estudo com ênfase na abordagem territorial / Elisângela Brião Zanela . – 2017.

258 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Osmar Tomaz Souza.

1. Espaço Rural. 2. Região Metropolitana de Porto Alegre. 3. Desenvolvimento Territorial. I. Souza, Osmar Tomaz. II. Título.

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

ELISÂNGELA BRIÃO ZANELA

A relação entre o rural e o urbano na Região Metropolitana de Porto Alegre: um estudo com ênfase na abordagem territorial

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Economia, pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 04 de agosto de 2017, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Osmar Tomaz de Souza
Orientador e Presidente da sessão



Prof. Dr. Augusto Mussi Alvim



Prof. Dr. Leonardo Beroldi



Prof.ª Dr.ª Renata Aparecida de Souza Seidl

AGRADECIMENTOS

O alcance desta meta a que atribuo como importante passo para minha realização profissional, só me foi possível porque contei com apoio, colaboração e compreensão de muitos. Casa-me, portanto, prestar neste momento, os mais sinceros agradecimentos.

A Deus, fonte de inspiração e refúgio em muitos momentos,

Em especial aos meus pais Maria de Lourdes Brião Zanela e Mozart Zanela (*in memoriam*);

Ao meu esposo Julio Cesar Brum Paiva e a minha filha Júlia Zanela Paiva pela paciência, apoio e compreensão;

Aos meus irmãos Ângelo Brião Zanela e Elisane Brião Zanela pelo carinho e apoio nos momentos difíceis;

Ao Prof. PhD. Osmar Tomaz de Souza que soube ampliar o sonhol inicial com orientação, incentivo e apoio;

Ao Prof. Dr. Jean-Paul Billaud, professor da Université de Paris X e diretor do LADYSS, pela acolhida à ocasião do estágio, dedicação e estímulo à pesquisa;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC-RS por contribuir para minha formação acadêmica;

A todos os colegas de doutorado da PUC-RS e do LADYSS, pelo acolhimento, amizade, solidariedade imensuráveis;

À CAPES, pela concessão de bolsa *sanduíche* na França, essencial para obtenção de fontes de pesquisa;

À Université de Paris X – Nanterre, ao Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) e ao Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces (LADYSS) onde realizei meu estágio de doutorado;

A todos da secretaria da PUC-RS pelo profissionalismo, apoio e dedicação;

À Beatrice Moelic, secretária do LADYSS pelo apoio, acolhimento e dedicação;

A todos os entrevistados pela gentileza, confiança e disponibilidade para participar da pesquisa.

RESUMO

Apesar da relevância do rural metropolitano regional, pouco se tem pesquisado e produzido no Brasil sobre ele e também poucas são as políticas públicas direcionadas ao mesmo, o que o relega a certa “invisibilidade” no âmbito do planejamento e das políticas metropolitanas. Apesar dessa “invisibilidade” ao olhar institucional cujo viés é urbano, ele enfrenta problemas e se defronta com uma série de imposições e demandas resultantes de um novo olhar que o conjunto da sociedade lança sobre o mesmo. O objetivo deste trabalho é analisar, a partir do enfoque territorial do desenvolvimento, as dinâmicas socioeconômicas dos espaços rurais no processo de urbanização e de transformação nas regiões metropolitanas brasileiras, considerando: os elementos que o caracterizam, identificam e lhes imputam a condição de territórios periféricos, de forma a avançar na compreensão da temática rural-urbano, tendo como referência à Região Metropolitana de Porto Alegre onde estas duas categorias se sobrepõem, se confundem e, são permeadas por conflitos de interesses. O espaço rural da RMPA foi caracterizado com ênfase na abordagem territorial do desenvolvimento entendido como uma possibilidade de incorporar não só a questão produtiva inserida num determinado espaço, como também a dimensão temporal, os atores e instituições e as relações de poder presentes neste território. Com essa concepção foi analisada a arquitetura institucional predominante no meio rural e sua articulação na dinâmica metropolitana. Com apoio dos resultados apresentados na pesquisa de campo foi encontrada a possibilidade de elaborar um quadro comparativo entre o modelo de desenvolvimento territorial ideal versus o modelo de desenvolvimento da RMPA. E, portanto, ao analisar as limitações e desafios encontrados, foi verificado que a RMPA está aquém do modelo ideal de desenvolvimento territorial.

Palavras-Chave: Espaço Rural, Região Metropolitana de Porto Alegre, Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

Despite the relevance of the regional metropolitan rural, little has been researched and produced in Brazil about it and few public policies are directed at it, which relegates it to a certain "invisibility" in the planning and metropolitan policies. Despite this "invisibility" to the institutional view whose bias is urban, it faces problems and is faced with a series of impositions and demands resulting from a new look that society as a whole throws on it. The objective of this work is to analyze the socioeconomic dynamics of rural spaces in the process of urbanization and transformation in the Brazilian metropolitan regions, considering the elements that characterize it, identify and attribute to them the condition of peripheral territories, in order to advance the understanding of the rural-urban theme, having as reference to the Metropolitan Region of Porto Alegre where these two categories overlap are confused and are permeated by conflicts of interest. The rural area of the RMPA was characterized with emphasis on the territorial approach to development understood as a possibility to incorporate not only the productive issue within a given space, but also the temporal dimension, the actors and institutions and the relations of power present in this territory. With this conception the institutional architecture prevailing in the rural environment and its articulation in the metropolitan dynamics were analyzed. With the support of the results presented in the field research it was found the possibility of elaborating a comparative table between the ideal territorial development model versus the RMPA development model. And, therefore, when analyzing the limitations and challenges found, it was verified that the RMPA falls short of the ideal model of territorial development.

Key words: Rural Area, Metropolitan Region of Porto Alegre, Territorial Development.

LISTA DE SIGLAS

AMAP - Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysan

AMAU - Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana

APA – Área de Proteção Ambiental

AMURS - Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

AMVARC - Associação dos Municípios do Vale do Caí

AOP – Les appellations d'origine protégées

AMPARA – Associação dos municípios do Vale do Rio Paranhana

CAUP – Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana

CDM - Conselho Deliberativo Metropolitano

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEASA - RS - Centrais de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul

CODAP - Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba

COMUDES - Conselhos Municipais de Desenvolvimento

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FRH – Fundo de Recursos Hídricos

GERM – Grupo Executivo da Região Metropolitana

GGM – Gabinete de Governança Metropolitana

GRANPAL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LADYSS - Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces

LOSAN – Lei orgânica de segurança alimentar

LDO (s) – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA(s) – Lei Orçamentária Anual

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDJ – Metropolitano Delta do Jacuí

METROBEL - Companhia de Transporte Urbano

METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDM – Plano de Desenvolvimento Metropolitano

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PEAUP - Programa Estadual de Agricultura Urbana

PLAMBEL – Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

PPA – Plano Plurianual

PMISAN – Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSAN – Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRGIRS – Plano Regional de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMC – Região Metropolitana de Curitiba

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RIDE - Regiões Integradas de Desenvolvimento

RF -1 – Região Funcional de Planejamento 1

SAN – Segurança Alimentar Nutricional

SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

SERH – Sistema Estadual de Recursos Hídricos

SETM – Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programa e objetivos associados à PMISAN - 2011.....	63
Quadro 2 - PIB per capita a preços de mercado dos municípios da RMPA, por faixas de valores em 2014.....	69
Quadro 3 - Estrutura (%) do Valor Agregado Bruto da RMPA e Participação (%) no VAB do Estado do Rio Grande do Sul 2014.	70
Quadro 4- Classificação de áreas urbanas – IBGE, 2010.....	86
Quadro 5 - Classificação de áreas rurais – IBGE, 2010.	86
Quadro 6 – Evolução do arranjo institucional formal de gestão da RMPA- 1973 a 2012	99
Quadro 7- Estrutura da Fundação Estadual de Planejamento – METROPLAN - 2015.....	100
Quadro 8- Novo arranjo institucional da RMPA - 2016	103
Quadro 9 - Comitês de bacias hidrográficas: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2013.	110
Quadro 10 - Coredes: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2015.	112
Quadro 11 - Associação de municípios da RMPA - Composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2015.	121
Quadro 12 - Consórcios públicos da RMPA: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2017.	124
Quadro 13 - Cronograma da Relação de entrevistas, RMPA 2017. Por que da escolha.....	135
Quadro 14 - comparação do desenvolvimento territorial ideal versus modelo da RMPA – 2017	171

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mancha urbana, hidrografia e municípios da RMPA– 2014.	67
Figura 2 - PIB da RMPA - 2014.....	69
Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010.....	74
Figura 4 -- IDHM da RMPA em 2000 e 2010.....	75
Figura 5 - Porcentagem de área rural dos municípios inseridos na RMPA -2010	92
Figura 6 - Porcentagem de área não urbanizada dos municípios da RMPA - 2010.....	93
Figura 7 - Porcentagem de área urbanizada dos municípios da RMPA - 2010.....	95
Figura 8 - Evolução territorial da RMPA (1973-2015).....	97
Figura 9 - Outras formas de articulações relevantes na RMPA - 2015.....	107
Figura 10 - Mapa dos municípios da Região Funcional RF-1 - 2017	118
Figura 11 - Mapa dos municípios da RF-1 e Região Metropolitana - 2017.....	119
Figura 12 - Mapa de superposição entre os municípios da RF-1 e os da RMPA - 2017.....	120
Figura 13 - Funções da RMPA.....	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem de área total da RMPA – 2010	88
Gráfico 2 - Porcentagem de área dos municípios inseridos na RMPA - 2010	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores demográficos da RMPA nos anos 1973, 2010 e 2016.....	67
Tabela 2 Produto Interno Bruto a Preços de Mercado da Região Metropolitana de Porto Alegre e Participação do PIB Estadual 2006 – 2012.....	68
Tabela 3 - Participação (%) dos municípios Metropolitanos no valor agregado bruto da RMPA 2013-2014	71
Tabela 4 – IDHM e seus componentes – RMPA 2000 e 2010.....	76
Tabela 5 - IDHM Ajustado à renda do trabalho e seus componentes - RMPA	78
Tabela 6- População urbana, rural e total na RMPA nos anos 1995, 2000 e 2010	83
Tabela 7 - Classificação da área urbana, área não urbanizada e área rural na RMPA 2010	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL E OS ESPAÇOS RURAIS .	24
1.1 A institucionalização das Regiões Metropolitanas	25
1.2 Abordagens sobre o espaço rural e urbano	30
2. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O ESPAÇO RURAL.....	35
2.1 O Desenvolvimento territorial	38
2.1.1 Aspectos sobre o desenvolvimento territorial Sustentável	45
2.2 Iniciativas de governança no rural metropolitano	50
2.2.1 Experiências de desenvolvimento de planos metropolitanos integrados.....	57
2.2.1.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo PDUI RMSP	58
2.2.1.2 Considerações sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte	60
3. CARACTERIZAÇÃO DA RMPA.....	66
3.1 Aspectos territoriais e populacionais da RMPA.....	66
3.2 Condições Socioeconômicas e ambientais da RMPA	68
3.2.1 Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Agregado Bruto (VAB)	68
3.2.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal– IDHM na RMPA	72
3.2.3 O Cenário Ambiental na RMPA.....	79
3.3 Caracterização do espaço rural na RMPA	82
3.3.1 As “cidades imaginárias” e o “rural invisível” na RMPA.....	85
4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA RMPA E AS LIMITAÇÕES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL.....	96
4.1 Arranjos institucionais da RMPA.....	98
4.1.1 Arranjos Formais da RMPA	98
4.1.2 Outras formas de articulação institucionais relevantes.....	106
4.1.2.1 Comitês de Bacias Hidrográficas	107
4.1.2.2 Os Coredes e a Região Funcional – RF-1.....	112
4.1.2.3 Associações de municípios.....	121
4.1.2.4 Consórcios Públicos	123
4.1.2.4.1 Consórcio Pró-Sinos	124
4.1.2.4.2 Consórcio Granpal.....	125

5. OS ESPAÇOS RURAIS NA RMPA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	131
5.1 Aspectos metodológicos	131
5.2 A relação rural e urbano na RMPA sob a perspectiva do desenvolvimento territorial	138
5.2.1 As funções do espaço rural na RMPA.....	145
5.2.2 Conflitos e governança territorial no espaço rural da RMPA	155
5.2.3 A emergência de governança do desenvolvimento territorial no espaço rural na RMPA.....	160
5.2.3.1 Modelo ideal de desenvolvimento territorial versus o modelo de desenvolvimento da RMPA.....	169
CONCLUSÃO.....	176
REFERÊNCIAS	184
ANEXOS	194
APÊNDICES	206

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileira é objeto de análises há décadas, sobretudo pela rapidez com que se deu a migração rural/urbano nacional e pelos efeitos adversos que tal processo trouxe para o planejamento e as políticas de desenvolvimento urbano e regional. Acompanhar as demandas associadas ao intenso crescimento populacional em muitas cidades brasileiras tem representado uma tarefa árdua aos gestores e entender as lógicas e tendências desse processo é não menos desafiador. Como destaca Veiga (2002), há uma necessidade premente de renovação do pensamento brasileiro sobre as tendências da urbanização, particularmente sobre as implicações desta para as políticas de desenvolvimento que o país deve adotar.

Na visão deste autor, o entendimento do processo de urbanização brasileiro é vítima de uma regra que é única no mundo: considerar urbana toda sede de município e de distrito, independente de suas características. Por esta regra, até mesmo nos municípios cujas sedes residam apenas algumas dezenas de moradores, estes são considerados “população urbana”. É nesse sentido que Veiga se refere às “cidades imaginárias”, cujas dinâmicas nem de longe se assemelham àquelas verificadas nas aglomerações verdadeiramente “urbanas”. Trata-se, na visão do autor e de outros estudiosos do tema, de uma “ficção oficial”, já que a definição do urbano e do rural obedece a uma regra em vigor desde a primeira metade do século passado.

Neste sentido, dar visibilidade às áreas mais ou menos rurais é especialmente importante para que as estratégias de desenvolvimento não percam de vista os trunfos representados pelas particularidades dos sistemas produtivos e das dinâmicas socioeconômicas locais e pelos seus requisitos ambientais. Desvencilhar-se da “ficção oficial” que define o urbano e o rural brasileiro é requisito prioritário para uma abordagem territorial do desenvolvimento, muito diferente da abordagem setorial que norteou o desenvolvimento agrícola e rural nacional nas últimas décadas.

Em outras palavras, para Veiga (2002) na abordagem territorial, as aglomerações e mesmo as microrregiões passam a ser mais cruciais, ou seja, não se pode perder de vista que “microrregiões que só abrigam centros urbanos e/ou vilas “rurbanas” podem ser relativamente rurais, ou mesmo essencialmente rurais, quando predominam ecossistemas dos menos artificializados”.

Desde os anos 1960, a reestruturação da base produtiva agropecuária brasileira se deu com um novo padrão de produção viabilizada pela consolidação da modernização da

agricultura. Esse processo foi subsidiado e financiado pelo Estado, por meio de políticas agrícolas, para modernizar algumas áreas do campo brasileiro, para que estas produzissem culturas de demanda mundial e capazes de gerar divisas via balança comercial.

Aquelas políticas eram notadamente setoriais e tinham alguns objetivos a alcançar, além do aumento da produção: liberar mão-de-obra para o setor industrial; gerar oferta adequada de alimentos; suprir de matérias-primas as indústrias; aumentar as exportações agrícolas e transferir renda para o setor urbano (Schneider e Grisa, 2014, p. 129). O projeto de modernização do campo brasileiro cumpriu as metas almejadas pelo Estado, mas desencadeou eventos/fatos de cunho social, não planejados - mas previsíveis - como a migração interna e o aumento das desigualdades sociais e regionais

De acordo com Wanderley (2000) uma das principais características das políticas modernizadoras foi o apego aos objetivos de mudança pela técnica e aumento da produtividade. A diversidade dos problemas presentes na nossa agricultura foi reduzida e fragmentada, e as políticas apresentaram algumas soluções técnicas que a fizessem vencer o “atraso”. Sob esta orientação, novas formas de agricultura tecnificada foram sendo adotadas, em detrimento das formas tradicionais, além de novos padrões de produtividade e de consumo, entre outras práticas. Essas mudanças provocaram a reconfiguração social do meio rural, o qual passou a ser percebido como espaço predominantemente destinado à produção, deixando de considerá-lo enquanto espaço de trabalho e de vida. Aspectos socioculturais e ambientais bem como especificidades locais e regionais não se consistiam em uma preocupação relevante do pacote de políticas modernizantes.

Apesar disso, a partir dos anos 80, evidenciou-se um processo crescente de diversificação das atividades desenvolvidas no meio rural – atividades não apenas ligadas à agropecuária, mas cada vez mais, de natureza não agrícola. (Scussel, 2002, p. 66).

O meio rural brasileiro assumiu novas características, seja em função de novos hábitos da população urbana, seja em função da busca de alternativas econômicas para a sustentação da população rural. Demandas associadas à qualidade de moradia, de vida e de bem estar, além da crescente preocupação com os aspectos ambientais do desenvolvimento, recolocaram os espaços rurais nos debates sobre o padrão de desenvolvimento atual, caracterizando uma espécie de “renascimento” do rural brasileiro.

Com isso, cresce a percepção de que as áreas rurais brasileiras não se restringem mais somente àquelas atividades relacionadas à agropecuária e agroindústria. O meio rural vem ganhando novas funções – agrícolas e não agrícolas – e oferecendo novas oportunidades de trabalho e renda para famílias. Agora, a agropecuária moderna e a agricultura de subsistência

dividem espaço com um conjunto de atividades ligadas ao lazer, prestação de serviços e até à indústria, reduzindo, cada vez mais, os limites entre o rural e o urbano no País.

Em síntese, a dinâmica metropolitana vai engendrando, ao longo do tempo, seu processo de apropriação do espaço, em que o urbano vai se sobrepondo ao “rural”. A configuração resultante desse processo, no entanto, não compartimenta o espaço dessa forma dual – os usos mesclam-se, surgem formas alternativas de apropriação e transformação do território. (Scussel, 2002).

De acordo com a tabela 01 em anexo¹ pode-se verificar que oficialmente, o Brasil conta atualmente com 33 regiões metropolitanas (RMs) e 03 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), onde viviam aproximadamente 87 milhões de pessoas. Nessas regiões, deste total, 4,5 milhões de pessoas vivem no meio rural, equivalendo-se à 5,4% da população total destas regiões. Estas regiões são estabelecidas por legislação estadual e constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O principal objetivo envolvido na constituição destas regiões seria a necessidade de se desenvolver políticas públicas (urbanas) integradas entre os municípios que dela fazem parte, sendo a concentração populacional e a conurbação os principais fatores motivadores de sua criação.

Alimentado pelo viés político que vem orientando a criação destas regiões metropolitanas, os números acima também reforçam a ideia da “ficção oficial” que orienta a distinção rural/urbana no Brasil. Mesmo que a concentração populacional e conurbação sejam vistas como as principais justificativas para o estabelecimento de “regiões metropolitanas”, na prática, não é isto que acontece. Como resultado, importantes áreas com características essencialmente rurais se encontram legalmente vinculadas às regiões metropolitanas no Brasil sem ter a visibilidade necessária nos projetos e políticas de desenvolvimento regional, como apontam Souza e Brandenburg (2010) e Ferreira et. al (2012).

Dentro deste contexto, a especificidade das diferentes realidades das áreas metropolitanas passa a exigir um planejamento específico, a partir do ordenamento territorial concentrado em projetos estruturadores que orientem uma visão de futuro, de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias e reparadoras, conforme aponta Clementino (2008).

¹ Do ponto de vista das questões rural/urbano, trata-se de regiões com características populacionais bem distintas, visto que em algumas delas verifica-se presença significativa de população rural. São os casos das Regiões: Agreste (AL) onde a população rural representa 81,34% da população total, Petrolina/Juazeiro – PE/BA (42,6hk6%), Campina Grande - PB (32,24%), Tubarão – SC (27,22%) e Chapecó – SC (27,19%).

A pesquisa aqui proposta parte do pressuposto que, se anteriormente os limites físicos entre a cidade e o campo eram mais claros em razão das atividades, funções e produção neles desenvolvidos, na atualidade, essa tarefa se torna inglória, sobretudo nestas regiões metropolitanas. Trata-se de espaços rurais relativamente invisíveis, situados à margem dos processos de urbanização, relegados à condição de territórios periféricos. Entender o rural nas regiões metropolitanas é, antes de tudo, determinante para compreender toda a dinâmica regional, dar visibilidade aos mesmos no sentido de contribuir com abordagens territoriais de desenvolvimento.

Em outras palavras, a dicotomia entre espaços urbanos e rurais deve ser superada e as novas perspectivas analíticas devem ser produzidas para compreensão da realidade urbana, intrinsecamente relacionada às questões rurais. Isto pressupõe que o processo de urbanização – intrinsecamente relacionado ao processo de apropriação do espaço pelo modelo capitalista – é reflexo de uma nova lógica social e espacial, de uma nova lógica de produção/reprodução e apropriação do espaço, e jamais pode ser analisado de forma descontextualizada do processo histórico, das relações sociais, econômicas e técnicas (Dias, 2012, p.112).

Neste contexto, o presente estudo focaliza o tratamento dado ao espaço rural da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no contexto do desenvolvimento regional, pois o mesmo se caracteriza por apresentar um espaço bem diversificado marcado pelo fenômeno de urbanização e industrialização. A compreensão deste processo tem representado um importante desafio tanto para os poderes públicos, quanto ao meio científico em geral. Os poucos estudos e pesquisas realizados até o presente momento se restringiram a análise das formas de uso do solo da RMPA ou sistematizaram dados secundários de modo segmentado com uma finalidade operacional imediata.

E, portanto evidencia-se a importância de se repensar o conceito de espaço rural no Brasil, em especial o chamado “rural metropolitano”, conforme identificam Souza e Brandenburg (2012). Nestes, a compreensão da amplitude dos fenômenos econômicos e sociais, ambientais e culturais pode auxiliar na desconstrução da “ficção oficial” anteriormente citada e no fortalecimento de uma visão territorial dos desafios do desenvolvimento. E sobre tais espaços, pergunta-se:

- a) Como tem avançado o fenômeno metropolitano no Brasil, particularmente na Região Metropolitana de Porto Alegre oficialmente constituída? Fenômeno este entendido como processo de expansão da urbanização e de transformação do território, levando em conta as dinâmicas socioeconômicas, as especificidades e o papel dos espaços rurais nela inserida.

- b) É possível falar em “cidades imaginárias” e “rural invisível” a partir da realidade observada na RMPA e regiões integradas de desenvolvimento oficiais brasileiras?
- c) De que forma o entendimento da relação urbano/rural no contexto da RMPA se relaciona ou pode se relacionar com a questão do desenvolvimento territorial no Brasil?
- d) Com base nos impactos – positivos e negativos - da aglomeração de pessoas e atividades produtivas na qualidade de vida e no bem estar, como se enquadram o uso e a ocupação dos espaços rurais na RMPA e qual o seu papel nos processos de desenvolvimento regional/territorial?

Objetivo Geral:

- Analisar, a partir do enfoque territorial do desenvolvimento, as dinâmicas socioeconômicas dos espaços rurais no processo de urbanização e de transformação nas regiões metropolitanas brasileiras, considerando: os elementos que o caracterizam, identificam e lhes imputam a condição de territórios periféricos, de forma a avançar na compreensão da temática rural-urbano, tendo como referência à Região Metropolitana de Porto Alegre onde estas duas categorias se sobrepõem, se confundem e, são permeadas por conflitos de interesses.

Objetivos Específicos:

- analisar o processo de metropolização no Brasil e a sua relação urbano-rural, de forma a entender como se tem dado a expansão da urbanização e a presença de espaços rurais nessas regiões;
- compreender com base no estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre, a realidade e a dinâmica desses espaços, nos aspectos econômico, social, cultural, geográfico, ambiental;
- verificar os elementos que identificam, caracterizam e dão visibilidade ao rural regional, buscando compreender seu papel e as suas potencialidades no processo de desenvolvimento da RMPA;
- Identificar as atuais configurações teóricas e institucionais que dão suporte às políticas de desenvolvimento regional, bem como as possibilidades oferecidas por abordagens alternativas, como a territorial.

Diante desses objetivos, a tese defendida nesta pesquisa é de que a falta de uma visão territorial do desenvolvimento na Região Metropolitana está no cerne da precariedade das políticas de desenvolvimento regional existentes. Isto se expressa, sobretudo, em relação aos espaços rurais, os quais são relegados a uma condição relativa de “invisibilidade”. A visão de “região” que prevalece junto aos atores e instituições regionais é parcial, fragmentada e não consegue alcançar a heterogeneidade do conjunto.

Para tanto, esta pesquisa utilizou tanto fontes primárias quanto secundárias na busca da caracterização e da compreensão das dinâmicas e das estruturas institucionais ligadas ao desenvolvimento da região.

As fontes primárias consistiram na realização de uma pesquisa de campo fundamentada em entrevista semiestruturada. Foram realizadas um total de 12 entrevistas, no período de 11 de janeiro a 27 de fevereiro de 2017. Os entrevistados são representantes na sua maioria de instituições que compõem o arranjo institucional da RMPA. Foi utilizado um roteiro de entrevista dividido em 03 partes. A primeira referente à apresentação da instituição, a segunda parte sobre a apresentação do entrevistado, e a terceira sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre RMPA, totalizando 19 (dezenove) perguntas. Todas as respostas obtidas foram gravadas e posteriormente transcritas, totalizando um volume com 72 páginas, para fins de estudo e guarda. Para complementar a análise desses dados das entrevistas, utilizou-se de material bibliográfico de diferentes autores, que fortaleceram o posicionamento dos entrevistados. (ver lista dos entrevistados, instituições e roteiro das entrevistas no item aspectos metodológicos - Capítulo 5).

A tese foi estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e conclusão. O capítulo 01 apresenta a análise do processo de metropolização no Brasil na qual foi verificada a evolução da institucionalização das RMs levando em consideração algumas reflexões sobre os espaços rurais metropolitanos especialmente a partir da Constituição de 1988 e, ainda verificam-se algumas concepções sobre o espaço rural e urbano dadas às transformações ocorridas a partir deste período.

O capítulo 02 trata do desenvolvimento territorial e o espaço rural. Inicialmente é discutida a apropriação e integração da abordagem territorial nas análises de desenvolvimento econômico a partir da década de 80 na qual são enfatizados os aspectos do desenvolvimento territorial no campo dos estudos rurais. A seguir, são apresentados aspectos de desenvolvimento rural que são ligados às dimensões específicas de desenvolvimento territorial tais como: econômicas, socioculturais, político-institucionais e ambientais. E, ainda no referido capítulo são retratadas as iniciativas de governança no rural metropolitano destacando as experiências bem sucedidas de desenvolvimento de planos metropolitanos integrados.

O capítulo 03 caracteriza a RM de Porto Alegre salientando sua diversidade espacial, econômica, ambiental, populacional e apresenta as peculiaridades do espaço rural com ênfase na situação urbana e rural.

O capítulo 04 analisa a arquitetura institucional predominante e sua articulação na dinâmica metropolitana discutindo as limitações de governança territorial.

O capítulo 05 foi dividido em duas partes. A primeira é composta pelos aspectos metodológicos na qual a pesquisa está alicerçada e a segunda é realizada uma discussão sobre os espaços rurais sob a perspectiva do desenvolvimento territorial. Nesta parte é analisada a

relação rural urbano, as funções do espaço rural, os conflitos, e a emergência de governança no espaço rural da RM de Porto Alegre.

Na conclusão, são realizadas considerações sobre o conjunto da análise desenvolvida na tese. São retomados os principais pontos sobre o processo de metropolização e sua relação com os espaços rurais identificando os elementos que os atribuem às condições de territórios periféricos; são identificados alguns desafios e limitações do ponto de vista institucional, e, ainda são apresentados os resultados da pesquisa de campo.

1. O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO BRASIL E OS ESPAÇOS RURAIS

No Brasil, o processo de metropolização tem-se intensificado através dos fluxos migratórios campo-cidade aliado ao processo de urbanização, colaborando para a consolidação das regiões urbanas, em sua maioria, formadas no entorno das principais capitais do país. Para Menezes (2001), geralmente, o surgimento dessas regiões é acompanhado pela unificação da malha urbana que envolve duas ou mais cidades e, decorre do crescimento geográfico dos núcleos centrais que se expandem prolongando-se para fora do seu perímetro urbano.

De acordo com Gouvêa (2005), o processo de metropolização no Brasil, ocorre paralelamente à concentração de atividades industriais, tendo em vista as oportunidades de mercado e o fluxo migratório na direção dos grandes centros urbanos. Desse modo, o mesmo autor menciona que o crescimento das metrópoles é resultado da expansão do núcleo central e da absorção de áreas periféricas. Segundo Guimarães (2004), as regiões metropolitanas (RM's) são caracterizadas por grandes conurbações² urbanas, provocadas pela expansão territorial de municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

De fato, como salienta Santos (2009), as RM's são formadas particularmente, por um conjunto de municípios, onde o município núcleo apresenta centralidades de serviços e uma área bem maior em relação aos demais, além disso, são objetos de programas especiais, desenvolvidos por organismos regionais com aporte de recursos federais. Para este mesmo autor, além do fortalecimento das relações socioeconômicas entre os municípios circunvizinhos, membros do território, as RM's são formadas por um núcleo concentrador de riquezas, o qual se desenvolve formando um enorme cinturão de pobreza no seu redor.

² É a junção espacial das estruturas urbanas de cidades (formando Regiões Metropolitanas) ou de Metrôpoles (formando uma Megalópole), ou seja, formam um aglomerado urbano (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

1.1 A institucionalização das Regiões Metropolitanas

Para Barreto (2013), o ano de 1973 tem especial significância, haja vista que, no referido ano, são criadas as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, por força da Lei Complementar n° 14 /1973³. Assim, foram institucionalizadas inicialmente, nove regiões metropolitanas: as de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, esta última em 1974. Conforme Barreto (2013, p. 02):

Neste período, sabidamente sob o crivo do governo militar, a intenção primordial era a de se estabelecer uma integração do território brasileiro forjada numa desejada e intensa inter-relação entre essas unidades político-administrativas e alicerçada numa sociedade que, ali, nos primeiros anos daquela década, já se mostrava com forte tendência à concentração nesses grandes centros urbanos. Portanto, essa política de integração territorial do país, desejada a partir da criação dessas primeiras regiões metropolitanas partia da premissa de que tal empreitada estava ligada diretamente ao fato de se começar a construir uma sociedade fortemente concentrada no meio urbano.

De acordo com Souza (2003), as primeiras nove RMs, criadas no Brasil, tinham o objetivo de promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, sob o comando do Estado-membro e sob financiamento federal. Para Somekh (2010, p.10) citado por Nunes et al. (2015, p.13):

O primeiro arranjo metropolitano teve origem na legislação federal dos anos 70, que criou nove Regiões Metropolitanas de acordo com critérios uniformes. [...] na visão do regime militar, essas regiões desempenhavam papel-chave na consolidação do processo de crescimento e não propriamente de desenvolvimento do país. [...] O modelo de institucionalização das regiões metropolitanas, concebido durante o regime autoritário, caracterizou-se pela centralização e tecnocracia.

Dentro deste contexto, conforme aponta Rech (2015), a criação das Regiões Metropolitanas foi uma das políticas de urbanização de resultados práticos, com a criação de autarquias de planejamento regionais e concretização de obras de infraestrutura, patrocinadas pela União, mediante a transferência de seus recursos. Exemplo disso foi à criação da Superintendência de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) e a Companhia de Transporte Urbano (Metrobel).

³ Lei Complementar n° 14 de 08 de junho de 1973: Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, com o objetivo de propor ações na área do planejamento cooperado, a partir das funções públicas de interesse comum. (Presidência da República Casa Civil /Subchefia para Assuntos Jurídicos)

Para Lomar (1992, p.11):

A União chamou a si a atribuição de definir quais seriam as regiões metropolitanas brasileiras. Mas não satisfeita, invadiu a esfera de competência dos estados federados, instituindo um modelo único de gestão para todas as RM's ignorando as inúmeras diferenças existentes entre elas.

E, portanto, de acordo com Barreto (2013), este modelo inicial de condução do fato metropolitano foi marcado por um modelo de administração altamente centralizado e, portanto, com pouco poder decisório às bases locais, essencialmente as municipais, estas últimas, organismos vitais e indispensáveis a um governo metropolitano plural e participativo das unidades que o compõe.

A partir da Constituição de 1988 (Artigo 25, § 3º), a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do Governo Federal para os Estados. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Para Rech (2015), a Constituição de 1988, contemplou a possibilidade de os estados criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, igualmente sem uma definição global de critérios, diretrizes e garantia de recursos públicos, que viessem assegurar estruturas regionais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável. Segundo o mesmo autor, o resultado que assistimos a constituição de imensas regiões urbanizadas, sem políticas públicas comuns e sem recursos assegurados, por obrigação legal, nos orçamentos da União, estados e municípios envolvidos.

De acordo com Clementino (2016, p.8):

O modelo único de planejamento e gestão muito rígido, não considerava as peculiaridades de cada região e era excessivamente dependente da figura do governador do estado. Restou, pois, um vazio em termos da responsabilidade do destino dessas aglomerações.

Conforme aponta a mesma autora, na realidade, a questão metropolitana não era vista como uma prioridade. Muito ao contrário, a Carta Magna deu um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados federados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União. (Clementino, 2016, p.09)

Conforme Souza (2004, p.70):

A criação de regiões metropolitanas, neste momento, teve por objetivo desempenhar o papel de braço do governo federal nos espaços mais dinâmicos da Federação, do ponto de vista político e econômico. Assim, “a criação das regiões metropolitanas” e sua dependência de recursos e decisões federais, aliadas ao formato de gestão que constringia o papel dos municípios que as integravam, marcaram sua trajetória e as associaram a formas pouco pluralistas, centralizadoras e autoritárias de gestão.

Neste cenário, cabe ainda salientar que os anos de 1980 foram marcados por mudanças no padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista. O modelo de investimento direto estatal ou de investimento privado fortemente subsidiado entra em colapso. Segundo Clementino (2016, p.09):

Uma crise fiscal e financeira do Estado, crise do endividamento público, crise da balança de pagamentos agravam o problema do emprego nas grandes cidades e avolumam as necessidades de investimentos no urbano.

Em outras palavras, as mudanças no sistema tributário brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, contribuíram para o esvaziamento dos recursos destinados às RMs.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles (2010), após todas essas mudanças pode-se afirmar que ocorreram efeitos perversos decorrentes da grande autonomia municipal após constituição de 1988, em função da competição fiscal, o neolocalismos e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional.

Neste contexto, pode-se mencionar uma tensão inevitável entre a noção de território e os limites impostos pela jurisdição das administrações públicas municipais, pois os territórios são pensados como um agregado de municípios. No entanto, é sabido que os mesmos envolvem elementos de cultura e identidade, que remetem a princípios distintos daqueles relacionados a divisões administrativas.

Isto é particularmente observável nas áreas rurais inseridas ou próximas de grandes aglomerações urbanas, caso daquelas que integram as regiões metropolitanas brasileiras, conforme apontam Souza e Brandenburg (2010) e Ferreira et al. (2012). Tais áreas são entendidas como formas de expressão do rural nacional com características bem particulares, que guardam um status de agricultura periurbana e, principalmente, apresentam dinâmicas estreitamente associadas às dinâmicas do urbano que lhe é vizinho. Nesse sentido, Souza e Brandenburg falam em um “rural metropolitano”, visto que a centralidade do termo está no

rural e o “metropolitano” é que o adjetiva, da mesma forma que outras expressões como “rural profundo”, “rural moderno”, “rural tradicional”⁴;

Na visão desses mesmos autores, a especificidade das diferentes realidades das áreas metropolitanas passa a exigir um planejamento específico, ou seja, o ordenamento territorial deve convergir em projetos engendrados que orientem uma visão de futuro, de longo prazo, de modo a evitar o imediatismo dos governos e ações meramente compensatórias e reparadoras.

E, portanto partindo do pressuposto que se anteriormente os limites físicos entre a cidade e o campo eram mais claros em razão das atividades, funções e produção neles desenvolvidos, na atualidade, essa tarefa se torna inglória, sobretudo nas regiões metropolitanas. Trata-se de espaços rurais relativamente invisíveis, situados à margem dos processos de urbanização, relegados à condição de territórios periféricos. No sentido de contribuir com abordagens territoriais de desenvolvimento, entender o rural nas regiões metropolitanas é, antes de tudo, determinante para compreender toda a dinâmica regional e dar visibilidade aos mesmos.

Para Abramovay (2000) há limitações nas formas dominantes de delimitação do rural, pois, a exemplo do Brasil o autor aponta que a concepção de rural é fundamentada em interesses administrativos e políticos concentrados em grande parte dos municípios. Dessa forma, esse autor resume estas limitações da seguinte forma:

- a) o rural é definido, ao menos em parte, ao arbítrio dos poderes públicos municipais, em que as consequências fiscais da definição acabam sendo mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais;
- b) desde que haja extensão de serviços públicos a certo aglomerado populacional, ele tenderá a ser definido como urbano: é assim que, no Brasil, as sedes de distrito com algumas centenas ou dezenas de casas são definidas como “urbanas”;
- c) o rural tenderá a ser definido, em princípio, pela carência, o que não pode ser considerado um critério adequado sob qualquer ponto de vista. Em outras palavras, o autor coloca que há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente ao atraso, carência de serviços e falta de cidadania.

⁴ A análise do rural brasileiro, considerando três momentos historicamente diferenciados, - o rural tradicional, o rural moderno e o rural socioambiental - mostra que coexistem na contemporaneidade diferentes rurais, num vasto território caracterizado por espaços heterogêneos, sob o ponto de vista geográfico e de suas relações sociais predominantes. Compreender o rural brasileiro é levar em conta tanto os diferentes tempos de ruralidade quanto os diferentes espaços, caracterizados pela literatura como territórios. Sob o ponto de vista temporal, não existe um rural moderno em sua totalidade em vários espaços. Mesmo em locais próximos a grandes centros urbanos encontramos indicativos de um rural tradicional e precário. Fonte: Brandenburg. A. 2010, p. 427. <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a13.pdf>

De acordo com Medeiros e Dias (2011), na própria Constituição de 1988 percebe-se certo despojamento ao considerar o meio rural, pois é possível verificar a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios por lei estadual, garantindo-se a preservação da continuidade e a unidade histórica e cultural do ambiente urbano. Essa visão aparece também no artigo 21, inciso XX, quando se estabelece como atribuição da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Nesse capítulo, não há a recíproca para o rural. O mais próximo ao tema está no art. 23, incisos VI, VII e VIII (proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar), ou seja, o meio rural aparece como espaço de produção e de preservação da natureza, mas não é prevista para ele uma política específica de desenvolvimento, que induza a considerá-lo como espaço de vida, sociabilidade, cultura. Essa abordagem é reiterada no artigo 30 inciso VIII: referindo-se às funções dos municípios, a Constituição estabelece, entre outras, *“promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*.

Para Medeiros; Dias (2011,p.217):

Há um silêncio sobre o ordenamento do solo rural. Como, de acordo com o artigo 21, inciso X, é privilégio da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Pode-se supor que aí estejam envolvidas as áreas rurais, mas não é explicitado.

Conforme os mesmos autores, igualmente, no título VII, na Constituição de 1988 referentes à ordem econômica e social, mais uma vez encontraram o tema da política urbana (cap. II) que é seguida pelo capítulo intitulado “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”. Interessante notar que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, enquanto que o capítulo seguinte aborda somente a dimensão fundiária e produtiva do espaço não urbano. Mais uma vez pouco ou nada se fala em “desenvolvimento rural” tendo em conta as populações que vivem nesse espaço.

Em outras palavras, a concepção do rural como espaço residual passou a ser colocada em questão nas duas últimas décadas, tanto nos debates acadêmicos, como pela força das lutas sociais que, pouco a pouco, sem muita sistematicidade, foram introduzindo novas concepções sobre o rural: espaço de vida social, usufruto de direitos, preservação ambiental e não apenas como espaço de produção. No entanto, entre essa progressiva mudança de percepção e a alteração dos instrumentos legais, há um hiato com significativas consequências.

1.2 Abordagens sobre o espaço rural e urbano

De acordo com Candiotto e Corrêa (2008), tradicionalmente, a Geografia vem utilizando o conceito de espaço urbano para se referir às cidades, ou seja, as aglomerações com alta densidade populacional e técnica, e de espaço rural para as demais áreas não urbanizadas e, de alguma forma, ocupadas, porém com uma pequena densidade populacional. Todavia, o debate acerca das definições e características do urbano e do rural permanece intenso e controverso.

Para Alentejano (2003), as transformações recentes do mundo rural e da relação rural-urbano têm desafiado estudiosos a construir teorias e conceitos para explicar essa nova realidade. Diversas teorias surgiram, de forma que alguns estudiosos chegaram a decretar o fim do rural. Outros, porém, admitem o seu “renascimento” ou então, em uma via integradora, optam por uma análise que considera a leitura regional mais eficiente que a dicotomia urbano-rural.

Graziano (1997) aponta que espacialmente, o rural hoje só pode ser compreendido como *continuum* do urbano, pois o processo de urbanização do campo se revelaria no aumento da pluriatividade no meio rural, com crescimento de atividades não agrícolas ou urbanas, além de novas funções rurais, relativamente desagregadas das atividades agropecuárias.

Para Graziano (1999, p.10):

O meio rural brasileiro já não pode mais ser analisado apenas como o conjunto das atividades agropecuárias e agroindustriais, pois ganhou novas funções. O aparecimento (e a expansão) dessas novas atividades rurais, agrícolas e não agrícolas altamente intensivas e de pequena escala tem propiciado outras oportunidades para muitos produtores que não podem mais serem chamados de agricultores ou pecuaristas e que, muitas vezes, não são nem mesmo produtores familiares, uma vez que a maioria dos membros da família está ocupada em outras atividades não agrícolas e/ou urbanas.

Conforme, Graziano e Grossi (2002, p.5):

a) uma agropecuária moderna, baseada em commodities e ligada às agroindústrias; b) um conjunto de atividades não agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços; c) um conjunto de novas atividades agropecuárias ligadas a nichos específicos de mercado (e: alimentos orgânicos ou ecológicos).

Outra leitura próxima à visão de *continuum* de Graziano (1999) que escreve sobre o processo de urbanização do campo e a ruralização da cidade é a de Grammont⁵ (2005) citado por Girard (2008, p.4):

Falamos na urbanização do campo porque foram incrementadas as ocupações não agrícolas no campo, os meios de comunicação em massa (rádio, televisão, telefone, rádio de ondas curtas) chegam até as regiões mais distantes, as migrações permitiram o estabelecimento de redes sociais e a reconstrução das comunidades camponesas nos lugares de migração com o qual nasce o conceito de comunidade transnacional. Porém, também falamos em ruralização da cidade tanto porque as cidades latino-americanas se parecem com “grandes fazendas” devido à falta de desenvolvimento urbano, como pela reprodução das formas de organização e a penetração de cultura de migrantes camponeses e indígenas em bairros periféricos onde se estabelecem.

Em outras palavras, tais abordagens, não obstante tenha conseguido influenciar a concepções ulteriores de política pública, vem incorporando diversas críticas, pois no *continuum* (novo rural) brasileiro de Graziano, como aponta Campos e Krahl (2006), o rural é percebido mais sob a influência do urbano que em relação às características do próprio rural. Wanderley (2001) critica Graziano ao ir à defesa de outra ideia, ou seja, a de fortalecimento da ruralidade através das transformações no meio rural que realçam suas especificidades e valorizam as formas de organização social locais.

Conforme Siqueira e Osório (2001), outros autores apontam que a fórmula de Graziano, adequada à realidade rural dos países desenvolvidos, teria aplicação muito restrita para o caso brasileiro, tocando apenas às áreas rurais próximas a centros metropolitanos e, portanto, abrangendo uma diminuta parte da população e dos espaços rurais. De acordo com Girardi (2012), a implantação, nas áreas rurais, de serviços e equipamentos considerados urbanos não cria um rural que se urbaniza, mas, sim, um rural que se transforma, seja pela melhoria da qualidade de vida da população (com acesso a serviços básicos), seja pela imposição de ritmos produtivos mais acelerados para atender à demanda crescente do urbano.

De acordo com Valadares (2014, p. 19):

Conquanto o papel da “pluriatividade” tenha sido enfatizado na teoria recente, a variação das ocupações da população rural – entre agrícolas e não agrícolas, rurais e urbanas – não é um fenômeno novo, mas decorre da própria constituição tradicional da unidade produtiva familiar, no interior da qual a busca pela autossuficiência da produção – e pela redução da dependência em relação ao exterior – implica uma diversificação das tarefas; além disso, como foi visto, a pluriatividade se articula às estratégias de reprodução social da família rural.

Segundo o mesmo autor, contudo, realçando formalmente tal contradição, a segunda corrente de interpretação sobre as diferenças entre o rural e o urbano – a abordagem dicotômica

⁵ GRAMMONT, H. C. de. El concepto de nueva ruralidad. In: PÉREZ C, E.; FARAH Q, M. A.; GRAMMONT, H. C. de. (Org.). La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. No prelo.

– defende a ideia de que o rural segue enquanto espaço diferenciado, capaz de estruturar identidades e relações sociais específicas mesmo em convergência com o urbano, sem insistir na tese da existência de uma oposição propriamente dita entre campo e cidade.

Para Valadares (2014, p. 20):

A semelhança fundamental entre tais abordagens reside em que ambas afirmam o fim do isolamento entre espaços urbanos e rurais, mas, ao passo que a teoria do *continuum* rural-urbano, em seu desdobramento extremo, prevê a desapareção do rural em um contexto socioespacial cada vez mais dominado pelo elemento urbano.

Veiga (2004) vem afirmar não ver qualquer evidência de que esteja desaparecendo a histórica contradição rural-urbano, mas avalia com atenção e minúcia que esta contradição se apresenta sob a forma de um contraste espacial em um momento em que, em todo o mundo, as novas fontes de crescimento econômico das áreas rurais estão ligadas às peculiaridades de seus patrimônios naturais e culturais e em que os vínculos urbano-rurais se reelaboram. Para ele, em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre estes dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza.

Segundo Veiga (2004, p.26):

A visão de uma inelutável marcha para a urbanização como única via de desenvolvimento só pode ser considerada plausível por quem desconhece a imensa diversidade que caracteriza as relações entre espaços rurais e urbanos dos países que mais se desenvolveram.

De acordo com Juillard⁶ (1973) citado por Wanderley (2000, p. 93), é preciso levar em consideração que as cidades também não são homogêneas e, por consequência, as diferenças observadas entre elas afetam as relações que podem estabelecer com o meio rural. Nesse processo o autor evidencia três tipos de evolução possíveis. São elas:

Em primeiro lugar, as “cidades que permanecem rentistas do solo”: o controle da estrutura fundiária por proprietários que vivem na cidade reproduz uma relação de ‘parasitagem’ com o meio rural. Em segundo lugar, “a cidade ou complexo” industrial que cresceu sem laço orgânico com o meio rural que o envolve, esterilizando-o em vez de fecunda-lo. Finalmente, em terceiro, “a cidade que associa sem ruptura o campo a seu próprio desenvolvimento.

Para Wanderley (2000), o desenvolvimento dos espaços rurais nas sociedades modernas dependerá, não apenas do dinamismo do setor agrícola, porém cada vez mais, da sua capacidade de atrair outras atividades econômicas e outros interesses sociais e de realizar uma profunda “ressignificação” de suas próprias funções sociais.

⁶ Juillard, Etienne. Urbanisation des campagnes. *Études Rurales*, (49-50): 5-9, jan./juin. 1973. (Número Especial: L’urbanisation des campagnes).

Dentro deste panorama, Scussel (2002, p. 66) aponta:

A dinâmica metropolitana, ao longo do tempo, vai engendrando, ao longo do tempo, seu processo de apropriação do espaço, em que o “urbano” vai sobrepondo ao “rural”. A configuração resultante desse processo, no entanto, não compartimenta o espaço dessa forma dual – os usos mesclam-se, surgem formas alternativas de apropriação e transformação do território.

Neste sentido, pode-se mencionar que os elementos definidores do rural foram sendo modificando ao longo do tempo, ganhando novos contornos.

De acordo com (Baptista⁷ 2001 citado por Kageyama 2008, p.37):

O espaço rural é agora procurado por urbanos, consumidores da natureza e das atividades que esta proporciona. O mercado já não se limita a pôr em relação, através das trocas de produtos agrícolas e de equipamentos e tecnologias, dois espaços produtivos: a cidade industrial e o campo agrícola. Hoje envolve todo o território numa teia diferenciada de atividades e fluxos econômicos.

Em outras palavras, conforme Veiga (2002), para compreender o rural, é preciso observar que o mesmo não pode ser identificado exclusivamente com aquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios brasileiros, muito menos com as atividades exclusivamente agropecuárias.

E, portanto, o mesmo autor chama a atenção para o fato de que o rural é necessariamente territorial e não setorial como os programas governamentais insistem em propor e executar. Para Wanderley e Favareto (2013), há um vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro, reflexo do caráter periférico e residual conferido a estes espaços nas estratégias e na própria ideologia de desenvolvimento.

Conforme aponta Ortega (2002), o corte rural urbano de nossas políticas públicas encontra respaldo em duas situações: o primeiro é nos clássicos das Ciências Sociais do século XIX, que apontavam para um inexorável esvaziamento daquele “local do atraso” e; a segunda nos amplos segmentos de pensadores contemporâneos, formuladores e gestores de políticas públicas, além de lideranças representativas do setor patronal rural pela defesa da maximização da competitividade do agronegócio, o qual passaria pela eliminação de um excesso de agricultores.

Para Wanderley (2013), na atualidade, a agricultura continua, sem dúvida, a desempenhar um papel relevante no desenvolvimento dos países “avançados”, tanto mais importante, quanto ela mesma conseguiu modernizar-se e adaptar-se às exigentes condições dos

⁷ BAPTISTA, F.O. *Agriculturas e territórios*. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2001. 207 p

mercados cada vez mais competitivos, garantindo à maioria destes países uma grande margem de auto-suficiência, ao mesmo tempo que uma expansão considerável das exportações de produtos agropecuários.

No entanto, o modelo produtivista entrou em crise a partir dos anos 80. O sucesso, inegável, da modernização da agricultura gerou, paralelamente, suas próprias crises. Lamarche, (1993) citado por Wanderley, (2013, p.95) aponta três dimensões da “crise” da agricultura. Em primeiro lugar, a dimensão econômica: ao buscar a auto-suficiência, por meio da maior eficiência tecnológica e comercial, a agricultura moderna produziu, em muitos países, os efeitos da superprodução, com as conseqüências sabidas sobre o próprio dinamismo da atividade produtiva. Ao mesmo tempo, ela perde cada vez mais o seu peso relativo no conjunto das atividades produtivas e tende a concentrar-se nas áreas mais favoráveis às trocas comerciais.

Em segundo lugar, a dimensão social: paradoxalmente, o sucesso do processo da modernização, em especial no que se refere aos índices de produtividade atingidos, teve como resultado a redução da necessidade de força de trabalho ocupada nas atividades agrícolas. Com efeito, o aumento da produtividade do trabalho, no conjunto das atividades agropecuárias, terminou por tornar desnecessária à produção parcela importante dos efetivos de agricultores, problema tanto mais grave quanto a conversão para o trabalho nos setores industrial ou de serviços deixou de ser uma possibilidade, em razão da própria dimensão da crise geral do desemprego.

Finalmente, a dimensão ambiental: o uso, muitas vezes excessivo e indiscriminado, dos insumos químicos de origem industrial, estimulado pela utilização dos modelos produtivistas, trouxe como conseqüência o risco de um sério desgaste de recursos naturais. Isto acontecia num momento em que se aprofundava nas sociedades (e não apenas no meio rural) a consciência da necessidade de preservação e de renovação destes recursos.

2. O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O ESPAÇO RURAL

Ainda que as definições do que seja “urbano” e “rural” sejam permeadas de polêmicas, normalmente se chegam a definições relacionadas às diferenças na complexidade das relações e atividades econômicas, na diferenciação, estratificação e complexidade social, na aglomeração e densidade populacional, nas diferenças ocupacionais e ambientais, dentre outras. Tais diferenças já eram analisadas nos anos 1930, por Sorokin et. al. (1981). De qualquer forma, vale destacar que o que interessa não são necessariamente as definições e comparações e sim a sua associação com a problemática do desenvolvimento territorial. Ou seja, dar visibilidade às áreas mais ou menos rurais é especialmente importante para que as estratégias de desenvolvimento não percam de vista os trunfos representados pelas particularidades dos sistemas produtivos e das dinâmicas socioeconômicas locais e pelos seus requisitos ambientais.

A abordagem territorial foi apropriada e integrada nas análises sobre o desenvolvimento econômico. A partir da década de 80, confluíram duas vertentes do pensamento econômico. De um lado, alguns sucessores da perspectiva neoclássica (Hirschman⁸, Romer⁹, Robert Lucas¹⁰, Paul Krugman, etc.) buscavam uma maneira de incorporar a noção de espaço ao desenvolvimento econômico e explicar o papel das externalidades (inovação tecnológica, capital humano, papel das instituições, etc.) para compreender o que motivou à evolução ou ao atraso das regiões (Vázquez Barquero, 2001, p. 59).

A outra vertente, mais empírica, surge a partir dos trabalhos de cientistas sociais italianos (Becattini, Bagnasco, Garofoli¹¹, etc.), sobretudo economistas, preocupados em compreender as especificidades da industrialização da região da Terceira Itália, localizada no centro-sul do país (Emilia-Romagna, Toscana, etc.). Essa vertente ganhou projeção a partir da formulação da tese de Piore e Sabel (1984)¹², que indicaram que o processo italiano sinalizava

⁸ A densidade econômica e institucional, além de valorizar os ativos específicos, permite minimizar os custos de transação, gerar economias de escopo e criar um processo cumulativo de desenvolvimento (Krugman, 1995; Hirschman, 1986).

⁹ No modelo de Romer (1986), o pressuposto básico é que o crescimento econômico de longo prazo origina-se nas externalidades positivas decorrentes da acumulação de conhecimento tecnológico.

¹⁰ O modelo de Lucas (1988) apresenta uma estrutura similar à do modelo de Romer. A diferença básica é que o investimento em capital humano proporciona as externalidades positivas, através de aumentos no nível tecnológico. Lucas considera o capital humano como um fator acumulável e como a fonte primária de crescimento. O capital humano pode ser definido como a soma de habilidades dos indivíduos.

¹¹ Becattini (1987, 1990) Bagnasco (1996), Garofoli (1993): a particularidade desta literatura é de combinar uma análise organizacional com aspectos institucionais e culturais. Diferentemente do modelo da grande empresa hierarquicamente integrada, característica do sistema de produção em massa predominante no Norte da Itália, as regiões do Centro e Nordeste apresentam uma organização produtiva estruturada por aglomerações de pequenas e médias empresas que se especializam em diferentes fases do processo produtivo (Maluf et al, 2009 p. 31).

¹² Piore e Sabel (1984) verificou as formas de organização que tornaram possível a flexibilidade no uso de recursos observada nesses distritos. Dentro desta perspectiva pode-se distinguir 3 tipos de sistema nestes distritos industriais:

a emergência de um novo modelo de organização dos processos produtivos industriais, denominado de especialização flexível, que representaria um avanço em relação ao fordismo (Schneider, 2004, p. 105).

Na década de 80, os estudos sobre a industrialização difusa na Itália ganharam excepcional projeção internacional, levando em consideração o sucesso dos chamados “distritos industriais”, de A. Marshall (1901)¹³, sob o enfoque das economias locais de proximidade (*clusters*) e do papel dos territórios (*o milieu ou entorno*). Os trabalhos de Becattini entre outros, indicaram que a especificidade do caso italiano residia na formação de sistemas produtivos com forte identificação das empresas e dos agentes econômicos, com os territórios em que estavam localizados. Assim, os territórios passam a ser agentes de transformação social e não um mero suporte de recursos físicos para objetos, atividades e processos econômicos (Vázquez Barquero, 2001, p. 58).

Para Cazella et (2009), a coloração paradigmática da experiência italiana foi reforçada com o trabalho do cientista político norte-americano Putnam (1992). Procurando explicar o bom desempenho democrático dessa região, Putnam vai desenvolver uma abordagem neoinstitucional centrada no conceito de “capital social”. Como regras de reciprocidade e normas cívicas enraizadas na história, o capital social explicaria por que os indivíduos do Centro e do Nordeste da Itália conseguem superar os problemas de ação coletiva, em particular o individualismo contraproducente e o “familiarismo amoral” tão comum no Sul do país.

Conforme Cazella et al (2009, p.32):

Ao integrar eficiência econômica e desempenho democrático, as diversas interpretações desta peculiar experiência social, econômica e política convergem para uma representação da “boa sociedade”, eficiente e justa, explicando seu poder de atração nas esferas acadêmicas e entre as redes de formuladores de políticas públicas (*policy networks*).

No campo dos estudos rurais, essa discussão, em particular a trajetória italiana, adquiriu o estatuto de quase paradigma. Uma primeira razão para isso é que tal trajetória pode ser interpretada como um processo de industrialização difusa, na qual os espaços rurais deixam, de

a) o municipalismo constituía a forma predominante no caso de pequenas unidades de produção; b) capitalismo do bem estar ou paternalismo tinha um caráter voltado mais para as melhorias sociais; e c) sistema familiar ou Sistema Motte é pré-determinado por uma organização de produtores, tendo como base a aliança informal. Para ver mais sobre os tipos de sistemas nos distritos industriais (ver Sousa, 1992, p. 319-322).

¹³ está associado às externalidades induzidas pela na divisão do trabalho e também ao contexto sociocultural que favorece ações coletivas fundamentais para a eficiência do sistema produtivo. Em particular, as regras e normas sociais que valorizam o trabalho, a mobilidade social e a troca de informações permitiriam combinar concorrência e cooperação entre os diversos agentes, ou seja, incentivos individuais e coletivos (Maluf et al 2009, p. 31).

forma gradual, de ser predominantemente agrícolas para evoluírem em direção a um modelo de desenvolvimento regional, estruturado por uma rede urbana de pequenas e médias cidades especializadas na produção de bens e serviços específicos Garofoli¹⁴, (1997); Bagnasco¹⁵, (1996) citado por Cazella et al. (2009, p. 34).

Para Cazella et al (2009, p34):

Os espaços rurais, nesse estilo de desenvolvimento, não se reduzem às atividades agrícolas, mas são espaços sociais plurissetoriais estruturados por redes produtivas, familiares, profissionais, etc.

Uma segunda razão para destacar essa experiência italiana reside na possibilidade de extrair desse caso específico argumentos que justificam novas estratégias de desenvolvimento rural. Sendo a tradição da agricultura familiar um dos fatores da bem-sucedida trajetória italiana, estudiosos e formuladores de políticas encontram razões para legitimar a transformação das ações públicas, e justificar mudanças na concepção dos instrumentos de promoção do desenvolvimento rural. Com efeito, o desenvolvimento rural se dissocia da busca de economia de escala decorrente do aumento da produtividade agrícola, e se aproxima de uma concepção que valoriza a construção de economias de escopo direcionadas para satisfazer uma demanda atenta à qualidade dos bens e serviços ofertados (Saraceno, 1994, 1998 citado por Cazella et al, 2009, p. 34).

Até o presente, pode-se dizer que, no plano analítico, a problemática territorial no meio rural tem procurado destacar o papel das redes formadas por ONGs, associações comerciais, empresários locais, agências de desenvolvimento, produtores e suas organizações, agroindústrias, etc. Dessa forma, proporciona visibilidade a novos atores e realça o arcabouço organizacional e cultural do espaço em que se desenvolvem as interações. Do ponto de vista normativo, por outro lado, o reconhecimento de uma multiplicidade de atores tende a valorizar os processos negociados e as alianças políticas capazes de mobilizar os recursos locais, ampliando as possibilidades de reprodução social e econômica dos habitantes dos espaços rurais.

¹⁴ GAROFOLI, G. Industrialisation diffuse et systèmes productifs locaux: un modèle difficilement transférable aux Pays en voie de développement. In: ABDELMAKI & COURLET. (Org.) Les nouvelles logiques de développement. L'Harmattan, 1997, p. 367-382.

¹⁵ BAGNASCO, A. Le Développement diffus: le modèle Italien. In: SACHS, I. (Dir.) Quelles Villes, Pour Quel Développement? Paris: PUF, 1996, p.191-213.

De acordo com Cazella et al (2009, p. 34):

A problemática territorial proporciona, dessa maneira, argumentos para justificar uma mudança do referencial que orienta as políticas públicas. Em particular, proporciona elementos para legitimar ações que visam a animar fóruns capazes de aglutinar as energias sociais locais, e não apenas iniciativas direcionadas para facilitar as condições produtivas do sistema agroalimentar como têm sido tradicionalmente, as políticas de desenvolvimento rural.

Dentro desta perspectiva pode-se observar que o desenvolvimento territorial é um conceito abrangente também utilizado como objetivo de políticas públicas (políticas de desenvolvimento territorial). Este carácter abrangente resulta do fato de não se visar apenas o crescimento econômico das respectivas regiões, mas também a sua sustentabilidade do ponto de vista econômico, social, ambiental e cultural. O desenvolvimento territorial tem assim uma dimensão fortemente qualitativa, requerendo uma significativa coerência ao nível da concepção e concretização de políticas públicas.

Assim para os anos 1990 a emergência da noção “agricultura familiar” foi um traço marcante, tanto no debate acadêmico como no campo das políticas públicas, o mesmo acontece na presente década com a chamada “abordagem territorial” do desenvolvimento rural (Favareto, 2010, p. 299).

Para Silva et al (2009), abordagem territorial tem sido utilizada em algumas regiões para o planejamento de políticas públicas e orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural com o intuito de integrar diversas dimensões do desenvolvimento, sejam elas econômicas, socioculturais, políticas, institucionais e ambientais, com enfoque em agentes, atores sociais, mercados e políticas públicas que incidam sobre esses espaços.

2.1 O Desenvolvimento territorial

Dentro deste panorama de desenvolvimento territorial é possível identificar quatro concepções de desenvolvimento rural de acordo com Vollet & Torre (2016).

O primeiro conceito de desenvolvimento rural¹⁶ é mobilizado para justificar o apoio ao setor agrícola favorecendo a entrada setorial, destacando os potenciais das externalidades

¹⁶ A exemplo da França esse conceito serviu como base para os debates sobre a multifuncionalidade da agricultura na década de 2000, continua a ser muito presente no Segundo Pilar do PAC utilizado como ferramenta disponível para a agroecologia e, ainda dentro dessa dinâmica aparece o GIEE (Agrupamento de interesses econômicos e ambientais descritos no artigo 3º. do futuro da Lei Agrícola). Esse último possui o intuito ajudar à agricultura, a fim de acompanhar os esforços visando a dupla performance econômico e ambiental .

positivas (paisagem, solo, biodiversidade, água, etc.) que podem elevar a agricultura desde que recebam sinais e suporte público neste sentido. Neste contexto, as fazendas possuem ativos para implementar atividades rurais diversificadas (turismo rural em particular) que de fato, internalizam algumas externalidades produzidas pela agricultura. Essa visão é baseada em uma grande justificção econômica colocando assim os efeitos da produção conjunta fornecendo bens a um preço inferior daqueles produzidos separadamente por diferentes agentes econômicos, ou seja, economias de escopos relacionadas à produção agrícola estão provando ser altamente eficazes.

O segundo conceito de desenvolvimento rural é o de desenvolvimento local integrado, muito próximo ao desenvolvimento regional endógeno¹⁷. Essa visão é baseada na ideia de que o dinamismo da economia local é ligado àqueles atores públicos e privados do território e a sua capacidade tirar proveito e valorizar os recursos naturais e humanos, com a hipótese implícita de que a ampla eficácia das empresas e das instituições locais depende da capacidade da organização dos atores. Conforme a qualidade da organização desses últimos, eles serão capazes de desenvolver mais ou menos recursos locais ou regionais¹⁸.

A terceira concepção considera o desenvolvimento rural como um componente de desenvolvimento regional. Nesta abordagem, a relação urbana e rural segue o efeito de aglomeração que é considerado estrutural. A suposição é baseada na eficiência de cidades, que geram economias de urbanização e está relacionada com a concentração de recursos. Os territórios são, então, vencedores se chegarem a tirar proveito dos efeitos colaterais das cidades, em vez de se desligarem das estratégias de desenvolvimento endógeno¹⁹.

O quarto conceito de desenvolvimento rural realça o sentido em termos ambiental ou patrimonial. O desenvolvimento tem como objetivo preservar as qualidades ambientais²⁰ (paisagem, biodiversidade, qualidade da água) das zonas rurais, consideradas como reservas

¹⁷ O desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isso deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local, e/ou permitir a atração e localização de novas atividades econômicas numa perspectiva de economia aberta (e mesmo globalizada) e de sustentabilidade (Mancini et al 2011, p. 68)

¹⁸ Segundo Pecquer (2001); Campagne; Pecquer (2014) o objetivo então é transformar recursos genéricos exemplo, (leite sem qualidade especial) em recursos específicos (leite com qualidade organolépticas ligadas às condições de produção). Os recursos específicos são relacionados a seu ambiente de produção (qualidade do solo, especialização, etc), ou seja, o deslocamento de sua produção é muito difícil se não, impossível (se a origem dos produtos forem protegidas).

¹⁹ Como exemplo, os autores citam: os Conselhos Regionais, que por sua política de contratação, podem tentar jogar nas complementariedades entre o poder das dinâmicas metropolitanas e os ativos ambientais. (Vollet & Torre, 2016).

²⁰ Políticas de proteção de natureza e paisagens também podem ser aplicadas para exclusão de utilização de áreas consideradas como santuários naturais.

naturais servindo principalmente à área urbana. Essa lógica patrimonial é a de conservar os recursos naturais nas zonas rurais, mas também para tornar consumíveis por visitantes reais ou virtuais²¹.

Desta forma, observa-se que o desenvolvimento rural corresponde a uma dimensão específica do desenvolvimento territorial e engloba:

- a) medidas como a melhoria das acessibilidades, das condições de vida, do ambiente, da conservação das paisagens culturais e do patrimônio natural e cultural;
- b) a promoção de ecoturismo (formas de turismo com impacto negativo baixo ou nulo no ambiente físico e sociocultural do local de destino);
- c) o desenvolvimento de pequenas e médias cidades e de vilas e aldeias, de forma a desempenharem o papel de fornecedores de serviços às áreas rurais envolventes;
- d) o fomento da agricultura, da floresta e do artesanato regional de alta qualidade, a par da adoção de práticas de produção amigas do ambiente.

Os significados dessa nova maneira de conceber os destinos do espaço rural e as políticas a ele destinadas podem ser verificados na proposta do MDA (2005, p. 08), pois ao dotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos:

Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Para o MDA (2005), a abordagem territorial não significa apenas uma escala dos processos de desenvolvimento a ser considerada, ela implica também um determinado método para favorecê-los, ou seja, nela, o desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em

²¹ Muitas vezes é apoiada por estratégias para a maximização de renda externa através da economia residencial (renda de aposentados, turistas e empregados ativos “passageiros”). Nesse modelo de desenvolvimento, as modalidades são de vários tipos: a capacidade das empresas locais para vender produtos da região para novas famílias e a capacidade da rede comercial e de serviços para atender emanda básica local e, ainda adiciona-se a capacidade de vender a imagem de marca do território.

torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

Conforme MDA (2005, p. 08):

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e responsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Segundo Pecqueur (2009), a passagem do sistema produtivo nacional para o território visto como unidade de análise de novas estratégias de desenvolvimento constitui uma novidade essencial na percepção dos sistemas de organização da economia. Ela exige uma explicitação sucinta das características específicas do processo de constituição de territórios, tendo por base o modelo emergente. Em primeiro lugar, o território não é somente um espaço postulado e pré-delimitado, no qual se desenvolvem dinâmicas específicas sob a égide das autoridades locais (o conceito de local *authorities*, no sentido incorporado pela literatura anglo-saxônica, denota aqui as coletividades territoriais provenientes de um processo de descentralização).

Segundo Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005, p.8):

O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente, onde é possível distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Em outros termos, os territórios não são apenas o receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam: cada vez mais, eles vão se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das empresas, dos representantes eleitos, do setor associativo local e dos próprios órgãos do Estado (Beduschi Filho & Abramovay 2003, p.03).

Segundo MDA (2005), trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem, além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve

múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território. Essas dimensões são descritas a seguir como econômica, sociocultural, político-institucional e a dimensão ambiental:

a) Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.

b) Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.

c) Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.

d) Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a ideia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras.

A construção e a evolução dos territórios resultam então da criação de proximidades organizacionais²² de filiação de classe e de similaridade, bem como as ligações que elas mantêm com as proximidades geográficas²³ permanentes ou temporárias. Essa dinâmica é chamada de proximidade territorial (Torre & Beuret, 2012, p. 20).

Um território é criado por discriminação feita pelos atores. Os atores reagrupam-se em função dos problemas produtivos a serem resolvidos numa escala mesoeconômica distinta das escalas individual e global. Esses grupos de atores podem ter motivos muitos diversos para reagruparem-se, tendo em vista a obtenção de um ganho do qual cada membro será beneficiário (grupo de pressão, sindicato, empresa etc.) (Pecqueur, 2009, p. 97).

No nível local, atualmente, observa-se um número crescente de instâncias de decisores e formuladores de políticas públicas, com o desenvolvimento das instituições públicas de cooperação intermunicipal. E, ainda é preciso acrescentar, aos protagonistas públicos, o papel desempenhado por outras partes interessadas no processo de coordenação de projetos de ação

²² proximidade organizada, trata da proximidade entre atores que pertencem ao mesmo espaço de relações (firma, rede, sistema) e que se entrelaçam por interações de diferentes naturezas (representações, convenções) (Torre, 2001, p. 33). A proximidade organizada é resultado de uma relação social e pode representar o pertencimento a uma mesma firma, a uma mesma rede social, originar-se da imersão social dos agentes em um ambiente local (no compartilhamento de um sistema de valores) ou ainda surgir como resultado de políticas públicas que visam ao engajamento dos agentes em formas de coordenação específicas (Mancinni et al, 2010, p. 43).

²³ proximidade geográfica, considera a distância espacial entre empresas e suas localizações (Torre 2003, p. 33).

no serviço dos territórios. Na esfera da produção são eles, as cooperativas e associações de produtores da agricultura e da indústria de alimentos, bem como as empresas muitas vezes unidas em redes de inovação e transferência de tecnologia e conhecimento. No registro do ordenamento do território e do bem comum, o papel crescente desempenhado pelas associações (em especial, a proteção da natureza ou bairro) marca o surgimento dos cidadãos na tomada de decisões a nível local por apoiar projetos ou a contestar (Torre & Vollet, 2016, p.22).

Para Maluf et al (2009, p.38):

A criação coletiva e institucional do território está associada à ideia de que as transformações das propriedades do território-dado podem gerar e maximizar o processo de valorização de diversos recursos – genéricos e específicos – desse espaço. A “densidade institucional” de um espaço explica a construção e as características de um território. Duas propriedades fundamentais do território se sobressaem nessa análise: a) é uma realidade em evolução; b) é o resultado simultâneo dos “jogos de poder” e dos “compromissos estáveis” estabelecidos entre os principais atores sociais.

Assim, os aparatos institucionais implicados nas dinâmicas de desenvolvimento não são os mesmos em todos os territórios. Eles variam consideravelmente, e alguns configuram como exceção, o que torna impossível imaginar um modelo genérico de desenvolvimento. Além disso, a análise institucional do território não dissimula as exclusões socioeconômicas nem os conceitos sociais. A reprodução das exclusões sociais pode acontecer numa dinâmica de criação coletiva de um território, se somente uma fração da sociedade local participa e se beneficia diretamente, ou seja, as iniciativas que procuram transformar um território-dado em território-construído mediante a criação de vantagens diferenciadoras, não estão isentas do risco da elitização ou da apropriação da “renda de qualidade territorial” por um número reduzido de atores geralmente, os mais bem posicionados na hierarquia social (Cazella, 2005, p.05).

O desenvolvimento territorial passa, assim, por um inventário dos recursos locais – um inventário realizado com imaginação, capaz de transformar aspectos negativos em novos projetos de desenvolvimento. Ou ainda, que valores simbólicos passem a desempenhar um papel de recursos socioeconômicos. Nesse sentido, não se instala uma dinâmica de desenvolvimento territorial sem a criação ou o reforço de redes e de formas de cooperação. As estruturas de intercâmbio entre pesquisadores, associações civis, empresas privadas e órgãos públicos são fundamentais para estimular a reflexão de novos projetos.

O desenvolvimento territorial pressupõe, ainda, a negociação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal forma que todos aproveitem a “atmosfera” propícia à geração de iniciativas inusitadas (Maluf et al, 2009, p. 39).

De acordo com Leloup et al (2005), a coordenação, a negociação tornar-se necessário para fazer evoluir o território em torno dos objetivos almejados e para criar novos locais de concertação²⁴, de novas técnicas de ação e de decisão, novos processos. Em outros termos esse processo é chamado de governação, no entanto a mesma não só é entendida como um processo de coordenação dos atores, mas também a apropriação de recursos e construção de territorialidade. Neste contexto, o território não pode ser reduzido a um simples nível espacial-administrativo, mas se impor como uma construção social permanente. Esta forma particular de coordenação através da criação de grupo não é construída apenas por identificar um problema comum, mas também através da transformação dos recursos, ou seja, a transformação e apropriação pelos atores locais dos recursos não valorizados dos territórios (Leloup et al, 2005. p.330).

E, portanto, pode-se dizer que a governança do desenvolvimento territorial começa então com o gerenciamento da identificação e valorização dos recursos de um território pelos atores locais, a fim de implementar um processo de desenvolvimento através do reforço.

De acordo com Mancini et al (2011, p. 68), o processo de desenvolvimento territorial envolve, em certo aspecto:

“a mobilização de atores, recursos e instituições com forte vínculo espacial, com objetivo de alavancar a competitividade das atividades econômicas locais e propiciar bem-estar social e cultural à comunidade que vive nesse meio”.

Dentro dessas reflexões percebe-se que o espaço território se diferencia do espaço lugar pela sua “construção” a partir do dinamismo dos atores que nele habitam. Assim, a análise de densidade institucional de um dado espaço auxilia na melhor compreensão das dinâmicas de construção territorial que mobilizam atores sociais predispostos à identificação e valorização dos chamados recursos territoriais específicos (Gumuschian²⁵ e Pecqueur, 2007 citado por Bonnal et al (2012)²⁶ .

Pecqueur e Campagne (2014) observam que o território que se refere à governança do desenvolvimento é de fato necessariamente “construído” por uma vontade política (no sentido amplo) dos atores locais, as quais vão se traduzindo por uma delimitação compartilhada do território e sendo objeto de uma governança de desenvolvimento territorial.

²⁴ Concertação: É a preparação em comum na execução de um plano. Combinação, ajustamento, pactuação e harmonização.

²⁵ GUMUSCHIAN, H.; PECQUEUR, B. La ressource territoriale. Paris: Economica e Anthropos, 2007.

²⁶ Recurso *on-line* sem número de página.

Para os mesmos autores o fato de que o território que se preocupa o desenvolvimento territorial é um território construído, por sua vez, explica o modo de governação utilizado. Como já observado, os limites do território construído não são estabelecidos por acaso. Primeiro, eles indicam o espaço nas quais vão pesquisar e encontrar os recursos específicos que irão apoiar o processo de desenvolvimento territorial. Eles também representam o espaço em que vivem os atores locais decididos a participar neste processo, desde a identificação de recursos específicos até sua valorização.

De acordo com Pecqueur (2015), pela óptica da abordagem institucional, o território resulta da construção de atores. Ele não é dado priori. Este tipo de território é “construído”, isto é, resulta da estratégia de atores (*stakeholders*), os quais são os verdadeiros interessados. Nesse caso, a abordagem territorial do desenvolvimento sustentável considera o território como alicerce básico para o desenvolvimento sustentável. A sustentabilidade é essencial, uma vez que se torna uma solução aos problemas e as necessidades daqueles para quem o “viver em conjunto” é o objetivo da construção territorial. A figura central do espaço construído é o habitante, figura dinâmica, resultado de estratégias bastante endógenas.

O desenvolvimento territorial se define então pela escala espacial do processo de desenvolvimento econômico e social, abarcando os níveis local, regional, nacional e global (internacional). Nesse sentido, o conceito apareceria apenas como “continente” ou contexto das outras noções de desenvolvimento que lhe dariam conteúdo. Mas o processo de desenvolvimento envolve, em certo aspecto, a mobilização de atores, recursos e instituições com forte vínculo espacial, com objetivo de alavancar a competitividade das atividades econômicas locais e propiciar bem-estar social e cultural à comunidade que vive neste meio.

2.1.1 Aspectos sobre o desenvolvimento territorial Sustentável

Para Bonnal et al (2012), o desenvolvimento territorial sustentável pressupõe a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal maneira que uma “atmosfera” propícia à geração de iniciativas criativas seja gerada. Esse tipo de cooperação não ocorre de forma espontânea, pois a tendência é que cada instituição isolada não perceba as áreas de interesses comuns e as possibilidades de parcerias. É da interação entre atores diversos que podem emergir “vantagens diferenciadoras” menos elitistas e excludentes no interior de um território.

A análise do tema do desenvolvimento territorial rural, sua institucionalidade e dinâmica deve levar em consideração instituições que lhe são adequados e que sejam construídos de modo a levar em consideração três esferas fundamentais da ordem social contemporânea: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Para Bonnal et al (2012, p. 18):

A combinação dessas três esferas não pode ser concebida teoricamente, nem é resultado de alguma fórmula técnica importada de um organismo internacional. Em um sistema político não autoritário ela é o “resultado de uma deliberação democrática construída processualmente”, de modo que a relação entre essas esferas e a demarcação da linha que separa umas das outras “é ela própria uma questão de política”.

A condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa, potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Neste quadro analítico estão incluídas formas intermediárias de regulação, fortalecendo os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do Estado soberano, como os governos, autoridades locais e os diretórios regionais (Scott²⁷, 1998 citado por Fuini 2012, p. 96).

A governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sobre três tipos de processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. Uma prática qualificada de governança territorial é um requisito indispensável para o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica numa revalorização da sociedade, assumindo uma postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (Dallabrida, 2011, p.4).

Conforme Dallabrida (2011), o termo governança territorial pode ser utilizado para referir-se às iniciativas ou ações que expressam à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se,

²⁷ SCOTT, A. *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition and political order*. New York: Oxford, 1998.

naturalmente, o Estado com seus diferentes agentes, que, no caso do Brasil, estão presentes nas instâncias municipal, estadual e federal.

A análise dos diferentes processos de governança territorial e desenvolvimento contribuem para firmar a convicção de que governa e decide quem tem poder. A governança, assim, sinteticamente, refere-se ao ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou, de conquista de poder pela sociedade, para governar. Portanto, o exercício da governança é realizado através de relações de poder (Dallabrida, 2003; 2007). Com isso, não se trata de relações amistosas, harmônicas, mas de relações que ocorrem em processos conflituosos, com origens inter e extraescolares.

De acordo com Boisier, ao defender a construção do poder político local-regional, como condição necessária a uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial, seja ele, o bairro, a cidade, a região, ou o território, apresenta uma concepção significativa.

De acordo com Boisier (1998, p.57):

não se mudam as coisas por voluntarismo, senão mediante o uso do poder. O poder político que toda a região é de duas fontes: (1) a descentralização, enquanto esta supõe a transferência de poder, e (2) a concertação social, enquanto esta supõe uma verdadeira criação de poder (a união faz a força), no entanto o poder que se acumula na comunidade regional não é um poder para fazer uma revolução. “Só é suficiente para modificações nos parâmetros do estilo de desenvolvimento, não nos parâmetros do sistema”.

Nesse sentido, Dallabrida (2007) afirma que, se não há participação e as demandas não se expressam no plano político, perde-se a conexão entre a sociedade civil e o sistema político e a democracia deixam de existir abrindo-se espaços para os interesses pessoais ou dos grupos dominantes. Ressalta ainda que a representatividade nas instâncias participativas estaria associada à capacidade do sistema político de exprimir as reivindicações formadas a partir da sociedade civil, considerando os diferentes setores da vida social.

Desto desta dinâmica é importante resgatar o conceito de território, pois de acordo com Haesbaert (2006), há o reconhecimento junto a esse conceito das relações de dominação e apropriação. Dessa forma, esse conceito não está apenas envolto sob uma perspectiva de apropriação, de domínio físico, mas também numa visão, onde a identificação simbólica está presente.

Para Haesbaert (2006, p.121):

o território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. Essas relações variam muito, por exemplo, conforme as classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando.

Haesbaert (2004) admite que o território seja imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço, desdobra-se de um *continuun* que vai da dominação político-econômica mais concreta e funcional à apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica.

Em outros termos, para Haesbaert (2006, p. 45), o conceito de territorialização é compreendido como:

o conjunto de múltiplas formas de construção/apropriação (concreta e/ou simbólica) do espaço social, em sua interação com elementos como o poder (político/disciplinar), os interesses econômicos, as necessidades ecológicas e o desejo/a subjetividade.

Para o mesmo autor, no espaço metropolitano esses processos ganham destaque, pois permite a reprodução e a criação de territórios por grupos específicos, ou seja, o mesmo salienta que o mundo moderno desenha um circuito de poder que delinea complexas territorialidades, permite a vivência de múltiplas intensidades entre conflitos e transformações, resistência e ambiguidades, que nos confrontamos em diversas escalas e contexto espaciais.

Dentro desta perspectiva, pode-se salientar que o espaço metropolitano se constitui em um território complexo onde se mesclam e se separam diversas identidades, ou seja, trata-se de um espaço multiapropriado, onde as contínuas e intermitentes renovações geram um complicado fluxo de deslocamentos. Se o espaço é, como concebemos a princípio, fonte e condição indispensável para a constituição de determinados grupos, é natural que haja neste espaço constantes disputas, avanços e recuos que constituirão os termos necessários em que serão reproduzidas as dinâmicas do ambiente metropolitano (Haesbaert, 2006, p. 96).

De acordo com Cazella e al (2012), em uma situação de competição política, em que o processo de ação social e seus resultados são usualmente conflitivos e contestáveis, a interação das três esferas (Estado, sociedade civil e mercado) na construção da institucionalidade territorial vai depender da presença e das características dos agentes coletivos representativos de cada esfera no território e do seu nível de engajamento e força política para influenciar o ordenamento e a política territorial, ou seja, a institucionalidade e a dinâmica territorial vão depender das estruturas de poder existentes no território e da força política e da capacidade de

construir coalizões políticas, dentro e fora do mesmo, das agências estatais, das empresas e das organizações empresariais, e das organizações da sociedade civil aí existentes.

Conforme Cazella et al (2012, p.19):

Embora, de modo geral, em todos os territórios, as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil estejam presentes, os interesses e as expectativas dos diferentes atores que fazem parte dessas esferas acerca da importância de participar na institucionalidade territorial podem variar consideravelmente de intensidade, o que vai se refletir na forma particular de combinação dessas três esferas na institucionalidade existente²⁸.

Para os mesmos autores, a dinâmica territorial não é apenas uma questão econômica, é em grande medida uma questão política e, segundo, que a construção territorial, ou seja, o uso particular que vai ser feito das potencialidades e das carências territoriais –em suma, da história originária, das características, dos recursos e dos ativos territoriais- vai depender da combinação resultante das três esferas e dos “jogos de poder” e dos “compromissos estáveis” entre os atores sociais que nelas predominam.

Em outros termos, Bonnal et al (2012, p. 22) salienta que:

O entendimento da dinâmica institucional de um território requer como já enfatizado, um olhar atento sobre a interação entre os atores, mas com destaque para a consideração de suas ideias, interesses e capacidade para adquirir habilidades sociais,²⁹ numa perspectiva analítica, ou capacidade de construção de hegemonia³⁰ na política territorial.

²⁸ Motivos: - Em primeiro lugar, porque a importância de cada uma das esferas é desigual nos diferentes territórios e, portanto, a presença e a habilidade social, na expressão empregada por Fligstein e Abramovay, dos atores existentes em cada esfera é muito diversa. Há situações concretas em que os atores da sociedade civil são especialmente influentes e tiveram, inclusive, uma participação histórica decisiva na implementação da ideia e da abordagem territorial; há outras situações em que os mercados praticamente não existem ou são muito incompletos, de modo que a força política das organizações empresariais é reduzida; e há outras em que as agências estatais encontram-se muito divididas diante da proposta territorial e atuam de forma bastante fragmentada, algumas favorecendo a sua implementação, outras dificultando-a. - Em segundo lugar, como a implementação do enfoque territorial está associado à execução de programas governamentais com determinadas características, volume de recursos e peso político na estrutura da máquina governamental, essa circunstância afeta de modo significativo a decisão e o interesse dos atores sociais de cada uma das três esferas de participarem na política territorial. - Em terceiro lugar, a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser muito dificultada ou mesmo inviabilizada pela existência de agudos conflitos políticos no território, principalmente entre atores do mercado e da sociedade civil, em torno, por exemplo, da constituição de mercados, da apropriação da terra e de trajetórias antagônicas de desenvolvimento regional. Em casos como esses, a própria governança territorial é posta em cheque e a combinação das três esferas na institucionalidade territorial pode ser inviabilizada. Os resultados dependem, em parte, da capacidade dos atores do Estado de administrar os conflitos ou de sua decisão de assumir a posição e os interesses de um dos lados da disputa.

²⁹ Habilidades sociais (*social skill*) desses grupos, definida como sua capacidade de induzir e de obter a cooperação de outros, de liderar coalizões políticas que vão refletir a sua força e competência na ação social. (Abramovay, 2006. p.07)

³⁰ Está relacionado à capacidade de direção e de construção de alianças.

O conteúdo e a razão de ser de uma política ou estratégia de desenvolvimento abrangem as potencialidades, interesses e conflitos do meio territorial (não somente como base geográfica, mas também como contexto de relações socioinstitucionais com conteúdo espacial) em torno de um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma articulada e permanente a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região (Mancini et al, 2011, p. 68).

De acordo com Bonnal et al (2012), na verdade tem de haver o protagonismo social territorial que é entendido como o processo por meio do quais determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial, ou seja, o protagonismo social é impossível de ser concebido sem ideias que expressem os interesses dos atores e que os adaptem à formulação de propostas mais gerais que fundamentem e viabilizem suas estratégias de formação de coalizões com outros atores.

Segundo, Bandeira (2006, p. 35):

O essencial a ter em vista é que a abrangência territorial da região deve privilegiar sua funcionalidade para a articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso nessa articulação é fundamental para que as regiões se tornem social e politicamente relevantes, não sendo apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”.

Para Bonnal et al (2012), sem a elaboração e a adoção de ideias agregadoras, que estabeleçam objetivos e linguagens comuns para diferentes atores, os processos de fragmentação de interesses e de *rent seeking* (busca de rendas, vantagens, privilégios) e os fenômenos de *free riding* (comportamento oportunista) dos atores sociais individuais são praticamente impossíveis de serem contornados, inviabilizando o surgimento de protagonismo social no território e comprometendo as possibilidades de aperfeiçoamento e de consolidação da institucionalidade territorial e de articulação de atores e de políticas públicas, indispensáveis para a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento rural.

2.2 Iniciativas de governança no rural metropolitano

Nos últimos 20 anos foi uma crescente ampliação do papel dos municípios no planejamento e na gestão urbana; a tentativa de implantação de mecanismos para fazer avançar os processos de descentralização das políticas públicas e da participação social no planejamento municipal; e o crescimento da questão ambiental. Ao mesmo tempo, mantiveram-se questões

estruturais que comprometem as formas convencionais de tratamento da urbanização metropolitana.

Conforme aponta Clementino (2016, p. 10):

Seletividade do acesso ao solo, a crescente irregularidade fundiária, a manutenção de uma visão fragmentada do território, a valorização desigual do solo promovida por práticas especulativas muito abusivas, a apropriação privada de investimentos públicos e a expansão urbana desordenada e periférica que compromete cada vez mais os recursos naturais. Assim, as experiências mais recentes não têm produzido diretriz que integram o desenvolvimento regional e o desenvolvimento urbano.

Desde a década de 80, a base para a efetividade das propostas e instrumentos preconizados pela reforma urbana tem sido a instituição da gestão democrática da cidade. Tendo como pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter suas ações coordenadas a partir de um pacto coletivo que expresse seus interesses, esse pacto seria materializado pelo Plano Diretor, instrumento básico da política municipal - já preconizado na Constituição de 1988 (artigo 182, inciso 1º) e confirmado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Esse último prevê uma série de inovações nos instrumentos urbanísticos para induzir formas equilibradas de uso e ocupação do solo, para ampliar as possibilidades de regularização fundiária.

De acordo com Moura Filho (2010), o Estatuto da Cidade determinou, em seu artigo 2º, Inciso: VII³¹, que o Executivo deveria estar atento à complementariedade entre campo e cidade, mas, na opinião do mesmo autor, infelizmente, aquele instrumento não vem contemplando tal imperativo, limitando-se a abordar o rural quase que somente quando o descreve enquanto tudo o que não é urbano, ou seja, na Lei do Perímetro Urbano³², apegado ainda, ao paradigma setorial de desenvolvimento, nega, assim, o caráter dinâmico do território e de sua construção pelo elemento social que nele vive.

³¹ Lei nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 /Art. 2, inc. VII do Estatuto da Cidade Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: VII - integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência./ Fonte: Presidência da República Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos.

³² Lei do Perímetro Urbano: Todo município deve possuir a sua própria lei do perímetro urbano. Esta lei promove a divisão do município em zonas rurais e urbanas, de forma a auxiliar o direcionamento das políticas públicas. A propriedade urbana cumpre sua função quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Lei 10.257/2001, artigo 39).

Em conformidade com o que dispõe a Constituição Federal (1988, art. 30, inciso VIII³³), é competência do ente federativo municipal:

“Legislar sobre o ordenamento territorial adequado, mediante: Plano Diretor, parcelamento e ocupação do solo”.

Segundo Rech (2015), não há possibilidade dessa atribuição ser exercida pela Região Metropolitana, o que dificulta um planejamento regional. Para o mesmo, os órgãos regionais criados têm boas intenções, fazem bons planos, mas na prática nada acontece, pois a lei é o principal instrumento de planejamento do setor público e, em termos de legislação comum, nada se concretiza, pois os órgãos de gestão das regiões metropolitanas não têm competência para legislar.

De acordo com Clementino (2016, p.11):

“Nesse sentido, os planos metropolitanos (poucos existem) devem dialogar com os Planos Diretores municipais e é desejável que, orientem os investimentos públicos nas áreas metropolitanas”.

Neste sentido, Clementino (2016), salienta que a construção de uma política urbano-metropolitana foi retomada no primeiro governo Lula (iniciado 2003). A mesma visava relacionar o desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano. Para o mesmo autor tal política apresentava as seguintes orientações:

- a) Orientar o uso e a ocupação do solo por meio de um macrozoneamento de áreas destinadas a distritos industriais metropolitanos, habitação social e áreas de proteção ambiental;
- b) Orientar as políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- c) Orientar a gestão, os investimentos e a integração dos transportes coletivos;
- d) Mapear as áreas socialmente vulneráveis e integrar as ações locais e estratégicas com as ações dos diversos ministérios do governo federal. Entre eles o ministério das Cidades criado no ano de 2003.

Dentro deste contexto, conforme Cabido, (2010) é interessante mencionar também que com a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos³⁴, constitui-se uma das primeiras

³³ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Fonte: Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³⁴ Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação de quaisquer níveis, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área e, ainda o consorciamento também permite que pequenos municípios ajam em parceria e com o ganho de escala melhorem suas capacidades técnica, gerencial e financeira (Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, 2010).

iniciativas do Estado brasileiro que coloca na agenda pública a possibilidade de efetivação de “pactos territoriais” de interesse metropolitano.

Para Cabido (2010, p.09):

“Decerto, os arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos³⁵ vêm contribuindo para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana”³⁶.

Em outras palavras, a legislação brasileira foi ganhando novos contornos e, desde 2006, os consórcios ganharam outras formas, passando também a se constituir como Pessoa Jurídica de Direito Público.

Conforme, Dotto e Ribeiro (2015, p.92):

Os Consórcios Públicos, incluídos no novo modelo, necessitam de acordos claramente diferentes dos convênios, sendo firmados entre as partes, segundo legislação federal específica (Lei nº 11.107), constituídos por Entes de mesmas ou diferentes esferas de Governo e dotados de personalidade jurídica denominada Associação Pública de Direito Público e natureza autárquica.

Na opinião dos mesmos autores, podem-se considerar outros pontos a favor desse mecanismo de gestão de territórios, como, por exemplo, a identidade de atividades e problemas, com a superação do limite das bandeiras partidárias³⁷; implementação de mecanismos de articulação e colaboração mútua; formulação e execução de políticas regionais com redução de custos operacionais; fortalecimento político da região; compras coletivas; fiscalização tributária conjunta etc.

³⁵ A Constituição Federal de 1988 foi o marco regulatório dos consórcios públicos. O artigo 241 prevê essa modalidade de convênio entre os entes federados (União, estados e municípios), “autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (CF 1988). O reconhecimento das cidades como entes federados favoreceu a descentralização de políticas públicas e o fortalecimento do poder local. Mas durante 16 anos, o artigo permaneceu na longa lista dos dispositivos da Carta Magna aprovados, mas não regulamentados (Revista Codap, 2010:9).

³⁶ Somente em 2003, a Lei dos Consórcios começou a ser discutida pelo governo federal, com o objetivo de regulamentar o artigo e oferecer mais segurança jurídica e administrativa às parcerias entre os entes consorciados. Em junho de 2004, o projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional e, no dia 6 de abril de 2005, a lei foi sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O decreto que a regulamentou foi publicado em 17 de janeiro de 2007.

³⁷ Um exemplo exitoso é do Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP/MG, composto por 23 municípios, onde antes da efetivação do consórcio, prevalecia o cenário da concorrência política entre os municípios limítrofes. A partir do momento que se intensificou a comunicação entre os prefeitos (principalmente por afinidades partidárias), percebeu-se a instalação de um arranjo favorável para formação do consórcio (importância da rede de relações supracitada) O Codap foi um dos primeiros consórcios públicos criado no Brasil e sua atuação estende-se a praticamente todas as áreas, incluindo: obras públicas, trânsito e transporte; meio ambiente e saneamento; educação; saúde; esporte e lazer; comunicação; cultura, desenvolvimento rural, social e econômico; defesa social; serviço jurídico e gestão administrativa, dentre outras.

Para Laczynsky (2010), outro ponto importante que pode ser citado a favor da formação de consórcios públicos é a disseminação de políticas públicas e programas inovadores, ou seja, o mesmo considera este processo na medida em que uma inovação é reproduzida por outras localidades ou quando um município se inspira em iniciativas desenvolvidas anteriormente em outros locais. Dotto e Ribeiro (2015) defendem a ideia de que os consórcios públicos podem ser bons arranjos para o desenvolvimento de uma região.

De acordo com os mesmos autores vale destacar que os consórcios públicos tratam de um avanço importante no que tange à articulação entre atores locais e não locais setor público e privado e diferentes esferas do governo o que vem a facilitar a coordenação de um planejamento regional em detrimento do local³⁸.

Conforme aponta Clementino (2016), há posteriormente, duas outras iniciativas, no campo da regulamentação de ações setoriais que colaboram com o avanço dos instrumentos jurídicos que melhoram a capacidade governativa na escala metropolitana. São elas a Lei 11 445 de 5 de janeiro de 2007 que vem estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico e a Lei 12 305 de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Clementino 2016. p.11).

Dentro deste contexto, é necessário considerar, no entanto, que apesar dos avanços em favor dos mecanismos de gestão dos territórios existe ainda uma forte fragilização da gestão metropolitana.

Nestes termos, Clementino (2016, p.11) aponta que:

Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência desse tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram gravidade em face da ocorrência de processos de fragmentação associada à metropolização institucional.

Para Rech (2015), a falta de planejamento territorial no Brasil é uma das principais causas da degradação ambiental e humana; do caos das nossas cidades e, especialmente, das regiões metropolitanas, pois está pautado por posturas não científicas e subordinado a meras disputas e interesses políticos.

³⁸ Entre os casos de sucesso de consórcios públicos pode-se citar o de CODAP - Consórcio Público para o desenvolvimento do Alto Paraopeba/Minas Gerais e o Consórcio do ABC Paulista.

Segundo Rech (2015, p.27):

A falta de uma legislação inteligente, que venha ordenar um planejamento sistemático, integrado e abrangente de todos os municípios que compõem as nossas Regiões Metropolitanas, transforma os municípios em ilhas, separados pelas limitações territoriais municipais, verdadeiras fronteiras, protegidas por legislações desencontradas e conflitantes, cuja causa é a teimosia de uma ocupação com foco apenas no território municipal, desprezando e violando interesses regionais, pois ninguém abre mão de políticas públicas exclusivamente locais, em nome de um planejamento, uma ocupação e um desenvolvimento regional sustentável. A prioridade do planejamento, em nível local, cria verdadeiras trincheiras nos limites das cidades, de estruturas inadequadas, que ignoram o processo de metropolização dos espaços.

Dentro desta dinâmica após 40 anos da criação das primeiras regiões metropolitanas o governo retomou o debate enfatizando o planejamento territorial e governança. De acordo com Clementino (2016), a única iniciativa de regulação diretamente referida à questão metropolitana tomada até o momento, é a recente Lei do Estatuto da Metrópole³⁹ que se propõe a uma regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

Conforme o Observatório das Metrôpoles (2015):

O Projeto traz como justificativa a inexistência de um arcabouço institucional que ampare a ‘questão metropolitana’, pois embora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) tenha disposto preciosos instrumentos para o planejamento municipal, uso social da propriedade urbana e gestão democrática das cidades, a dimensão do desenvolvimento “regional-urbano” permaneceu ausente – mesmo tendo considerado as especificidades das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, enquanto categorias institucionais, em algumas de suas disposições.

Desta forma, o Estatuto da Metrópole⁴⁰ é um instrumento significativamente importante para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Sancionada em 12 de janeiro de 2015, a Lei

³⁹ Disposição Preliminares: Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos [incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24](#), no [§ 3º do art. 25](#) e no [art. 182 da Constituição Federal](#).

⁴⁰ O Estatuto da Metrópole determina a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual (Art. 2º inciso III item c), art. 9º, I, art. 10, 11 e 12) e definido como “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana”. A lei assegura a paricipação da sociedade civil na elaboração e na

na	fiscalização	da	aplicação	do	PDUI.
----	--------------	----	-----------	----	-------

http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/Documentos/Impressos/113_Cartilha_PDUI_Leitura.pdf

nº 13.089 chancela a cooperação Inter federativa entre a união, estados e municípios no fomento às ações voltadas para o desenvolvimento urbano das RMs. O texto prevê uma série de instrumentos com obrigatoriedade de implementação aos entes metropolitanos com prazo determinado de três anos, a partir da data de publicação.

Deste modo, conforme aponta Clementino (2016, p.12):

Há ainda de se considerar, que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais e que, portanto, tem um histórico de descaso de quase duas décadas e somente pela obrigatoriedade legal de cumprir os dispositivos da Lei, é que se notam movimentos, ainda discretos, de articulação intrametropolitana.

Para mesma autora, essa novidade representa um grande desafio para os governos locais no tocante à necessidade de criar, e por em prática os instrumentos de gestão compartilhada em tempo exíguo à luz dos princípios estabelecidos do desenvolvimento urbano integrado, ou seja, para a mesma não há clareza, ainda, de que modo e em que medida o Estatuto da Metrópole poderá contribuir na construção de uma governança capaz de mitigar as contradições das metrópoles existentes no Brasil.

Em relação ao desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto da Metrópole preconiza a instituição de uma série de instrumentos, dentre os quais, merece destaque o “plano de desenvolvimento urbano integrado” (PDI), que visa, especialmente, harmonizar as políticas e estratégias de gestão metropolitana e qualificar os investimentos feitos nessas áreas.

Em conformidade com o PDUI-PMSP-ABC-GRU (2016, p.8), entende-se que o PDUI⁴¹ tem por finalidade:

Endereçar ações de concertação entre agentes Inter federativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo às regiões que compõem a metrópole. Trata-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e setoriais, no que se refere especificamente às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) da Região Metropolitana.

Para Clementino (2016, p.13) vale ainda ressaltar que:

A recente legislação não fere a autonomia dos municípios. A exigência do PDI não exime o ente municipal da construção dos seus planos diretores. Todavia, o pensar integrado, nesse quesito, possibilita o planejamento urbano-regional entre os municípios da RM, considerando, inclusive, as particularidades de cada um deles, a proteção dos mananciais, reservas naturais, a economia e qualidade de vida dos habitantes.

⁴¹ Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Segundo Medeiros (2011), o Plano Diretor, no entanto, não se resume a regular o uso do solo urbano, mas também inclui diretrizes para o desenvolvimento urbano ao tratar do território municipal, e não urbano, como seu objeto, ou seja, para os mesmos autores a inclusão da área rural no Plano Diretor acaba por expressar de forma mais direta o tema do desenvolvimento territorial, que pode ou não estar restrito às fronteiras municipais.

Conforme Lei nº 13.089⁴² de 12 de janeiro de 2015 em seu artigo 12:

“fica claro que a questão de desenvolvimento integrado considera o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial abrange áreas tanto urbanas quanto a rurais”.

Em outros termos, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) passa a compor o marco regulatório da política territorial brasileira com o escopo de regulamentar objetivo e mecanismos para a elaboração e implementação da política metropolitana, no que tange às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs)⁴³ definidas a uma Região Metropolitana.

Conforme Relatório do PDUI da RMSP (2016), o interesse metropolitano não se sobrepõe ao interesse local, ao contrário, o interesse local deve ser suficientemente presente no âmbito metropolitano para definir as diretrizes e deliberar sobre as ações de interesse comum na metrópole. O interesse metropolitano deve, portanto, refletir o interesse local no que tange as questões metropolitanas, ou seja, as funções públicas de interesse comum. (Relatório do PDUI da RMSP 2016, p.05).

2.2.1 Experiências de desenvolvimento de planos metropolitanos integrados

De acordo com algumas experiências de planos de desenvolvimento metropolitanos integrados das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte poder-se-á analisar, nessa seção questões que sinalizam para uma mudança de visão mais se aproxima à abordagem do desenvolvimento territorial.

⁴² Lei do estatuto da Metrópole de 12 de janeiro de 2015. Fonte: Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

⁴³ Uma Função Pública de Interesse Comum, tal como é definida em Estatuto da Metrópole, é a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Dessa maneira, o planejamento metropolitano supõe a governança interfederativa para a implementação da política e ação de natureza metropolitana. É então estratégia central do Planejamento Metropolitano desenvolver o arranjo interfederativo para a formulação, deliberação e implementação das políticas e ações na metrópole. (PDUI- RMSP / 2016 - Contributo à elaboração do Projeto de Lei, p. 08).

2.2.1.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo PDUI RMSP

Na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI⁴⁴ da RMSP estão sendo vivamente discutidas questões relativas a áreas não urbanas, dentre elas áreas de proteção ambiental e áreas rurais. O tema das áreas rurais está presente nas discussões sobre o macrozoneamento metropolitano (requisito exigido pela Lei Federal Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015)).

Nelas se inserem áreas destinadas a produção agrícola situadas em área/zona rural, independentemente de seu enquadramento nas Leis de Planos Diretores Municipais. Paralelamente, estão sendo feitos estudos de compatibilização entre essas leis municipais a fim de obter uma leitura do território metropolitano do ponto de vista da regulação municipal.

Neste sentido, as ideias que permeiam a intenção de delimitar no macrozoneamento as áreas rurais (uso agrícola/sustentável) se apoiam nos seguintes argumentos:

- É uma forma de contenção do crescimento da mancha urbana, de seu espraiamento em áreas ambientais;
- Permite adequação de forma sustentável de - faixas de transição - entre zonas ambientais de uso sustentável e de proteção integral e de áreas urbanas;
- A normatização já está definida em lei (áreas legalmente protegidas) o que se precisa e, pode ser feito, é incentivar a organização dessas atividades;
- Posição estratégica para desenvolvimento econômico da atividade agrícola em região metropolitana: acesso a mercados de consumo importantes (RMSP), desenvolvimento do emprego ligado à atividade e as áreas complementares.

No zoneamento do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, foram destacadas áreas de produção agroecológica. Além disso, há que se levar em conta que essa

⁴⁴. Os sete PDUIs do ESP estão em diferentes estágios de elaboração. De acordo com o Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#): I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: - elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual.

atividade está presente em outros municípios da RMSP, como Mogi das Cruzes, Salesópolis, Santa Isabel, Itapecerica da Serra.

Segundo Emplasa (2016) a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento integrado é um avanço tratar no macrozoneamento, as áreas rurais contendo atividades econômicas/agricultura sustentável, superando a visão que coloca em oposição o rural e o urbano.

Em outras palavras, a Emplasa (2016), do ponto de vista da manutenção de paisagens agrícolas multifuncionais, de atividade econômica que pode ser compatível com a proteção de áreas de uso sustentável, do uso do solo que pode preservar paisagens do processo de urbanização extensivo / espraiamento desordenado da mancha urbana / das dinâmicas imobiliárias urbanas incompatíveis com uma metrópole compacta e sócia espacialmente mais justa, como atividade que pode ser compatível com a produção de serviços ambientais (água, ar, biodiversidade). enfatiza que o tema do desenvolvimento rural sustentável, pois é uma questão estratégica para os planos metropolitanos, como política territorial social, econômica e ambiental⁴⁵.

Desta forma, considerando as proposições do Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado de São Paulo (2016), foi lançada uma proposta com entrada em 02.03.2016 da Instituição PMSP Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA que confirma a fase de elaboração do PDDUI.

A proposta de número 28 sob o título de Política Metropolitana apresenta-se com a seguinte descrição do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Econômico, Urbano e Social - PDUI-RMSP (2016, p.01):

Promover a manutenção e o desenvolvimento das zonas rurais da região metropolitana a partir da sustentabilidade ambiental, econômica e social de modo a conter a expansão da mancha urbana sobre as mesmas.

Dentro deste contexto, essas áreas rurais inseridas na região metropolitana apresentam um arranjo de uso do solo multifuncional na medida em que combinam áreas de produção agrícola, manejo florestal, sítios, chácaras de lazer e ecoturismo com remanescentes significativos de mata e mananciais de abastecimento público. Os usos associados a estas áreas estão a serviço tanto do desenvolvimento econômico e social quanto da conservação

⁴⁵ Para cada região metropolitana / aglomeração urbana do estado de São Paulo (ESP), esta atividade tem um papel distinto, mais ou menos expressivo do ponto de vista da composição do valor agregado da região e, desta forma, deve ter também uma abordagem distinta.

socioambiental da RMSB, justificando, portanto a aplicação de políticas para qualificação deste território, compatibilizando a ocupação humana e o desenvolvimento de atividades econômicas com a conservação do patrimônio ambiental e a prestação dos serviços ecossistêmicos. (Proposta N° 28/ 2016). (ver anexo 02 a 04)

Segundo Proposta da Emplasa (2016, p.02), neste sentido é fundamental:

A adoção de políticas que resultem na contenção urbana e qualificação das ocupações existentes neste território, mas para alcance destas premissas se faz necessário à implementação de políticas públicas nas zonas rurais metropolitanas.

Em outras palavras, de acordo com a mesma proposta devem ser implementadas políticas públicas nas zonas rurais metropolitanas que contemplem: a) a aquisição de terras públicas para conservação do patrimônio ambiental; b) a adequação ambiental de terras privadas por meio da extensão rural e da aplicação de incentivos fiscais e econômicos que visem o reconhecimento e o fomento a adoção de práticas conservacionistas pelo proprietário; c) o fortalecimento da agricultura e das agroindústrias rurais, de pequeno porte, baixo impacto e caráter familiar, do ecoturismo de base comunitária e manejo de recursos florestais de pequeno porte como atividades econômicas; d) o fortalecimento de redes cooperativistas voltadas ao artesanato, agricultura, economia solidária, ecoturismo, reciclagem de resíduos sólidos; e) a adequação do saneamento ambiental (rede convencional ou implantação de sistemas para comunidades isoladas); f) o desenvolvimento e implantação de infraestrutura rural (saneamento ambiental, viário, transporte); g) o acesso ao crédito rural para incremento da produção, comercialização e escoamento agrícola; h) a regularização fundiária; i) o fortalecimento das ações de fiscalização visando a conter a ocupação desordenada da região e a depleção dos recursos naturais; j) o licenciamento de empreendimento de baixo impacto ambiental e que não consistam em vetor de adensamento populacional e desconfiguração do caráter rural;

Com isso pretende-se configurar esta região em uma grande zona economicamente e ambientalmente integrada por uma rede de comunicação bem desenvolvida possibilitando uma relação de complementariedade com as atividades desenvolvidas em áreas urbanas.

2.2.1.2 Considerações sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

A elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDUI-RMBH se insere no novo Sistema de Gestão

Metropolitana do Estado de Minas Gerais, implementado a partir de 2004, após amplo processo de discussão pública liderado pela Assembleia Legislativa do Estado. Neste mesmo período também foram definidos como órgãos de gestão a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, e como órgão de suporte técnico, a Agência de Desenvolvimento da RMBH. E, ainda participam também do sistema⁴⁶ de gestão metropolitana as instituições estaduais, municipais e intermunicipais relacionadas às funções públicas de interesse comum.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH foi iniciado em setembro de 2009 e concluído em novembro de 2010, tendo como objetivo integrar o conhecimento técnico ao espaço e ao contexto político e social, para a construção de uma RMBH melhor para se viver.

As políticas elaboradas para compor o Plano Metropolitano foram organizadas em quatro eixos estruturantes: Acessibilidade, Urbanidade, Segurança e Sustentabilidade. Estes eixos consideram as dimensões territoriais e institucionais da região.

Em conformidade com o PDDUI – RMBH (2011, p.01):

Essa organização permite a amplitude necessária para envolver as diversidades socioculturais e econômicas, agregando as propostas de acordo com as expectativas e desejos amplos dos cidadãos e reunindo políticas multidisciplinares e transversais com o propósito de integrar os aspectos econômicos, sociais e ambientais, aglutinar as diferentes realidades de vida dos cidadãos e as instituições que as influenciam.

Conforme apontado nos relatórios preliminares do PDDI, mesmo não representando atualmente um papel de destaque na RMBH, como a mineração e a indústria, a agricultura é significativa em alguns municípios, principalmente o cultivo de produtos da horticultura que abastecem grande parte da RMBH. Há também municípios onde predominam a característica rural, com presença da agricultura familiar em pequenas e médias propriedades, além de festas típicas e outras expressões culturais relacionadas à vida no campo. Mesmo nos municípios mais urbanizados é recorrente a prática agrícola e pecuária em diferentes tipos de espaços e por distintas motivações.

⁴⁶ O Sistema ainda inclui dois instrumentos de gestão: um de planejamento - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH), e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é constituído de recursos do Estado e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, na proporção de 50% de cada uma das duas partes, sendo a contribuição dos municípios proporcional às suas receitas líquidas. Compõem ainda o Fundo: dotações orçamentárias, transferências do governo federal, operações de crédito internas ou externas, doações e outros.

Para Mor-Monte (2010, p. 01):

A Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana – AMAU⁴⁷ (desde 2003), o Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana - CAUP⁴⁸ (desde 2008) são espaços consolidados de interlocução entre diferentes organizações da sociedade civil e do poder público, que tem crescentemente chamado à atenção para que as experiências relacionadas à agricultura nos municípios da RMBH sejam compreendidas como formas de resistência à aparente homogeneidade das tendências de urbanização.

Entretanto, a manutenção das práticas agropecuárias na RMBH enfrenta uma série de desafios, como: o alto valor da terra e dos impostos territoriais; a crescente transformação das áreas rurais em áreas urbanas através dos planos diretores; a pressão para a construção de novas unidades habitacionais e 'condomínios' fechados; a degradação e contaminação dos recursos naturais (água, terra e ar); a pouca presença de organizações de base e outras institucionalidades relacionadas à agricultura; além de restrições para acessar as políticas existentes de apoio à agricultura familiar.

Apesar deste cenário desfavorável, diferentes grupos, organizações e movimentos sociais da região têm se mobilizado através da AMAU e do CAUP para construir coletivamente objetivos comuns, novas identidades e formas de luta que superem a dicotomia campo-cidade. Ações de formação e apoio técnico e organizativo têm envolvido iniciativas de agricultura familiar, de agricultura camponesa e ainda as iniciativas de agricultura dentro das cidades que se encontram dispersas na região.

Dentro deste contexto, observa-se que a produção, abastecimento e consumo alimentar tornaram-se atualmente objetos da Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (PMISAN)⁴⁹.

De acordo com o Relatório Final Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (2011, p.547), entre os objetivos dos programas inseridos nesta dinâmica, pretende-se:

Erradicar a fome e a desnutrição, promover o consumo alimentar consciente e a agricultura urbana, além de contribuir para a articulação e melhoria da qualidade de vida da população rural e urbana da RMBH.

Dentre outros objetivos dos programas pode-se citar conforme Relatório (2011 p.547):
- a garantia à qualidade de vida e a diversidade cultural no meio rural, inclusive nos seus aspectos produtivos;

⁴⁷ Contribuições da AMAU - Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana.

⁴⁸ CAUP - Centro de Referência em Agricultura Urbana e Periurbana.

⁴⁹ Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

- Contribuir para o combate às mudanças climáticas e para a consolidação da RMBH como sociedade de economia limpa, com baixa emissão de carbono;
- Estimular mercados locais e regionais e o acesso a mercados institucionais;
- Regular o mercado de alimentos na RMBH, combinando os atributos de qualidade, variedade e preços justos;
- Ampliar as perspectivas da população rural da RMBH, de modo a evitar a emigração.

Esta política também visa fortalecer o quadro institucional existente relativo às ações públicas no campo da SAN na RMBH. Desta forma, torna-se um importante instrumento de integração entre as áreas urbanas e rurais da RMBH, além de cumprir funções sociais, culturais, ambientais e econômicas. (Relatório final PDDUI RMBH 2011, p.547).

Entre os programas associados à PMISAN estão:

- o Programa de Apoio às Atividades Rurais⁵⁰;
- o Programa de Apoio às Atividades de Abastecimento⁵¹;
- o Programa de Agricultura Urbana⁵²;
- o Programa de Promoção do Consumo Alimentar Saudável⁵³; e,
- O Programa de Promoção da Qualidade de Vida no Meio Rural⁵⁴.

Estes programas têm diferentes níveis de referência institucional. O nível de institucionalidade relaciona o aparato legal que define e rege a área temática e em alguns casos, regulamenta e normatiza iniciativas setoriais e temáticas. Este aparato legal envolve a legislação nos três níveis governamentais.

Quadro 1 - Programa e objetivos associados à PMISAN - 2011

Programa	Objetivo Geral
1. Programa de Apoio às Atividades Rurais	- Apoiar a produção de alimentos e outros gêneros e serviços da produção rural (infraestrutura, meio-ambiente, turismo rural, lazer etc.) em bases sustentáveis na RMBH.
2. Programa Metropolitano de Apoio às Atividades de Abastecimento	- Fomentar atividades de abastecimento de bens alimentícios na RMBH, promovendo a oferta de produtos de qualidade, variedade e com preços justos, fortalecendo canais de comercialização da produção

⁵⁰ O Programa de Apoio às Atividades Rurais encontra amparo legal nas leis e normas que compõem a Política Agrícola, tanto federal quanto estadual.

⁵¹ O Programa de Apoio às Atividades de Abastecimento é amparado pela Lei orgânica de segurança alimentar (LOSAN)

⁵² O Programa de Agricultura Urbana está amparado no Programa Estadual de Agricultura Urbana (PEAUP)

⁵³ amparado pela Lei orgânica de segurança alimentar (LOSAN) e pelo Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)

⁵⁴ Possui regulamentação mais difusa, envolvendo diversas áreas setoriais.

	local e assegurando aos cidadãos os meios e informações para aquisição segura de alimentos com elevada qualidade e preços adequados.
3. Programa Metropolitano de Agricultura Urbana e Periurbana	- Fomentar práticas de agricultura urbana, através da promoção de programas e projetos de intervenção no campo da agroecologia, da economia popular solidária, da segurança alimentar e nutricional e do planejamento urbano.
4. Programa Metropolitano de Promoção do Consumo Alimentar Saudável e Sustentável	Promover e garantir o direito humano à alimentação adequada, através da promoção de programas e projetos de intervenção no campo social, nutricional e da saúde (caráter preventivo e corretivo).
5. Programa Metropolitano de Promoção da Qualidade de Vida no Meio Rural	- promover melhorias na organização da vida social, individual e coletiva da população rural metropolitana, buscando alcançar um desenvolvimento territorial socialmente justo e provedor da diversidade ambiental e cultural, fortalecendo assim, a identidade dos povos rurais e permanência da população no campo, principalmente de jovens.

Elaboração própria a partir do Relatório final do PDDUI da RMBH, vol. 3, 2011.

Na RMBH atualmente muitas são as interfaces entre as políticas propostas pelos diversos Eixos Temáticos (sustentabilidade, seguridade, acessibilidade, urbanidade e institucionalidade) e a PMISAN. Em outras palavras, a PMISAN e seus programas inserem-se nos princípios gerais do PDDI e, ainda entre suas atribuições procuram reduzir as desigualdades sociais e territoriais, construir e reconhecer a identidade metropolitana, subsidiar os municípios em relação ao estado quanto às funções de interesse comum, regulamentar a região metropolitana, utilizar a transparência da gestão e controle social e, colaborar de modo permanente entre o Estado e os municípios.

Neste sentido, após uma avaliação objetiva⁵⁵ de governança metropolitana no Brasil, realizada pelo IPEA em 2013 observa-se que os resultados apontam que, entre as 14 RMs e a RIDE-DF estudadas apenas duas, São Paulo e Belo Horizonte possuíam um arranjo de gestão

⁵⁵ A pesquisa IPEA, realizada em rede em 14 RMs e RIDE-DF, contou com levantamento de dados objetivos e entrevistas abertas com atores metropolitanos.

consolidado, com uma articulação para governança forte. Este estudo demonstrou que as RMs brasileiras ainda estão muito aquém de um padrão desejado de governança. No caso da RMPA, mesmo com um novo modelo de gestão instituído, a região ainda está longe de um padrão ideal de governança. Em outras palavras, a RMPA registrou menos da metade da pontuação ideal para um sistema de gestão institucionalizado e, um sexto da pontuação para um grau de articulação ideal (Martins e Carrion, 2016, p.844).

No capítulo seguinte serão verificadas algumas das limitações de governança que impedem a convergência ao desenvolvimento territorial no caso específico da RMPA. Para tal será inicialmente realizado uma breve caracterização da região relacionada aos seus aspectos territoriais, socioeconômicos, ambientais, e, por fim será apurada a forma de articulação entre os arranjos formais e outras formas de institucionalização relevantes na dinâmica metropolitana dado seus aspectos institucionais.

3. CARACTERIZAÇÃO DA RMPA

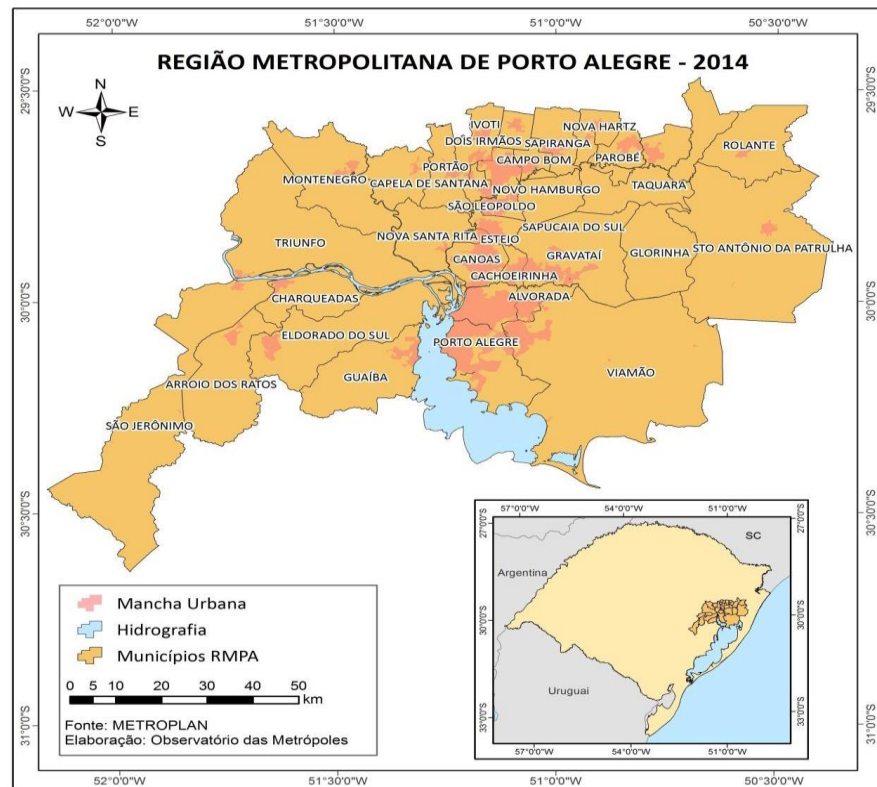
3.1 Aspectos territoriais e populacionais da RMPA

A área territorial da RMPA é de 10.345,45 Km², correspondente a 3,7% da superfície total do estado (Martins, 2013 p.5). E se situa na zona nordeste do Estado, estendendo-se ao norte da Lagoa dos Patos. A região se localiza dentro do bioma Pampa onde estão localizadas três regiões Fitogeográficas do Rio Grande do Sul: a Região da Bacia do Jacuí ou Depressão Central; O Escudo Rio-grandense; e a Região da Restinga Litorânea. A região da Bacia do Jacuí ou Depressão Central compreende duas topografias bem distintas: os terrenos mais baixos, suavemente ondulados e as encostas da Serra Geral. A região do Escudo Rio-grandense se caracteriza por florestas de origem variada, de florestas densas e desenvolvida na encosta oriental, a mata aberta e parques no interior, destacando-se exemplares da floresta atlântica como as figueiras. A Região da Restinga Litorânea é caracterizada por solos arenosos, apresenta vegetação herbácea e arbustiva e poucos exemplares arbóreos. Todos esses ecossistemas, hoje em dia, se encontram altamente antropomorfizados (Lasso, 2012, p.130).

De forma geral, a topografia da RMPA se caracteriza pelo relevo plano a fortemente ondulado, com fortes limitações quanto ao uso do solo, devido, tanto à fertilidade natural baixa, quanto a problemas de drenagem e alagamento, à exceção da zona norte, que possui um relevo plano e acidentado com áreas de fortes limitações quanto ao uso do solo, mas também, áreas consideráveis de solos com elevada aptidão agrícola (topografia plana, elevada fertilidade e drenagem natural) (Lasso, 2012, p. 131).

Uma das razões desse considerável incremento da população da região – além dos importantes fluxos de migração rural-urbano das décadas de 1970, de 1980 e em menor escala da década de 1990 –, foi o significativo aumento do número de municípios que, de quatorze, em 1973, foi para 32, em 2010 – totalizando 34, em 2015 –, resultando em um considerável aumento do território da região de: 3.740,9 km², para 10.097,2 km². Assim, apesar do aumento da população, com o correspondente aumento do território, a sua densidade média apresentou uma leve diminuição no período, passando de 409 hab./km² para 394 hab./km² (Martins & Carrion, 2013, p.122). A figura 01, apresenta a composição dos municípios da RMPA, a marcha urbana, e a hidrografia na RMPA em 2014.

Figura 1 - Mancha urbana, hidrografia e municípios da RMPA– 2014.



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2014.

A população total inserida na RMPA (ver tabela 01) em 1973 era de 1.531.257 habitantes e havia a integração de 14 municípios, os quais constituíam 23% da população total do estado. Em 2010 havia 4.031.688 habitantes, ou seja, 37,7 do itotal estadual e, na atualidade, conforme estimativa populacional do IBGE (2016)⁵⁶.

Tabela 1 - Indicadores demográficos da RMPA nos anos 1973, 2010 e 2016

Anos	Número de municípios	População
1973	14	1.531.257
2010	32	4.031.688
2016 ⁵⁷	34	4.276.475

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da IBGE, 2016.

⁵⁶ A RMPA aparece em 5º. Lugar no ranking de População das Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas com mais de Um Milhão de habitantes. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.: Estimativa, 2016.

⁵⁷ Em 2016 os resultados da estimativa populacional do IBGE são para a população total, ou seja, não apresenta ainda divisão entre a população rural e urbana.

Ao analisar a tabela 01 percebe-se que a população aumentou para 4.276.475 habitantes, e está distribuída em 34 municípios correspondendo a 37,9% em relação ao estado. Com relação à população morando no meio rural era de 123.929 pessoas e de 3.909.133 pessoas morando no meio urbano em 2010.

3.2 Condições Socioeconômicas e ambientais da RMPA

3.2.1 Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Agregado Bruto (VAB)

De acordo com tabela 02 verifica-se que o PIB municipal da RMPA em 2014 representava 42,07% do Produto Interno Bruto a Preços de Mercado (PIB pm) do estado do Rio Grande do Sul. Se comparada a participação da região metropolitana no PIB do Rio Grande do Sul nos anos anteriores, pode ser observada uma tendência de redução desde 2006, em que a participação da RMPA era de 46,39%.

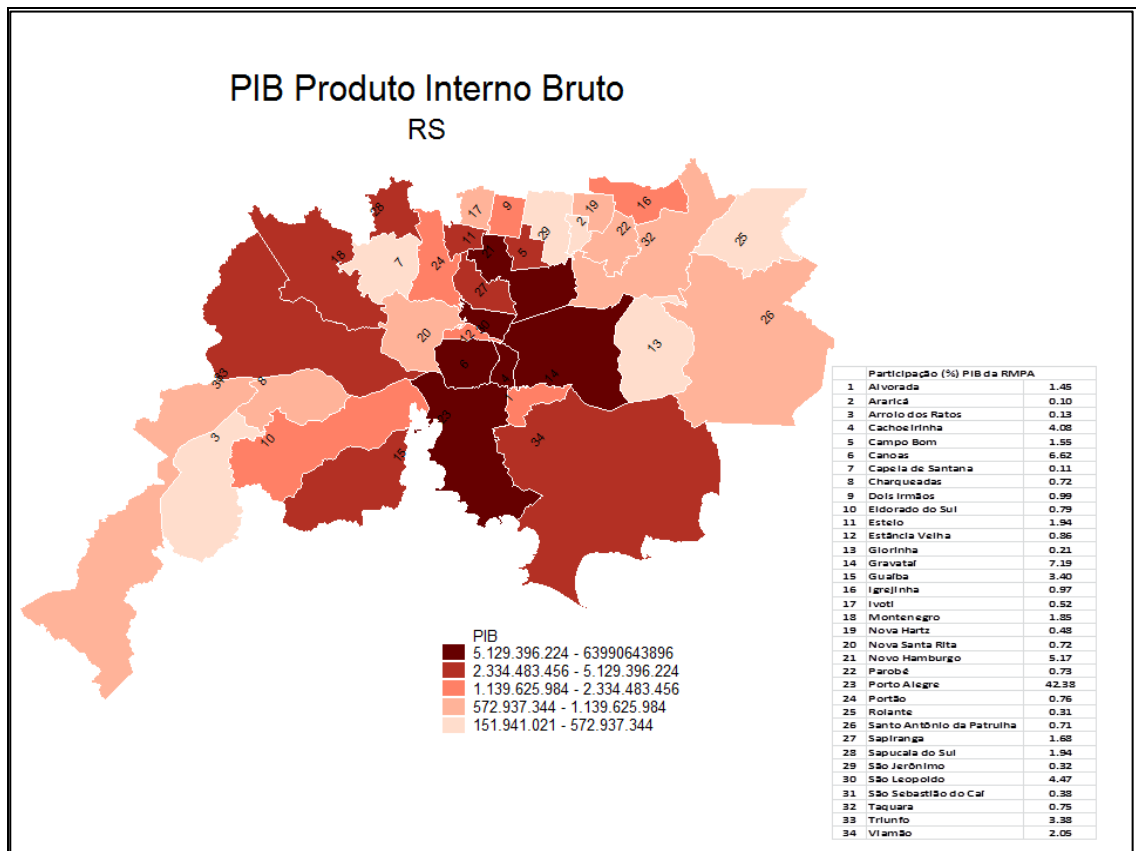
Tabela 2 Produto Interno Bruto a Preços de Mercado da Região Metropolitana de Porto Alegre e Participação do PIB Estadual 2006 – 2012

Ano	PIB da RMPA	PIB RMPA/PIB Estado do Rio Grande do Sul
2006	72.753.063	46,39
2007	80.386.880	45,51
2008	89.729.691	44,97
2009	96.301.441	44,61
2010	107.661.841	44,62
2011	116.070.153	43,79
2012	126.629.829	44,03
2013	139.041.788	41,84
2014	150.549.693	42,07

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social /2017.

De acordo com a figura 02 observa-se que a participação dos municípios no PIB da região metropolitana, em 2014 Porto Alegre, concentrava (42,38%) do produto, seguido de Gravataí, com (7,19%), e somadas à participação dos municípios de Canoas (6,62%), Novo Hamburgo (5,17%), São Leopoldo (4,47%), Cachoeirinha (4,08%), Guaíba (3,40%), Triunfo (3,39%), Viamão (2,05%) e Esteio (1,94%) chega-se a 80,69% do Produto Interno Bruto metropolitano. Entre os municípios com menor participação encontram-se Araricá, com (0,10%) e Capela de Santana, com (0,11%).

Figura 2 - PIB da RMPA - 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2017.

O quadro 02 exibe o PIB per capita dos municípios que compõem a RMPA por faixas de valores em 2014.

Quadro 2 - PIB per capita a preços de mercado dos municípios da RMPA, por faixas de valores em 2014

PIB (pm) Per capita	Número de Municípios	Municípios
> R\$ 100.000 < R\$ 185.000	01	Triunfo
> R\$ 41.000 < R\$ 52.000	08	Nova Santa Rita Igrejinha Glorinha Porto Alegre Montenegro Cachoeirinha Dois Irmãos Guafba

> R\$ 30.000 < R\$ 41.000	09	Novo Hamburgo Sapiranga Eldorado do Sul Portão Esteio Ivoti Nova Hartz Campo Bom Gravataí
> R\$ 19.990 < R\$ 30.000	10	São Jerônimo Sapucaia do Sul Rolante São Sebastião do Caí Santo Antônio da Patrulha Estância Velha Charqueadas Araricá Canoas São Leopoldo
> R\$ 10.000 < R\$ 19.990	06	Alvorada Viamão Arroio dos Ratos Capela de Santana Taquara Parobé

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2017.

A RMPA em 2014 apresentava um PIB per capita de R\$ 35.503.754 superior ao produto per capita estadual no mesmo período, que foi de R\$ 31.927,16. O PIB per capita municipal, na região metropolitana encontravam-se dois extremos, o maior PIB do estado, o município de Triunfo, com R\$ 184.699 e o segundo menor PIB municipal, o município de Alvorada com R\$ 10.638. O PIB per capita de Porto Alegre foi de R\$ 43.458 (ver quadro 02).

No quadro 03 é possível verificar a participação percentual do valor agregado bruto (VAB) da RMPA e sua participação no Estado em 2014.

Quadro 3 - Estrutura (%) do Valor Agregado Bruto da RMPA e Participação (%) no VAB do Estado do Rio Grande do Sul 2014.

Estrutura Valor Agregado Bruto (VAB)	RMPA R\$ mil	(%) Estrutura	Participação (%) da RMPA no VAB RS
Total	125.543.901.107	100,00	40,51
Agricultura	782.413.778	0,62	2,70
Indústria	31.259.985.879	24,89	43,14
Serviços	93.501.501.450	74,47	44,83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2017

O valor da produção industrial⁵⁸ na Região metropolitana concentra-se nos municípios de Porto Alegre, Gravataí, Triunfo, Novo Hamburgo e São Leopoldo, que respondiam por 59,7 % do VAB industrial da RMPA em 2013, passando 57,8% em 2014. (Tabela 03)

Em termos dos serviços⁵⁹ na RMPA observa-se que a concentração encontra-se no municípios sede, Porto Alegre, em Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí e São Leopoldo com percentuais de 73,64% em 2013 e 73,05 % em 2014. (Tabela 03)

De acordo com a tabela 03, o VAB agropecuário de 2013 para os municípios de Porto Alegre, Triunfo, São Leopoldo e Canoas perfazem um total de 16,47%, mas em 2014 esse mesmo indicador para os mesmos municípios passou para 15,15%. Os demais municípios metropolitanos a representação do VAB agropecuário ficou na ordem de 82,86% e 84,84% para os anos 2013 e 2014 respectivamente.

Tabela 3 - Participação (%) dos municípios Metropolitanos no valor agregado bruto da RMPA 2013-2014

Municípios	Agropecuário	Indústria	Serviços	Agropecuário	Indústria	Serviços
	2013	2013	2013	2014	2014	2014
TOTAL	100	100	100	100	100	100
Porto Alegre	3,06	22,94	50,11	2,70	22,54	50,88
Gravataí	1,80	15,17	4,48	1,67	13,59	4,66
Triunfo	8,98	10,86	1,62	7,68	10,86	1,01
Novo Hamburgo	2,03	5,82	5,26	2,06	5,53	5,41
São Leopoldo	0,43	4,87	4,26	0,38	5,24	4,43
Canoas	0,79	0,25	9,51	0,62	2,53	7,64
Damais Municipios	82,86	40,05	24,72	84,84	39,68	25,92

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2017.

A participação agropecuária da RMPA no valor agregado bruto do estado do Rio Grande do Sul foi de (2,70 %) em 2014. Viamão (17,94%), Santo Antônio da Patrulha (10,52%),

⁵⁸ Na parte sul da RMPA, Porto Alegre polarizava um subespaço caracterizado por um parque industrial diversificado, fornecedor de produtos de maior valor agregado, onde são encontrados setores da petroquímica, metalúrgica, produtos alimentares e complexo automotivo. Esta parte responde também por um setor terciário diversificado, onde são encontrados serviços comerciais, de educação, saúde, transportes, intermediações financeiras e telecomunicações.

⁵⁹ Conforme Alonso e Brinco (2009, p.09), há a identificação de subespaços no território metropolitano onde são encontrados os municípios considerados como os polos de crescimento da região. No eixo norte-sul, a área do Vale dos Sinos, Novo Hamburgo e São Leopoldo concentravam o setor coureiro-calçadista, especializado nos gêneros em couro, peles e produtos similares, papel e papelão. E também se destacavam como polos de comércio e serviços.

Eldorado do Sul (8,31%), São Jerônimo (7,86%), Triunfo (7,68) e Guaíba (4,32%) concentram (56,65%) do VAB agropecuário metropolitano (Ver tabela 28 no apêndice 41).

A participação da Região Metropolitana de Porto Alegre no valor agregado bruto industrial do estado do Rio Grande do Sul em 2014 representou (43,14%). Entre os municípios em destaque estão: Porto Alegre (22,54%), Gravataí (13,59%), Triunfo (10,86%), Novo Hamburgo (5,53%), São Leopoldo (5,24%) e Canoas (2,53%). Esses seis municípios juntos concentram (39,68%) do VAB industrial metropolitano (Tabela 03).

Quanto a participação da RMPA no VAB dos serviços estadual verifica-se que em 2014, foi de (44,83%). A maior concentração encontra-se nos municípios de Porto Alegre com (50,88%), Canoas (7,64%), Novo Hamburgo (5,41%), Gravataí (4,66%), São Leopoldo (4,43%) e Triunfo (1,01%) perfazendo um total de (74,07%) no VAB serviços (Tabela 03).

3.2.2 Índice de Desenvolvimento Humano⁶⁰ Municipal– IDHM na RMPA⁶¹62

De 2000 a 2010, o IDHM⁶³ da RMPA passou de 0,685, em 2000, para 0,762, em 2010, enquanto que no Estado o índice passou de 0,664 em 2000 para 0,746 em 2010. uma taxa de crescimento de 12,35%. Nesse período, o índice que mais cresceu no Rio Grande do Sul em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,137), seguida por renda e por longevidade (Atlas Brasil de Desenvolvimento Humano, 2013)⁶⁴.

⁶⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

⁶¹ Em 2013, o PNUD, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), adaptaram a nova metodologia do IDH Global ao IDHM e recalcularam o índice subnacional para os 5.565 municípios brasileiros. Para tanto, realizaram a compatibilização das áreas municipais de modo a abranger as divisões administrativas ocorridas no período e a permitir a construção de séries temporais adequadas para comparações temporais e espaciais.

⁶² O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou UDH. De 0 a 0,499 avalia-se como um desenvolvimento humano muito baixo; de 0,5 a 0,599, baixo; de 0,6 a 0,699, médio; 0,7 a 0,799, alto; e, por fim, um IDHM acima de 0,8 é considerado muito alto.

⁶³ O IDHM-Longevidade é calculado a partir da esperança de vida ao nascer. Já o IDHM-Educação é a síntese dos subíndices escolaridade e frequência escolar. Para a desagregação por sexo do IDHM, o indicador IDHM-Renda foi ajustado, deixando de utilizar a renda domiciliar per capita e passando a utilizar a renda do trabalho como principal variável. A modificação precisou ser feita para revelar a discrepância nos valores dos salários de homens e mulheres. Sem o ajuste, o indicador distribui a renda igualmente para todos os membros do domicílio, deixando o IDHM da mulher superior, em geral, ao do homem. Isso ocorre pelo fato de as mulheres apresentarem, quase sempre, índices de escolaridade, frequência escolar e esperança de vida ao nascer superiores aos dos homens. Como as discrepâncias mais elevadas entre os sexos apresentam-se nos salários, com a modificação no IDHM-Renda, o IDHM da mulher deixa de ser mais elevado do que o do homem no Brasil, no RS, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e em Porto Alegre.

⁶⁴ http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/rio-grande-do-sul#idh#idh

Ao comparar o IDHM da RMPA com o Brasil nos anos de 2000 e 2010, observa-se que este último passou de 0,612 para 0,727, respectivamente. Isso implica em uma taxa de crescimento de 11,24% para a RMPA e 18% para o país. Na RMPA, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,125), seguida por Longevidade e por Renda. No Brasil, por sua vez, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,181), seguida por Longevidade e por Renda (Atlas Brasil, 2013)⁶⁵.

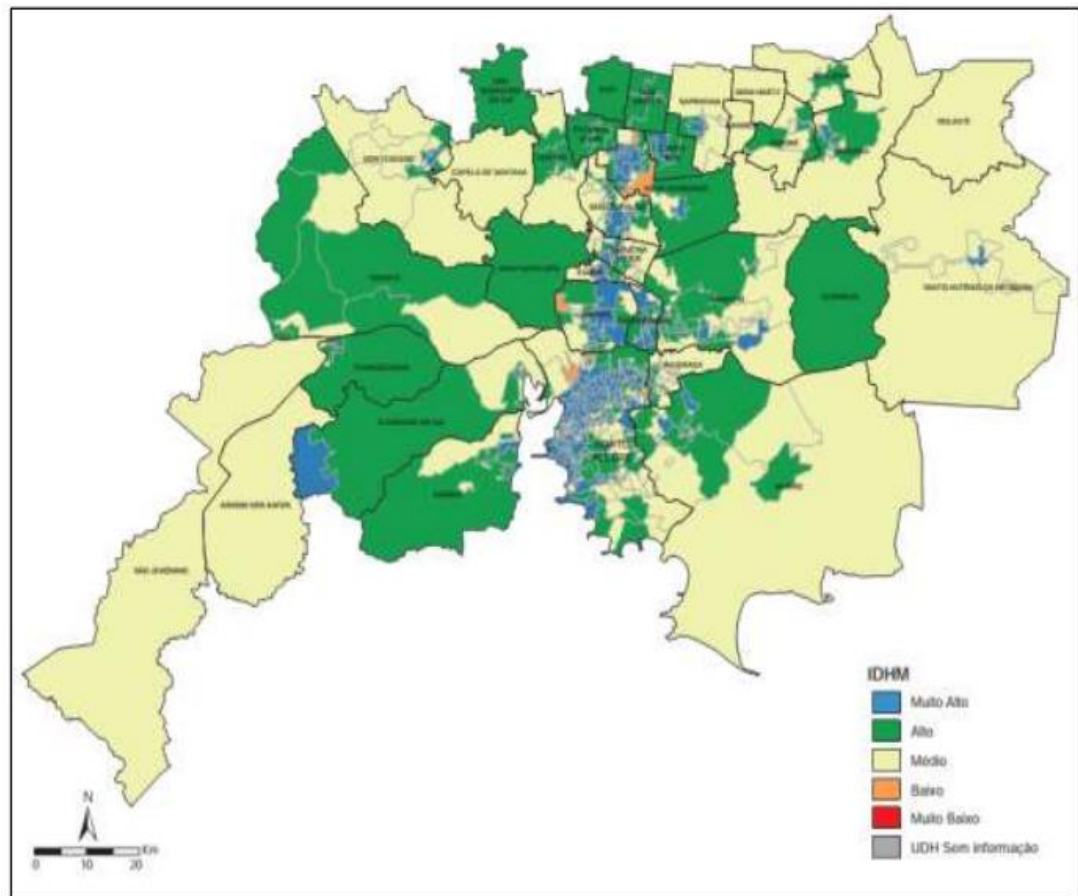
A Figura 03 representa o IDHM das UDHS⁶⁶ da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) para dados de 2010⁶⁷. No índice geral, a RMPA pontuou 0,762, apresentando melhor desempenho nas dimensões longevidade (0,855) e renda (0,797). Em educação, a RMPA apresenta um desenvolvimento considerado médio, com pontuação de 0,649.

⁶⁵ http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/porto-alegre#vulnerabilidade

⁶⁶ Critérios para a divisão das UDHS: As UDHS foram delineadas buscando gerar áreas mais homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, do que as áreas de ponderação do IBGE. Ou seja, elas são construídas com o objetivo de melhor captar a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano que ocorre no interior dos espaços intrametropolitanos, notadamente em seus grandes municípios, para desvendar o que é escondido pelas médias municipais agregadas, como apresentadas no Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios (2013). E, ainda as UDHS estão voltadas para a análise espacial das Regiões Metropolitanas (RM) por meio de recortes espaciais de maior homogeneidade socioeconômica, com o objetivo de retratar as desigualdades intrametropolitanas de forma mais contundente.

⁶⁷ Analisando a distribuição dos resultados do IDHM de 2000 da RM de Porto Alegre, nota-se que grande parte das UDHS com valores mais altos de IDHM situam-se na porção central da RM, enquanto a maior parte das UDHS que possuem os valores mais baixos de IDHM localizam-se no entorno imediato do município-sede da RM. As UDHS correspondentes às menores faixas de Desenvolvimento Humano concentram-se nos municípios de Alvorada, Guaíba e Novo Hamburgo. Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano das RMs Brasileiras IPEA (2014). http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/141125_atlas_porto_alegre

Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010



Fonte: ATLAS. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2014. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

No que tange ao IDHM de 2010, verifica-se que as UDHs de maior valor de IDHM se expandem para a porção norte da RMPA. Os valores mais baixos de IDHM são encontrados em UDHs localizadas na porção central da RM de Porto Alegre, concentradas nos municípios de Canoas, Novo Hamburgo e Porto Alegre. E, ainda de acordo com IPEA (2014), pode-se dizer que o IDHM da RMPA, no período de 2000 a 2010, reduziu-se no número de UDHs com IDHM Baixo e Muito Baixo e, em contrapartida, ocorreu a elevação no número de UDHs com IDHM alto e muito alto. O que sugere que a performance das UDHs da RMPA melhorou no período.

Segundo Atlas de Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas Brasileiras⁶⁸ (2014), ao analisar o nível de desigualdade do IDHM entre as UDHs da RMPA, percebe-se que,

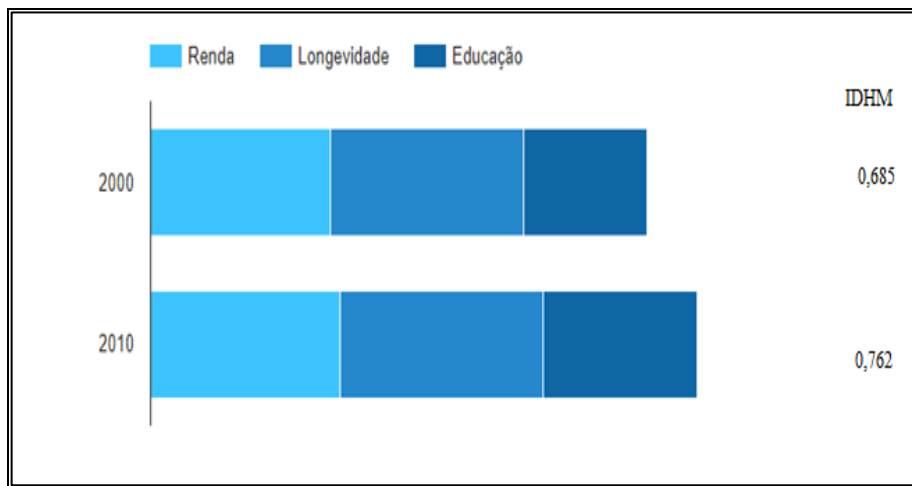
⁶⁸ Porto Alegre ocupa a 12ª posição entre as 20 regiões metropolitanas brasileiras segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,794 (São Paulo) e o menor é 0,702 (Maceió) e o Rio Grande do Sul o Rio Grande do Sul ocupa a 6ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM. Nesse ranking, o maior IDHM é 0,824

em termos absolutos, a diferença entre o menor e o maior IDHM, no ano de 2000, era de 0,481, caindo para 0,365, em 2010.

Analisando a distribuição dos resultados do IDHM, nota-se que os valores mais altos estão localizados no eixo central da RMPA, cujo entorno, por sua vez, apresenta grau médio de desenvolvimento. Os valores mais baixos são encontrados em UDHS concentradas nos Municípios de Canoas, Novo Hamburgo e Porto Alegre.

De acordo com o IPEA (2014), em 2000, a RMPA apresentava IDHM igual a 0,685, situando-se na faixa de médio desenvolvimento humano. Já em 2010, a RMPA apresentava IDHM de 0,762, passando para a faixa de alto desenvolvimento humano (Figura 04).

Figura 4 -- IDHM da RMPA em 2000 e 2010



Fonte: PNUD, IPEA e FJP, 2013.

A dimensão que mais contribuiu para o IDHM da RMPA é longevidade com índice de 0,855, seguida de renda com índice de 0,797 e de educação com índice de 0,649.

Tabela 4 – IDHM e seus componentes – RMPA 2000 e 2010

IDHM e componentes	2000	2010
IDHM Educação	0,524	0,649
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	50,43	63,64
% de 5 a 6 anos na escola	52,90	73,54
% de 11 a 13 anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	75,38	88,29
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	51,95	58,29
% de 18 a 20 anos com médui completo	33,77	42,96
IDHM Longevidade	0,809	0,855
Esperança de vida ao nascer	73,55	76,31
IDHM Renda	0,758	0,797
Renda Per Capita	896,7	1.143,12

Fonte: PNUD, IPEA e FJP, 2013.

A tabela 04 que exhibe o índice de desenvolvimento humano e seus componentes observa-se que houve um crescimento do índice em todas suas categorias comparando os anos de 2000 e 2010. Com relação o componente educação, na RMPA, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 73,54%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 88,29%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 58,09%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 42,26%. Entre 2000 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 20,64 pontos percentuais, 12,91 pontos percentuais, 6,14 pontos percentuais e 8,49 pontos percentuais.

Na RMPA, a esperança de vida ao nascer cresceu 2,8 anos na última década, passando de 73,6 anos, em 2000 para 76,3 anos, em 2010. No Rio Grande do Sul a esperança de vida ao nascer cresceu 2,2 anos na última década, passando de 73,2 anos, em 2000 para 75,4 anos, em 2010. Em 1991 era de 68,8 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000 e, de 64,7 anos em 1991 (Atlas IDH Brasil, 2013).

De acordo com Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), a renda per capita média da RMPA cresceu 27,48% na última década, passando de R\$ 896,72, em 2000, para R\$ 1.143,12, em 2010. A taxa média anual de crescimento foi de 2,46%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 10,52%, em 2000, para 4,66%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,58, em 2000, para 0,56, em 2010.

A renda per capita média de Rio Grande do Sul cresceu 88,97% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 507,61, em 1991, para R\$ 708,12, em 2000, e para R\$ 959,24, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,41%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,77%, entre 1991 e 2000, e 3,08%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 26,84%, em 1991, para 15,56%, em 2000, e para 6,37%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,59, em 1991, para 0,58, em 2000, e para 0,54, em 2010 (Atlas IDH Brasil, 2013).

Ao comparar a renda per capita média da RMPA com a do Rio Grande do Sul constata-se que a evolução da desigualdade de renda descritas pelo Índice de Gini no período de 2000 é o mesmo, mas para o ano de 2010 Estado apresentou melhor posição quando comparado com a RMPA.

Conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013)⁶⁹, o Índice de desenvolvimento humano municipal da população rural, em 2010, é de 0,661, o que situa essa parcela da população de Porto Alegre na faixa de desenvolvimento humano médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). O IDHM da população urbana é de 0,767, que a situa na faixa de desenvolvimento humano alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Em números absolutos, a diferença entre ambos é de 0,106. (Atlas de Desenvolvimento Humano Além das Médias, 2017)⁷⁰.

⁶⁹ Houve a desagregação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por situação de domicílio (população rural e urbana em 2010). Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2013). http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_rm/34

⁷⁰ <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>

Tabela 5 - IDHM Ajustado à renda do trabalho e seus componentes - RMPA

IDHM e componentes	R/2000	U/2010
IDHM Educação	0,501	0,658
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	34,23	64,55
% de 5 a 6 anos na escola	70,02	73,66
% de 11 a 13 anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	90,20	91,14
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	54,12	58,23
% de 18 a 20 anos com médio completo	28,08	42,65
IDHM Longevidade	0,827	0,857
Esperança de vida ao nascer	74,60	76,39
IDHM Renda	0,698	0,800
Renda Per Capitalp	616,35	1.159,62

Fonte: PNUD, IPEA e FJP, 2013.

De acordo com a tabela 05, as maiores desigualdades nos percentuais de adultos com ensino fundamental completo e nos rendimentos médios encontram-se entre domicílios rurais e urbanos, tanto na RMPA quanto no RS. A maior desigualdade nos percentuais de jovens de 18 a 20 anos com médio completo frequentando a escola encontra-se entre domicílios rurais e urbanos na RMPA. E, ainda observa-se que a expectativa de vida ao nascer do meio urbano é maior do que do rural tanto na RMPA como no Estado (ver anexos 06 e 07).

Os municípios em destaque com relação à classificação do IDHM geral em 2010 na RMPA estão: Porto Alegre, Ivoti, Cachoeirinha, Estância Velha, Montenegro, Esteio, Canoas e os com menores índices aparecem Alvorada Arroio dos Ratos São Jerônimo, Nova Hartz, Rolante Araricá e Capela de Santana (ver apêndice 07). O ranking IDHM longevidade, educação e renda para o ano de 2010 é apresentado nos apêndices (09, 10 e 11) .

Os municípios em destaque para IDHM longevidade são: Estância Velha, Parobé, Taquara, Igrejinha, Alvorada, Triunfo, Charqueadas e Montenegro e os com menores índices são: Rolante, Araricá, São Jerônimo e Capela de Santana (ver apêndice 09).

No IDHM educação entre os melhores pode-se citar: Ivoti, Porto Alegre, Cachoeirinha, Esteio, charqueadas, Montenegro e Estância Velha e quanto aos municípios vestigar a situação atual e suas consequências (ver apêndice 10).

Com relação ao IDHM renda se destaca Porto Alegre, Ivoti, Novo Hamburgo, Esteio, Canoas, São Leopoldo, Dois Irmãos, Montenegro e os que apresentam menores índices são: Araricá, Alvorada, Nova Hartz e Capela de Santana (ver apêndice 11).

3.2.3 O Cenário Ambiental na RMPA

Entre o problemas ambientais que mais se destacaram no levantamento foram: o descontrolado no uso de agrotóxicos, a destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos, a descarga de esgotos domésticos sem tratamento nos cursos d'água e a ocorrência de estiagens.

O aumento descontrolado da utilização de agrotóxicos decorre de fatores como a procura da elevação dos ganhos pelo aumento da produção e da produtividade, por influência das demandas crescentes dos mercados nacionais e internacionais. As consequências do aumento do uso de agrotóxicos apontam para a contaminação de grandes extensões de solo gaúcho e também de corpos d'água superficiais e subsuperficiais. Da mesma forma, tende a aumentar a demanda por serviços de saúde a curto, médio e longo prazo, tanto pelos trabalhadores da agricultura quanto dos consumidores dos produtos agrícolas. Além disso, tendem a aumentar também as restrições à comercialização de produtos agrícolas contaminados, principalmente no mercado externo, cada vez mais exigente quanto aos padrões sanitários dos produtos importados.

A destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos é hoje um dos principais problemas urbanos pelos volumes crescentes gerados e pelo potencial de contaminação do solo, das águas superficiais e subsuperficiais. É crescente a dificuldade para identificação de áreas adequadas para a destinação final dos resíduos sólidos domésticos e especiais, como os de saúde, industriais e perigosos que incluem materiais radioativos, alimentos e medicamentos vencidos ou deteriorados, resíduos de matadouros, inflamáveis, corrosivos, reativos, tóxicos e dos restos de embalagem de inseticida e herbicida empregados na área rural.

Considerando que o desenvolvimento econômico de qualquer região vem acompanhado, invariavelmente, da crescente produção de resíduos sólidos, o não aproveitamento e a disposição final incorreta resultam na proliferação de vetores de doenças e na degradação do solo e da água. A coleta seletiva e a reciclagem são soluções indispensáveis, por permitir a redução do volume de lixo para a disposição final. Com isso, alguns objetivos importantes são alcançados: a vida útil dos aterros sanitários é prolongada e o meio ambiente é menos contaminado. Além disso, o uso de matéria-prima reciclável diminui a exploração dos recursos naturais. Os resíduos sólidos especiais, como os de saúde e industriais, por exemplo, mereceriam também uma análise especial, mas há ainda menos dados consolidados disponíveis em escala de estado e município.

A água se caracteriza por ser um poderoso solvente, e essa propriedade é utilizada historicamente, no Brasil, para diluição e afastamento de efluentes líquidos e outros resíduos. A descarga de esgotos domésticos sem tratamento nos cursos d'água é um problema que afeta as três grandes bacias do Estado do Rio Grande do Sul — Guaíba, Uruguai e Litorânea — e prejudica os mais diversos usos do recurso água, trazendo dificuldades crescentes para as comunidades.

Segundo Atlas FEE (2017), o saneamento básico é um dos principais problemas socioambientais existentes no País. A coleta e o destino inadequados do lixo, a falta de coleta e de tratamento de esgoto e a insuficiente distribuição de água tratada causam inúmeros prejuízos ao meio ambiente e à saúde das pessoas. De maneira geral, esses problemas são maiores nos grandes centros urbanos, em especial nas áreas de moradia de população de baixa renda. No RS, o principal problema relacionado ao saneamento é a falta de coleta e tratamento do esgoto sanitário, já que o Estado coleta menos de 50% do esgoto gerado e trata apenas cerca de 13%. Os Municípios de Canoas e Gravataí figuram entre os 20 piores do País no ranking do saneamento (que analisa a situação dos 100 municípios mais populosos do País) (FEE, 2017, p. 26).

De acordo com a Agenda Territorial 2030 (2014), as carências de saneamento básico dificultam sobremaneira a gestão eficiente dos recursos hídricos e resulta na degradação dos mananciais que abastecem as populações e oferecem limitações crescentes para os mais diferentes usos, sejam eles econômicos, sejam sociais, além de provocar o aumento da incidência das doenças de veiculação hídrica. O desenvolvimento das atividades humanas tende a ser cada vez mais afetado pelo aumento dos custos de tratamento e pela escassez crescente do recurso, que, inclusive, pode levar ao racionamento, principalmente quando da ocorrência de estiagens periódicas que resultam no aumento da concentração de poluentes. Eventos de

racionamento de água têm sido registrados nos últimos anos nas bacias dos rios dos Sinos e Gravataí, os mais poluídos, e em vários outros municípios, de norte a sul do Rio Grande do Sul.

Mas, apesar disso, a Agência Nacional das Águas (ANA) considera que o RS possui uma das situações mais críticas de balanço hídrico, junto com o semiárido nordestino. Isso se deve, principalmente, à falta de planejamento e à má gestão dos recursos hídricos, que resultam na baixa qualidade da água e no desequilíbrio entre disponibilidade e demanda. O baixo índice de tratamento de esgoto, o uso abusivo de agrotóxicos, o despejo de rejeitos industriais são alguns dos fatores que fazem com que o Estado apresente altos índices de poluição dos cursos d'água (FEE, 2017, p. 29).

Mais relacionado às variações de tempo e clima que vêm se acentuando nas últimas décadas, também influenciada pelo uso inadequado dos recursos hídricos, a ocorrência de estiagens tem trazido grandes prejuízos ao setor agropecuário do Rio Grande do Sul e à população das áreas atingidas, com reflexos amplos na economia como um todo e na conservação dos recursos solo e água. Esses eventos diminuem sobremaneira a disponibilidade de água superficial nas bacias hidrográficas e nos reservatórios utilizados para abastecimento público e para outros usos, como irrigação de lavouras e dessedentação animal, além de aumentarem o estresse hídrico da vegetação e o ressecamento do solo, contribuindo para o aumento da compactação. Os eventos de estiagem têm se repetido frequentemente e atingido extensas áreas, principalmente as dedicadas à produção agrícola, de norte a sul do Estado, e contribuído para o aumento dos conflitos sobre os usos do recurso água (Agenda Territorial 2030, 2014, p. 42).

Essas questões mostram algumas tendências futuras para ações de políticas públicas, cujas principais podem ser aqui destacadas, conforme Agenda Territorial (2030, p.42):

- a) A gestão na área ambiental necessita de monitoramento sistemático, produção e disponibilização de dados consolidados em curto prazo, para possibilitar a definição de políticas públicas eficientes e eficazes;
- b) A maior parte das ações na área ambiental depende, atualmente, da colaboração entre diferentes órgãos estaduais e entre as três esferas de governo. O tema é transversal, e as políticas públicas devem ser abrangentes, possibilitando o reconhecimento da sua importância na melhoria da qualidade de vida da população;
- c) A diminuição dos problemas identificados depende de ações coordenadas e sistemáticas de fiscalização e de monitoramento. Mas também depende de ações de educação ambiental direcionadas à sociedade e de acesso amplo à informação sobre boas práticas, novas tecnologias

e oportunidades de negócios e serviços ambientais (como o reaproveitamento da água em processo industrial; biotecnologia, etc.);

d) A gestão de resíduos sólidos é complexa e diversificada e pode ser explorada economicamente. Tratamento, reaproveitamento e reciclagem são oportunidades de negócio em vários países. O tratamento do tema dado pelas políticas públicas atuais é falho, no sentido de não estimular o conhecimento do leque de possibilidades de atividades na área;

e) O controle no uso de agrotóxicos; a ampliação da destinação correta dos resíduos sólidos, juntamente com a instalação das redes de esgoto e ampliação do seu tratamento, nos próximos anos, vai colaborar para a melhoria dos indicadores básicos de saúde e para a diminuição da pressão sobre o sistema de saúde e;

f) Informações sobre mudanças climáticas e eventos extremos serão cada vez mais importantes para a gestão eficiente dos recursos hídricos do Estado, assegurando o desenvolvimento das atividades sociais e econômicas nos meios rural e urbano.

3.3 Caracterização do espaço rural na RMPA

O conhecimento da realidade regional, sobretudo, do meio rural da RMPA é importante, pois esta região vem sendo marcada pela rápida expansão da ocupação populacional, das atividades econômicas e do intenso fenômeno de urbanização, além de se constituir num território com características geofísicas e ambientais bastante particulares. A compreensão da mesma tem representado um importante desafio tanto para os poderes públicos, como para o meio científico em geral.

Nas últimas três décadas a RMPA mostrou uma forte tendência à expansão do seguimento de serviços e forte diminuição das atividades agropecuárias, em correspondência ao geral das grandes aglomerações urbanas (Gutiérrez, 2012, p.139).

A tabela 06 mostra a população total, urbana e rural da RMPA nos anos de 1995, 2000 e 2010 dos 34 municípios.

Tabela 6- População urbana, rural e total na RMPA nos anos 1995, 2000 e 2010

Município	1995 (-)	1995 (-)	2000 (-)	2000 (-)	2010 (-)	2010 (-)
	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Urbana	Pop. Rural
Total	3249840	201427	3607087	176009	3908133	123929
Alvorada	157998	129	183365	603	195673	0
Araricá	0	0	3493	539	3996	868
Arroio dos Ratos	11493	934	12528	807	12956	650
Cachoeirinha	94310	615	107564	0	118278	0
Campo Bom	49493	1783	51838	2180	57338	2736
Canoas	281065	117	306093	0	323827	0
Capela de Santana	5119	3242	6277	3755	6915	4697
Charqueadas	25966	784	29015	946	34490	830
Dois Irmãos	17120	227	22272	163	27276	296
Eldorado do Sul	15413	6438	19242	8026	30800	3543
Estância Velha	28939	1816	34367	765	41484	1090
Esteio	74247	75	79961	87	80643	112
Glorinha	949	3744	1285	4399	2067	4824
Gravataí	185801	15366	212144	20485	243497	12163
Guaíba	82357	2213	91956	2351	93064	2140
Igrejinha	22316	1412	25530	1237	30190	1470
Ivoti	10276	2523	13785	1533	18062	1812
Montenegro	43056	5632	48862	5830	53629	5786
Nova Hartz	9520	2833	12879	2192	15269	3077
Nova Santa Rita	2632	9331	11550	4200	19475	3241
Novo Hamburgo	209458	12648	231989	4204	234798	4142
Parobé	37469	1362	43439	1337	48633	2869
Portão	18306	3577	19818	4839	25276	5644
Porto Alegre	1253593	30327	1320739	39851	1409351	0
Rolante	12042	4012	13928	3923	15310	4175
Santo Antônio da Patrulha	22093	18461	23483	13552	28114	11571
São Jerônimo	14111	5781	15611	4672	17055	5079
São Leopoldo	175014	3133	192895	652	213238	849
São Sebastião do Caí	13301	5409	15957	3743	17608	4324
Sapiranga	56563	7940	65785	3404	72286	2699
Sapucaia do Sul	111614	624	121813	938	130469	488
Taquara	38257	8325	43125	9700	45266	9377
Triunfo	11103	8120	12887	9279	16857	8936
Viamão	158846	32494	211612	15817	224943	14441

Fonte: Elaboração própria a partir dados IBGE, 2010.

Com relação à população morando no meio rural era de 123.929 pessoas e de 3.909.133 pessoas morando no meio urbano em 2010. Ao considerar a população rural, pode-se perceber que do total dos 34 municípios que pertencem a RMPA⁷¹, 47% tiveram suas populações aumentadas ao comparar os anos de 2000 e 2010.

Na verdade, o que se verifica neste espaço rural inserido na RMPA é que em alguns municípios as atividades agropecuárias são ainda as que mais contribuem com a geração de renda local (ver apêndices 02 a 05). Em outros a representatividade dessas atividades são reduzidas, pois em alguns espaços há um recuo do uso agrícola acompanhado pelo uso destes espaços para fins de habitação e atividades comerciais e industriais. No entanto, apesar de algumas limitações do uso do espaço em algumas zonas rurais os agricultores podem ser representados de maneira esquemática com padrões distintos por decorrência da forte e interna influência do setor industrial, ou seja, parte significativa dos agricultores familiares locais incrementam sistemas produtivos voltados à produção (autoconsumo, reflorestamento, criação de bovino de leite e de corte em pequena escala) e, também liberam parte de mão de obra familiar para trabalho no setor industrial. E, ainda dentro deste mesmo espaço outros grupos se especializam, e intensificam suas técnicas produzindo produtos destinados ao mercado regional (Andrade, 2004, p.184).

Segundo IBGE, Censos (1995/1996 e 2006) O número de estabelecimentos e ocupação agropecuária na RMPA na maioria dos municípios se elevaram, passando de 14. 459 para 20.516 o número de estabelecimentos e de 22.333 para 49.486 a ocupação agropecuária (ver tabela 01, apêndice 01).

Existem também dentro da RMPA espaços rurais que vem merecendo destaque, pois estão marcados por uma intensa e crescente influência do urbano sobre o espaço rural com as atividades econômicas recentes, ou seja, na prestação de serviços (sobretudo “hotéis” para cavalos e outros animais domésticos, locais de rodeio e atividades sociais) e de produção (como a produção de flores e grama, olericultura de cunho ecológico). Igualmente, cabe salientar uma acentuada proliferação de pequenos e micros estabelecimentos rurais destinados ao lazer (“sítios de final de semana”) ou a moradia.

Proporcionar maior visibilidade do espaço rural, no contexto das regiões metropolitanas e, em especial dentro da RMPA merece atenção tanto no meio científico como para formulação

⁷¹ Araricá, Capela de Santana, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância velha, Esteio, Glorinha, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão, Rolante, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, são os municípios que expandiram suas populações rurais comparando o ano de 2000 com o de 2010.

de políticas públicas que sejam capazes de reconhecer a multifuncionalidade desse espaço. Áreas de preservação do meio ambiente e da paisagem, do turismo e do lazer, de moradia e também da produção de alimentos, dentre outras funções. Além do mais, este espaço conta com uma área física bastante relevante que representa 77,14%⁷² da área total da RMPA (IBGE, 2010).

3.3.1 As “cidades imaginárias” e o “rural invisível” na RMPA

Visando atender ao desafio que impõe a existência de normas legais para a definição e delimitação de áreas urbanas e rurais, sem perder de vista a diversidade existente no território brasileiro, o IBGE classifica a situação dos setores censitários em oito categorias. Segundo o Censo Demográfico 2010, as três primeiras correspondem à definição legal do urbano – área urbanizada de cidade ou vila, área não urbanizada de cidade ou vila e área urbana isolada – e as demais categorias – área rural, aglomerado rural de extensão urbana, povoado, núcleo e outros aglomerados – correspondem à definição legal do rural.

De acordo com o IBGE (2010), a área dos municípios é dividida em duas partes: Situação urbana e situação rural. Os códigos apresentados para a primeira classificação são (1, 2 e 3) e na segunda aparecem os códigos (4, 5, 6, 7 e 8).

⁷² A área rural fica ainda mais ampliada (83,28%) quando considerada a área não urbanizada de cidade ou vila (classificada como sendo 99% rurais), que segundo IBGE no código (2) de situação do setor está vinculada como área urbana.

Situação Urbana:

No quadro 04 será apresentada a classificação das áreas urbanas em três modalidades, segundo IBGE.

Quadro 4- Classificação de áreas urbanas – IBGE, 2010.

Situação Urbana	Definição
1 Área urbanizada de cidade ou vila:	- Área legalmente definida como urbana, que é caracterizada por construções, arruamentos e intensa ocupação humana;
2. Área não urbanizada de cidade ou vila:	Área legalmente definida como urbana, que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural.
3 Área urbana isolada	Área legalmente definida como urbana, que se apresenta separada da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal.

Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2010.

Situação Rural:

O aglomerado rural é considerado localidade situada em área legalmente definida como rural, onde existam unidades domiciliares que conformem um conjunto de edificações adjacentes (50 m ou menos de distância entre si) com características de permanência. Os aglomerados rurais são apresentados no quadro 05.

Quadro 5 - Classificação de áreas rurais – IBGE, 2010.

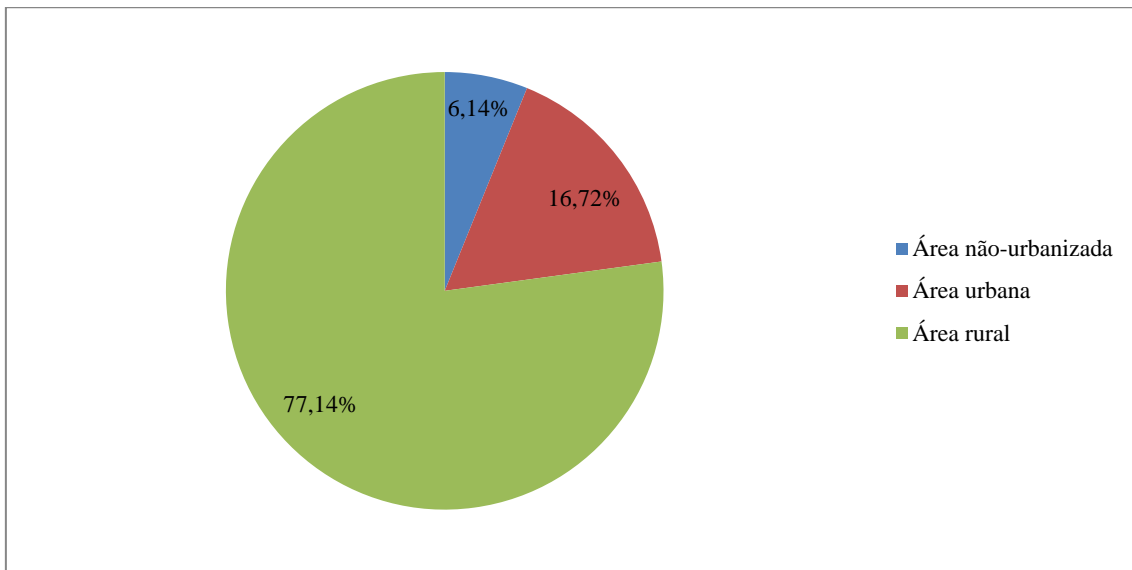
Situação Rural	Definição
4. Aglomerado rural do tipo extensão urbano:	Aglomerado rural do tipo extensão urbano - área situada fora do perímetro urbano legal, desenvolvida a partir da expansão de áreas urbanas de cidades ou vilas. Pode ser loteamento, conjunto habitacional, ou outro núcleo de característica urbana;
5. Aglomerado rural isolado:	Aglomerado rural isolado (Povoado) - É um aglomerado rural sem caráter privado ou empresarial, ou seja, não vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústrias, usinas, etc.), cujos moradores exercem atividades econômicas, quer primárias (extrativismo vegetal, animal e mineral; e atividades agropecuárias),

	terciárias (equipamentos e serviços) ou, mesmo, secundárias (industriais em geral), no próprio aglomerado ou fora dele. O povoado é caracterizado pela existência de um número mínimo de serviços ou equipamentos para atender aos moradores do próprio aglomerado ou de áreas rurais próximas;
6. (Povoado); Aglomerado rural isolado (Núcleo):	Aglomerado rural isolado (Núcleo) - É um aglomerado rural vinculado a um único proprietário do solo (empresa agrícola, indústria, usina, etc.), dispondo ou não dos serviços ou equipamentos definidores dos povoados;
7. Aglomerado rural isolado (Outros aglomerados):	Aglomerado rural isolado (Outros aglomerados) - São os aglomerados que não dispõem, no todo ou em parte, dos serviços ou equipamentos dos povoados e que não estão vinculados a um único proprietário (empresa agrícola, indústria, usina, etc.). Em função da operação de coleta nos censos, na base territorial estão isolados em setores censitários os aglomerados rurais com mais de 50 domicílios; os menores encontram-se somente identificados dentro de setores rurais normais;
8. Zona rural, exclusive aglomerado rural.	Zona rural, exclusive aglomerado rural - Área externa ao perímetro urbano exclusive as áreas de aglomerado rural.

Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2010.

De acordo com o gráfico (01) e tomando como referência as definições acima, observa-se que a área rural é bem maior, pois se acrescenta a esta a área não urbanizada de cidade ou vila.

Gráfico 1 - Porcentagem de área total da RMPA – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Programa *STATCART* do IBGE – Censo Demográfico, 2010.

Verifica-se conforme o gráfico (01) que a área rural fica ainda mais ampliada (83,28%) quando considerada a área não urbanizada de cidade ou vila (classificada como sendo 99% rurais), que segundo dados do IBGE no código (2) de situação do setor estão vinculados como área urbana (Tabela 07).

A tabela 07 mostra a classificação da área urbana e área rural na RMPA, segundo dados do IBGE.

Tabela 7 - Classificação da área urbana, área não urbanizada e área rural na RMPA 2010

Municípios	Área não urbanizada	(%) Área não urbanizada	Área urbana	(%) Área urbana	Área rural	(%) Área rural	(Área não urbanizada + área rural)
Alvorada	24,72	38,93	38,78	61,07	0	0,00	24,72
Araricá	0	0,00	7,48	23,52	24,32	76,48	24,32
Arroio dos Ratos	0	0,00	58,95	13,62	373,93	86,38	373,93
Cachoeirinha	22,14	59,50	15,07	40,50	0	0,00	22,14
Campo Bom	7,98	14,62	13,79	25,27	32,8	60,11	40,78
Canoas	45,16	43,42	58,84	56,58	0	0,00	45,16
Capela de Santana	0	0,00	5,21	7,40	65,22	92,60	65,22
Charqueadas	1,87	0,95	26,23	13,33	168,62	85,72	170,49
Dois Irmãos	0	0,00	48,59	82,40	10,38	17,60	10,38
Eldorado do Sul	0	0,00	107,34	23,16	356,17	76,84	356,17
Estância Velha	0	0,00	27,96	59,71	18,87	40,29	18,87
Esteio	0	0,00	15,34	63,23	8,92	36,77	8,92
Glorinha	0	0,00	1,34	0,46	292,91	99,54	292,91
Gravataí	30,2	7,20	111,85	26,68	277,24	66,12	307,44
Guaíba	0	0,00	52,52	15,34	289,93	84,66	289,93
Igrejinha	10,94	8,91	19,82	16,14	92,02	74,95	102,96
Ivoti	0	0,00	10,09	17,64	47,11	82,36	47,11
Montenegro	93,73	24,37	38,84	10,10	252,09	65,54	345,82
Nova Hartz	0	0,00	10,83	19,23	45,48	80,77	45,48
Nova Santa Rita	10,53	5,48	29,69	15,47	151,76	79,05	162,29
Novo Hamburgo	24,79	12,33	66,26	32,96	109,98	54,71	134,77
Parobé	0	0,00	38,28	38,96	59,98	61,04	59,98
Portão	0	0,00	15,32	10,57	129,66	89,43	129,66
Porto Alegre	159,4	36,57	276,48	63,43	0	0,00	159,4
Rolante	0	0,00	34,34	12,80	234,02	87,20	234,02
Sto. Antônio Patrulha	53,6	5,62	35,32	3,70	865,14	90,68	918,74
São Jerônimo	0	0,00	24,24	2,84	828,35	97,16	828,35
São Leopoldo	0	0,00	60,26	73,26	22	26,74	22
São Sebastião do Caí	0	0,00	24,51	24,28	76,44	75,72	76,44
Sapiranga	0	0,00	24,06	19,33	100,43	80,67	100,43
Sapucaia do Sul	11,58	23,19	27,62	55,31	10,74	21,51	22,32
Taquara	2,2	0,53	50,28	12,10	362,9	87,37	365,1
Triunfo	3,65	0,49	87,33	11,73	653,32	87,78	656,97
Viamão	68	5,00	90,16	6,62	1203,03	88,38	1271,03
TOTAIS	570,49	6,14	1553,02	16,72	7163,76	77,14	7734,25

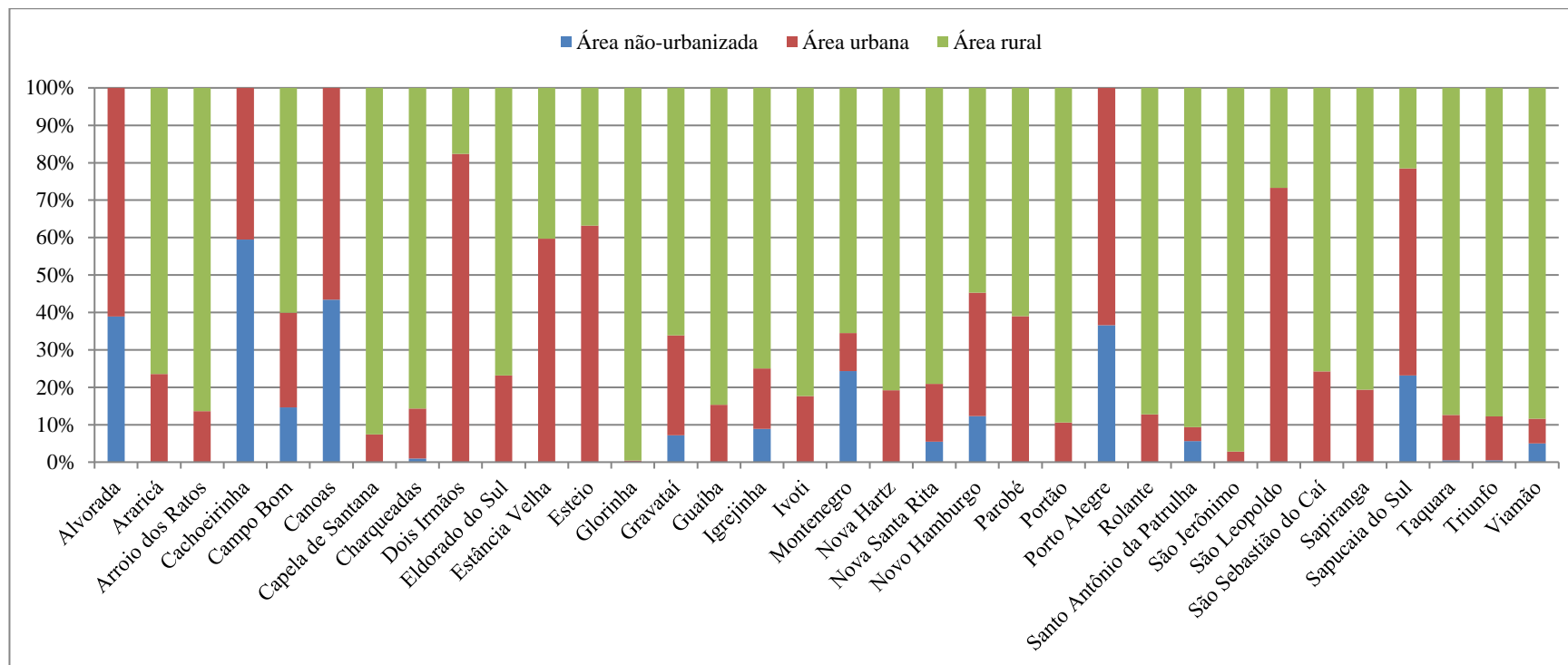
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, Censo 2010⁷³.

Na tabela 07, pode-se verificar que as áreas não urbanizadas de cidade ou vila que estão inseridas na área urbana da RMPA aparecem em quase metade dos municípios, ou seja, dos 34 municípios que compõem a RMPA, 16 deles possuem estas áreas. Os municípios com maior porcentagem nesta categoria são Cachoeirinha (59,50%), Canoas, (43, 42%), Alvorada

⁷³ A base de dados foi retirada do Programa *STATCART* do IBGE – Censo Demográfico, 2010.

(38,93%), Porto Alegre (36,57%), e quanto à porcentagem de área rural configuram como nulas de acordo com a classificação do IBGE em 2010 (ver gráfico 02, figuras 5, 6 e 7).

Gráfico 2 - Porcentagem de área dos municípios inseridos na RMPA - 2010

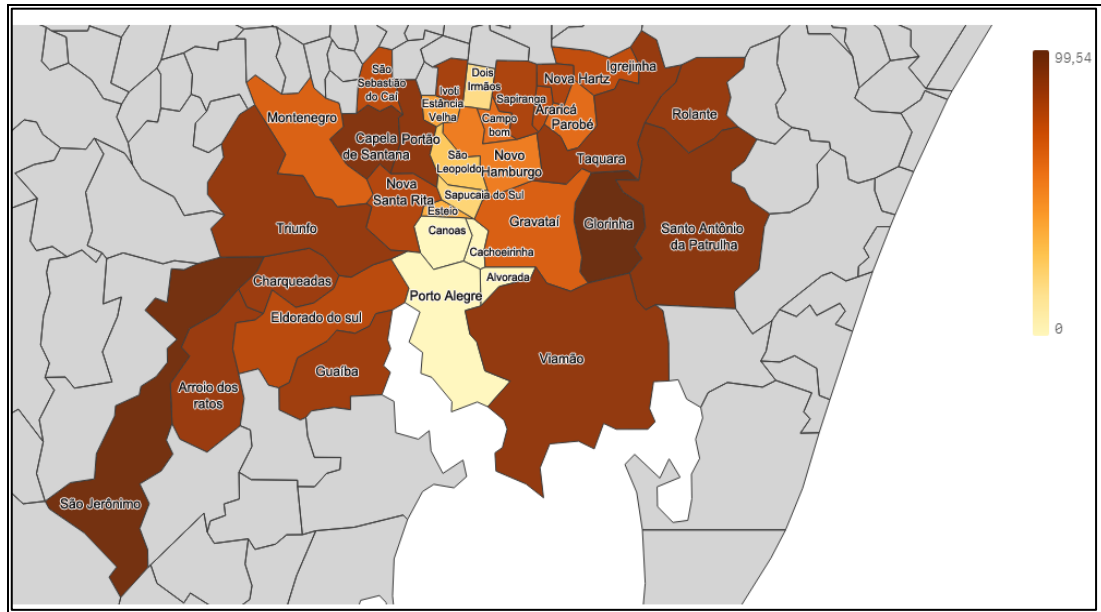


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, 2010.

;

De acordo com o (tabela 07, gráficos 01 e 02 e figura 05), pode-se observar que a maior porcentagem de área dos municípios inseridos na RMPA faz parte do espaço rural, perfazendo um total 77,14%, logo em seguida aparece a área urbana com 16,72% e, área não urbanizada de cidade ou vila inserida no espaço urbano com 6,14%.

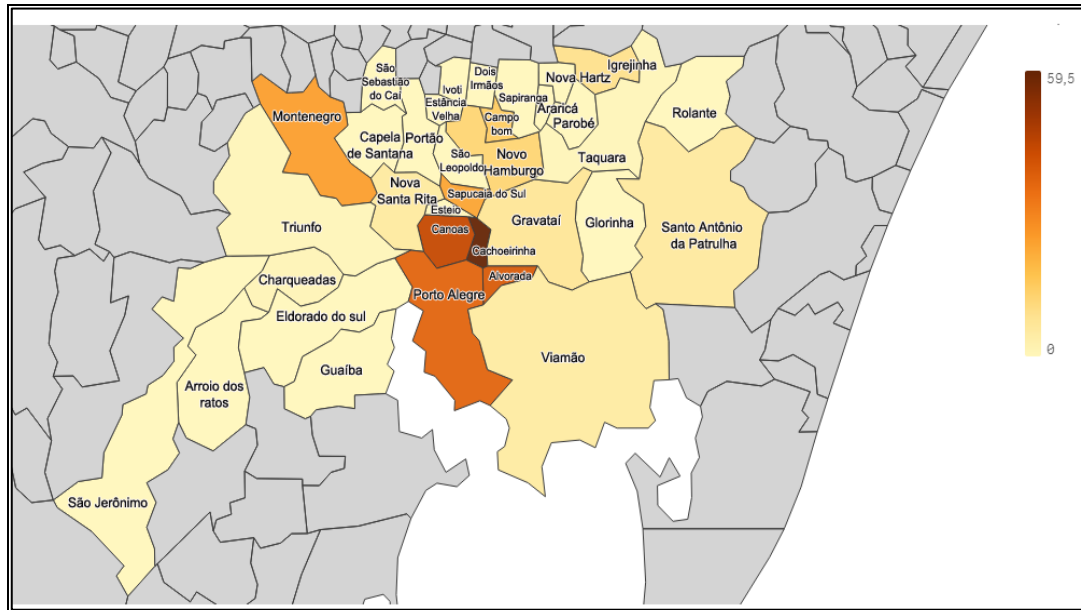
Figura 5 - Porcentagem de área rural dos municípios inseridos na RMPA -2010



Fonte: Elaboração própria a partir do *software* Qlik Sense Desktop, versão 3.1.

Na figura 05, verifica-se que dos 34 municípios que compõem a RMPA, 30 possuem uma determinada porcentagem de área rural inseridas em seus municípios. Em destaque aparecem Glorinha (99,54%), São Jerônimo (97,16%), Capela de Santana (92,60%), Santo Antônio da Patrulha (90,68%), Portão (89,43%), Viamão (88,38%), Triunfo (87,78%), Taquara (87,37%), Rolante (87,20%), Arroio dos Ratos (86,38%), Charqueadas (85,72%), Guaíba (84,66%), Ivoti (82,36%). E, ainda esses municípios somados com a área não urbanizada de cidade ou vila expandem seus espaços rurais. Esses são os casos de Santo Antônio da Patrulha, Viamão, Charqueadas, Triunfo, Taquara entre outros (ver tabela 07 e gráfico 02).

Figura 6 - Porcentagem de área não urbanizada dos municípios da RMPA - 2010



Fonte: Elaboração própria a partir do *software* Qlik Sense Desktop versão 3.1

De acordo com a (tabela 07 e figura 06), percebe-se que dos 34 municípios inseridos na RMPA 17 apresentam área não urbanizada de cidade ou vila classificada pelo IGBE (2010) como área legalmente definida como urbana, que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural. Em destaque aparecem os municípios de Cachoeirinha, Canoas, Alvorada e Porto Alegre que apesar de apresentarem-se com inexistência de população rural em 2010 são exatamente os que aparecem com uma maior porcentagem de área não urbanizada inserida em área legalmente definida como urbana, que é caracterizada por construções, arruamentos e intensa ocupação urbana (área urbanizada de cidade ou vila).

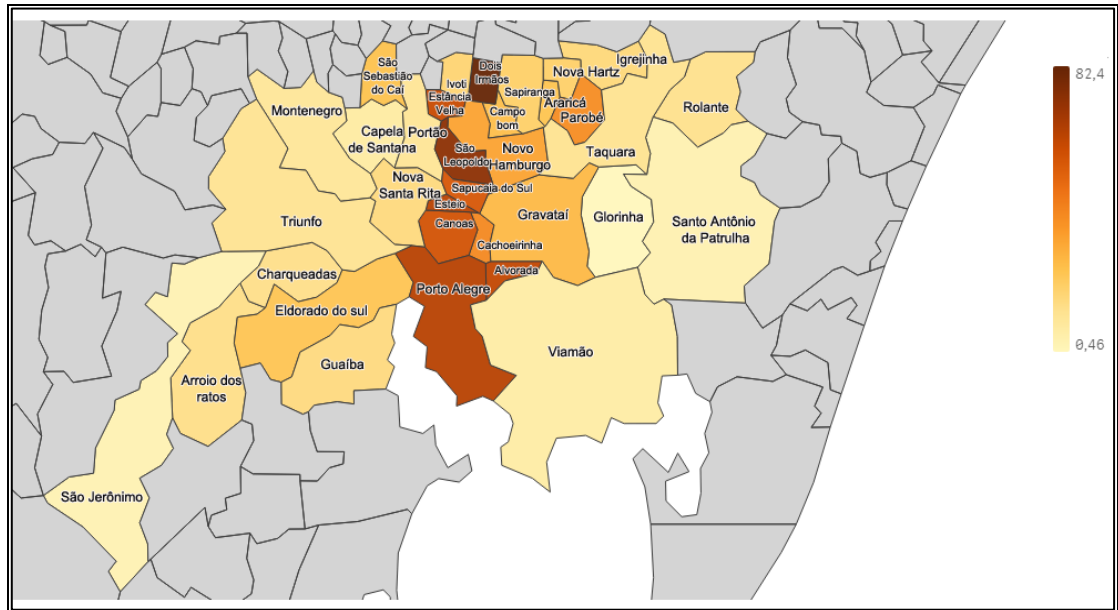
Nos municípios de Canoas, Alvorada e Cachoeirinha, o recuo do uso agrícola do espaço rural tem sido acompanhado pela expansão do uso deste espaço para fins de habitação e para atividades comerciais e industriais. No entanto, ainda são registradas produções agropecuárias (ver apêndices 02 a 05). De acordo com Andrade (2004), Porto Alegre é caracterizado como Zona Sul e sendo marcada por uma intensa e crescente influência do urbano sobre o espaço rural com destaque para algumas atividades econômicas recentes, pois esta zona tem adquirido importância como a prestação de serviços (sobretudo “hotéis” para cavalos e outros animais domésticos, locais de rodeio e atividades sociais) e de produção (como a produção de flores e grama, olericultura de cunho ecológico). Igualmente, cabe salientar uma acentuada proliferação

de pequenos e micro estabelecimentos rurais destinados ao lazer (“sítios de final de semana”) ou a moradia, além de produção agropecuária.

O município de Cachoeirinha apresenta 59,50% de área não urbanizada contra 40,50% de área urbanizada de cidade ou vila. Canoas aparece bem equilibrada com 43,42% de área não urbanizada e 56,58% de área urbanizada de cidade ou vila, já os municípios de Porto Alegre e Alvorada aparecem com certa semelhança quanto suas áreas. Em outras palavras, Porto Alegre apresenta (63,43%) de área legalmente definida como urbana, e área que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural (36,57%). Com relação ao município de Alvorada as áreas são 38,93% área não urbanizada de cidade ou vila e 61,07% urbanizada de cidade ou vila. Outra característica interessante com relação a esses municípios é que eles não se enquadram na situação rural “área externa ao perímetro urbano exclusive as áreas de aglomerado rural”, mas são possuidores de área rural inserida em área urbana, ou seja, “área legalmente definida como urbana, que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural” (ver figura 06).

Com relação ao município de Montenegro e Sapucaia do Sul verifica-se que os mesmos além de possuírem porcentagem de área rural em seus municípios é acrescentado a estes também uma porcentagem de área não urbanizada de cidade ou vila. Sendo que Sapucaia do Sul a porcentagem de área não urbanizada de cidade ou vila aparece um pouco maior do que a área rural. No caso de Montenegro a porcentagem de área rural é maior do que a não urbanizada de cidade ou vila. Esses são também os casos de Santo Antônio da Patrulha, Viamão, Igrejinha, Gravataí, Campo Bom e Novo Hamburgo.

Figura 7 - Porcentagem de área urbanizada dos municípios da RMPA - 2010



Fonte: Elaboração própria a partir do *software* Qlik Sense Desktop, versão 3.1.

De acordo com a figura 07 verifica-se que entre os municípios que aparecem com maior porcentagem de urbanização estão em destaque: Dois Irmãos (82,40%), São Leopoldo (73,26%), Porto Alegre (63,43%), Esteio (63,23%), Alvorada (61,07%), Estância Velha (59,71%), Canoas (56,58%), Sapucaia do Sul (55,31%), Cachoeirinha (40,50%), Parobé (38,96%), Novo Hamburgo (32,96%) e Gravataí (26,68%). No entanto, alguns não estão isentos de possuírem área não urbanizada de cidade ou vila. São os casos de Porto Alegre, Canoas, Gravataí, Alvorada, Novo Hamburgo e, ainda quase todos possuem uma porcentagem de área rural com exceção de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas e Porto Alegre, mas estes últimos apresentam área urbana de cidade ou vila (ver tabela 07 e figura 06).

É importante salientar que a diversidade espacial, ambiental, populacional apresentadas anteriormente são variáveis constantes, mas esta diversidade ganha forma e função no espaço-tempo surgindo assim os territórios. Desta forma, torna-se interessante analisar arquitetura institucional predominante na RMPA e sua articulação na dinâmica metropolitana a fim de verificar algumas limitações de governança de desenvolvimento territorial no espaço metropolitano.

4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA RMPA E AS LIMITAÇÕES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi constituída legalmente com base na Constituição Federal de 1967 (art. 157, §10) e Emenda Constitucional de 1969 (art. 164) que permitiram mediante lei complementar o estabelecimento das primeiras regiões metropolitanas brasileiras. Estas regiões foram caracterizadas como um conjunto de municípios de uma mesma comunidade socioeconômica que, independente de sua vinculação administrativa, visavam à realização de serviços públicos de interesse comum. A RMPA foi instituída formalmente através da Lei Complementar Federal 14 de 08/06/1973, integrando 14 municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. Sendo Porto Alegre, o município mais antigo desta configuração, uma das quatro primeiras cidades do estado (1809) e capital do Rio Grande do Sul, o município sede da região (Martins, 2013, p.5).

A Constituição de 1988 atribuiu aos Estados a competências da criação de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos⁷⁴. Em decorrência, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, em suas disposições transitórias, redefiniu a composição da RMPA, incluindo, além dos 14 já citados, mais oito municípios: Dois Irmãos, Ivoti, Parobé (criado em 1982, por desmembramentos do município de Taquara e Sapiranga), Portão Triunfo, Eldorado do Sul, (criado em 1989 por desmembramento de Guaíba), Glorinha (emancipado de Gravataí em 1989) e Nova Hartz (emancipado de Sapiranga em 1989) (Scussel, 2002, p.44).

Em 1994, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul incluiu o município de Charqueadas na RMPA, através da lei complementar passando a 23 o número de municípios metropolitanos. Em 1996, novos desmembramentos de municípios da RMPA ocorreram, mas nem todos os municípios passaram a integrar a região – apenas Nova Santa Rita e Araricá foram acrescidos à lista anterior. Em fevereiro de 1999, foram aprovados pela Assembleia Legislativa os pedidos de incorporação à região metropolitana os municípios de Taquara e Montenegro, passando, então, a 27 números de municípios correspondentes a RMPA(Scussel, 2002, p. 44).

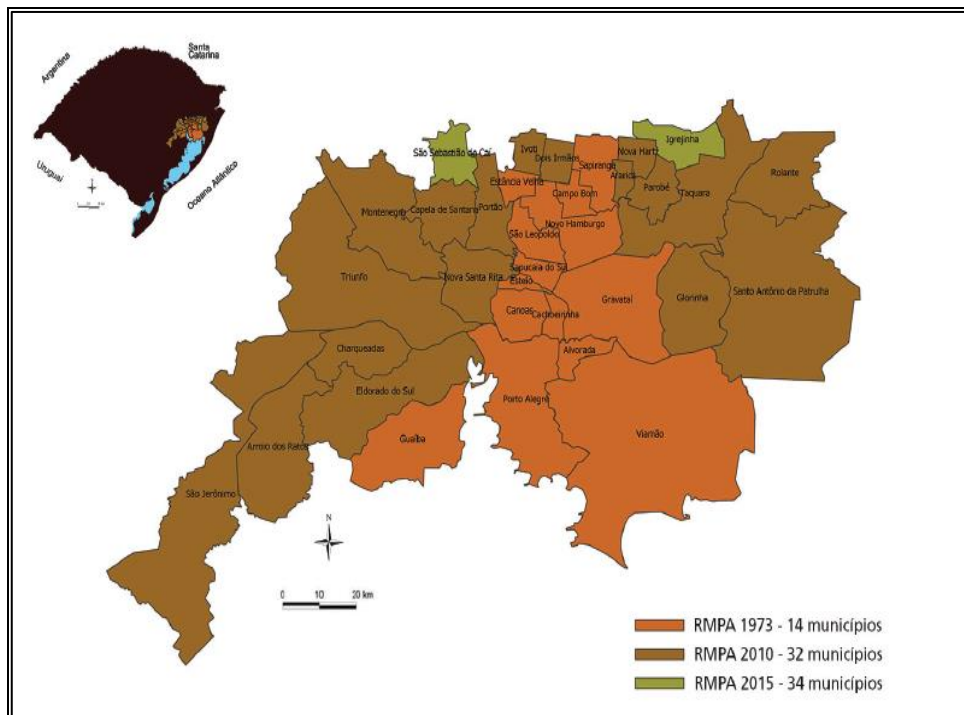
A partir dos anos 2000 foram incorporados novamente mais 06 municípios. Entre os anos 2000 e 2001: Arroio dos Ratos (2000), Santo Antônio da Patrulha (2000) e Capela de Santana (2001).

⁷⁴ Foram instituídas no Rio Grande do Sul três aglomerações urbanas; a de pelotas (1990), a do Nordeste (1994) e a do litoral Norte (2004); duas redes de cidades em 2005, Cidades Históricas do Sul e municípios da Fronteira Mercosul; e a microrregião do Celeiro (2012)

O município de Capela de Santana foi criado em 1987 a partir do desmembramento de parte dos territórios dos municípios de Portão e Canoas, que já pertenciam ao território metropolitano. E a partir de 2010, foram incluídos: Rolante (2010), Igrejinha (2011) e São Sebastião do Caí em julho de 2012 (Martins, 2013, p.5).

Atualmente a RMPA conta com 34 municípios sendo eles: - Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão (ver quadro 04 no anexo 05).

Figura 8 - Evolução territorial da RMPA (1973-2015)



Fonte: Martins & Carrion, 2013, p.124.

Com relação à configuração territorial pode-se dizer que com a Constituição Estadual de 1989 confirma-se a configuração inicial da RMPA, ao mesmo tempo em que procedeu ao acréscimo de municípios, desde então por forças de desmembramentos, emancipações e incorporações de novos municípios passou a ser gradualmente alterada a área territorial abrangida bem como o número de unidades constituintes, aumentando desta forma sua superfície.

4.1 Arranjos institucionais da RMPA

Ao levar em consideração os aspectos institucionais da RMPA pode-se observar a existência de arranjos institucionais formais tais como, a Metroplan criada em 1975, o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM) criados em 2011 (ver quadro 06).

Dentro deste panorama, pode-se observar que com crescente autonomia municipal, atribuída pela Constituição Federal de 1988, e o cenário democrático dos anos 1990 repercutiram na criação de outras institucionalidades com ação sobre o recorte metropolitano, que vieram de certo modo suprir a inoperância do arranjo de gestão formal (Martins & Carrion, 2013, p. 183).

Neste sentido, foram criados os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, os Coredes, e o reconhecimento das associações de municípios como instituições de interesse público e, no final dos anos 2000, surgiram os consórcios públicos intermunicipais.

4.1.1 Arranjos Formais da RMPA

O arranjo formal ou institucionalizado na RMPA atualmente é composto pelo Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), o órgão gestor metropolitano denominado de Gabinete de Gestão Metropolitana (GGM) e a Fundação Estadual de Planejamento Regional (Metroplan). O (quadro 06) apresenta a evolução institucional de gestão na RM Porto Alegre ao longo do tempo.

Quadro 6 – Evolução do arranjo institucional formal de gestão da RMPA- 1973 a 2012

1973: Criação da RMPA e Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo
1975: Criação do órgão Gestor metropolitano “Fundação Metropolitana de Planejamento” “METROPLAN”.
1988: <ul style="list-style-type: none"> - Implantação da Constituição Federal; - O Conselho Deliberativo e Consultivo começaram a perder o potencial de articulação; - houve instituição de outras formas de organização regional a cargo dos estados membros; - ocorreu uma maior autonomia municipal 1989: Constituição Estadual do Rio Grande do Sul – Manteve a RMPA (incluindo mais 8 municípios abriu a possibilidade de criação de um novo Conselho Deliberativo.
1991: A Metroplan passou a responder também pelo planejamento das outras regiões do estado.
2010: iniciativa municipal (Associações Municipais) para a criação de um novo modelo de gestão municipal
2011: Processo de articulação institucional envolvendo atores políticos (prefeituras da RMPA e governo estadual), atores econômicos e sociais, discussões no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES – RS).
Dez/2011 Criação do Conselho Deliberativo (CDM)e Gabinete de Governança da RMPA (GGM), regulamentados em maio/2012.

Fonte: FEE e Metroplan 2015.

A Metroplan⁷⁵ é o órgão responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul. A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – em 2015 completou 40 anos de atuação, acumulou diversas atribuições ao longo de sua existência. Os 3 eixos que está baseada a gestão metropolitana encontram-se a gestão do território, gestão mobilidade urbana (Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros – SETM) a gestão

⁷⁵ De acordo com a LEI Nº 14.982, DE 16 DE JANEIRO DE 2017. (publicada no DOE n.º 012, de 17 de janeiro de 2017) – foi Autorizada a extinção da Metroplan juntamente com outras fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. Fonte: <http://www.al.rs.gov.br/legis/>

ambiental (participação na gestão de Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos) (FEE e Metroplan, 2015).

Em seus vários anos de atividade, a Metroplan foi pioneira em diversas áreas, em especial na área ambiental, em que se destacam o planejamento ambiental junto ao Grupo Executivo GERM, a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, o Programa Catador de Materiais Recicláveis Sociais; o Programa Proteger, realizado em parceria com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). (FEE e METROPLAN, 2015). O Quadro 07 mostra a estrutura da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional a Metroplan⁷⁶.

Quadro 7- Estrutura da Fundação Estadual de Planejamento – METROPLAN - 2015

I - órgãos de gestão superior: Diretoria:	a) Superintendência; b) Diretoria de Gestão Territorial; c) Diretoria de Incentivo ao Desenvolvimento; d) Diretoria de Transportes Metropolitanos; e. e) Diretoria Administrativa e Financeira;
II - órgãos de assistência e assessoramento direto ao Diretor-Superintendente:	a) Assessoria Jurídica; b) Assessoria de Comunicação; e. c) Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre.
III - órgãos de execução:	a) Diretoria de Gestão Territorial: 1 Departamento de Gestão Territorial: 1.1 Divisões de Projetos de Desenvolvimento Urbano e Regional;

Fonte: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul - Norma: DEC 52.769 de Data: 15/12/2015
http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=62639&hTexto=&Hid_IDNorma=62639u

Conforme, IPEA (2015), em relação à gestão do território, destaca-se a atuação da Metroplan no exame da inclusão de municípios da RMPA e no assessoramento para a realização

⁷⁶ Criação: Lei Complementar Federal 14 de 08/06/1973.

dos planos diretores municipais, na anuência prévia⁷⁷ para registros de loteamentos ou desmembramentos, na assistência técnica e implantação de pequenas obras de infraestrutura em municípios não integrantes da RMPA, na compatibilização do planejamento territorial com gestão dos recursos hídricos, nas ações de drenagem urbana e na execução de demandas por consulta popular definida pelos COREDEs.

De acordo com a Metroplan a mobilidade urbana da RMPA apresenta uma atuação consolidada na qualificação do Sistema de Transporte Metropolitano Coletivo e de Passageiros SETM⁷⁸, ou seja, a mesma é responsável pela gestão do sistema modal: rodoviário, ferroviário e hidroviário.

Para Koch (2012, p.53):

A Metroplan, foi o único órgão metropolitano que restou em funcionamento do arranjo do Sistema Administrativo Metropolitano, foi muito exigida nesse período, devido a sua capacidade técnica, e também ao agravamento dos problemas comuns metropolitanos. Diante disso, ela passou a assumir funções de gestão e execução de políticas urbanas e regionais, as quais estavam além da sua competência e atribuição. Naquele momento, as demandas de transporte e infraestrutura se ampliam muito e a Metroplan passou a assumir essas novas funções, em detrimento das suas funções de planejamento territorial.

Para Koch (2012), embora a Metroplan tenha ao longo do tempo se consolidado como órgão de articulação e apoio à gestão regional e urbana, e tenha sistematizado o conhecimento territorial estadual em suas diferentes instâncias de organização espacial, ela não conseguiu suprir “vazio” de gestão metropolitana.

Segundo Martins & Carrion (2013), um dos desafios para efetividade da gestão metropolitana é a disponibilidade de recursos. As ações desenvolvidas pela Metroplan, incluindo as voltadas para RMPA, em grande parte possui recursos advindos do orçamento estadual, relacionados aos programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado a qual o órgão encontra-se vinculado.

⁷⁷ municípios metropolitanos possuem convênio com a Metroplan, a fim de facilitar os processos de emissão de anuência prévia: Campo Bom, Capela de Santana, Charqueadas, Gravataí, Novo Hamburgo, Portão, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Triunfo (Relatório de Pesquisas IPEA, 2015: 39).

⁷⁸ Instituído e regulamentado em 1998 pela Lei Estadual no 11.127 e pelo Decreto no 39.185. Possui a finalidade de definir e executar a política de transporte coletivo de regiões metropolitanas do Estado do Rio Grande do Sul, sendo considerado metropolitano, para efeitos desta Lei, o transporte coletivo de passageiros executado entre dois ou mais municípios, por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas do Estado. Incluem-se aí, as linhas intermunicipais que operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e destino dentro das regiões metropolitanas; linhas entre municípios pertencentes a aglomerações urbanas; linhas de integração, tanto modal como intermodal como função intermunicipal; e serviços ou rotas intermunicipais; e serviços ou rotas intermunicipais contratados por entidades públicas ou privadas.

Em 2010, em função da percepção de inoperância do arranjo anterior⁷⁹, teve início a construção de um novo arranjo de gestão para a RMPA. O principal argumento para essa proposição era a existência de um descompasso entre os desafios metropolitanos e o arcabouço institucional para a organização, a gestão e o financiamento do território. Com a fragilização da gestão metropolitana, dado o enfraquecimento institucional da Metroplan, a proposta inicial era a criação de uma nova agência de desenvolvimento metropolitano e de um fundo de desenvolvimento, capaz de prover as políticas públicas metropolitanas, e a constituição de uma assembleia metropolitana que reunisse todos os prefeitos da RMPA e a sociedade civil. Em 2011, criou-se o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o Gabinete de Governança Metropolitano (GGM) da RMPA, regulamentados em 2012 (Martins & Carrion, 2016, p. 840).

Segundo os mesmos autores verifica-se que criação do CDM foi marcada por propostas antagônicas entre os municípios e o Estado, com base em duas agendas metropolitanas, uma construída pela Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal) e outra elaborada no CDES-RS.

Conforme Martins e Carrion (2016, p.841):

Os primeiros defendiam um arranjo horizontal, com a constituição de um consórcio metropolitano que reunisse todos os municípios da RMPA, enquanto o governo estadual optava por um arranjo vertical, com a criação de um conselho deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, conforme a CE de 1989 indicava. Os municípios propunham a elaboração de um planejamento estratégico regional visando à implementação prioritária de projetos, enquanto as propostas do Estado visavam a um planejamento baseado em diretrizes para o Plano Plurianual e Plano Diretor da RM, com a harmonização dos planos diretores municipais.

Dentro deste cenário o novo CDM da RMPA, considerado como uma proposta intermediária entre as perspectivas estadual e dos municípios, buscou integrar as esferas federal, estadual e municipal e incluir a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas metropolitanas. Também foi reconhecida a importância de outras formas de gestão intermunicipais na composição do CDM, porém apenas os Coredes tiveram a participação oficialmente (Martins e Carrion, 2016, p. 842).

⁷⁹ O debate sobre a necessidade de um novo arranjo institucional, bem como a inoperância do arranjo anterior tiveram origem na esfera municipal. No final de 2010, por intermédio da iniciativa da Granpal, foi iniciada a discussão sobre a construção de uma agenda metropolitana, voltada para o desenvolvimento econômico e social da região. O debate visava a construção do arranjo institucional da RMPA uma vez que o desenho institucional ainda vigente datava da época da ditadura militar e, de acordo com os prefeitos não existiria mais efetivamente desde os anos 80 (Carrion & Martins 2013, p. 132).

Desta forma, pode-se dizer que governança metropolitana é muito mais uma questão política do que uma questão de modelo de gestão. Dito de outra forma: reformas institucionais, visando a transformar a organização do sistema de atores, com o intuito de estabelecer ou reforçar o poder metropolitano, podem favorecer a governança metropolitana. Mas, se este sistema político é fortemente concentrado ou fortemente disperso, torna-se um elemento desfavorável à governança. Neste sentido, o quadro 08 apresenta a composição do novo arranjo institucional da RMPA.

Quadro 8- Novo arranjo institucional da RMPA - 2016

Instâncias e atribuições	Composição e participantes
<p>Conselho deliberativo Metropolitano (CDM)</p> <p>Espaço decisório de coordenação</p>	<p>Pleno</p> <p>Presidido pelo Governador do Estado</p> <p>Representantes com direito a voto (46): 34 prefeitos dos municípios da RMPA; 06 secretários de estado; 06 representantes da sociedade civil.</p> <p>Representantes sem direito a voto (08): 03 representantes do Governo Federal, 05 convidados da sociedade civil.</p>
	<p>Diretoria Executiva</p> <p>Presidida por um dos prefeitos</p> <p>05 participantes da administração pública estadual; 05 prefeitos; 03 representantes da sociedade civil (indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente participantes do CDES-RS e Coredes).</p>
<p>Gabinete de Governança metropolitana (CGM)</p> <p>Instância executiva das ações metropolitanas</p>	<p>Instalado junto à Metroplan</p>

Fonte: Martins & Carrion (2016 p. 841).

O GGM tem como meta garantir a efetividade das ações deliberadas pelo CDM e foi instalado junto à Metroplan, que recebeu a atribuição de assegurar sua estrutura e seu funcionamento, com a perspectiva de reestruturação e fortalecimento do antigo órgão metropolitano, que, como era consenso, se encontrava fragilizado e enfraquecido institucionalmente (Martins & Carrion, 2016, p. 842).

Em conformidade com o Decreto nº 48.946, 26 de março de 2012, Art. 12 a Diretoria Executiva do CDM, cabe propor e acompanhar:

As ações de planejamento metropolitano e implantar as políticas públicas de interesse comum, bem como supervisionar a implementação executiva das deliberações do CDM, no âmbito do estado e dos municípios integrantes da RM de Porto Alegre.

E, ainda, entre as atribuições do CDM estão: Planejar o desenvolvimento estratégico para a região, propondo e aprovando um Plano Diretor Metropolitano (PDM), as diretrizes do Plano Plurianual (PPA) da RM de Porto Alegre e a identificação das ações metropolitanas prioritárias, que devem ser incorporadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), do estado e dos municípios integrantes da RM de Porto Alegre. (Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012, Art. 3º).

No entanto, segundo IPEA (2015), o Plano Diretor Metropolitano da RMPA não conta com um plano de desenvolvimento territorial em nível metropolitano atualizado desde a realização do Plano Diretor Metropolitano PDM, em 1973.

De acordo com Jobim (2015), o Plano de Desenvolvimento Metropolitano PDM/1973 foi o resultado do Acordo Básico de Cooperação técnica dos governos do Brasil e da Alemanha firmado em 1963, sendo a equipe responsável pelo plano foi composta por técnicos das duas nacionalidades.

A base legal para a elaboração do Plano da região ocorreu da realização de um convênio entre os municípios, assinado com autorização da respectiva Câmara dos vereadores, além da criação de um Conselho Metropolitano de Municípios e de um Grupo Executivo da Região – GERM. A elaboração do Plano ocorreu entre setembro de 1971 e março de 1973, e a metodologia da elaboração foi baseada tanto em diretrizes de planejamento regional quanto urbano, uma vez que não havia metodologia própria para o planejamento de regiões metropolitanas (Jobim, 2015, documento on-line sem página).

Conforme Ugalde (2015), representante da Metroplan e Coordenador de Planejamento:

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) da RMPA, datado de 1973, como plano de desenvolvimento da região, tinha validade até 1992, e, de fato, desde a década de 1980, ele já havia deixado de ser considerado como tal.

Segundo IPEA (2015), a elaboração de um novo plano de desenvolvimento metropolitano (PDM) e de um plano estratégico para a RMPA encontra-se ainda no atual Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM).

Em outras palavras, conforme apontam IPEA (2013), o planejamento e a gestão da área metropolitana na RMPA, em certa medida, estariam sendo desenvolvido de forma difusa e fragmentado, por meio de outras instituições⁸⁰ pelos planos diretores dos municípios ainda não harmonizados entre si e pelos planos setoriais, bem como pelos consórcios de forma incipiente.

⁸⁰ Associações de Municípios, os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, os COREDEs e os Consórcios Públicos (IPEA, 2013: p.83).

Para Clementino (2008) é importante salientar que:

Com um plano metropolitano pode fazer com que não ocorra a fragmentação do planejamento, incluindo as diferentes funções públicas, e também as atividades econômicas da região, pois com falta de um planejamento comum entre os municípios pode significar várias áreas de conflito em um território metropolitano, em que os diferentes planos diretores municipais consideram funções distintas para áreas limítrofes.

Segundo, Alonso (2011), do ponto de vista metropolitano, nos últimos 30 anos, praticamente não houve planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul. O pouco que havia sido acumulado nesse campo pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), que originou a Metroplan, foi abandonado. Durante todo esse tempo, o único regramento em vigor foram os Planos Diretores das principais cidades da RMPA, os Comitês de Bacias e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), além da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal), instituições importantes, mas insuficientes para dar conta da complexa globalidade da RMPA.

Segundo Alonso (2011, p.01):

Crescimento econômico e demográfico a taxas elevadas, concentrados geograficamente e sem planejamento, gera o cenário caótico em que vivemos hoje na RMPA. Custos urbanos crescentes e queda na qualidade de vida são duas das consequências dessa combinação perversa. Pior ainda é imaginar que, com intervenções tópicas e setoriais, poderão ser alcançados resultados compensadores. As questões que envolvem a RMPA vão muito além dos problemas de circulação e transportes. O planejamento não é uma panaceia, mas poderá ajudar a encaminhar melhor as políticas públicas nessa região do Estado.

Dessa maneira, há a necessidade de fortalecer o planejamento metropolitano, inclusivo e democrático, que priorize as fragilidades dos municípios periféricos da RMPA, na definição das áreas metropolitanas prioritárias de interesse comum dos municípios. Como também, a retomada urgente do planejamento regional, construindo com o critério de inclusão democrática, o plano estratégico e plano diretor metropolitano, que permita definir inclusive as grandes diretrizes do desenvolvimento regional de curto, médio e longo prazo, a fim de dar um sentido mais abrangente e integrado aos investimentos definidos para a RMPA. Porém, a retomada efetiva do planejamento metropolitano está sujeita à consolidação de um arranjo de gestão inclusivo, e que concilie os diferentes mecanismos de articulação na área metropolitana à gestão institucional, permitindo de modo efetivo a participação social no processo de formulação das políticas públicas metropolitanas.

4.1.2 Outras formas de articulação institucionais relevantes

Dentro desse contexto, cabe ainda mencionar que além do arranjo formal ou institucionalizado (Conselho Deliberativo Metropolitano) (CDM), o órgão gestor metropolitano (GGM) e a Metroplan, existem algumas institucionalidades que não seriam especificamente metropolitanas, mas que atuam de forma supra municipal, integrando os municípios da RMPA em diferentes formações e, em certa medida se articulam com o arranjo institucional metropolitano instituído por lei, ou seja, são “outras formas de articulação relevantes no âmbito metropolitano”. Conforme mencionado no Relatório do IPEA (2013, p.83) e figura 09, pode-se citar as outras formas de articulações relevantes na RMPA que são: conforme apontamentos de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas⁸¹; os Coredes⁸² as Associações dos Municípios, os dois Consórcios Públicos⁸³, que atuam sobre o recorte metropolitano que são o Consórcio Pró-Sinos⁸⁴ e a Granpal⁸⁵.

Os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, os Coredes, as Associações de Municípios, e os Consórcios Públicos são considerados outras formas de articulação institucionais relevantes e articulam com o arranjo institucional metropolitano instituído por lei. A (figura 09) apresenta as outras formas de articulação relevantes nos municípios inseridos na RMPA (ver quadro 13 no apêndice 38).

⁸¹ Os Comitês de Bacias integram o Sistema Estadual de Recursos Hídricos - SERH (Lei Est. nº 10.350/1994), cujo artigo 18, regulamentado pelo Decreto nº 37.034/1996, versou sobre a constituição dos seus membros. Os comitês foram instituídos com a finalidade de congregar os representantes de usuários da água, da população residente na região de uma bacia hidrográfica e dos órgãos da administração direta federal e estadual, com atuação relacionada aos recursos hídricos. Os membros de um comitê de bacia são instituições ou organismos representados pela pessoa credenciada pelo comitê, em que o número de membros e a composição das representações devem refletir as características regionais relacionadas aos recursos hídricos na bacia e a configuração socioeconômica e cultural da região (Relatório de Pesquisa – IPEA: 49).

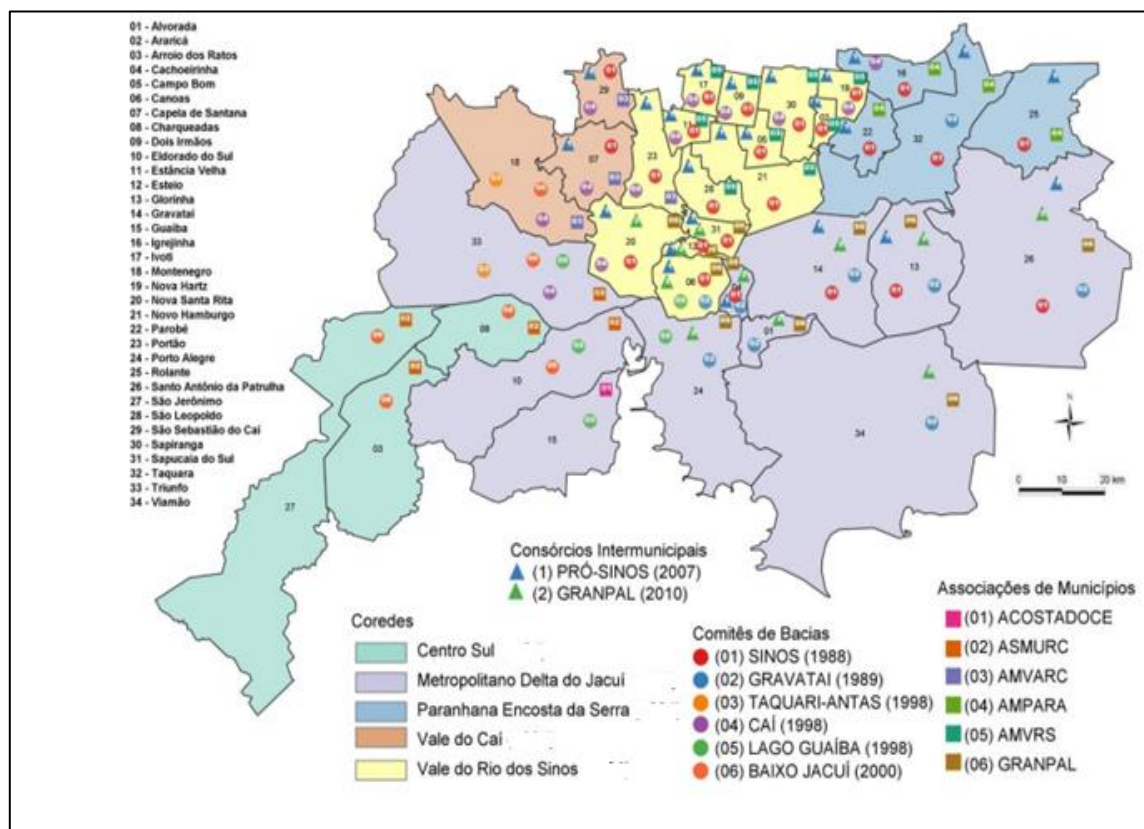
⁸² Dentre as institucionalidades de maior destaque na questão do planejamento regional no Rio Grande do Sul estão os Coredes, criados pela Lei nº 10.283/1994 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764/1994. No recorte metropolitano atualmente são encontrados cinco conselhos: Centro-Sul, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí. Esse último instituído oficialmente apenas em 2003, pelo Decreto nº 42.777 (Relatório de Pesquisa, IPEA, 2015:50).

⁸³ A Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, possibilitou a criação de consórcios públicos intermunicipais, previstos no artigo 241 da CF de 1988 e EC 19/1998. Nesses termos foram criados em 2007 e 2010 dois consórcios públicos na RMPA, que integram a maior parte de seus municípios (Relatório de Pesquisa, IPEA Governança metropolitana Brasil, 2015:82).

⁸⁴ O primeiro deles, com protocolo de intenções ratificado pelas câmaras municipais dos municípios integrantes em 2007, o Consórcio Pró-Sinos, não tem caráter específico de consórcio metropolitano, pois integra os municípios no recorte territorial da bacia do Rio dos Sinos, mas, entre os municípios que constituem a bacia, 24 pertencem à configuração institucional da RMPA.

⁸⁵ O segundo deles criado em 2010, o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre- Granpal, que teve o protocolo de intenções ratificado pela Câmara Municipal de Porto Alegre, sob a Lei Municipal nº 11.013, e agrega dez municípios metropolitanos, entre eles Porto Alegre

Figura 9 - Outras formas de articulações relevantes na RMPA - 2015



Fonte: FEE e Metroplan, 2015

De acordo com a (figura 09), pode-se observar que entre as formas de institucionalização de articulação relevantes da RMPA encontram-se 05 COREDES⁸⁶. O grupo dos Comitês de Bacias e da Associação de Municípios aparece de 06 componentes cada. Nos consórcios intermunicipais aparecem 02. Dezenove (19) são o total das instituições que fazem parte da articulação da dinâmica da RMPA.

4.1.2.1 Comitês de Bacias Hidrográficas

No Brasil, a partir dos princípios e obrigações estabelecidos na Constituição de 1988 e em sintonia com os conceitos derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos, como a Conferência de Mar Del Plata e o Terceiro Fórum Mundial da Água, foi instituída em 1997 a Política Nacional dos Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional

⁸⁶ Os municípios, que atualmente pertencem a RMPA organizam-se em Coredes fora do arranjo metropolitano. Na criação do Plano de Desenvolvimento do Estado, Rumos 2015, toda a região metropolitana ficou incluída na Região Funcional Nº 1, que agrega um total de setenta municípios (ver figura 10).

de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) ⁸⁷ por meio da promulgação da Lei Nacional nº. 9.433/97, com os seguintes objetivos:

- (I) Garantir a quantidade dos recursos hídricos e sua qualidade à atual e às futuras gerações;
- (II) Promover objetivos de desenvolvimento sustentável;
- (III) Preservar e defender os recursos hídricos, promovendo seus usos racionais;
- (IV) Prevenir contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais. (Lei Nacional nº. 9.433/97 cap. II, Art. 2º.).

A Lei⁸⁸ estabelece, como fundamento para alcançar os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: (I) a água é um bem de domínio público; (II) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; (III) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; (IV) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; (V) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; (VI) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

De acordo com Mancini et al (2011), uma das principais características do SINGREH é a abertura dada a participação de usuários e da sociedade civil em todos os plenários por ele constituídos, desde o Conselho Nacional de Recursos Hídricos até os Comitês de Bacias Hidrográficas, como forma de legitimar a decisão e também garantir sua implantação.

Para Mancini et al (2011, p. 113):

Os Comitês de Bacias Hidrográficas funcionam como órgãos colegiados com poderes consultivos e deliberativos, atribuídos por leis, com a participação de usuários das bacias, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e o federal, para gestão de recursos hídricos por meio da implementação dos instrumentos técnicos e negociação de conflitos; promoção dos usos múltiplos da água; respeito aos diversos ecossistemas naturais; promoção da conservação e recuperação dos corpos d'água e garantia da utilização racional e sustentável dos mesmos.

⁸⁷ Para colocar em prática tais princípios, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é dotado de um conjunto de instâncias decisórias, composto por um colegiado deliberativo superior formado pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos e seus correspondentes nos estados, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos; colegiados regionais deliberativos a serem instalados nas unidades de planejamento e gestão, os Comitês de Bacias Hidrográficas de Rios Federais para os rios de domínio da União e os Comitês de Bacias Hidrográficas de Rios Estaduais para os rios de domínio dos Estados ou Distrito Federal e instâncias executivas das decisões dos colegiados regionais, as Agências de Água de âmbito federal e estadual. (Mancini et al, 2011, p. 116).

⁸⁸ Lei Nacional nº. 9.433/97, cap. I, Art . 1º. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm

De acordo com Relatório de Pesquisa do IPEA (2013), conforme a legislação, os órgãos e entidades federais, estaduais ou municipais que exerçam atividades relacionadas à outorga do uso da água, ou licenciamento de atividades potencialmente poluidoras na bacia hidrográfica, também terão assento nos comitês, podendo participar das suas deliberações, porém, sem direito de voto.

Segundo IPEA (2013, p. 183):

Embora os comitês de bacias sejam um braço operante do poder executivo previsto na lei, eles têm uma importância estratégica na gestão metropolitana, na medida em que são arranjos que envolvem uma articulação intermunicipal composta, em grande parte, por entidades da sociedade civil, dos representantes da comunidade, dos usuários da água, do governo e de todos os agentes que tem suas atividades econômicas vinculadas ao uso da água, formando um “*parlamento das águas*”.

Os comitês, enquanto integrantes do SERH⁸⁹, se caracterizam como colegiados, não possuindo figura jurídica⁹⁰. Em função disso, a secretaria executiva dos comitês, em geral, recebe o apoio em uma instituição da sociedade civil, uma vez que, os recursos financeiros necessários para manutenção de suas estruturas funcionais são oriundos do Fundo de Recursos Hídricos (FRH), e repassados pelo SEMA⁹¹ mediante convênios (Relatório de Pesquisa, IPEA 2013, p.125).

De acordo com Mancini (2011, p. 118):

Nesse contexto, a gestão dos recursos hídricos se consolidou com enfoque na bacia hidrográfica como unidade de gestão e assumiu várias dimensões com conotações diversas que passaram a contar com o apoio gradual e consensual de cientistas, administradores públicos, industriais e associações técnicas científicas. É importante ressaltar ainda que, antes da criação do comitê, o gerenciamento da água era feito de forma isolada por municípios e Estado e as informações dispersas em órgãos técnicos, ligados ao assunto com dados não compatíveis, dificultando o planejamento sobre captação, abastecimento, distribuição, despejo e tratamento da água.

Nesta lógica, no processo de realização dos planos de recursos hídricos, a cargo dos comitês, as deliberações têm como uma das prerrogativas a participação da sociedade, com a mobilização de grupos interessados e voltados para demandas setoriais em relação ao uso da água, que pode ser direcionada para as atividades produtivas rurais, industriais e de serviços, e para o abastecimento público.

Neste sentido, conforme Mancini et al (2011), o gerenciamento dos recursos hídricos compreende um conjunto significativo de atividades que vai do planejamento e administração

⁸⁹ Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

⁹⁰ Essa organização não possui personalidade jurídica, portanto não têm CNPJ, bens, funcionários, utilizando estruturas físicas e equipe técnica de seus membros (órgãos estaduais, municipais, ONGs, etc.) para seu apoio, inclusive para estudos de temas e elaboração de propostas (Mancini et al, 2010, p. 118).

⁹¹ Secretaria do Meio Ambiente.

do aproveitamento múltiplo, controle e proteção das águas até a articulação dos interesses, geralmente conflitantes, da complexa rede de agentes composta por órgãos da administração pública, empresas privadas e organizações da sociedade civil. Isso se deve principalmente às múltiplas finalidades da água – abastecimento urbano, abastecimento industrial, controle ambiental, irrigação, geração de energia elétrica, navegação piscicultura, recreação, dentre outras. No quadro 09 será apresentado a composição dos comitês de bacias com seu ano de fundação e breve caracterização.

Quadro 9 - Comitês de bacias hidrográficas: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2013.

Instituição	Composição	Ano de fundação	Número de municípios	Caracterização
Comitês de Bacias Hidrográficas (06)	1) Sinos	1988	24	- Os Comitês enquanto integrantes do SERH se caracterizam como colegiados, não possuindo figura jurídica, e os recursos financeiros são oriundos do FRH e repassados pelo SEMA mediante convênios; - A principal proposta dos Comitês de gerenciamento de Bacias, estaria no estabelecimento de atores locais em relação ao uso e à preservação dos recursos hídricos.
	(2) Gravataí	1989	09	
	3) Taquari	1998	02	
	4) Caí	1998	12	
	5) Lago Guaíba	1998	05	
	6) Baixo Jacuí	2000	06	

Fonte: Elaboração própria a partir de informações IPEA, 2013.

Conforme quadro 09, pode-se verificar que a Bacia do Rio dos Sinos se concentra o maior número de municípios da RMPA, 24 no total, seguida da Bacia do Rio Caí, onde se encontram 12 municípios metropolitanos. (Ver quadro 01, apêndice 12) O território de Porto Alegre, o município sede da RMPA é atravessado por 02 bacias hidrográficas, dos Rios Guaíba e Gravataí.

Para Martins e Carrion (2013), quanto aos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, tem-se que a gestão de recursos hídricos, cuja unidade de gestão possível é os limites das bacias hidrográficas, é percebida como fundamental para o processo de desenvolvimento da RMPA. Conforme os mesmos autores o saneamento não é mais visto como uma questão meramente de infraestrutura, mas se tem a noção das suas implicações em relação ao meio ambiente.

Segundo Ipea (2013, p.183) os comitês de bacias hidrográficas tratam do saneamento, mas também:

da regulação do uso dos recursos hídricos, setores essenciais para a manutenção das atividades comerciais e da vida da população. Desse modo, os comitês têm servido de espaço para a discussão de grandes projetos, como as barragens, obras de infraestrutura ligadas aos consórcios, como o Pró-Sinos, na realização de projetos na área do saneamento e tratamento de esgoto e resíduos sólidos. Assim, por estar envolvido numa série de problemas que ultrapassam e envolvem diversos municípios da região metropolitana o comitê se caracteriza como um espaço de gestão metropolitana importante.

Neste sentido, no que diz respeito aos recursos hídricos, a modalidade de governança territorial, já bastante conhecida, é o Comitê de Bacias Hidrográficas, uma instância de discussão e deliberação, formadas por agentes e atividades representantes de diferentes setores da sociedade, permitindo um debate mais amplo sobre as alternativas de utilização dos recursos naturais regionais e proporcionando a adaptação da política às realidades físicas e humanas de cada região, garantindo que as propostas sejam resultados de negociações políticas, por meio do planejamento e administração do aproveitamento múltiplo, controle e proteção das águas, até a articulação dos interesses geralmente conflitantes na complexa rede de agentes.

A partir desse sistema, percebe-se que os problemas relacionados aos recursos hídricos têm fomentado a modificação das instituições, das práticas sociais e conseqüentemente têm influência sobre a organização do espaço geográfico representado pela bacia e pode ser ponto inicial importante e facilitador na tomada de planejamento local/regional, auxiliando o gerenciamento de forma sustentável, baseado na cooperação entre atores locais, por meio dos comitês.

Em outras palavras, os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas teriam uma importância estratégica na gestão metropolitana, na medida em que são arranjos que promovem uma articulação intermunicipal composta, além dos órgãos governamentais, em grande parte, por entidades da sociedade civil e dos representantes das comunidades, envolvendo problemas referentes ao saneamento ambiental, que ultrapassam os limites municipais (Martins e Carrion, 2013, p. 136).

No entanto, de acordo com IPEA (2013) em relação à articulação dos atores locais, independentemente do segmento da sociedade na RMPA, os participantes tendem a se manter restritos às suas instâncias de atuação. sem reconhecimento da gestão metropolitana, como é o caso dos integrantes dos comitês de bacias e Coredes.

4.1.2.2 Os Coredes e a Região Funcional – RF-1

Fundados a partir de 1991, os Coredes tiveram a função de intermediar os interesses locais na elaboração de políticas urbanas e regionais, dentro de um programa de descentralização administrativa, que buscava dar maior transparência às ações do poder público. Em outros termos, os COREDEs são a base territorial e de apoio institucional para a implantação de políticas estaduais voltadas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Sul. O quadro (10) apresenta a composição dos Coredes com seus respectivos municípios (ver apêndices 13 a 17).

De acordo com o quadro 10, pode-se verificar a composição, ano de fundação, número de municípios e uma breve caracterização dos Coredes.

Quadro 10 - Coredes: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2015.

Instituição	Composição	Ano de Fundação	Número de Municípios	Caracterização
COREDEs (05)	7) Centro Sul	1991	17	- Instituídos legalmente e voltados para o planejamento de diferentes regiões do estado; - A composição de cada COREDE está relacionada à mobilização dos atores locais – setor público privado e da sociedade civil de acordo com interesses regionais específicos em função das atividades e demandas da região de abrangência, incluindo a participação de participantes dos Comudes e dos comitês do gerenciamento das Bacias hidrográficas.
	8) Vale do Caí	1992	19	
	9) Paranhana- ES	1993	10	
	10) Vale dos Sinos	1994	14	
	11) MDJ	1996	10	

Fonte: Elaboração própria partir dados FEE, 2015.

Para Cargnin (2014, p.111):

Os Coredes foram constituídos no início da década de 90, a partir da aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e, se consolidaram de forma efetiva em 21 regiões, no ano de 1994 e, atualmente, o Estado conta com 28 Coredes.

De acordo com IPEA (2013), instituídos legalmente em 1994, os Coredes se caracterizam como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações, voltadas para o desenvolvimento regional. Os conselhos são constituídos como pessoas jurídicas de direito privado e estão organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.

Conforme Pró-RS V (2014, p. 10):

O Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE é um fórum de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

A estruturação e o funcionamento dos Coredes são regulados por lei. Respeitada suas regras, cada COREDE aprova seu próprio Estatuto ou Regimento Interno. Segundo Proposta Estratégica para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (2014), a participação nos COREDEs obedece duas condições. A primeira é na condição de membro nato onde participam os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Conselho; além de prefeitos municipais e presidentes de câmaras de vereadores; e os presidentes dos conselhos municipais de desenvolvimento – Comudes⁹². A segunda condição é a de representante onde aparecem: os representantes dos partidos políticos; representantes dos órgãos dos governos estadual e federal de caráter regional, existentes na região; representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; representantes das associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais: empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; movimentos sociais organizados em caráter permanente na região; outras entidades da sociedade organizada (Pró-RS V, 2014, p.10).

O modelo de atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal não tem sido a forma predominante de construção e implementação de políticas na escala nacional.

De acordo com Gargnin (2014, p. 66):

A dificuldade de estabelecer um diálogo entre os governos federal e estadual tem levado o Ministério da Integração (MI) a operar com os próprios agentes regionais, principalmente com universidades regionais, prefeituras e movimentos sociais. A mobilização regional para ações mais abrangentes e desenvolvimento de projetos é viabilizada pelos Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, que têm nos COREDEs sua base de organização e, por consequência, uma relevante participação das universidades comunitárias.

⁹² Os Coredes propõem apoiar os Comudes na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipais, em consonância com os Planos Estratégicos Regionais e articulados com os processos de definição dos Planos Plurianuais Municipais, e demais instrumentos e mecanismos de gestão (PRÓ-RS, 2014, p. 78).

A composição dos Coredes contempla as diversas estruturas de representação da sociedade regional, a começar pelos órgãos públicos formalmente constituídos, deputados (federais e estaduais) com domicílio na região, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, representações das instituições de ensino superior e de ciência e tecnologia, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações, cooperativas, movimentos sociais organizados e outras entidades da sociedade organizada.

Formalmente a estrutura dos Coredes se configura a partir das seguintes instâncias gerenciais: (1) uma Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos poderes públicos existentes na região, assegurados à paridade entre trabalhadores e empregadores; (2) um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância, no qual participam representantes das diversas estruturas de representação da sociedade regional (público-privadas); (3) uma Direção Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo que tem mandato de dois anos, cabendo-lhes dirigir a Assembleia Geral e o Conselho de Representantes; (4) as Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, com competência para assessoramento, estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais.

Dentro deste contexto, os Coredes podem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. O desenvolvimento equilibrado e harmônico do Estado a partir do enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões sustenta os seis objetivos principais dos Coredes. Conforme, IPEA (2013, p.125), seis (06) objetivos guiam atuação dos COREDES. São eles:

(1) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; (2) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; (3) a melhoria da qualidade de vida da população; (4) a distribuição equitativa da riqueza produzida; (5) o estímulo à permanência do homem em sua região; (6) a preservação e recuperação do meio ambiente.

Da mesma forma, as competências dos Coredes foram estabelecidas na sua lei de criação, com as seguintes atribuições formais:

(1) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; (2) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento

regional; (3) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; (4) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o (Art. 149, parágrafo 8º), da Constituição do Estado; (5) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região; (6) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (Dallabrida, 2011, p. 05).

Para Dallabrida (2011) quanto à situação dos Coredes, as avaliações apontam: a necessidade de fortalecimento da articulação dos Coredes com as agências e/ou consórcios regionais e municipais de desenvolvimento existentes ou que venham a ser criados; a reduzida parcela dos recursos orçamentários estaduais colocados à disposição para definição nas regiões; predomínio de uma visão estadocêntrica e não sociocêntrica, dada a ainda pequena participação da sociedade civil⁹³, apesar desta estar prevista; predominam na definição de prioridades, interesses políticos dos municípios, além dos corporativos, primando sobre argumentos técnico-científicos, dificultando a definição de estratégias regionais integradas; necessidade de qualificação das lideranças envolvidas nos Coredes; em algumas regiões, os Coredes concentram sua atuação nas atividades relacionadas à Consulta Popular; há dificuldades operacionais, pelo fato de que as atividades são gerenciadas na região a partir do envolvimento voluntário de lideranças e funcionários de instituições regionais.

Dentro deste contexto, Mancini et al (2011) apontam que embora a atuação dos Coredes ainda enfrente vários tipos de dificuldades, os mesmos conseguiram ocupar uma posição no quadro institucional do Estado, podendo ser considerados uma das mais bem sucedidas experiências desse gênero no país. No entanto, os mesmos autores esclarecem também que apesar desse relativo sucesso, a nova escala territorial representada pelas suas áreas de atuação foi incorporada somente de forma muito superficial à prática da administração pública estadual.

Para os mesmos autores (2011), embora tenham ocorrido alguns progressos, os diferentes governos do período não foram capazes de aproveitar adequadamente a potencialidade dessa infraestrutura organizacional, avançando no sentido de criar um modelo abrangente de gestão do território, arejado pela interação entre a administração pública e a sociedade civil. E, de acordo com os mesmos autores ainda são recorrentes, a cada transição de

⁹³ A população de modo geral não se encontra propriamente envolvida diretamente nos aspectos da gestão pública, em especial na gestão metropolitana. Em outras palavras, segundo estudo do Ipea realizado em 2013 verificou-se que a população apresentou uma tendência da não utilização dos canais institucionalizados para o debate e negociação de suas demandas, mas, a busca da negociação direta com representantes do poder legislativo e executivo, os órgãos municipais e estaduais, de acordo com as possibilidades apresentadas no cenário (Relatório do Ipea, 2013, p.191).

governo, as preocupações quanto à possibilidade de que ocorram retrocessos, ao invés de avanços, nessa trajetória.

Dentro deste contexto, os mesmos autores ainda apontam que um dos objetivos originais da implantação dos Conselhos Regionais era promover a descentralização das decisões de planejamento do governo. No entanto, os mesmos esclarecem para que isso pudesse ter ocorrido, teria sido necessário um esforço mais amplo no sentido de capacitar a administração estadual para planejar e atuar de forma mais efetiva e articulada em termos regionais, o que exigiria mudanças bastante profundas na organização e na cultura administrativa do Governo do Estado e, ainda depois de mais de uma década do surgimento dos Conselhos Regionais gaúchos, os sucessivos governos do Estado ainda não conseguiram compatibilizar as várias regionalizações administrativas adotadas pelos órgãos estaduais com as regiões dos Coredes.

De acordo com os estudos realizados pelo IPEA (2013), não ocorreu na RMPA, uma iniciativa de organizar um Corede com todos os municípios metropolitanos. Os municípios, que atualmente pertencem à região metropolitana, organizaram-se em Coredes fora do arranjo metropolitano.

Em conformidade com o IPEA (2013, p.183):

A RMPA encontra-se distribuída em cinco Coredes, o que dificulta uma articulação entre os municípios metropolitanos, pois na formação dos Coredes não foi considerado o recorte metropolitano, mas, a aproximação dos municípios ocorreu por afinidades culturais, econômicas e limites geográficos. Somado a isso, cada Corede apresenta uma composição própria, agregando diferentes atores locais, na maioria das vezes, os mais organizados e mobilizados localmente.

Dentro deste contexto, é necessário considerar ainda que além do planejamento metropolitano esbarrar nas disparidades encontradas no território da RMPA, pode-se observar também a existência de outros recortes⁹⁴ de planejamento regional sobreposto sobre a área metropolitana. Na verdade, o que ocorre é que de acordo com a SEPLAG (2015), a regionalização dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento são as escalas utilizadas atualmente como referência para a elaboração do Plano Plurianual e de Orçamento do Estado.

Para a SEPLAG (2015), a Região Funcional - 1 concentra as principais funções de serviços especializados e da indústria de transformação. Apresenta também os maiores volumes de circulação de mercadorias e de passageiros, contando com a mais densa rede de transportes. Mantém fortes correlações em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações,

⁹⁴ A existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também das disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo - o que aparentemente não é valorizado Senra (2007) citado por Bonnal et al (2007, p. 19).

universidades, centros de pesquisas e serviços de saúde. Seus municípios apresentam tendências de continuidade urbana, também conhecida como conurbação. Além disso, a RF1 concentra grande capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico, com a presença de inúmeras universidades e centros de pesquisa e unidades industriais intensivas em tecnologia. É importante afirmar que a Região possui os únicos três parques tecnológicos implantados no Estado⁹⁵.

Conforme a Secretaria de Planejamento Regional (2015, p.14):

A RF1 exerce, assim, forte polarização socioeconômica, demográfica e cultural sobre as demais regiões do Estado e apresenta muitas desigualdades internas, com concentração de habitações subnormais e grande aporte de migrantes com baixa escolaridade. A RMPA, especialmente, tem crescido de modo acentuado e desordenado, requerendo cuidados específicos com os efeitos de degradação que atingem as áreas ambientalmente sensíveis e com os resíduos resultantes da ocupação.

Segundo a mesma Secretaria um aspecto que também merece destaque são os gargalos de infraestrutura, entre os quais se sobressaem os problemas de acessibilidade interna e de articulação da Região com as regiões da Serra e do Sul do Estado, cujos casos mais emblemáticos são a saturação da BR-116 e os problemas causados pelas limitações da Ponte do Guaíba, que liga a capital ao Sul do Estado, na intersecção das rodovias BR-116 e BR-290.

Segundo FEE (2016), e SEPLAG (2015) a Região Funcional de Planejamento 1 RF-1, possui uma extensão territorial de 21.070,40 Km². Destaque para o COREDE Centro Sul com 10.380,26 Km². Já o COREDE Vale dos Sinos possui uma extensão territorial com 1.398,53 Km². O total de municípios que compõem estes 05 COREDES inseridos na RF-1 totalizam 70 municípios, sendo o Vale do Cai com 19, Centro Sul 17, Vale dos Sinos 14, Metropolitana do Delta do Jacuí e Paranhana Encosta da Serra com 10 cada (ver figura 10 e quadros nos apêndices 13 a 17).

⁹⁵ TECNOSINOS, em São Leopoldo; VALETEC, em Campo Bom; e TECNOPUC, em Porto Alegre.

Figura 10 - Mapa dos municípios da Região Funcional RF-1 - 2017



Elaboração própria a partir do *Software* ArcGIS.

De acordo com a figura 10 é importante salientar que dos 19 municípios que compõem o Corede do Vale do Caí, e dos 17 que fazem parte da composição do Corede Centro Sul apenas 03 cada pertencem a RMPA, e dos 10 municípios que compõem o Corede Paranhana-Encosta da Serra apenas 04 fazem parte desta mesma Região (ver figuras 10 e 11 e quadros 02 a 06 nos apêndices 13 a 17). Em outros termos, dos 70 municípios que compõe a RF-1 somente 34 são pertencentes à RMPA, ou seja, 51,5% dos municípios pertencem a RF1.

Conforme aponta IPEA (2013, p.189) pode-se dizer que:

O planejamento metropolitano esbarra nas disparidades encontradas no território da RMPA, assim como na existência de outros recortes de planejamento regional sobrepostos sobre a área metropolitana, como os Coredes.

Figura 11 - Mapa dos municípios da RF-1 e Região Metropolitana - 2017



Elaboração própria a partir da utilização do *Software ArcGIS*

Dentro desta perspectiva, pode-se dizer que a RF-1 se distingue por agrupar municípios com características metropolitanas, com funções que extrapolam os limites geográficos do Estado (ver figura 12 e apêndices de 13 a 17), ou seja, estes municípios que compõem a RF-1⁹⁶ estão sobrepostos à área metropolitana. Em outras palavras, o recorte geográfico da RF-1 engloba um maior número de municípios e a consequência é uma área sobreposta à RMPA.

⁹⁶ São 70 municípios que compõem a RF-1 sendo que somente 34 fazem parte da RMPA.

Figura 12 - Mapa de superposição entre os municípios da RF-1 e os da RMPA - 2017



Elaboração própria a partir da utilização do *Software* ArcGIS

Neste sentido, trata-se, portanto, da superposição de variadas formas de governança territorial, sendo comuns os casos de discrepâncias entre o referencial de governança estabelecido e a dinâmica econômica e social que qualifica a organização territorial regional atual da RMPA. Em outras palavras, essas novas estruturas de governança, isto é da RF-1 se desdobram territorialmente em diferentes configurações regionais (ver figura 12), sendo possível constatar que os novos recortes de governança, raras vezes, estão dentro dos limites impostos pelas divisões oficiais político-administrativa, havendo superposição de governanças e sendo comuns os casos de discrepância entre o referencial de governança estabelecido e as dinâmicas territoriais socioambientais e produtivas que qualifica a organização territorial regional.

Conforme estudos realizados pelo IPEA (2013⁹⁷), com o desenvolvimento do Estado, Rumos 2015, toda a região metropolitana ficou incluída na Região Funcional N° 1, que agrega um total de setenta municípios. Dessa forma, foi dificultada ainda mais a elaboração de um

⁹⁷ Resultado de entrevista semiestruturada (Relatório do IPEA 2013, p. 184).

planejamento específico da região metropolitana, visto que as realidades dos municípios nesse espaço são muito diferentes.

4.1.2.3 Associações de municípios

Conforme aponta Martins (2013), as Associações⁹⁸ de municípios da RMPA, surgiram na perspectiva da retomada das funções do antigo CMM e do poder de decisão dos prefeitos. No quadro 11 são apresentadas as associações que pertencem a RMPA com seu respectivo ano de fundação, número de municípios e breve caracterização.

Quadro 11 - Associação de municípios da RMPA - Composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2015.

Instituição	Composição	Ano de fundação	Número de municípios	Caracterização
Associações Municipais (06)	12) AMVRS	1968	10	- Caracterizam-se como organização de direito privado que visam à busca de soluções para problemas comuns aos municípios; - A filiação dos municípios às associações tem caráter voluntário e pode variar de acordo com a legislatura municipal; - A FAMURS, criada em 1976 representa formalmente as associações municipais do estado.
	13)COSTADOCE	1979	01	
	14)GRANPAL	1985	15	
	15) ASMURC	1989	04	
	16) AMVARC	1994	05	
	17) AMPARA	2010	04	

Elaboração própria a partir Relatório da Famurs, 2015.

Em ordem cronológica observa-se que a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos e a Granpal são as mais antigas, logo a seguir aparece no final da década de 80 a Associação dos Municípios da Região Carbonífera e nas décadas seguintes aparecem a Associação dos municípios do Vale do Rio Caí e Associação do Vale do Rio Paranhana (ver quadro 07 no apêndice 18).

De acordo com Koch (2012) a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS) e a Associação de Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal⁹⁹) além de serem as

⁹⁸ As associações de municípios se caracterizam como pessoas jurídicas de direito privado, de natureza civil, não sendo passíveis de institucionalização.

⁹⁹ A associação dos Municípios da RM de Porto Alegre, Granpal, tem um estruturadiretiva composta por uma Diretoria Executiva e um Conselho Fiscal, eleitos na Assémbleia Geral Ordinária dos Prefeitos da Granpal, pelo

mais antigas, são as mais atuantes politicamente na questão metropolitana da RMPA, pois a elas estão ligados os maiores municípios. Segundo a mesma autora, essas associações representam juntas 66% dos municípios metropolitanos. As outras três Associações de Municípios tem em sua maioria municípios não metropolitanos.

Para a mesma autora, as Associações¹⁰⁰ de municípios da RMPA, surgiram na perspectiva da retomada das funções do antigo CMM e do poder de decisão dos prefeitos.

De acordo com Koch (2012, p.51):

“A criação das Associações de Municípios no âmbito da RMPA foi à alternativa política que os municípios encontraram para se contrapor a estrutura dirigida e centralizada pelo Estado”.

Dentro desta perspectiva por iniciativa de um grupo de municipalistas que sentia necessidade de congregar as 17 associações regionais de municípios então existentes em uma entidade de âmbito estadual dedicada a discutir os assuntos de interesse comum e representar seus filiados frente aos Governos Estadual e Federal surge em maio de 1976, em Porto Alegre a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Em 1988, a Famurs foi reconhecida como entidade de utilidade pública (Lei n. 6.206/88) e, em março de 1994, como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul (Lei n. 10.114). Atualmente, a entidade agrupa 27 associações regionais, que congregam os 497 municípios gaúchos.

Para Famurs (2016):

“A Famurs¹⁰¹ é a casa dos Municípios. Composta por 27 Associações Regionais, a entidade representa todas as 497 cidades gaúchas – reunindo prefeitos, vice- prefeitos, secretários, técnicos e órgãos da gestão pública municipal”.

Segundo Famurs (2016), a discussão dos assuntos que dizem respeito aos municípios ocorre nas Assembleias Gerais, momento em que todas as associações se reúnem, apresentam demandas e alinham decisões. Em casos onde a pauta apresenta temas polêmicos ou de grande relevância são convocados para o encontro todos os prefeitos do Estado. A estrutura

período de um ano. A estrutura administrativa funcional é formada pelos Conselhos dos Prefeitos, Grupo Executivo e Câmaras Temáticas. Os três eixos temáticos que acompanham esta estrutura são Cidadania, Desenvolvimento e Infraestrutura.

¹⁰⁰ As associações de municípios se caracterizam como pessoas jurídicas de direito privado, de natureza civil, não sendo passíveis de institucionalização.

¹⁰¹ A Famurs, criada em 1976, e que agregada as associações municipais do estado, foi declarada legalmente como “de utilidade pública” em 1988, pela Lei Municipal da prefeitura de Porto Alegre, nº 6.206, em conformidade com a Lei Municipal nº 2.926 de 1966, que permitia esse tipo de declaração para sociedades civis, às associações e as fundações constituídas no território do município, que exclusivamente servissem à coletividade. Em 1994, a federação teve sua atividade decretada como de utilidade pública no âmbito estadual, pela Lei Est. nº 10.114 foi reconhecida como “Entidade Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul”. (Relatório de Pesquisa 2013 – (IPEA, 2013, p.49).

institucional da Famurs é composta por: (01) Presidente; 1º. Vice-Presidente, 2º. Vice-Presidente e; 3º. Vice-Presidente; 1º. Secretário e, 2º. Secretário; 1º. e 2º. Tesoureiro

Dentro deste panorama, pode-se verificar que entre as associações de municípios existe uma tendência em buscar soluções para problemas comuns por meio de consórcios que seriam principalmente adequados para a gestão nos espaços metropolitanos e aglomerados urbanos públicos, ou seja, são iniciativas metropolitanas de articulação institucional.

Em conformidade com o Relatório do IPEA (2013, p. 190):

No que tange às relações federativas percebe-se que há muitos pontos de tensão entre o estado e os municípios em relação à distribuição dos poderes. Por um lado, os municípios tendem a querer manter a relativa autonomia, sobretudo do ponto de vista político, alcançada a partir das mudanças constitucionais de 1988, e na medida do possível até aumentá-la sob o aspecto da distribuição dos recursos. Sob esse aspecto pode ser observado o desenvolvimento de muitas políticas setoriais¹⁰² através de programas, desenvolvidas em nível municipal, que são financiadas com recursos oriundos da União, estabelecendo uma ligação direta entre os municípios e o governo federal, em que a presença do estado fica praticamente inexistente. Por outro lado, há a tendência do estado de não querer abrir mão da centralização de algumas prerrogativas.

Apesar destas contradições IPEA (2013), o estado e municípios no nível metropolitano vêm buscando construir consensos que englobem as prerrogativas de ambas as esferas e incluam também a sociedade civil.

4.1.2.4 Consórcios Públicos

Conforme o quadro 12, pode-se verificar na RMPA a existência de 02 consórcios públicos. O Consórcio Pró-Sinos foi fundado em 2007 e, atualmente conta com 20 municípios na sua composição. O Consórcio Granpal surgiu em 2010 e, hoje conta com a participação de 13 municípios.

¹⁰² Como diz Senra (2007, p. 46) citado Bonnal et al, (2007, p. 18, em geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federado.

Quadro 12 - Consórcios públicos da RMPA: composição, ano de fundação, número de municípios e caracterização - 2017.

Instituição	Composição	Ano de fundação	Número de municípios	Caracterização
Consórcios (02)	18) Pró-Sinos	2007	25	<p>- O Consórcio Pró-Sinos está voltado para atuação nas áreas de abastecimento público, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, e está constituído por diversas instituições, incluindo organizações da sociedade civil e do setor público;</p> <p>- O Consórcio da Granpal tem como objetivo, por meio do desenvolvimento da capacidade administrativa técnica e financeira dos municípios buscar soluções conjuntas para problemas comuns nos municípios.</p>
	19) Granpal	2010	14	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis pelo Consórcio Pró-Sinos e Granpal 2017

De acordo com o quadro 12 é importante salientar que dentre os 25 municípios que compõem o consórcio Pró-Sinos apenas 20 fazem parte da RMPA e dos 14 municípios que compõem o Consórcio Granpal todos são pertencentes à RMPA (ver apêndices 19 e 20).

4.1.2.4.1 Consórcio Pró-Sinos¹⁰³

O Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos¹⁰⁴, é um órgão executivo das ações, projetos e programas voltados ao saneamento básico da Bacia do Rio dos Sinos, funcionando como uma autarquia (órgão da administração indireta) de cada um de seus entes consorciados (municípios). Os prefeitos municipais são as autoridades que decidem e conduzem as ações do Consórcio, voltadas a beneficiar diretamente as cidades e a região da Bacia.

¹⁰³ Iniciativas de constituição: 19/04/2007: 12 dentre os 32 municípios localizados na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos subscrevem o Protocolo de Intenções para constituição do primeiro Consórcio Público de Saneamento nos termos da Lei 11.107/2005, posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 6.017/2007. Até então os consórcios de saneamento do Brasil eram associações civis de direito privado. 16/08/2007: Assembléia Geral de fundação do Pró-Sinos. O então Prefeito de São Leopoldo - município sede -, Ary José Vanazzi foi eleito como primeiro presidente do Consórcio Pró-Sinos.

¹⁰⁴ O Consórcio Pró-Sinos integrante da administração indireta obedece aos princípios da administração pública dispostas no art. 37 da Constituição Federal do Brasil. Seu quadro é composto por servidores do quadro de carreira dos entes consorciados e por pessoal contratado Informativo Pró-Sinos, 2012, p. 03

A estrutura de funcionamento do Consórcio Pró-Sinos é composta por 02 órgãos Diretoria Executiva constituída e Conselho Fiscal. Na constituição da Diretoria aparecem (01) presidente, (01) vice-presidente, (01) diretor geral e (01) tesoureiro. No Conselho Fiscal do Pró-Sinos fazem parte de sua composição: (03) prefeitos, e como membros suplentes aparecem mais (02) Prefeitos.

Entre suas finalidades estão defender, ampliar e promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. O Pró-Sinos, desde sua criação, também realiza estudos de natureza técnica e social acerca nas áreas de meio ambiente e saneamento, desenvolvendo um programa permanente de educação ambiental.

Entre as realizações do Pró-Sinos¹⁰⁵ entre 2008 e 2012, estão: Plano Regional de Saneamento da Bacia do Rio dos Sinos¹⁰⁶ – Plano Sinos, Plano Regional de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PRGIRS Pró-Sinos, Programa de Educação Ambiental – Coletivos Educadores.

4.1.2.4.2 Consórcio Granpal

No ano de 2009, todos os Prefeitos da Associação dos Municípios da RMPA (Granpal) assinaram um termo de cooperação com um objetivo de criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Esta iniciativa tornou-se o embrião do processo de constituição do Consórcio Metropolitano que em julho de 2010 teve seu Protocolo de Intenções¹⁰⁷ firmado pelo total de Prefeitos dos 11 municípios da Granpal. A partir de então, desenvolveu-se um trabalho da elaboração do estatuto do Consórcio¹⁰⁸ por técnicos e servidores municipais. Com a eleição do Conselho de Prefeitos, do

¹⁰⁵ Todos estes Planos receberam suporte financeiro do FNMA – MMA (Fonte: Informativo (Pró-Sinos, 2012 p. 03).

¹⁰⁶ Este Plano possibilita a elaboração dos Planos Municipais de cada um dos entes consorciados e o cenários para o atendimento da Política Nacional de saneamento Básico, com aporte do PAC 2 – Governo Federal (Fonte: Informativo Pró-Sinos, 2012 p. 03).

¹⁰⁷ 15/07/2010 - Assinatura do Protocolo de Intenções para Constituição do Consórcio Metropolitano pelos 11 municípios que integram a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007.

¹⁰⁸ 16/12/2010 - Assembléia Geral de aprovação do Estatuto do Consórcio Metropolitano.

Conselho Fiscal e, nomeação da Diretoria¹⁰⁹ Executiva tornou-se realidade em meados de 2011¹¹⁰.

A estrutura de funcionamento do Consórcio Granpal é composta por: Assembleia Geral; Conselho de Prefeitos; Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. A Assembleia Geral ocorre duas vezes por ano, nos meses de março e agosto de cada ano.

O Consórcio Granpal foi criado para buscar respostas conjuntas para as cidades em áreas como saúde, educação, segurança, mobilidade e inclusão digital. Desde 2011, as cidades que integram a associação podem, através de compras¹¹¹ compartilhadas, adquirir medicamentos, uniformes e materiais escolares, material odontológico e de procedimento hospitalar (Revista da Granpal, p. 41).

Para o planejamento das ações no Consórcio Granpal existem as câmaras temáticas, que são compostas pelos municípios integrantes, nelas os municípios trazem as propostas que serão discutidas, sendo então determinadas as demandas para as quais o consórcio deve buscar soluções (Relatório do IPEA, 2013, p. 185).

Segundo IPEA (2013, p. 190):

Os consórcios públicos são percebidos do ponto de vista dos atores políticos da esfera municipal como uma possibilidade de manter maior autonomia municipal em uma gestão integrada. Os consórcios, juntamente com uma perspectiva de planejamento estratégico metropolitano também são vistos como a possibilidade para solucionar problemas prementes no curto prazo.

Dentro desta dinâmica entende-se que os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento possam vir a ser institucionalidades voltadas ao planejamento tático¹¹² e operacional¹¹³ das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas, por exemplo, em estruturas de governança territorial (Dallabrida, 2010, p. 179).

¹⁰⁹ 19/05/2011 - Assembléia Geral de eleição do Conselho de Prefeitos e Conselho Fiscal. O Prefeito Jairo Jorge é eleito como primeiro presidente do Consórcio Metropolitano.

¹¹⁰ 13/10/2011 – Ato de lançamento do Consórcio Metropolitano.

¹¹¹ Segundo dados da Granpal, a primeira compra, realizada em 2012, a economia comprovada pelos municípios chegou, na aquisição de medicamentos, a 440 itens, possibilitando uma redução de 40% na compra de remédios.

¹¹² O planejamento tático é o responsável por criar metas e condições para que as ações estabelecidas no planejamento estratégico sejam atingidas. Outra característica que diferencia o planejamento tático é o tempo que as ações são aplicadas, geralmente no período de 1 a 3 anos mensurando ações para um futuro mais próximo do que o visado no planejamento estratégico, ou seja, médio prazo

¹¹³ O planejamento operacional é de onde saem as ações e metas traçadas pelo nível tático para atingir os objetivos das decisões estratégicas. Neste planejamento os envolvidos são aqueles que executam as ações que são aplicadas em curto prazo, geralmente no período de 3 a 6 meses.

Conforme Dallabrida (2010, p.179):

Na experiência do RS, o que se defende como tese é que os consórcios de desenvolvimento precisam estar perfeitamente integrados na dinâmica dos Coredes e Comudes, estes, um espaço institucional que possibilita a participação social, corporativa e institucional no processo de discussão, proposição, controle e fiscalização de políticas públicas de desenvolvimento municipal e regional. A partir deste entendimento, o Consórcio Intermunicipal (ou Regional) de Desenvolvimento precisaria se constituir em ferramenta de operacionalização de tais políticas públicas, submetido ao controle social via representações sociais e corporativas dos Coredes, além do controle institucional de cada ente federativo consorciado via participação dos representantes das esferas administrativas.

Para Martins e Carrion (2013), ao analisar os consórcios Públicos intermunicipais, concluem que os mesmos são incipientes na RMPA e não constituem propriamente solução para uma gestão metropolitana integrada, pois são voltados para as demandas específicas e, quanto à perspectiva de planejamento estratégico¹¹⁴ metropolitano se apresentam como possíveis soluções para problemas prementes no curto e médio prazo.

Neste sentido, de acordo com Dallabrida (2010), um estudo realizado no Rio Grande do Sul constatou que a cooperação intermunicipal, destinada a atender a demanda do desenvolvimento local e regional, ainda é incipiente, bem como são insignificantes as relações de integração entre as diferentes institucionalidades voltados à gestão do desenvolvimento. O autor esclarece que pelo que se constatou na pesquisa, é possível afirmar que nenhum consórcio, constituído no RS, tem as condições suficientes para executar o planejamento tático e operacional das ações propostas pelos Coredes e Comudes. Em outros termos, o autor salienta que sem que isso ocorra, entende-se que as potencialidades de tais institucionalidades estejam sendo insuficientemente utilizadas.

Neste sentido, Dallabrida (2010 179):

vários fatores devem ser conjugados. Há a necessidade de a sociedade regional se apropriar de uma nova concepção de desenvolvimento, e isso deve acontecer em um ambiente democrático e participativo. Ao mesmo tempo, parece recomendável que os gestores públicos venham despir-se de parte do poder político e financeiro que detêm em função do exercício da gestão pública, compartilhando-o em uma gestão consorciada, desenvolvendo uma nova cultura democrática.

Segundo o mesmo autor o debate sobre descentralização na gestão pública, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, seja na sua dimensão de fórum de concertação

¹¹⁴ O planejamento estratégico é o começo de tudo, é a visão do futuro da organização, que se estrutura nos fatores ambientais externos, e nos fatores internos, onde definimos os valores, visões e missão da organização. As ações são criadas pensando em longo prazo, normalmente feitas para o período de 5 a 10 anos, que buscam uma visão ampla da organização sem ações muito detalhadas, pois seria difícil acertar tantos detalhes para um período tão longo.

público-privada (Coredes, Comudes e outras experiências existentes), ou como institucionalidades voltadas para o planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional (consórcios), precisam avançar. Seu avanço representa o avanço da democracia, seja na sua dimensão representativa, mas também, senão principalmente, na dimensão participativa, ou deliberativa como muitos pretendem chamá-la.

Para Dallabrida (2010, p.180) é interessante que se esclareça que:

Democracia e participação na gestão das coisas públicas, sim; no entanto, a regulação desse processo é fundamental. Várias evidências têm demonstrado que a falta de regulação pode levar a decisões, exageradamente, fundamentadas em interesses individuais ou corporativos.

E, portanto a proposição dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento como institucionalidades voltadas ao planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial, recoloca o papel do Estado no processo de desenvolvimento, ou seja, o Estado passaria a ser tutor do processo, responsável maior pela gestão, principalmente financeiramente (Dallabrida, 2010, p.180).

Conforme IPEA (2013, p. 189):

Os consórcios e o planejamento estratégico são vistos, de forma geral, como solução para demandas de mais urgência, porém a necessidade da construção de um plano e um planejamento que promovam a integração e a coordenação da gestão do espaço mostra-se fundamental para a maior parte dos atores. Contudo, o planejamento metropolitano esbarra nas disparidades encontradas entre os municípios da RMPA Porto Alegre, como também na existência de outros recortes de planejamento regional sobrepostos sobre a área metropolitana.

De acordo com IPEA (2013), os consórcios intermunicipais têm se caracterizado por possuírem finalidades muito específicas, mesmo havendo algum estímulo, em nível federal, para a formação de consórcios mais amplos. A lógica seria que estas formas associativas tenham uma convivência mais harmônica possível com o conjunto das demais articulações de gestão. Contudo, no caso do Vale dos Sinos, por exemplo, em que há o Consórcio Pró-Sinos e o Comitê Sinos, existem demandas de maior ou menor interesse de cada um deles, e algumas ações acabam se sobrepondo e gerando conflitos.

As limitações para governança metropolitana podem ser listadas de modo geral: o fato do arranjo de gestão formal ainda ser recente e estar em fase de estruturação, que em certa medida depende da busca de consensos entre os atores políticos, econômicos e sociais envolvidos, e passa pela ausência de instrumentos de planejamento metropolitano, que vem

sendo realizado de forma difusa pelos planos diretores dos municípios ainda não harmonizados entre si e pelos planos estaduais; e o fato da gestão metropolitana ainda não estar inserida na legislação orçamentária¹¹⁵ (Relatório do IPEA, 2013, p.191).

Dadas todas estas prerrogativas de articulação entre os atores e agentes na dinâmica metropolitana pode-se observar ainda segundo IPEA (2013), que embora já tivesse um sistema de gestão consolidado, com um novo arranjo de gestão construído tendo em vista desenvolver uma gestão metropolitana compartilhada, predita no ‘Estatuto da Metrópole’, concebido em 2015, as articulações para governança ainda se apresentavam fragmentadas. Em outros termos, de acordo com Martins e Carrion (2016), a falta de uma governabilidade plena sobre a área metropolitana provoca impasses entre os entes federados e demais articulações, que tendem a se manter centradas nos aspectos que possuem autonomia para decidir. De acordo com os mesmos autores pode-se dizer que a RMPA ainda se encontra aquém de uma governança ideal, dados os enfrentamentos quanto à governabilidade e quanto à necessidade de reorganização das estruturas de planejamento e gestão para ações efetivas.

Dentre as ações efetivas há necessidade premente em se focar também no espaço rural metropolitano, pois esta região é caracterizada pela existência de espaços múltiplos e inter-relacionados dos quais há interface entre o rural e deve ter um lugar apropriado para o planejamento territorial dado recrudescimento do planejamento territorial, a qual tem propiciado a desvalorização do rural e o excessivo crescimento do urbano.

Para Wanderley (2000), o rural pode passar a ser visto como valor indispensável ao futuro da sociedade, dispondo-se a consagrar recursos necessários, ao mesmo tempo em que as pessoas que vivem no rural passam a assumir novas funções sociais, precisamente como mediadores entre a sociedade global e os espaços rurais.

Conforme Souza; Brandenburg (2010), o espaço rural, com suas novas e modernas formas, permanece como um recorte propício à análise das diferenças espaciais e sociais das sociedades modernas, apontando não para o fim do mundo rural, mas para a emergência de uma nova ruralidade. Podemos destacar que o espaço rural atualmente adquire novas funções, não só como espaço de produção, mas como de espaço de lazer, de contato com a natureza, de opção de moradia e espaço de preservação ambiental.

¹¹⁵ conjunto de recursos para a região metropolitana está no espaço federativo. O estado contribui, mas em menor medida. O grande volume de recursos vem do apoio do governo federal, em função do modelo federativo vigente (Ipea, 2013, p.185).

Deste modo, não há dúvidas de que tais funções e representações sobre o espaço rural se pode traduzir na abertura de novas janelas de observação que poderão levar à identificação de potencialidades e oportunidades e à concretização de ideias e projetos de desenvolvimento.

Dentro desta visão, no próximo capítulo pretende-se verificar através de um estudo sobre a RMPA – se a relação urbano/rural no contexto das aglomerações se relaciona ou pode se relacionar com a questão do desenvolvimento territorial, e, ainda com base nos impactos – positivos e negativos - da aglomeração de pessoas e atividades produtivas na qualidade de vida e no bem estar, pretende-se aferir como se enquadram o uso e a ocupação dos espaços rurais nesta região e, qual o seu papel nos processos de desenvolvimento regional/territorial.

5. OS ESPAÇOS RURAIS NA RMPA E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

5.1 Aspectos metodológicos

A abordagem de pesquisa utilizada nesta tese foi qualitativa. De acordo com Deslauriers et al (2008), este método busca explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens. Na pesquisa qualitativa, o cientista é ao mesmo tempo o sujeito e o objeto de suas pesquisas. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível. O conhecimento do pesquisador é parcial e limitado. O objetivo da amostra é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja ele pequeno ou grande o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações.

Conforme os objetivos da tese, a metodologia adotada privilegiou procedimentos que permitissem uma análise qualitativa. Conforme Minayo (2001), a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para o mesmo autor, a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Segundo Godoy (1995, p.21):

Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

Os procedimentos utilizados foram do tipo pesquisa de campo que se caracteriza pelas investigações, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental. Nessa perspectiva, os documentos e os dados desta investigação foram de variadas fontes: leis, livros, documentos técnicos, artigos, áudios de gravações (Lakatos & Marconni, 2003, p. 190).

A entrevista aplicada foi do tipo semiestruturada. Para Minayo (1996) esta modalidade de entrevista permite aproximar os fatos ocorridos na realidade da teoria existente sobre o assunto analisado, a partir da combinação entre ambos. Para Manzini (2004), a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais. Dessa forma, o mesmo autor salienta que é possível um planejamento da coleta de informações por meio da elaboração de um roteiro com perguntas que atinjam os

objetivos pretendidos, ou seja, o roteiro serviria, então, além de coletar as informações básicas, como um meio para o pesquisador se organizar para o processo de interação com o informante.

Considerando os atores e agentes da dinâmica metropolitana, que participam do “Arranjo Formal ou Institucionalizado” e/ou em “Outras Formas de Articulação Relevantes no Âmbito Metropolitano”, buscou-se verificar através das entrevistas qual a visão de desenvolvimento territorial na Região Metropolitana, sobretudo em relação aos espaços rurais, os quais são relegados a uma condição relativa de “invisibilidade”.

A entrevista semiestruturada, nesta pesquisa foi realizada com atores chaves de algumas instituições que fazem parte da RMPA, ou seja, algumas das instituições que representam os arranjos formais e outras formas de institucionalização relevantes da RMPA. Estas últimas institucionalidades, apesar de não constituírem propriamente instâncias de gestão metropolitana, atuam sobre o recorte metropolitano, e de diferentes maneiras articulam e mobilizam atores políticos, econômicos, sociais e a população da região. Em alguns casos, essas até mesmo se articulam aos sistemas de gestão estaduais. Entre essas se destacam: as Associações de Municípios filiadas a Federação das Associações de Municípios - FAMURS, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e os Consórcios Públicos.

Para a realização das entrevistas no âmbito dos arranjos formais elegeu-se algumas instituições integrantes do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre - CDM. Na esfera estadual contou-se com a participação da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão - SEPLAG¹¹⁶ e a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável – SEMA (ver quadro 05 no anexo 09).

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAG) desenvolve várias atividades relacionadas ao planejamento territorial¹¹⁷. Essas atividades visam conhecer e analisar a realidade socioeconômica do Estado e propor políticas públicas que considerem a diversidade territorial. Neste sentido, a responsabilidade de "coordenar o planejamento

¹¹⁶ A SEPLAG integra a estrutura do Gabinete do Governador e tem a finalidade de exercer as funções de planejamento, gestão, coordenação e avaliação das políticas. De acordo com a Lei nº 13.601/2011, as principais competências da SEPLAG se referem à coordenação, elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹¹⁷ Nesse espectro estão instrumentos de análise como o Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, os Perfis por Regiões Funcionais de Planejamento e o apoio a elaboração de Planos e políticas na área do planejamento territorial. Também podem ser destacados os Cadernos Regionalização do Plano Plurianual e do Orçamento do Estado e, também, os Relatórios Regionalizados das Realizações de Governo. E, ainda, o processo de elaboração da regionalização dos programas, ações e metas levou em consideração elementos técnicos, observando documentos com dados e informações acerca do situação de cada uma das regiões, e demandas da população, representada através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - os COREDEs. Fonte: <http://planejamento.rs.gov.br/desenvolvimento-regional>

territorial e estabelecer políticas de regional, identificando as vocações dos municípios e das regiões do Estado, bem como o desenvolvimento das regiões metropolitanas, municípios e aglomerações urbanas.", explicitada pelo disposto na Lei 14.733 de 15 de setembro de 2015, confere ao planejamento territorial grande relevância, tanto para a elaboração das políticas públicas focadas ao desenvolvimento regional¹¹⁸ e a diminuição das desigualdades regionais quanto para o ordenamento territorial. (ver quadro 14 no apêndice 42).

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAG), a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) - responsável pela elaboração, e a Fundação de Economia e Estatística (FEE) estão conduzindo o processo de planejamento que resultará no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado¹¹⁹.

A Metroplan se encontra entre as instituições formais que fazem parte do arranjo metropolitano, mas foi autorizada sua extinção de acordo com a LEI Nº 14.982, DE 16 DE JANEIRO DE 2017. (publicada no DOE n.º 012, de 17 de janeiro de 2017) – , no entanto, decidiu-se pela entrevista com a mesma, pois ao longo de seus 40 anos completados em 2015 acumulou diversas atribuições ao longo de sua existência. E, ainda, junto a Metroplan atualmente, está instalado o Gabinete de Gestão Metropolitana – (GGM) que é o órgão que possui como meta garantir a efetividade de ações deliberadas pelo Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) (ver quadro 15 no apêndice 43).

De acordo com a Lei nº 11.362/1999 cabe a Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA) atuar como órgão central do sistema de proteção ambiental do Estado, na defesa do direito de todos ao uso do ambiente, de forma sustentável e integrada com os demais órgãos do governo e da sociedade civil. Internamente o SEMA se divide em três departamentos: Departamento Administrativo, Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e o Departamento de Recursos Hídricos (DRH). A secretaria possui dois órgãos vinculados: a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB/RS) (ver quadro 17 no apêndice 45).

¹¹⁸ Foi firmado entre a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão e o Fórum dos COREDEs um Convênio 1636/2015, para a atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional das 28 regiões compreendidas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Fonte: <http://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-de-desenvolvimento-regional>

¹¹⁹ Conforme o Estatuto da Metrôpole (Lei 13.089 de 12 de janeiro de 2015), até 2018, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas devem contar com plano de desenvolvimento urbano integrado. No Rio Grande do Sul, serão contempladas as Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e Caxias do Sul e as Aglomerações Urbanas do Litoral Norte e do Litoral Sul do Estado. Fonte: <http://planejamento.rs.gov.br/planejamento-metropolitano-plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>

Entre as instituições integrantes das outras formas de articulação relevantes no âmbito metropolitano encontra-se o Comitê de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas que são instâncias que agregam um número expressivo de instituições, relacionadas com os grupos dos usuários. Os comitês de Bacias reúnem diferentes instituições das esferas federal, estadual e municipais, dos setores públicos, privados e da sociedade civil, nas discussões e deliberações sobre o uso dos recursos hídricos. Nesta forma de articulação a entrevista contemplou um dos representantes da sociedade civil representado pela Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS¹²⁰ e no âmbito da administração direta estadual foi entrevistada duas secretárias do Estado: SEPLAG e SEMA.

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) foi escolhida para a realização da entrevista, pois é uma instituição que atende às demandas diárias de seu público, formado por agricultores familiares, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, assentados e, revigorada pelo convênio com as Prefeituras, fertiliza o desenvolvimento socioeconômico e cultural do Rio Grande do Sul. No seu quadro funcional incluem a capacitação dos agricultores e jovens rurais e a identificação de saneamento básico como instrumento de saúde pública, ações que promovem proteção à saúde das populações e à preservação do meio ambiente. A agenda diária coloca em prática um conjunto de ações educativas e concretas que resultam no abastecimento de água para consumo humano, na disposição adequada dos esgotos domésticos e dos resíduos sólidos das propriedades rurais, e iniciativas que asseguram a segurança alimentar dos públicos assistidos, entendida principalmente como a produção de alimentos na propriedade (ver quadro 20 no apêndice 48).

Os COREDEs que compõem a RMPA foram selecionados para a entrevista, pois estas instituições firmaram entre a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão e o Fórum dos Coredes, um convênio para atualização dos seus planos estratégicos de desenvolvimento regional para ser atualizados separadamente, seguindo a metodologia participativa, que implica na realização de oficinas e eventos com o envolvimento de atores relevantes para o processo de elaboração. Nos COREDEs há o envolvimento do setor privado, do setor público e da sociedade civil. Neste sentido, a realização das entrevistas foram estendidas para todos os cinco (05) Coredes que fazem parte da RMPA. São eles: - Corede Metropolitano Delta do Jacuí; - Corede Vale dos Sinos; - Corede Centro Sul; - Corede Paranhana - Encosta da Serra e; - Corede do Vale do Caí (ver apêndices 38 e 44).

¹²⁰ É uma das entidades participantes do Comitê Gravataí, Grupo II, População da Bacia – 2013, registrada na Lista de Presenças – 282.^a Reunião Ordinária. Realizada em 5 de fevereiro de 2013, em Santo Antônio da Patrulha (Fonte IPEA, 2013, p 139).

A entrevista com o representante da FAMURS¹²¹, foi realizada, pois esta instituição atua junto às associações¹²² de municípios, prefeituras, secretarias municipais e conselhos vinculados, como também, junto ao governo estadual e federal e a entidades de interesse público com diversas parcerias e várias áreas¹²³ (ver quadro 18 no apêndice 46).

Com relação aos dois (02) consórcios, PRÓ-SINOS e GRANPAL estabelecidos na RMPA foram escolhidos para entrevista, pois conforme a atribuição de suas funções possuem a possibilidade de se envolver com outros entes da federação e instituições públicas e privadas sociedade civil, visando a implantação de políticas públicas de interesse comum dos entes consorciados. E, ainda todos os (34) trinta e quatro municípios que compõem a RMPA se encontram incluídos em algum destes dos consórcios (ver apêndices 38 e 48).

O quadro 13 apresenta o cronograma da relação de entrevistados com data de entrevista, tempo de duração e código do referido entrevistado.

Quadro 13 - Cronograma da Relação de entrevistas, RMPA 2017. Por que da escolha

Data da entrevista	Duração	Entrevistado e Cargo	Código do entrevistado
11.01.17	01h:35min: 25s	Entrevista com Mário Augusto Ribas – Coordenador Técnico da FAMURS.	E.6
13.01.17	01h:14min: 32s	Entrevista com Gilda Maria Franco Jobim – Chefe da Seção de Planejamento do Solo Urbano – Divisão de Planejamento Urbano e Regional e Diretora de Gestão Territorial da METROPLAN.	E.9
16.01.17	01h: 00:57s	Entrevista com Cíntia Agostinni – Presidente do COREDE Vale do Taquari.	E.12
17.01.17	02h:13min: 10s	Entrevista com Vilmar Ballin – Presidente da GRANPAL e Cecília de Andrade -Diretora Executiva.	E.10

¹²¹ A FAMURS foi criada com a finalidade de reunir as associações existentes no estado em apenas uma entidade estadual, a qual representaria e discutiria os assuntos de interesse comum a todos os municípios do Rio Grande do Sul, ou seja, é a instância de representação formal dos municípios do Rio Grande do Sul.

¹²² As associações visam à solução dos problemas comuns entre os municípios, e possuem as finalidades de associar, integrar e representar, judicial e extrajudicialmente os municípios das regiões de atuação; impetrar mandados de segurança, assim como, atuar nos polos ativos e passivos das ações de interesse geral, com a aprovação prévia ou referendo posterior à reunião ordinária, ou assembleia geral, ordinária ou extraordinária, diretamente, ou através da FAMURS.

¹²³ A FAMURS atua nas seguintes áreas: agricultura, assistência social, cultura, educação, meio ambiente, saúde, segurança pública, turismo entre outras. Fonte: <http://www.famurs.com.br/areas/agricultura>

19.01.17	00h:55min: 12s	Entrevista com Fernando Setembrino Cruz Meirelles – Diretor do Departamento dos Recursos Hídricos.	E.7
19.01.17	00:45min:15s	Álvaro Werlang – Vicep-Presidente e Coordenador Técnico do Corede Centro Sul .	E.13
23.01.17	01h:07min: 39s	Entrevista com Flávio Abreu Calcanhotto- Gerente de Planejamento da EMATER.	E.8
24.01.17	00h:51min: 33s	Entrevista com Diego Correia – Diretor Executivo e Dariu Etchichury Filho - Diretor Técnico do Consórcio PRÓ-SINOS.	E.11
27.01.17	1h: 00min:59s	Entrevista com Marco Antônio Casalani – Presidente do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.	E.1
01.02.17	00h:38min: 35s	Entrevista com Gabriel Grabowski – Assessor de Assuntos Institucionais – Presidente do COREDE Vale dos Sinos.	E.2
10.02.17	00:35min: 04s	Entrevista com Paulo Roberto de Aguiar Von Mengden – Secretário Executivo COREDE Paranhana- Encosta da Serra.	E.5
17.02.17	00h:57min: 40s	Entrevista com Antônio Paulo Cargnin – Diretor do Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional – SEPLAG.	E.4
27.02.17	01h:20min: 51s	Entrevista com Jacob Christiano Selbach – Consultor Técnico do Corede do Vale do Caí e da Associação AMVARC.	E.3

Fonte: Elaboração Própria a partir das entrevistas semiestruturadas com as instituições da RMPA, 2017.

Ao observar o quadro 13, pode-se observar 13 (treze) participantes nas entrevistas, o período de realização das entrevistas foi entre 11 de janeiro a 27 de fevereiro de 2017, perfazendo um total de 14h 16min: 52s (quatorze horas dezesseis minutos e cinquenta e dois segundos). Os entrevistados foram representantes de instituições que compõem o arranjo institucional da RMPA. Foi utilizado um roteiro de entrevista dividido 03 partes. (ver roteiro da entrevista no quadro 12 do apêndice 23). A primeira questão é referente à instituição, a segunda parte trata de informações sobre a pessoa do entrevistado, e a terceira se refere à Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA, totalizando 19 (dezenove) perguntas. Todas as respostas obtidas foram gravadas e posteriormente transcritas, totalizando um volume com 72 páginas, para fins de estudo e guarda. Para complementar a análise desses dados das entrevistas,

utilizou-se de material bibliográfico de diferentes autores, que fortaleceram o posicionamento dos entrevistados.

Na pesquisa foi utilizado o *software* NVIVO (versão 11). Este programa organiza dados recolhidos através de entrevistas, observações, entre outros e interliga-os possibilitando aos pesquisadores formular códigos e editar e reformular ideias durante os respectivos projetos de investigação (Cunha, 2014, p.25). E, ainda acrescenta à pesquisa também a utilização de outra ferramenta o *software* Statcart¹²⁴ que é o sistema de informações georreferenciadas que possibilitou o acesso de informações do Setor Censitário e Área de Ponderação a fim de analisar a dimensão espacial da RMPA.

Para a confecção da tese especialmente, o referencial teórico e análise das entrevistas foi indispensável a experiência adquirida com a realização do estágio de doutorado-sanduíche realizado na França no *Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces* (LADYSS¹²⁵) que é um centro de excelência nas pesquisas sobre os temas relacionados ao rural e ao desenvolvimento territorial oportunizando desta forma a realização da pesquisa com base principalmente nas seguintes atividades:

- a) identificação, leitura e sistematização da bibliografia pertinente;
- b) participação em seminários, cursos reuniões de pesquisa e estudo;
- c) engajamento em atividades de pesquisa no laboratório, sempre que pertinente à pesquisa;
- d) construção do referencial teórico e metodológico da tese.

¹²⁴ O sistema também simplifica a consulta ao extenso acervo de dados municipais ou em nível de setor censitário hoje dispersos em diferentes fontes e formatos, permitindo o cruzamento e o mapeamento de estatísticas, registros administrativos e informações geográficas em um ambiente de dados sistematizado quanto à estrutura de códigos, nomenclatura e base cartográfica. Ao facilitar o acesso e o manuseio de informações municipais e/ou por setores censitários, o *EstatCart* constitui uma poderosa ferramenta para a identificação das desigualdades regionais e o aprofundamento do conhecimento da realidade brasileira, sendo um suporte eficaz para o planejamento e a gestão de políticas públicas, a tomada de decisão empresarial e as escolhas das comunidades e dos indivíduos.

¹²⁵ O *Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces* (LADYSS): Unidade Mista de Pesquisa (UMR) distribuída em quatro universidades de Paris (*Université de Paris 10 Ouest – Nanterre*, a qual detém sua tutela principal, a *Université de Paris 1 Panthéon – Sorbonne*, a *Université de Paris 7 Diderot* e a *Université de Paris 8 Vincennes-Saint Denis*). Além disso é ligada ao *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS). O LADYSS se estrutura a partir de três eixos de Pesquisa (Eixo 1 – Mundialização, Integrações Regionais e Novas Dinâmicas Sócio-espaciais; Eixo 2 – Recomposição dos territórios do Cotidiano: Representações, Práticas, Projetos e Eixo 3 – Meio Ambiente: (Rumo ao novo paradigma), além de um observatório (Observatório Rural – Urbano).

5.2 A relação rural e urbano na RMPA sob a perspectiva do desenvolvimento territorial

A transformação dos espaços rurais e seu papel na transformação das sociedades contemporâneas juntamente com o processo de urbanização crescente são as mudanças mais evidentes e as mais marcantes, pois a expansão do fenômeno urbano, sobre todas as suas formas, chegou a tocar os espaços rurais anteriormente isolados e separados das cidades.

Segundo Torre e Vollet (2016, p. 20):

Aparece a ideia de um rural que se encontraria bastante “a serviço” da cidade, com a ascensão das atividades residenciais, do turismo rural, ou mais recentemente a liminar que ele deve alimentar cidades, retornando a função de alimentador, certamente essencial, mas reduzida a mera dimensão agrícola. No entanto, o aumento do poder das cidades é tomado por duas dimensões diferentes, dependendo se as estruturas forem grandes ou pequenas.

Observa-se assim, que a crescente importância das cidades levou duas dimensões diferentes, dependendo se tratem de estruturas grandes ou pequenas. De um lado está o aumento do tamanho das maiores cidades, com o aparecimento de metrópoles gigantescas e sua função de aspirador das populações dos espaços rurais, que vêm para se instalarem na esperança de encontrar trabalho ou desfrutar de proximidades comerciais e amenidades.

Conforme Torre e Vollet (2016, p.20):

O volume aglomerações urbanas continua a aumentar no mundo, e as cidades, acabam por eventualmente, formar a espinha dorsal dos Estados, em torno do qual giram as políticas e decisões importantes de desenvolvimento. O debate sobre as regiões de capitais não é anedótica, uma vez que revela uma batalha para a imagem, mas também para captar crédito e controle de padrões de desenvolvimento regional.

Outra dimensão, concomitante é que o fenômeno do rápido desenvolvimento de cidades não está limitado às mais importantes, mas também afeta, e por vezes ainda mais fortemente (relativamente falando), as cidades de tamanho médio ou pequeno, que desempenham o papel de "*hubs*" (polos) dos espaços rurais. Estas pequenas cidades concentram as atividades humanas de serviços, serviços médicos, bem como supermercados e lojas de todo tipo, que contribuem para a sua atratividade e, assim, o desejo do rural com vista a se aproximar (famílias ou somente os idosos). Os processos de aglomeração bem conhecidos joga por completo com a demonstração de benefícios associados com a proximidade de serviços e empregos. Beneficia às zonas rurais, para que se possa falar do campo e nas cidades, o que reflete a evolução e transformação de territórios (Torre & Vollet, 2016, p.21).

Dentro desta dinâmica, ao comparar todas essas evidências que refletem a evolução e transformação de territórios e, que envolvem uma maior integração entre o rural e urbano, com o que acontece na RMPA, pode-se perceber conforme aponta o entrevistado E4 que:

“A relação rural e urbana aqui na RMPA é um processo de integração que não parece completo. Talvez por ser um processo muito espontâneo, isto é, por ser muito pouco planejado o rural sofre certa violência e, acaba sendo pouco incorporado na questão metropolitana. O que deveria haver é que, o espaço rural deveria ter uma série de atividades que são complementares. A gente vê os exemplos de fora, especialmente comunidades rurais, vilas rurais que são exemplos riquíssimos e, que a gente poderia pensar nisso, até porque a gente quer o máximo possível evitar todo um território com super. concentração. Uma das alternativas seria, por exemplo, as pessoas morarem em áreas um pouco mais afastadas”. (E.4)

Seguindo esta mesma perspectiva, o entrevistado (E.8) reforça esta questão apontando o caso da Alemanha como um exemplo de bom relacionamento entre o rural e urbano, pois o mesmo menciona que este país passou por guerras e não há concentração mais em grandes cidades, isto é, existem vilarejos, comunidades, municípios e a mesma vai descentralizando. Há grandes centros, mas a população se distribui melhor no território. Em outros termos, o mesmo salienta que:

“Diferente do que nós observamos aqui onde há uma tendência da população se distribuir no centro urbano e concentrando parte da saúde, educação, logística e comunicação, mas, por exemplo, se o meio rural tivesse um bom sinal de internet, o posto de saúde funcionasse, bem e, tivesse uma escola no interior forte. Por que sair do rural? Hoje o que acontece é que a educação foi nucleada e tende ir para as grandes comunidades ou para as áreas centrais, os postos de saúde praticamente fecham ou fazem um serviço muito simplificado e as pessoas tem que ir para o hospital para uma cidade. O modelo de desenvolvimento é sair do rural e ir para o urbano. Se fosse revertido esse ciclo, com certeza o rural ficaria fortalecido”. (E.8)

Neste sentido, podem-se observar algumas experiências que tratam da dimensão produtiva dos espaços rurais que foi negligenciada na última década, e redescoberta em alguns territórios. Davezies e Talandier (2014) falam de "sistemas produtivos residenciais" para destacar as complementaridades e as simetrias de evolução (positivos como negativos) das bases produtivas e residenciais dentro da mesma área de abrangência. Mais amplamente, é o local dos serviços e do comércio no desenvolvimento econômico local, que aparecem agora desempenhando um papel ativo na localização dos negócios. Em última análise, a dimensão residencial de áreas rurais, visto como alavancas privilegiadas de desenvolvimento das zonas rurais.

Em outras palavras, de acordo com Davezies (2008), o conceito de economia residencial¹²⁶ se popularizou e seu desenvolvimento constitui a abertura de possibilidades e joga com o forte de cada território para atrair pessoas externas (é complementar a economia produtiva)¹²⁷.

De acordo com Talandier (2012), os cálculos mais recentes mostram que, em média, na França, por exemplo, a economia ou base residencial¹²⁸ representa mais de 40% das bases econômicas das áreas de emprego, a base produtiva¹²⁹ - como a base social¹³⁰ - cerca de um quarto, base pública¹³¹ 10% (Davezies, 2010¹³²). Deste modo, se aceita a ideia de que as rendas externas são os motores do potencial de desenvolvimento dos territórios, a economia residencial, hoje constitui a primeira delas. Especificamente, esses estudos enfatizam as alavancas disponíveis aos territórios para promover o desenvolvimento econômico e social: criação de empregos, renda, garantirem uma população dinâmica, e melhores condições de vida.

Na verdade, estas quatro bases têm um estatuto diferente, como a base pública e base social, eles continuam a ser cruciais para o equilíbrio e coesão territorial, mas só podem ser reforçados ou ativados no nível local. A margem de manobra do emprego público é particularmente limitada como estamos em um contexto de elevado endividamento das economias nacionais. Além disso, incentivar a base social seria apostar em uma população precária e, portanto, seria inapropriado. Para esses autores continuam a ser a base produtiva e a base residencial, dois recursos de desenvolvimento para se desenvolver em conjunto, integrando a gestão das amenidades residenciais, culturais, a preservação de um quadro de vida. reforçando assim uma oferta produtiva. (Talandier, 2012, p.04).

¹²⁶ A economia residencial significa, neste modelo, a oferta territorial vis-à-vis aos moradores de agentes inativos no território: aposentados, turistas, também empregados ativos ("passageiros"). A extensão desta economia é expresso em valores monetários.

¹²⁷ No entanto, Davezies (2012), em trabalho posterior prevê o esgotamento gradual da economia residencial na maioria dos territórios franceses como o seu motor, ou seja, o nível atual de pensões, benefícios de bem-estar, a cobertura da seguridade social tem sido mantida até agora, porém com a crescente dívida do Estado Francês, tenderá a reduzir parte de suas transferências públicas. (Torre & Vollet, 2016: 18).

¹²⁸ A base "residencial" (contribuições monetárias dos aposentados, os salários de viajantes das pessoas que viajam diariamente entre a sua residência e o local de trabalho, e despesa turística).

¹²⁹ A base produtiva (rendimento gerado através da produção e da exportação de bens e serviços privados).

¹³⁰ A base médico-social (contribuições monetárias relacionadas com diferentes benefícios sociais e médicos).

¹³¹ A base pública (os salários dos funcionários públicos).

¹³² Davezies L, 2010 apud Talandier 2012:04.

Segundo Talandier, (2012 p.07):

A economia residencial também pode gerar desigualdades sociais significativas e crescentes entre os recém-chegados "aposentados migrantes" e ativos (mais pobres). É verdade, a contribuição da renda externa constitui uma colheita de poupança para estes espaços e gera novos empregos, mas os postos de trabalho, muitas vezes são de baixa qualificação e muitas vezes são mal pagos ou a tempo parcial e, ainda a pressão sobre a terra pode ser uma fonte de exclusão por parte desses ativos, e não é raro ver que por trás da migração líquida positiva escondem-se taxas de juros significativas nestes territórios e, portanto a priori cobiçados (disputados). Também é frequentemente esquecido que a economia residencial é pode ser "volátil".

Em outras palavras, longe de ser um modelo de desenvolvimento, no sentido normativo, a economia residencial continua a ser um poderoso fator de desenvolvimento territorial, necessária, mas não suficiente (Talandier, 2012, p.07).

Outro fato relevante que se pode verificar na relação rural e urbana no que se refere à busca por desenvolvimento é o crescente utilização de práticas de inovação territorial, ou seja, a significativa capacidade de inovação e criatividade dos atores locais, que não apresentam uma forte intensidade tecnológica ou são ditos periféricos, como os espaços rurais. Estas inovações e de criatividade dos atores locais foram chamados à inventividade das populações locais, sem ser obrigatoriamente ligados a um forte nível de industrialização ou de especialização produtiva. Eles revelam a vitalidade dos territórios rurais e Periurbanas que manifestam suas dinâmicas, sua resiliência e sua capacidade de renovação por mobilização de forças locais.

Ao contrário da visão que converge para um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para a RMPA o entrevistado (E.1) aponta que na maioria das vezes a prerrogativa é industrializar, industrializar..., mas o mesmo salienta que o impacto que essas grandes indústrias causam na região com a criação de empregos, são tão desproporcionais que se deveriam buscar então outros meios, ou seja, alternativas de ocupação de geração de emprego e de renda. Em outras palavras, o mesmo menciona que:..."talvez, não seja mega fábrica, como por exemplo, (fábrica de automóveis), talvez sejam outras coisas como, por exemplo, o turismo ecológico, como parques temáticos, pois em função das grandes aglomerações e, metade da população do Rio Grande do Sul estar concentrada na RMPA seria interessante aproveitar esse potencial".

O entrevistado exemplifica esta questão salientando que:

Para irmos a um parque temático, por exemplo, temos de nos deslocar muitos quilômetros. Então, o ideal seria que pudéssemos em um passeio de final de semana visitar algumas cidades dessas daqui da RMPA que tivesse um parque temático, por exemplo, com um viés ecológico, uma vez que, nesta região existem essas possibilidades. Na verdade, a lógica deveria ser outra, ou seja, outra lógica que acabasse embelezando a região e trazendo maior cuidado para a mesma. E, ainda os empregos seriam mais simples, isto é, trariam alternativas de empregos e, incluiriam pessoas de menor qualificação e, de menos formação. (E.1)

Dentro desta mesma concepção, o entrevistado (E.1) foca em outro ponto importante a considerar, ou seja, na opinião do mesmo:

“O Estado deve ter essa visão ou deve se importar com isso, porque o que acontece está claro: o Estado não cumpre sua parte de qualificar, melhorar a vida do cidadão e prepara-lo para seu futuro. Está evidente, e mais do que evidente, então que temos de buscar meios de alcançar os objetivos do Estado, pois estas gerações não estão mortas, precisamos trazer oportunidades para que as mesmas possam desempenhar algum papel nessa sociedade e se integrem novamente para que neste sentido possam evoluir melhorarem suas qualificações para que tenham oportunidades melhores e, se não for para si próprias pelo menos para seus filhos”. (E.1)

De acordo com os aspectos positivos da interação rural e urbana, podem-se citar outros exemplos que contribuem para o desenvolvimento territorial é o caso da existência do desenvolvimento de curta proximidade da agricultura camponesa que congrega produtores, muitas vezes agrícolas e consumidores, com capacidade de identificar a origem dos produtos consumidos e de evitar intermediários industriais considerados onerosos ou perigosos para a saúde. Inseridos nesta dinâmica estão: A exemplo pode-se mencionar no caso francês a associação para a manutenção de uma agricultura familiar (AMAP) ¹³³; as denominações de origem protegida (AOP) ¹³⁴ venda direta; cestas solidárias ou pontos de venda coletivo e colheita na fazenda.

No que tange a outras práticas de cunho social e solidário aparecem: A criação de moedas locais; taxa de financiamento comum (*crowdfunding*) ¹³⁵; (*crowdsourcing*) ¹³⁶

¹³³ AMAP: Association pour le maintien d'une agriculture paysanne.

¹³⁴ AOP *Les appellations d'origine protégées* A (AOP) ou de rotulagem se refere a um produto em que todas as etapas de fabricação são realizadas de acordo com reconhecida experiência na mesma área geográfica, o que dá suas características aos produtos.

¹³⁵ *Crowdfunding*: Consiste na obtenção de capital para iniciativas de interesse coletivo através da agregação de múltiplas fontes de financiamento, em geral pessoas físicas interessadas na iniciativa.

¹³⁶ *Crowdsourcing*: Envolve a coletividade na elaboração execução de projetos comuns, permitindo que os habitantes criarem os produtos e elaborarem soluções concretas, mas também para se encontrarem e inovarem juntos a serviço do seu território em grupos de reflexão.

(*Scops*)¹³⁷; as cooperativas de atividade e emprego; as organizações de transporte comunitário; cuidados com idosos, creches para os filhos. Essas comunidades participam da resiliência dos territórios por sua capacidade de recriar as proximidades e manter suas solidariedades locais no complemento ou substituição à inovação tecnológica. Em outras palavras, desenvolvem suas redes de cooperação entre os atores locais e, que constituem um fator de ajuda e de sustentação às pessoas, mas também de resistência aos efeitos da crise. Estas iniciativas se revelam em particular preciosas nos territórios onde recuam as estruturas econômicas e sociais tradicionais.

Dentro deste cenário, é importante salientar que ao se tratar da relação rural e urbana é inevitável mencionar outro fenômeno que vem ocorrendo com a expansão urbana e, que tem tomado uma forma muito especial e bem analisada hoje, isto é, a aparição de áreas periurbanas. Segundo Torre & Vollet (2016), esta não é uma gradual intensificação da cidade tradicional, como em séculos anteriores, mas sim um avanço horizontal de uma ocupação máxima do solo e do espaço que se qualifica como zonas periurbanas e que necessitam de um tratamento muito especial, pois são diferentes, do ponto de vista da ocupação do espaço e desenvolvimento econômico, das cidades centros e da concentração de pessoas e atividades.

Ao fazer menção à relação rural e urbano na Região Metropolitana de Porto Alegre pode-se verificar o caso concreto de aparição de áreas periurbanas, pois conforme menciona o entrevistado (E11) esta relação contempla uma grande confusão, pois:

“Um espaço está inserido dentro do outro”. Praticamente tu não precisas de grandes locomoções para sair de um universo e entrar no outro. Nós temos propriedades rurais produtivas dentro das grandes cidades e, tu enxergas os grandes arranhas céus dentro da propriedade rural.

Segundo Bryant (2007), os espaços rurais periurbanos e seus ambientes representam espaços críticos e estratégicos para as sociedades ocidentais, e mesmo em qualquer outro país. As estruturas e processos de governança dos territórios periurbanos devem lidar com a heterogeneidade desses territórios, que inclui um conjunto de atores potencialmente muito diferentes assim como as dinâmicas que os conectam juntos. As estruturas e processos de governança para implementar deve, então, facilitar o diálogo e trabalho em rede necessária para um desenvolvimento coerente e viável de todo o território agrícola périurbano, mas sempre

¹³⁷ *Scops*: Empresas que compartilham ou colaboram.

respeitando a heterogeneidade destes territórios (Loudiyi et al, 2008¹³⁸) e ser capazes de gerir os inevitáveis conflitos entre diferentes atores e interesses.

Os territórios periurbanos, são geridos novos desafios de expansão urbana, de segurança alimentar, de multifuncionalidade. Lardo e Loudiyi (2014¹³⁹) chamam de novos modelos de desenvolvimento. Essas novas formas de organização surgem para enfrentar esses desafios estimulando recursos territoriais construídos através da coordenação dos atores na ação coletiva. A coordenação dos atores e ativação de recursos é o motor do processo de desenvolvimento territorial, visto como um "aumento a capacidade dos atores a controlar dinâmicas que lhes dizem respeito" (Deffontaines et al., 2001¹⁴⁰).

Essas experiências devem ser relacionadas à participação das populações locais aos processos de decisão, e a tomada da palavra das diferentes partes interessadas dos territórios. Esta evolução das formas de governança ou de governo dos territórios rurais está ligada por um lado, a complexidade crescente e cada vez mais manifestada dos atores locais anteriormente menos heterogêneos.

Para Torre e Vollet (2016, p.21):

o mosaico de partes interessadas implica manutenção dos poderes públicos, mas também os produtores de serviços ou de bens industriais, assim como os novos residentes, até mesmo os turistas e os visitantes. De outra forma, tem de haver o envolvimento das populações, que pretendem participar dos processos de decisão e em projetos territoriais e desempenham um papel nas mudanças locais, por intermédio de grupos de pressão ou de ação como associações ou de *lobbies* mais ou menos formais.

Nesta perspectiva, e pensando em um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para a RMPA é de suma importância reconhecer as funções do espaço rural e suas articulações com o meio urbano, pois é através deste mecanismo que se poderá atribuir uma maior visibilidade a estes espaços. No próximo subitem pretende-se conferir como se sucede o uso e a ocupação dos espaços rurais na RMPA.

¹³⁸ Loudiyi et al, 2008 apud Bryant C. et al 2008.

¹³⁹ Lardon e Loudiyi 2014 apud Lardon, 2015.

¹⁴⁰ Deffonktaines et al., 2001 apud Lardon,2015.

5.2.1 As funções do espaço rural na RMPA

Atualmente, é importante o reconhecimento do espaço rural, porque é nele que vem se concretizando a produção de uma vasta gama de bens que, em geral, são identificados como bens públicos ou coletivos e uma série de funções sociais que extrapolam a produção de alimentos e matérias primas. São os casos da preservação da paisagem, do ambiente e dos recursos naturais, do patrimônio sociocultural, a segurança e a soberania alimentar, manutenção do tecido social etc.

Segundo Souza & Brandenburg (2010, p. 57):

O rural, além de se apresentar como um espaço privado, onde se realiza a produção e reprodução de uma determinada parcela da população, passa a se constituir também como uma espécie de espaço público.

Na opinião destes autores, nesses moldes, a gestão pública ou coletiva dos espaços rurais quando estes assumem características de espaços públicos tende a retirar do agricultor e do trabalho da terra a legitimidade de “senhores” da organização do espaço rural. Se os agricultores percebem tal espaço rural como a sede de uma atividade agrícola, ainda que não apenas isso, todas as outras categorias sociais e, sobretudo, todas as outras categorias de habitantes dos espaços urbanos percebem o campo como um espaço muito mais complexo do que um simples espaço de produção.

Souza & Branderburg (2010) em um estudo realizado para a Região Metropolitana de Curitiba se utilizam da abordagem de Perrier-Cornet e concluem que os espaços rurais da RMC são ilustrativos dessas mudanças de percepção e se enquadram bem na abordagem que trata do rural marcado por três figuras ou representação distintas.

Perrier-Cornet¹⁴¹ (2002) citado por Souza & Branderburg, (2010, p.58).

A primeira delas é a do “Campo “Recurso”, consistindo num espaço rural que é, antes de tudo, um espaço produtivo”. Esta representação repousa sobre a imposição de um valor econômico aos recursos ali localizados e delega à agricultura um lugar central. A segunda representação identificada pelo mesmo autor é a do campo “Quadro de vida”, cuja ênfase está nos usos residenciais e recreativos do espaço rural, para os quais os baixos custos de acesso, a beleza e a qualidade das paisagens, enfim, as “amenidades” rurais são os elementos mais importantes. A terceira figura é aquela que se mostra a mais representativa no rural metropolitano, ou seja, trata-se do campo “Natureza”. Nesta a natureza não se trata apenas de uma natureza de “amenidades”, mas uma natureza “objetiva” que inclui os recursos (água, solo etc.), os ciclos próprios de funcionamento (ecossistema) e as funções de regulação climática. Este espaço “natureza” não é nem de produção, nem de consumo e corresponde aos objetivos de preservação, de conservação, de não utilização, para o bem estar das gerações futuras, ligando-se assim ao ideal de um desenvolvimento.

Ao seguir essas três figuras ou representações distintas, observa-se que as mesmas também podem ser enquadradas da mesma forma quando inseridas na percepção das funções do espaço rural verificadas na RMPA. Conforme (figura 13) a seguir.

Dentro desta perspectiva, percebe-se o enquadramento da representação “campo recurso” na RMPA através do parecer dos entrevistados (E.10 e E.3) que salientam essa concepção. Em outros termos, os mesmos tratam desta figura enfatizando o papel da agricultura no espaço rural:

“A agricultura é muito importante, mas particularmente eu acho que deveria ser mais explorada como ferramenta de desenvolvimento e geração de emprego e renda. Nós temos muitas terras que tem que pese ainda característica de zona rural e, elas não estão sendo produtivas na área de plantio e produção de alimentos para a região”. (E.10).

“Para ter uma ideia à agricultura familiar orgânica e intensiva de hortifrutigranjeiros e integração de suínos e aves é bem lucrativa. Por exemplo, A integração de suínos e aves tem apresentado um rendimento de R\$ 200.000 por ano em 01 hectare bruto e, mais ou menos entre R\$ 60.000 e 80.000 líquidos por ano. E, só precisa de 500 metros quadrados para fazer um galinheiro de 20.000 aves”. Enfim os velhos estão ficando cansados e doentes, os filhos estão perdendo emprego na cidade e os 5, 8 e 10 hectares estão disponíveis juntamente com dinheiro e crédito rural, as integradoras estão loucas para exportar aí começa a atrair os jovens agricultores. (E.3).

¹⁴¹ HERVIEU, B. Espace multiple. In: PERRIER-CORNET, P. (Org.). À qui appartient l’espace rural? La Tour d’Aigues: L’aube Datar, 2002.

A segunda figura “quadro de vida” é representada pelos entrevistados (E.2 e E4, E.5, E.9 e, E.11), ou seja:

“Além de produtora de produtos agrícola familiar (orgânicos) eles também são espaços de qualidade de vida com ar puro e, de não aglomeração humana, servindo como alternativa à concentração urbana sendo um contrapondo do modelo esquizofrênico em que vivemos”. (E.2).

“Além de abastecimento, eu percebo que serve como uma espécie de moradia complementar e lugar para turismo (com trilhas, turismo ecológico). Tem pessoas que já trabalham com isso!” (E.4)

“De modo muito especial à oferta de um turismo como lazer e, como negócio econômico próximo e, relativamente barato para a população. É um mercado quase que virgem pouco explorado e, também obviamente produtor de matéria-prima industrial”. (E.5). “O turismo, é uma frente a ser explorada na RMPA”. (E.9).

“Eu penso que poderia se estimular essa questão do turismo rural do lazer no campo, porque são espaços que propiciam tranquilidade e, serenidade bem diferente do que a gente encontra nessas cidades. Então, o que acontece, é que se estimulassem políticas neste sentido, nós poderíamos em 15 minutos de distância dos grandes núcleos urbanos termos uma possibilidade de passar o final de semana, descansar verdadeiramente dormir sem barulho de tiro, de sirenes e, acordar no som de pássaros e, ainda poder contribuir para o desenvolvimento dessas famílias.”. (E11)

Na classificação “espaço natureza” os entrevistados que melhor se adequam são (E.5, E.8, E10, e E.7), pois com relação às funções do rural eles comentam que:

“Eu considero que o meio rural é um pulmão ambiental, mas infelizmente está área está sofrendo de expansão urbana sem controle, por exemplo, a utilização desses espaços como sítios de lazer final de semana”. (E.5).

“O papel específico é o de produtor de água, pois é no rural que nascem as fontes de água”. (E.8)

“o papel específico do meio rural é de desenvolvimento mais sustentável, porém o meio rural na RMPA deveria ser um grande ator de uso mais consciente do seu espaço”. (E10)

Ao realizar o cruzamento de algumas questões respondidas pelos entrevistados das instituições pertencentes à RMPA verificou-se (conforme a figura 13) a presença de palavras repetidas com maior frequência de modo que as mesmas podem ser enquadradas na abordagem do espaço recurso, quadro de vida e espaço natureza na composição da RMPA. Em outras palavras, percebe-se que as três figuras acima estão estreitamente associadas à ideia de que o agrícola, por si só, realmente, não faz mais o rural.

Figura 13 - Funções da RMPA



Elaboração própria através do *software* NVIVO (versão 11) ¹⁴²

Ao analisar a figura 13 se constata a presença de três funções nestes espaços, ou seja, função econômica: onde os campos agrícolas devem ser em grande parte preservados, pois servem de estratégia produtiva para a região, isto é, a manutenção da agricultura local e de produção diversificada vem contribuir para a qualidade de paisagens, e também aparece como um fator de identidade e de atratividade da região, contribuindo para o desenvolvimento econômico, incluindo o turismo, na região. Quanto à função ambiental está relacionado com gestão e manutenção do espaço no que tange a utilização dos "recursos" com seus "riscos e perturbações", verifica-se que as áreas agrícolas contribuem para a gestão dos recursos ambientais: a água, a biodiversidade, os solos,. Eles ajudam a gerenciar certos perigos e perturbações naturais. E, ainda a função social, oferece espaços e instalações de produção de

¹⁴² O Programa NVIVO organiza dados recolhidos através de entrevistas, observações, entre outros e interliga-os possibilitando aos pesquisadores formular códigos e editar e reformular ideias durante os respectivos projetos de investigação. (Cunha, 2014, p.25).

alimentos (lojas artesanais ou mercados de rua, associações para a manutenção da agricultura camponesa, produtos local, etc.), que participam na qualidade de vida e servem como um espaço de integração.

Com base nestas funções pode-se levar em consideração os impactos positivos e negativos da aglomeração de pessoas e atividades produtivas na qualidade de vida e no bem estar e, assim, e perceber como se sucede o uso e a ocupação dos espaços rurais na RMPA.

De acordo com a Entrevistada (E. 9), esse é um assunto que foi considerado na criação da RMPA com o primeiro e único plano da RMPA. Este plano metropolitano foi realizado por uma equipe técnica binacional Brasil e Alemanha. Pode-se verificar que o assunto da produção rural da RMPA (potencial da produção rural e a qualidade dos solos e aptidões agrícolas) foi bastante valorizado naquela época, e, seguindo a sequência esse foi realizado nos anos 70 como um estudo da destinação do solo rural na RMPA. Conforme entrevistada (E.9) a respeito desse estudo, a mesma comenta que:

“Ele me chamou atenção, pois ao mesmo tempo em que se fez o Plano Metropolitano de crescimento das cidades prevendo o aumento da população da RMPA até 1992 que atingisse três milhões de habitantes na análise da RMPA, verificou-se que havia vastas produções de arroz bem junto à área urbana e tinham também solos de muito boa categoria para várias outras culturas. Sendo, assim se considerava na época e, neste trabalho que ao mesmo tempo em que estimulava a manutenção da produção rural era uma maneira de conter a expansão desordenada da urbanização que são coisas complementares e, que deveriam ser encaradas hoje desta maneira”. (E.9)

Com uma visão de mudança de longo prazo a entrevistada (E9) comenta que:

"Depois destes trabalhos sobre a importância de considerar o rural na RMPA elaborada pelo primeiro e único plano da RMPA, essa ênfase foi meio que esquecida, e, ainda não é uma frente que a METROPLAN tenha claro e, isto é justificado porque os problemas urbanos são tão graves e, ainda a mesma sendo um órgão de planejamento urbano e regional tu vai se fixar mais aos problemas urbanos, mas eu penso que hoje existe uma nova frente, pois o governo federal aprovou em janeiro de 2015¹⁴³ uma lei que se chama “Estatuto da Metrópole” que prevê que o Estado e municípios elaborem um plano metropolitano para todo o seu território e, esse assunto começou a ser ventilado por nós logo que a lei foi aprovada e, depois agora no final do ano passado (2016) com um movimento de retomada dessa reflexão houve a elaboração de uma proposta de trabalho. (E.9)

¹⁴³ LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015 Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos [incisos XX do art. 21](#), [IX do art. 23](#) e [I do art. 24](#), no [§ 3º do art. 25](#) e no [art. 182 da Constituição Federal](#).

Em outros termos, a entrevistada (E.9) esclarece ainda que:

Para nós técnicos aqui na instituição vemos que todos os paradigmas de planejamento urbano e desenvolvimento das cidades mudaram nos últimos anos. Então tem toda essa ênfase na sustentabilidade, agricultura urbana, novas formas de a população usar energias limpas, novos paradigmas de mobilidade e tudo mais. Essas coisas são interligadas e a gente espera que tudo isso seja calçado para a RMPA, e que agente não desconsidere da necessidade de proteger o planeta de diversas formas e também de nos proteger da agricultura envenenada, pois como se sabe estas coisas está sendo almeçadas em todo mundo, como por exemplo, a procura por comida orgânica. (E.9)

Segundo o entrevistado (E.4), atualmente na RMPA não se pode dizer que o desenvolvimento, principalmente o metropolitano é equilibrado e, muito menos sustentável. Há todo um desequilíbrio. Neste sentido, ao analisar a RMPA, o mesmo considera que:

“Não que a existência de metrópole de cidades seja uma aberração fora do comum. Para nós, especialmente, olhando nosso caso, claro que se repete em outros lugares ainda a gente tem pouco cuidado, pouco capricho com a questão da organização do ordenamento do espaço que se reflete em problema de toda ordem. Aí tem a urbanização desorganizada, tem atividade econômica que se instala em áreas que às vezes não tem o devido regramento, das questões ambientais que são atropeladas justamente pela vida pelo processo desorganizado (ocupação em morros), e, a área rural que existe ainda acaba sendo incorporada às vezes de uma forma desorganizada no processo de expansão. Acho que temos muito que avançar ainda nesse sentido!” (E.4)

O entrevistado (E.6) ao se referir aos aspectos positivos da RMPA, salienta que a mesma é rica e com muitas oportunidades, pois é uma região com potencial extraordinário em todos os aspectos, econômicos, sociais, com profissionais qualificados com oportunidade de mão de obra qualificada e uma boa infraestrutura. No entanto, o mesmo enfatiza que é importante desenvolver ainda mais a integração entre o rural e o urbano, ou seja, tem de haver a percepção do papel do turismo, da cultura e da agroindústria familiar na RMPA.

“Há uma questão importante que poderia desenvolver mais ainda, que é essa questão da integração entre o rural e o urbano através da relação com o turismo, ou seja, a integração entre o (turismo, cultura, e agroindústria)”. (E.6)

O entrevistado (E.6) trata da relação da atividade do turismo com a cultura, ou seja, essa relação é um fator de atração de investimentos tanto público quanto privado. Em outros termos, o mesmo aponta que: “o turismo em Porto Alegre é uma questão importante, pois envolve mais de 50 atividades econômicas, isto é, envolve setor de serviços, educação, saúde, eventos,

agricultura familiar, agroindústria, hotelaria, gastronomia e etc., enfim envolve uma infinidade de ações”.

Segundo o mesmo entrevistado: “se a prefeitura quer atrair dinheiro, quer buscar recursos para capital, por exemplo, a mesma então, precisa aplicar em infraestrutura em desenvolvimento, pois assim se teria uma justificativa, pois o turismo é uma atividade econômica que poderia ter um efetivo forte para justificar e atrair esses novos investimentos tanto públicos como privados e, assim haveria uma política voltada forte para o turismo”.

O entrevistado (E.6) ainda acrescenta:

“A questão cultural é muito forte aqui, mas percebe-se que muitos eventos, grandes eventos, shows, espetáculos tem de ter uma política maior de divulgação. Tem de haver mais investimentos privados, pois o poder público que deveria participar muitas vezes não participa. Na verdade, deveria haver uma maior visibilidade para esses eventos para atrair o turista. Em outros termos, a capital, por exemplo, atrai naturalmente esses eventos, mas deveria agregar mais essa questão do turismo que é fundamental. Por exemplo, o turismo rural se observa que existe um grande potencial, mas ainda necessita ser desenvolvido. Este é o caso do Projeto “Caminhos Rurais” que é um Projeto importantíssimo, envolve o meio rural aqui de POA, que é riquíssimo com várias atividades na área de fruticultura, hortifrutigranjeiros, turismo rural, a viticultura, que o portalegrense gosta e, que eu acho que tem um potencial muito grande ainda a desenvolver”. (E.6)

Com relação à questão da Agroindústria familiar e o turismo o que deveria haver é uma maior efetividade nas ações, pois o mercado consumidor é enorme na RMPA e, devido aos efeitos de aglomeração das pessoas e atividades exerce uma grande influência no meio rural. Neste sentido, o entrevistado ressalta que:

“Essa produção toda do meio rural da agroindústria familiar cabe uma ação mais efetiva, pois o mercado consumidor é enorme na RMPA e, Porto Alegre, especialmente deveria aproveitar melhor todo esse potencial do desenvolvimento do setor rural tanto turismo rural ‘Caminhos Rurais’, produção agrícola e da agroindústria familiar na agregação da produção primária. Acho que é uma oportunidade que a capital tem de conhecer esse trabalho do rural. E, ainda a população deveria se voltar mais se tivesse uma ação mais efetiva e coordenada. Na verdade, já tem para os “Caminhos Rurais”, mas é um projeto praticamente sozinho, não se percebe uma divulgação maior desse projeto uma divulgação maior desse trabalho evidenciando todo seu potencial, ou seja, deveria estar na pauta prioritária do turismo de Porto Alegre, na divulgação permanente e na busca de infraestrutura”. (E.6)

Neste contexto, o entrevistado (E.6), realça que: “não é só Porto Alegre que tem esse potencial, mas deve-se considerar a RMPA com um todo”. E, ainda o mesmo esclarece que: “não se pode deixar de perceber que Porto Alegre é a porta de entrada, pois é a capital e, salienta que aqui há a existência de um aeroporto”. Em outros termos, o entrevistado justifica que Porto

Alegre é a porta de entrada e, que tem de estar bem, muito bem, pois é na capital que se verifica um pouco mais de investimento.

Assim sendo, o (E.6) continua sua análise focalizando que:

Nós temos de considerar, por exemplo, a ‘parte histórica’ que é interessante, nos ‘Caminhos rurais’, na ‘Orla do Guaíba’ que está se modificando com ações voltadas para o turismo no Lago, favorecendo a parte ambiental, saneamento básico, ou seja, isso mexe com uma série de investimentos e pressiona o político para que tome uma atitude. Na verdade, tem que buscar infraestrutura, pois tem de recuperar a Orla para gerar renda, emprego. E, ainda há pessoas chegando e, o turismo é dinheiro na veia sendo a única atividade que junto à agricultura e o agronegócio tem o potencial de rapidamente impulsionar a economia. O Turismo gera emprego, renda é maior atividade relacionada com a área rural, indústria, comércio, saúde, educação, entre outros. (E.6)

O entrevistado (E.13) salienta que:

Falta uma cadeia produtiva (associativismo, cooperativismo) com agregação de valor à produção, comercialização de produtos da agricultura familiar de modo sustentável (ambientalmente, socialmente e economicamente). (E.13)

Segundo o mesmo entrevistado: “tem de haver a promoção e a diversificação e o crescimento econômico dos diversos setores da economia tendo especial atenção à agricultura familiar (com ampliação da agricultura orgânica, do desenvolvimento do cooperativismo e turismo) e expansão do agronegócio”.

A entrevista (E.7) também se vincula ao que corresponde ao uso e ocupação dos espaços rurais na RMPA, pois analisando a RMPA enquanto fornecedor de alimentos e, quanto à questão da ocupação das áreas rurais como espaço de lazer o entrevistado (E.7) critica o cinturão verde¹⁴⁴ inserido na RMPA, como sendo de baixa capacidade para atender ao mercado de alimentos, apesar deste já ser consolidado na região e, ainda faz menção à falta de um regramento mais claro sobre os sítios de lazer improdutivos.

¹⁴⁴ Cinturão verde: é uma área verde que pode ser composta por parques, chácaras, reservas ambientais, jardins ou pomares localizados ao redor de uma cidade (na área periférica). Os cinturões verdes são de grande importância para a manutenção da qualidade de vida dos habitantes dos centros urbanos, principalmente das grandes cidades. Como nestas áreas ocorreu e ainda ocorre desmatamento para a construção civil, estas áreas verdes possibilitam: - Melhorias na qualidade do ar das cidades; -Possibilidades de criação de áreas de lazer (parques) e educacionais (voltadas para a educação ambiental); -Áreas de produção agrícola voltadas para a produção de frutas e hortaliças, abastecendo assim o mercado consumidor das cidades próximas. A vantagem é que a localização favorece o transporte destes gêneros agrícolas, deixando-os mais frescos, baratos e com menor pegada ecológica (menos transporte significa menos poluição do ar). - Estas áreas verdes colaboram também com a manutenção do microclima da região, não deixando que as temperaturas se elevem muito. - Em muitas áreas, estes cinturões verdes são áreas de preservação ambiental, desta forma eles são importantes para a manutenção do ecossistema da região.

O entrevistado (E.7) sublinha que:

“Nós temos em outras regiões metropolitanas um cinturão verde mais bem definido, mais bem qualificado, mais bem capacitado, mas na RMPA basta ver a estrutura da EMATER regional, é só ir até a feira ecológica do Bonfim tu vai ver que grande parte dos produtores vem de fora da RMPA. Então há um mercado consolidado para o produto e a RMPA não atende. Tu chegas à feira e vê que os produtores que são de fora da RMPA, isto é, vem gente de mais de 100 km para vender produtos que poderiam ser vendidos aqui”. (E.7)

Igualmente, quanto à questão do regramento mais claro sobre os sítios de lazer improdutivos. O entrevistado (E.7) deixa claro que a não produtividade dessa área que fica lá apenas como espaço de lazer vai empurrando a agricultura para regiões mais ricas. Segundo o mesmo o que acontece é um deságio do meio rural como produtor. Em outros termos, o entrevistado (E.7) alude este item da seguinte forma:

“Na verdade, dever-se-ia ter um incentivo maior para a produção agrícola, mas quem vai fazer isso? Se houvesse um planejamento na região metropolitana de Porto Alegre RMPA, seria fácil fazer isso! Mas se deixar na mão do município ele não faz, ou seja, não se espera que o município de Viamão se planejasse para atender Porto Alegre, não é lógica de região metropolitana e, nem vai esperar que Porto Alegre se intrometesse na gestão territorial de Guaíba. Sendo assim, o rural passa a ser um meio completamente descaracterizado, desincentivado sem um protagonismo econômico e ambiental. -” As coisas existem enquanto existem. “Até que daqui um pouquinho o capital leva e faz um condomínio”. Ocupa o espaço rural como sendo uma expansão do espaço urbano sem consequências aparentes para isto. O mercado consumidor reage aceitando pagar por produtos frutigranjeiros em valor mais caro e, pronto todo mundo fica bem assim!” (E.7)

Neste sentido, o entrevistado (E11) evidencia que estes espaços rurais destinados exclusivamente à área de lazer não são considerados como improdutivos do ponto de vista da produção de alimentos no que tange ao abastecimento direto ao mercado, mas infrutíferos quando analisados pela óptica do desenvolvimento como negócio para desenvolver a região como um todo com ênfase na atividade de turismo rural. O mesmo salienta que:

“O que a gente encontra aqui que é comum e, importante destacar é que nessa região nós temos áreas rurais que são destinadas exclusivamente ao lazer das famílias que moram no meio urbano. Então temos muitos sítios, muita chacinha, ou seja, são lugares aonde as pessoas vão aos finais de semana para descansar e tal! Aí ele tem um cavalo, uma vaca que dá leite, talvez nem tenha animal nenhum, mas ele tem um cantinho de terra fora do conglomerado urbano para descansar. Então a gente tem um pouco de confusão que o rural serve para ser uma válvula de escape para o meio urbano, falando em São Leopoldo especificamente. Na verdade, não existe algo pensado em turismo rural para alguém que não seja um proprietário, as pessoas usam em sua propriedade, mas ninguém pensa em contribuir ou desenvolver uma atividade econômica. (E11)

O entrevistado (E.4) sinaliza para o pouco aproveitamento dos aspectos de complementariedade com relação à questão da interação do meio rural com o meio urbano, pois para o mesmo é o que chama mais atenção. À vista disso ele cita alguns exemplos:

“Eu posso citar alguns exemplos. Especialmente no Centro Sul (mais ao Norte-Charqueadas) saindo nos primeiros municípios da RMPA na direção do Vale do Taquari, isto é, tu tens uma capacidade produtiva muito grande e não se trabalha a questão da complementariedade e, mesmo Porto Alegre, Glorinha que são áreas muito próximas da RMPA e, que tem sim, claro, algumas atividades que estão integradas bem à capacidade produtiva, mas que ainda tem o potencial muito grande e, poderia ser explorado melhor desde hortifrutigranjeiros, turismo rural, ou seja, é uma série de coisas que aparecem nos estudos que temos feito e, como potencial não tem um aspecto de complementariedade”. Então sair da visão tradicional e ter uma maior integração com as atividades urbanas, é o essencial, pois o rural não é uma coisa desarticulada. (E.4)

E, portanto, conforme entrevistado (E. 4) o papel específico do espaço rural quando relacionado com o meio urbano passaria muito por estímulo das atividades complementares, mas não comerciais no tradicional senso. Atividades como agroecologia¹⁴⁵, produtores orgânicos que tem um papel de proximidade que o rural integrado pode desempenhar.

Com relação às atividades agrológicas o entrevistado E.13 menciona que:

a transformação de produção convencional em produtos orgânicos ou de base agroecológica agrega valor a produção e melhora a saúde das pessoas que poderão consumir alimentos com maior valor nutritivo e reduzindo as cargas de agrotóxicos nas lavouras e beneficiando diretamente o meio ambiente. (E.13)

É importante considerar um detalhe importante, ou seja, é que as três figuras mencionadas: “campo recurso”, “quadro de vida” e, “espaço natureza” estão profundamente imbricados, são interdependentes e, com frequência, concorrentes, visto que elas “utilizam” o mesmo espaço e os mesmos recursos. Fundamentalmente, elas estão em “tensão” (Perrier-Cornet, (2002), citado por Souza & Brandenburg (2010, p.59).

¹⁴⁵ Existe o Plano estadual de Agroecologia (recente) integrado do ponto de vista nacional e, que tem uma série de ações que vão nesse sentido com estímulo a questão do orgânico. (Ação institucional que casa com esses espaços rurais metropolitanos). Por exemplo, a Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado em parceria com SEPLAG incentiva em políticas públicas um tipo de produção alternativa que se integra muito com a questão do rural metropolitano.

5.2.2 Conflitos e governança territorial no espaço rural da RMPA

De acordo com Torre (2010), é frequente a tendência de opor relações de conflitos e relações de cooperação, como se fossem antinômicas; as primeiras teriam o efeito de separar os habitantes dos territórios, enquanto que as segundas teriam a virtude de aproximá-los e de permitir que funcionem juntos. Assim, enquanto a cooperação, virtuosa, contribuiria para os processos locais de coordenação, seria necessário evitar ou erradicar tensões e conflitos, que se constituiriam em obstáculos ou fatores de atraso no caminho do desenvolvimento dos territórios.

No entanto, olhando mais de perto, as oposições não são tão radicais e pode-se verificar que os conflitos apresentam um interesse, como também contribuem para os processos de desenvolvimento. É interessante levar em consideração, que as dinâmicas de conflitos e de negociação pertencem a um mesmo processo de governança territorial, caracterizado pela alternância de fases de conflito e de paz (Torre, 2010, p. 110).

Assim, o conflito é parte integrante do processo de deliberação em nível local, ao permitir uma expressão de democracia local assim como a reintegração de grupos de interesse que tinham sido esquecidos ou lesados numa fase anterior de elaboração de projetos.

Entre os elementos de análise teórica no uso do espaço podem-se mencionar cinco características: a) Os conflitos são reveladores das mutações e das mudanças que se produzem nos territórios; b) os conflitos constituem palcos de tomada de palavra; c) os conflitos de uso dos espaços são ferramentas do laço social; d) os conflitos estão ligados às problemáticas de proximidade geográfica (Torre, 2010, p.111).

De acordo com a primeira característica os conflitos são reveladores das mutações e das mudanças que produzem nos territórios, pois durante essas fases de conflito se processam recomposições sociais ou de grupos de interesses, e mudanças de natureza técnica ou jurídica. Após o conflito, restam os novos acordos em nível local, os novos modos de governança, as novas configurações das negociações, assim como os atos técnicos (mudança de plano, ordenamentos diversos, modificação dos planos de ocupação dos solos...) que resultam das negociações anteriores. Os conflitos são assim, ao mesmo tempo, resultados e origem das evoluções territoriais.

Na segunda característica refere-se aos conflitos constituídos como palcos de tomada de palavra para categorias de atores negligenciadas pelas estruturas de governança ou nas arbitragens dadas. O engajamento no conflito que se traduz por atos conflituosos, tais como o recurso aos tribunais, a mediatização, a publicização ou a violência, manifesta a contestação de

planos e ações em curso ou em projeto. Não leva, portanto a uma ruptura de diálogo com as partes adversas.

Na terceira categoria os conflitos de uso do espaço são considerados fermentos do laço social, pois solidarizam os atores locais e contribuem para a constituição de redes de atores em torno das questões ou de interesses comuns. Apresentam a característica de manter uma comunicação entre os usuários que se opõem. Enfim, constituem uma proteção contra a inércia social e preservam, por sua expressão, do perigo de explosão mais profunda ou de fuga para territórios julgados mais acolhedores.

Com relação à quarta característica os conflitos aparecem ligados às problemáticas de proximidade geográfica, e repousam sobre três tipos de interferência espacial e criam o mesmo tanto de tipos de conflitos, ou seja, aparecem os conflitos de; a) contiguidades¹⁴⁶; b) Superposições¹⁴⁷ e; c) vizinhanças¹⁴⁸.

Ao comparar o referencial teórico exposto anteriormente com as entrevistas realizadas com os representantes das instituições que fazem parte da RMPA podem-se perceber as relações do espaço rural na RMPA, ou seja, a entrevista (E.8), se enquadra no caso de conflito de contiguidade, pois o entrevistado faz referência ao modelo de desenvolvimento em áreas mais densamente povoadas ou consideradas mais urbanas e, confirma a existência de pressão imobiliária nesta região. O mesmo entrevistado aponta que o mais adequado seria existir um plano diretor do urbano e um plano diretor do rural para que a especulação imobiliária não transcenda o espaço do plano diretor urbano para o rural.

¹⁴⁶ Contiguidades são quando agentes situados um ao lado do outro estão divergindo quanto às fronteiras, aos limites e as marcações de seus espaços respectivos (limites de propriedade, uso comum, passagens a uso comum).

¹⁴⁷ Superposição é o caso de quando dois ou mais agentes pretendem dar usos diferentes para um mesmo espaço (são os casos onde o multiuso de torna delicado)

¹⁴⁸ vizinhanças: é o caso quando efeitos indesejáveis para a vizinhança se espalham pela via dos ares, das águas, ou sob efeito das declividades dos terrenos, atingindo agentes situados num perímetro próximo (externalidades de poluição, rejeitos de efluentes e de lixo, ou emissão tóxicas, poluição sonora).

Em outras palavras, o mesmo se manifesta de modo claro e terminante exemplificando que:

“Aqui em Porto Alegre já chegou, ao cúmulo e, agora está num período de transição de toda a área de Porto Alegre ser urbana quando nós temos inclusive lavouras de arroz, produção leiteira, hortifrutigranjeiros dentro de Porto Alegre. Isso é um desequilíbrio! A pressão imobiliária com a intenção de muitas vezes de querer comprar um imposto proporcional de área urbana em lugares aonde não são plenamente urbanizados faz com que haja esses desequilíbrios. Agora tanto é que houve um retorno tendo período de transição de comprovação daqueles na área dita urbana de Porto Alegre há um desconto do IPTU que estava desproporcional. E isso vale para outros municípios aqui no entorno, pois a tendência é a capitação de impostos mais elevados porque o ITR em relação ao IPTU é muito menor a contribuição. Então a tendência nas administrações municipais é criar um processo de expansão de suas fronteiras territoriais urbanas sobre os rurais para aqueles proprietários daquelas matrículas passarem a contribuir de maneira diferenciada em termos de tributação de impostos. Este modelo tem uma perspectiva de contribuição tributária”. (E.8)

O segundo pressuposto de conflito é denominado de superposição, onde dois ou mais agentes pretendem dar usos diferentes para um mesmo espaço. Na verdade, este quadro pode se integrar na relação do espaço rural metropolitano do ponto de vista de equilíbrio da manutenção das fontes de água, do uso dos solos, da preservação do ambiente e que demonstra descuido em relação ao que deveria ser. Em outros termos, conforme demonstra a entrevista (E.8) percebe-se o enquadramento nesta definição. O entrevistado (E8) a exemplo menciona o caso da cidade de Canoas (município pertencente à RMPA).

“Canoas, é um dos casos onde está ocorrendo expansão do município da área urbana para a área rural, isto é, estão fazendo o aterramento de áreas de várzea”. Sendo que essas áreas tem um perfil de equilíbrio dos mananciais hídricos e, também do escoamento das águas da chuva, ela faz um papel de infiltração. Na verdade, o que acontece lá é que eles estão aterrando essas áreas. Imagina o seguinte: - Nas partes mais altas, quando começar a chover e, jogar para a calha dos rios toda essa água e, que deveriam ir para área de várzea, não irá e a consequência, será o de viverem inundadas essas áreas urbanas. (E.8)

E, ainda dentro deste panorama para completar a análise o mesmo entrevistado informa que é importante salientar que já existem estudos inclusive de engenheiros da área ambiental que salientam que será recorrente o problema de inundação de condomínios que estão sendo construídos nestas áreas.

Na opinião do mesmo:

“A pressão imobiliária a qualquer preço de acordo com os aglomerados de interesse poderão criar problemas para as pessoas que irão morar nesses lugares. Em outras palavras, se este modelo de desenvolvimento é certo ou errado não me compete dizer, o fato é que a gente está prevendo que vai ter desequilíbrio do crescimento do urbano sobre as áreas rurais sem os devidos cuidados, ou devidos estudos necessários para que essas áreas tenham menos impacto sobre o ambiente, o social e o econômico”.

(E.8)

Seguindo a mesma análise de conflito de superposição, numa perspectiva regional dos problemas de inundações o (E.8) enfatiza a seguinte hipótese contribuindo com alguns exemplos.

“Imagina se cair água da chuva de grande volume no manancial e for num curso d’água que vai descendo no sentido das rotas mais altas, por exemplo, região coureiro calçadista Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas e vai para a região do Vale do Paranhana e, a água vem descendo, se acumulam na parte mais alta e, vem descendo e, elas caem na calha do rio e aqui embaixo é a várzea. Ela tem de esparramar para algum lugar. Ela não vai comportar só dentro da calha do rio. Quando ela desce nesse volume grande ela vai ocasionar inundações. Então, essas áreas de várzeas que são loteadas estão em áreas muito baixas e, é feito um pequeno aterro só que o volume de água que vai descer da cabeceira em direção à foz vai ser um volume grande e isso irá ocasionar muitos problemas. Outro exemplo, Porto Alegre (Bairro Navegantes, Humaitá) é tudo região de várzea então, toda vez que dá chuva há inundação acarretando também problemas no trânsito. Na verdade, pode-se dizer que o urbano não fez um estudo com todos os possíveis impactos. Isso vai dar problema! Não é só bueiro, não é só escoamento. A natureza mostra tais impactos é um ciclo. Agora estamos colocando aqui concreto, asfalto, laje, mas não há infiltração, mas essa água vai continuar na história descendo aí vai alagar. Então essa modelagem é uma modelagem de risco!” (E.8)

Com relação, ao conceito de conflito de vizinhança os efeitos indesejáveis para a vizinhança se espalham pela via dos ares, das águas, ou sob efeito das declividades dos terrenos, atingindo agentes situados num perímetro próximo (externalidades de poluição, rejeitos de efluentes e de lixo, ou emissões tóxicas, poluição sonora).

Dentro desta dinâmica, ao considerar que é no rural que nascem as fontes das águas, isto é, elas estão nesses lugares é de extrema importância começar a perceber e dar um nível de relevância maior a esses espaços, ou seja, o rural tem características que o urbano ainda não valoriza, mas que necessitariam serem trabalhadas, para que possa ter um equilíbrio.

Nestes termos, O entrevistado (E8) menciona que:

“Quer comer um alimento sem agrotóxicos? Tá bem! O produto que produz sem agrotóxicos tem de ter áreas proporcionalmente livres de colocação de agrotóxicos, seja na propriedade deles como o de seus vizinhos, pois se o outro está aplicando aqui, por arraste vai encher área do vizinho. Com esses cuidados quando o urbano começar a ter um olhar de zelo pelo rural tudo começa a se transformar no entorno. E, ainda, a pressão imobiliária também não pode começar a invadir o espaço rural, porque nós vamos tomar água contaminada, pois o meio rural é um gerador de água para nós”.
(E.8)

Segundo o Relatório anual do DRH- SEMA apresentado pelo Consórcio Pró-Sinos (2011), no espaço pertencente à RMPA outros conflitos podem ser citados. São eles: conflito de quantidade relacionado ao uso da água (abastecimento humano e irrigação no caso das lavouras de arroz), conflitos de qualidade entre os lançamentos de efluentes urbano-industriais e agropecuários e, outros usos principalmente o abastecimento humano, lazer e preservação ambiental.

No caso do conflito de quantidade relacionado com o consumo de água na RMPA, pode-se citar o entrevistado (E.7) que trata do conflito que existe na Bacia do Gravataí e Sinos. Para o mesmo:

“Nós temos uma área de arroz que é pequena em relação ao Estado, mas ela é grande em relação à capacidade de suporte dessas. Na Bacia do Gravataí e Sinos, nós temos uma regra de gestão da água. Que quando o nível da água baixa a irrigação é suspensa. O meio rural é o grande consumidor de água. Com relação à poluição das águas. A poluição na Bacia dos Sinos é difusa é muito importante. A gente não se dá conta, mas mesmo que se trate todo o esgoto na Bacia dos Sinos vai ser uma área de poluição por causa do meio rural. Nós temos uma agricultura de pequeno valor agregado em termos gerais, mas é uma agricultura que tem importância no uso da água e degradação dos recursos hídricos. Nós temos que trabalhar com esses fatores. Por outro lado, é uma região que tem um potencial grande de determinados instrumentos econômicos, como pagamento de serviços ambientais. Se houvesse uma reconversão dessa matriz rural, a gente poderia ter nela um instrumento de sustentabilidade e, que hoje nós não temos. O pagamento dos serviços ambientais. Esse meio rural redimensionado, redirecionado ele seria um introdutor de água para o meio urbano e, hoje isso não acontece! Ele é um consumidor de água antes do meio urbano e, com volume bem expressivos” (E.7)

E, portanto ao analisar todos esses inconvenientes pode-se observar o que deve compor então o desenvolvimento mais sustentável são na verdade os estudos que apontem para o equilíbrio entre três aspectos tais como: econômico, ambiental e o social, ou seja, econômico que é importante, pois é o que traz riqueza para a sustentabilidade, mas não a qualquer preço sobre o social e o ambiental, isto é, estes têm de caminhar juntos. É um tripé que não adianta uma perna estar maior do que as demais que vai ficar desequilibrado. (E.8)

5.2.3 A emergência de governança do desenvolvimento territorial no espaço rural na RMPA

Para Mancini et al (2011), entre os princípios que orientam a governança ligada ao desenvolvimento territorial estão atualmente centrados no debate em torno de três temas principais: (I) as relações entre sociedade civil e governo, (II) as parcerias entre governo e setor privado e (III) a articulação entre diversos níveis de decisão. A relação entre as autoridades locais e a sociedade civil, incluindo a participação cidadã na ação pública, por meio de consulta ou diálogo, tem nos últimos vinte anos, se tornado proeminente na lei e na prática, nomeadamente no que respeita às grandes questões do desenvolvimento, meio ambiente e planeamento urbano. De acordo com os mesmos autores também têm um papel de destaque nas questões de governança a articulação dos níveis de decisão e descentralização e a superposição de instâncias administrativas e as responsabilidades das autoridades locais, ou seja, há uma crescente demanda por gestores públicos que tenham conhecimento em aplicar esses princípios de governança; uma demanda que pode se expandir para qualquer localidade que inicie a busca por aplicar princípios de governança.

Em outros termos, conforme Mancini et al (2011, p.72):

Na escala do território, o governo parece ser a criação de redes de diferentes instituições políticas, econômicas e sociais a partir da perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável. A rede de atores do desenvolvimento local é apreendida como uma partilha de conhecimentos e competências de cada parceiro que deixa, porém, para cada uma delas uma quantidade significativa de autonomia nas suas escolhas estratégicas.

De acordo com Beuret & Torre (2012), na governança territorial os dispositivos que se colocam visam facilitar a participação das partes interessadas ou portadoras de interesses cada vez mais diversificados para os processos de decisão. Manifesta-se assim, de uma parte a ruptura com as abordagens governamentais na gestão da coisa pública pelos aparelhos administrativos políticos ocultos (fechados, não inteligíveis), e de outra parte a invasão das questões de democracia de proximidade no âmbito dos processos de gestão dos homens e das organizações bem como a gestão dos territórios. A governança aparece então como um ponto focal atraindo numerosas contribuições recentes sobre as questões de interações, de ação coletiva de *empowerment*¹⁴⁹ e aprendizagem dos quais emergem as questões chaves de

¹⁴⁹ *Empowerment*: não apresenta uma cultura de tomada de decisão centralizada, permite aos participantes tomarem suas decisões aumentando sua participação e responsabilidade nas atividades. Geralmente é utilizado em organizações de cultura participativa.

participação e de concertação¹⁵⁰ e de *expertise*¹⁵¹ e de ação pública, de interesse geral posta em causa das políticas públicas.

Esses elementos, ligados à governabilidade dos territórios, representam uma parte importante dos componentes da governança territorial, sem esgotar sua expressão, precisa-se acrescentar ainda os processos de coordenação e os projetos de ações realizados em conjunto por diversas categorias de atores territoriais, de natureza privada ou semi-pública. O que está em causa aqui é a questão da democracia participativa e da implicação de numerosos participantes locais num processo de decisão que deixou de ficar apenas nas mãos do Estado (Torre, 2010 p, 112).

Em outras palavras, para esse autor a governança dos territórios apresenta ligação com a construção dos projetos coletivos e de articulação das relações global/local. Portanto os processos de governança territorial prosseguem alguns objetivos simples, tais como:

- contribuir para a elaboração ou favorecer a implantação dos projetos de desenvolvimento territorial;
- facilitar a coordenação dos numerosos atores heterogêneos dos territórios;
- evitar que certos atores deixem o território (processos de desertificação ou de abandono);
- evitar confrontos que bloqueiam os processos;
- decidir os caminhos do desenvolvimento

Neste sentido, ao confrontar a teoria e as entrevistas realizadas com dirigentes das instituições que compõem a RMPA, pôde-se perceber de acordo com a opinião dos entrevistados¹⁵² a identificação de falhas no prosseguimento dos objetivos para alcançar o desenvolvimento territorial. Em outros termos, com a realização das entrevistas verifica-se o que falta ou que deveria ser realizado na RMPA para que as estruturas existentes (instituições) levem em conta a relação rural e urbana e, contemplem o rural nas políticas de desenvolvimento.

No campo de contribuir para a elaboração ou favorecer a implantação dos projetos de desenvolvimento territorial o entrevistado (E.10) aponta que é de extrema importância

¹⁵⁰ Concertação: é a preparação em comum a execução de um plano. Combinação, ajustamento, pactuação e harmonização.

¹⁵¹ *Expertise*: competência ou qualidade de especialista, onde há avaliação ou comprovação em um determinado assunto.

¹⁵² Os entrevistados foram representantes na sua maioria de instituições que compõem o arranjo institucional da RMPA.

aperfeiçoar a legislação e, estimular através de programas, projetos e ações afirmativas, de forma a suprir a falta de um olhar equânime entre o rural e o urbano na RMPA.

Deste modo, o entrevistado menciona que:

“Os municípios que compõem o bloco da RMPA devem legislar de forma a criar essas afirmativas que venham trazer um tratamento equânime para os dois campos. O que vai solucionar assim muitos problemas urbanos. Por exemplo, pessoas poderiam ser transferidas de área de morros e colocadas em uma comunidade rural. Assim estaríamos gerando emprego, resolveríamos os problemas habitacionais de saúde etc”. (E.10)

Com relação à questão de facilitar a coordenação dos numerosos atores heterogêneos dos territórios, as entrevistas (E10 e E1) verificam-se neste item, pois para entrevista (E.10):

“O próprio governo não pode pensar no desenvolvimento dessa região sem fazer uma discussão conjunta com (setor público, privado e sociedade civil), ou seja, é necessário envolver esses setores para desenvolver ações efetivas, porque nós não temos mais espaço para pensar só no âmbito de um município, por exemplo. Deve-se fazer o enfrentamento de forma coletiva”. (E.10)

Segundo a posição do entrevistado (E.1) observa-se que:

“A RMPA ainda está aquém no quesito planejamento e ações integradas entre os atores para uma troca mais qualificada das relações de investimento e retorno, ou seja, não há um desenvolvimento sustentável nesta região”. (E.1)

Dentro da perspectiva de evitar que certos atores deixem o território (processos de desertificação ou de abandono) verifica-se que a entrevista (E.8) abarca questão fazendo referência à água, que grosso modo está no meio rural ou vem do rural, aos alimentos que são produzidos neste espaço e, ainda a importância de valorizar as famílias de trabalhadores que oferecem bens e serviços ao meio urbano. Em outros termos, pode-se dizer que isso seria um grande incentivo para que se evite que estas pessoas abandonem seus territórios. O entrevistado aponta para algumas alternativas para que essas famílias se mantenham neste espaço evitando assim os processos de desertificação ou abandono salientando que:

“Tudo é uma questão de equilíbrio”. Nós somos compostos de maior parte de água em nosso organismo. E a gente não cuida da água! E, a água grosso modo está no rural ou vem do rural. Exemplo o Guaíba é um Lago e, ele tem cinco afluentes. E esses afluentes vêm todos do rural. Então, se a gente não cuidar lá, a gente vai beber essa água e, é a mesma coisa para os alimentos. Que alimentos estão sendo consumidos no urbano? O que é produzido no rural? Que tipo de serviço é feito no rural e, por quem são feitos esses serviços? Será que são feitos por uma pessoa com educação, normas de higiene, saúde, qualificação? (E.8)

Segundo o mesmo entrevistado nesta dinâmica a conclusão que se chega é que se houver preocupação com os trabalhadores que geram esses alimentos, isto é, saber quem é a família dos trabalhadores rurais que gera os alimentos que nós consumimos no meio urbano, ou seja, saber que jovem é esse que está lá, o idoso que está lá, os adultos que estão lá. A tendência será produzir alimentos de melhor qualidade e haverá a manutenção dessas famílias neste espaço. O mesmo entrevistado vem a reconhecer que se esta característica existir então haverá a transformação do modelo de desenvolvimento.

O entrevistado (E.8) realiza outras afirmações enfatizando a mesma problemática, ou seja, o campo está envelhecendo e, que para que os jovens permaneçam no meio rural, os mesmos têm de saber que:

Existem tecnologias que são geradas para diminuir a penosidade e, aumentar a qualidade da produção de trabalho no campo e, ainda se o jovem estiver gerando renda para ele com bom sinal de internet, ele terá um mundo a suas mãos lá no meio rural. Então, para que ele irá vir para o meio urbano para disputar emprego de salário mínimo com horário fixo, quando lá ele tem liberdade de ir, entrar e sair. “Desde que ele produza sua riqueza será difícil o mesmo querer vir para o meio urbano, pois lá ele não paga aluguel, lá ele só vai pagar a luz e, talvez a água dependendo do lugar e o imposto é mais barato que o IPTU”. (E.8)

Outrossim, observa-se que o entrevistado (E.4) incorpora este item ao ressaltar que o planejamento metropolitano é de extrema importância para proteger o espaço rural a fim de torná-lo mais visível e, ainda é preciso conectá-lo para não haver o desaparecimento. O mesmo enfatiza que: “especialmente para as questões metropolitanas tem de haver a retomada dos estudos que tem a questão metropolitana como foco, ou seja, o planejamento metropolitano é de extrema importância e, atualmente, este tipo de planejamento não está sendo prioridade do ponto de vista das ações”. Segundo o mesmo entrevistado o meio rural entraria como:

“possibilidade não só como uma espécie de espaço de proteger na RMPA, mas como espaço de que deve ser integrado do ponto de vista produtiva, pois o mesmo não tem que ser um espaço marginalizado, invisível. Tem de ser outro rural, ou seja, conectado. Desta forma, temos que trabalhar para conectar o rural! Assim a gente escuta dizer... “Ah”! “As pessoas abandonam o rural”, mas enquanto o rural for àquela coisa de que não tem acesso aos serviços do mundo, ou seja, a pessoa tem de ter energia, internet, isto é, tem de haver infraestrutura que faça que o rural não seja abandonado, mas seja integrado. Na verdade, o rural tem de ser integrada a vida urbana com acessos a serviços metropolitanos no espaço rural”. (E4)

Nesta mesma linha, o entrevistado (E.2) comenta que:

A sociedade tem de conceber esse espaço rural como valor. E, ainda faltam políticas de Estado para com o meio rural. “Falta educação e consciência sobre a importância desses espaços e, falta uma visão estratégica de futuro por sua importância e, para sua sobrevivência”.(E.2)

Com referência de evitar disputas que bloqueiam os processos, a entrevista (E.6) se relaciona neste item, pois o mesmo indica que além de faltar uma maior integração da capital (Porto Alegre) com os outros municípios, há uma carência de uma maior participação para valorizar a integração. O mesmo esclarece que: “seria de extrema importância não haver disputas e tem de ser uma soma, onde um cresce os outros também crescem, isto é, tem de ter uma visão de território não podendo assim ter divisões”. Em sua visão, Porto Alegre tem de ser líder no processo de integração, mas para o mesmo, falta o posicionamento mais efetivo desse município neste processo, melhor dizendo, tem de valorizar a aproximação. Nestes termos, o mesmo expõe que:

Os projetos relacionados ao turismo rural, por exemplo, são projetos regionalizados, e a participação não deve ser só local, mas com a união de vários municípios, ou melhor, dizendo, com uma região inteira haveria uma maior força e maior facilidade para alavancar os recursos do que um só município no encaixe, ou seja, esses projetos regionais tem mais vantagem inclusive politicamente, com a participação de deputados, senadores, prefeitos, isto é, todos têm de ir juntos para reivindicar, assim tem de fazer a articulação. Na verdade, tem de pensar regionalmente e, pensar o que é prioritário na região como um todo. (E.6)

No item decidir os caminhos de desenvolvimento, nas entrevistas (E.1, E.5, E.7 e E.11), se verifica que:

Na opinião do entrevistado (E.1) para romper com os entraves do desenvolvimento seria necessário estabelecer planos técnicos razoáveis ou plausíveis de fácil simulação da economia e, só assim poderia reverter o quadro que assola a visibilidade do meio rural na RMPA. Dentro desta perspectiva, o mesmo admite que tenha sentido não ser hierarquia das prioridades a questão rural, ou seja, não ser priorizada numa região que é metropolitana e, é fortemente atingida por um volume grande de população, pela crise da segurança, crise da saúde pelas fortes demandas sociais, pois para o mesmo é evidente que isso aflora no Estado com relação a outras questões, mas o entrevistado não deixa de aperceber que o Estado tem de romper com isso, para que esse meio tivesse um peso mais expressivo na região em que ele esteja inserido.

Deste modo, o mesmo expõe que:

“Eu não vejo que tenha este incentivo na valorização do produtor rural disponibilizando a energia elétrica, a questão de tecnologia, a questão de infraestrutura”. Como se reverteria este quadro ou tornaria o produtor rural um ator visível na sociedade do meio metropolitano? Como ele figuraria no interior com uma representação mais forte? Acho que deveria então haver a valorização da infraestrutura, garantia de preço mínimo, tecnologia, e o endurecimento da questão dos agrotóxicos. (E.1)

Dentro dessas circunstâncias o entrevistado (E.5) considera que as instituições deveriam em primeiro lugar compreender a importância e o potencial que a área rural da RMPA teria para contribuir com desenvolvimento econômico e, como consequência social da Região. O mesmo entrevistado cita os dois motivos que obscurecem o valor e a potencialidade do meio rural e que dificultam o seu desenvolvimento. Segundo o mesmo, são eles:

“O desconhecimento ou a desimportância ao meio rural a causa fundamental nessa problemática” (E.5)

Para o entrevistado (E.7) dentro desta representação para a decisão dos caminhos de desenvolvimento falta à capacidade de planejamento desse meio rural que ficou largada. Segundo o mesmo, há uma ausência de trabalhar com ferramentas de avaliação econômica e, não somente financeira. Em outros termos, o que parece crucial nesta questão é a falta de coragem de trabalhar com a visão econômica e, não com visão financeira. Melhor dizendo, o mesmo enfatiza a questão e aponta para algumas reflexões, isto é:

“Tem de haver o esquecimento da questão das receitas financeiras e, passar a trabalhar com os efeitos econômicos das políticas e, então, começar a se perceber que a agricultura no Rio Grande do Sul tem um fator multiplicador de ordem 2,8 para cada R\$ 1,00 demandado pelo setor agrícola. É um dos maiores vetores da economia de acordo com a matriz insumo/produto calculada pela FEE com base em 2003. Por que não trabalhar com isso? Por que não ter investimento no meio rural? Onde está nossa análise econômica dos processos? (E.7)

Com relação à questão anteriormente citada o entrevistado incrementa o argumento salientando que a ausência de uma visão econômica afasta os fatores que convergem adequadamente para uma maior visibilidade ao meio rural, ou seja.

“Se tivermos a humildade de voltar atrás e, escolher analisar ferramentas de avaliação de desenvolvimento econômico, isto é, voltar nas décadas de 60 e 70 e, entender como eram feitos os macros planejamentos e, verificar se aquelas ferramentas tem validade demonstrada ao longo dos anos, poderíamos ter a capacidade de entender melhor esse meio rural da RMPA. Enquanto isso não acontecer. Não vai”! (E.7)

E, ainda adicionando a esta situação o mesmo entrevistado esclarece que muitos investimentos não são interessantes e, ainda que o erro seja tratar o governo como se fosse uma empresa privada, pois para o mesmo, se a instituição é do setor privado não tem maior lógica fazer aquele investimento, ou seja, como defender a construção de uma estrada, fazer uma linha de energia elétrica de qualidade no meio rural. Conforme (E.7) inserido nesta visão faz alusão deste item da seguinte forma:

“Como vou defender a construção de uma estrada para atender poucos agricultores no meio rural. Uma estrada que tenha condições de tráfego. Financeiramente ela não se paga, mas economicamente pode ser a melhor obra que se possa fazer ou ainda, fazer uma linha de energia elétrica de qualidade no meio rural dessa RMPA, isto é, por exemplo, veja o caso do município de Viamão, é um caos a distribuição de energia elétrica, isto é, como vai querer que a pessoa tenha uma produção e venha a ter uma competitividade, se a problemas com estradas e má distribuição de energia elétrica. Em outros termos, não há interesses nestes investimentos, porque não se faz essas avaliações”.(E.7)

Outrossim, no que tange ainda ao ponto de decidir os caminhos de desenvolvimento, o entrevistado (E.11) sugere que tem de haver planejamento, com um plano de desenvolvimento que integre a produção ao consumo das populações urbanas, e exemplifica que:

“Tem de ter um plano de segurança alimentar com alimentos não contaminados, ou seja, livres de agrotóxicos e, ainda dentro desse planejamento deve-se levar em conta todas as perspectivas sociais, econômicas, ambientais, culturais para que esse necessariamente apresente como objetivo final a melhoria da renda das famílias que produzem. Conjuntamente tem de haver também melhoria da saúde, educação dos filhos, cultura senão não haverá êxito, pois as pessoas são movidas por necessidades e, não tendo esse tipo de visão, elas irão sair do meio rural se não for sanada essas necessidades mínimas”. (E.11)

Segundo Torre & vollet (2016), para que aconteça o desenvolvimento territorial é necessário existir um crescente número de instâncias de decisores e formuladores de políticas públicas, com o desenvolvimento das instituições públicas de cooperação intermunicipal. E, ainda é preciso acrescentar, aos protagonistas públicos, o papel desempenhado por outras partes interessadas no processo de coordenação de projetos de ação no serviço dos territórios. Na esfera da produção são eles as cooperativas e associações de produtores da agricultura e da indústria de alimentos, bem como as empresas muitas vezes unidas em redes de inovação e transferência de tecnologia e conhecimento. No registro do ordenamento do território e do bem comum, o papel crescente desempenhado pelas associações (em especial, a proteção da natureza

ou bairro) marca o surgimento dos cidadãos na tomada de decisões a nível local por apoiar projetos ou a contestar.

Ao analisar a RMPA percebe-se que a mesma não é pensada como uma unidade de região metropolitana, ou seja, atualmente é percebida como um conglomerado urbano sem políticas claras para o meio rural metropolitano (E7).

O entrevistado (E.5) justifica a falta de políticas públicas no meio rural da RMPA, pois crê que os dirigentes não enxergam, ou seja, não conseguem ver o papel dele localmente, pois há uma descaracterização completa do meio rural, e para o mesmo, no entanto os agricultores são lembrados em época de eleição e acontecem promessas que vão desenvolver a Região, mas nada fazem.

Para o entrevistado (E.2) não há políticas para o rural metropolitano, porque o modelo de desenvolvimento preponderante é de um sistema capitalista urbano, industrial, e que com seus respectivos governos não promove o espaço rural de agricultura familiar e, ainda todo o espaço está sendo apropriado pelo sistema enquanto mercadoria e, assim é subjugado.

De acordo com o entrevistado (E.1) a falta de políticas públicas para o meio rural é porque, grosso modo em que se tratando de RMPA não é o viés das preocupações do desenvolvimento da Região, pois para o mesmo: “a indústria e o terceiro setor (serviços) está na hierarquia das prioridades e o rural é menos relevante do que outras prioridades”. Tanto é que o governo financia uma indústria com bilhões e, não financia o produtor agrícola com recursos expressivos. São pequenos volumes de recursos.

Em outras palavras, segundo entrevistado (E.12) nem o Estado nem a Assembleia pensa no rural, pois são tão salientes outros problemas (serviços básicos: saúde, educação, segurança, infraestrutura etc.), além de ter que se considerar que para questão econômica competitiva o rural é invisível. E, ainda a mesma acrescenta a esta questão que se olhar para a consulta popular não há lembranças que a RMPA volta-se para o meio rural.

Já o entrevistado (E.4) acha que sim, que há políticas públicas para o rural metropolitano, mas não da forma que deveria, pois a tendência é priorizar certas questões que são mais prementes tais como questões de infraestrutura, de moradia, saneamento, uso do solo urbano. Entretanto, o mesmo esclarece que atualmente está acontecendo um preparo para elaborar um plano de desenvolvimento integrado, exigência do “Estatuto da Metrópole“, mas salienta que se deverá pensar no espaço metropolitano como um todo e, neste sentido o rural tem uma boa importância. Entretanto, atualmente se enxerga muito o rural como uma área de expansão, mas segundo o mesmo, não é isso que deveria ser.

Para o entrevistado (E.8) há políticas públicas, mas com restrição porque o urbano sobrepõe o rural. Em outros termos, o mesmo aponta que o espaço rural está sendo guiado fundamentalmente pela lógica econômica do urbano, e, vem atropelando outros quesitos de ordem social e ambiental.

E, ainda dentro desta perspectiva, para o entrevistado (E.7), a última política que surgiu para tratar do meio rural foi o da CEASA e, que mesmo dando errado não fizeram nada para mudar a situação. O mesmo faz também referência à política para implementar o turismo rural citando o Projeto “Caminhos Rurais”, e salienta que este é muito pouco para viabilizar uma sustentabilidade. O mesmo entende a validade da proposta, mas não vê potência nessa política.

Com referência ainda ao Projeto “Caminhos Rurais”, o entrevistado (E.6) salienta que deve haver mais efetividade para este cometimento e para outras políticas ainda tímidas, por exemplo, de agroindústria de produtividade, de assistência técnica para os agricultores.

Dentro deste contexto, verifica-se que a governança é parte da busca contínua de melhores sistemas de gestão de pessoas e de recursos. Para a governação, a decisão, em vez de ser de propriedade do poder de alguém (individual ou grupo) deve resultar de uma negociação permanente entre atores sociais, constituídos de parceiros em um verdadeiro jogo, o campo jogo pode ser uma corporação, um Estado, uma organização, um problema para resolver¹⁵³.

De acordo com Mancini et al (2011, p. 175):

A governança dos territórios não é, portanto, uma panaceia ou remédio contra todos os males da gestão do desenvolvimento econômico e social. Ela é um conceito e ferramenta importante de análise histórica do passado recente e de reflexão para o futuro, pois das diversas modalidades de relacionamento entre atores e recursos é que virão as mudanças nos conteúdos dos processos de desenvolvimento dos diversos lugares.

Da governança territorial poderá surgir uma regulação do desenvolvimento democrático e descentralizado, que articule o Estado, o mercado e a sociedade civil, para alavancar as potencialidades e reduzir as disparidades regionais e de renda da população e que gere igualdade de oportunidades e benefícios para a maior parte dos cidadãos e das comunidades locais e regionais (Mancini et al 2011, p. 175).

Percebe-se então o papel do Estado passa-se então das políticas públicas para a ação pública. Esta última envolve outros atores locais (privados e associações). E não uma ação coercitiva exterior. Ela pode abranger atores privados desde que se coordenem para produzir um serviço coletivo. A ação pública territorial pode então assumir forma muitos diversas que

¹⁵³ P. Moreau Defarges, La Gouvernance, PUF/Que sais-je ? 2011 apud Pecqueur & Campagne 2014:176)

se pode reagrupar sobre o termo de governança. E sua dimensão de regulação local, pode-se definir como o modelo de coordenação entre os atores que vão integrar mecanismos produtivos e institucionais nas dimensões locais (proximidade geográfica e organizacional).

5.2.3.1 Modelo ideal de desenvolvimento territorial versus o modelo de desenvolvimento da RMPA

O desenvolvimento territorial envolve, em certo aspecto, a mobilização de atores, recursos e instituições com forte vínculo espacial, com objetivo de alavancar a competitividade das atividades econômicas locais e propiciar bem-estar social e cultural à comunidade que vive neste meio. O conteúdo e a razão de ser de uma política ou estratégia de desenvolvimento abrangem as potencialidades, interesses e conflitos do meio territorial (não somente como base geográfica, mas, também como contexto de relações sócio institucionais com conteúdo espacial) em torno de um processo de mudança quantitativa e qualitativa de suas bases produtivas, políticas e sociais (Fuini, 2011, p.155).

E, portanto conforme Licha (1999), o fortalecimento das instituições visa alcançar governos eficazes, e depende de estratégias que trazem o estado para a sociedade, para o estado mais sensível às demandas sociais. E, ainda, as políticas e os programas devem refletir a enorme diversidade dos interesses da sociedade, de maior participação dos cidadãos na concepção e fornecimento de bens e serviços por meio de parcerias entre o Estado, as empresas e organizações cívicas. Argumenta-se que a participação é uma forma de aumentar a responsabilidade do Estado para com os cidadãos, que é uma função do estado.

Para o mesmo autor, há necessidade de alcançar o desenvolvimento da base institucional de participação através de um sistema de regras, normas e relações que facilitam a ação coordenada e que os cidadãos possam tomar iniciativas de cooperação para benefício mútuo: aumentando assim as chances de expressar a sua opinião e participar pode melhorar a capacidade do estado de três maneiras.

Em conformidade com o *World Bank* (1997, p. 131-132) citado por LICHA (1999, p. 05):

Primeiro, quando os cidadãos podem exprimir as suas opiniões e publicamente afirmar suas reivindicações na forma prevista pela lei... Em segundo lugar, opinião popular pode atenuar os problemas de informação e reduzir os custos de transação. . Terceiro, o surgimento de entidades privadas e ONGs são possíveis alternativas aos serviços públicos à sociedade civil.

De acordo com Maluf et al (2009), no desenvolvimento territorial: nos casos bem-sucedidos, três categorias de atores, embora com interesses diferentes, adotam algumas modalidades de cooperação e estabelecem estratégias de desenvolvimento comuns:

- a) os atores públicos dos diferentes escalões de governo;
- b) atores privados ligados a empresas, bancos, agências de seguros, caixas de poupança, etc.;
- c) os componentes da sociedade civil, tais como associações culturais ou esportivas, sindicatos e estruturas de educação.

No quadro 14 será apresentada uma comparação entre o desenvolvimento territorial ideal versus o modelo de desenvolvimento territorial da RMPA.

Quadro 14 - comparação do desenvolvimento territorial ideal versus modelo da RMPA – 2017

Modelo ideal de desenvolvimento territorial	Modelo de desenvolvimento territorial da RMPA
<p>As relações de Sociedade civil e governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - incluem a participação cidadã na ação pública, por meio de consulta ou diálogo por meio da lei e na prática. 	<p>As relações de Sociedade civil e governo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De modo geral a população não se encontra envolvida diretamente nos aspectos da gestão, em especial na gestão metropolitana.
<p>Parcerias entre governo e setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - os processos de coordenação e os projetos de ações são realizados em conjunto por diversas categorias de atores territoriais com a parceria público-privada. 	<p>Parcerias entre governo e setor privado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interesses privados sobrepõem-se aos regionais ocorre à transformação do espaço (obras desenham relações com as cidades).
<p>Articulação entre diversos níveis de decisão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - as instituições que lhe são adequados e que sejam construídos de modo a levar em consideração três esferas fundamentais da ordem social contemporânea: o Estado, o mercado e a sociedade civil; - existência de um crescente número de instâncias de decisores e formuladores de políticas públicas, com o desenvolvimento das instituições públicas de cooperação intermunicipal; - Coesão institucional com capacidade para adquirir habilidades sociais ou capacidade de hegemonia política territorial. 	<p>Articulação entre diversos níveis de decisão</p> <ul style="list-style-type: none"> - A articulação mantém-se restrita às suas instâncias de atuação, falta reconhecimento entre si e na gestão metropolitana como um todo; o desenvolvimento não ocorre de forma sustentável nesta região - Há o reconhecimento de outras formas de gestão intermunicipais na composição do CDM, porém apenas os COREDES possuem a participação oficialmente garantida no Conselho (governança metropolitana apresenta viés político). - fragmentação institucional o que compromete a capacidade de induzir e de obter a cooperação de outros, de liderar coalizões políticas que vão refletir a sua força e competência na ação social.
<p>- Abordagem territorial utilizada para o planejamento de políticas públicas e orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a governança dos territórios apresenta ligação com a construção dos projetos coletivos e de articulação das relações global/local; - facilitar a coordenação dos numerosos atores heterogêneos dos territórios; - evitar que certos atores deixem o território (processos de desertificação ou de abandono); - evitar confrontos que bloqueiam os processos; - decidir os caminhos do desenvolvimento. 	<p>- Abordagem territorial utilizada para o planejamento de políticas públicas e orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a governança global/local na construção de projetos coletivos não acontecem de acordo com as lógicas dos atores pluridimensionais; - ocorrem dificuldades de coordenação entre os atores (proximidade geográfica e organizacional); - há carência de políticas públicas específicas para o meio rural (prevalece o problema do êxodo rural); - Existe a ocorrência de divisões sem uma visão de território; - falta um plano de desenvolvimento com ações integradas entre os atores para uma troca mais qualificada das relações;

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados primários e secundários.

Ao comparar o modelo de desenvolvimento territorial com o da RMPA (ver quadro 14) percebe-se que a população de modo geral na RMPA não se encontra propriamente envolvida diretamente nos aspectos da gestão pública, em especial na gestão metropolitana¹⁵⁴. A população apresenta uma tendência usualmente da não utilização dos canais institucionalizados para o debate e negociação de suas demandas. Segundo pesquisa do IPEA (2013), o que frequentemente acontece é a busca de negociação direta com representantes do poder executivo e legislativo, os órgãos municipais e estaduais, de acordo com as possibilidades apresentadas no cenário.

A parceria público-privada na RMPA apresenta-se de forma limitada, pois poderia resolver problemas diversos pela sua facilidade e agilidade em oferecer projetos para a solução de demandas, por causa da existência da burocracia estatal que causa demora na realização e implementação das soluções, ou seja, a participação do setor privado junto ao setor público daria respaldo e melhoria às ações desenvolvidas, mas para isso seria necessário haver também um planejamento mínimo para que os resultados estejam de acordo com as necessidades regionais e não sigam prioritariamente aos interesses privados o qual transforma e modifica o espaço de acordo com sua conveniência (IPEA, 2013, p. 186).

Segundo IPEA (2013), quanto à articulação entre diversos níveis de decisão a RMPA considerando a articulação dos atores locais independentemente do setor – público, privado, sociedade civil organizada – os participantes tendem a se manter restritos as suas instâncias de atuação, não se reconhecendo propriamente entre si, e tendendo a não reconhecer a gestão metropolitana como um todo como no caso dos Comitês de Bacias e Coredes. No caso do setor público municipal mesmo havendo a percepção da necessidade de uma governança metropolitana, articulada as diferentes esferas de governo, a tendência é buscar a manutenção da autonomia municipal, com o pressuposto que o protagonismo e a gestão ocorrem em termos efetivos no espaço local.

No que tange as relações federativas percebe-se que há muitos pontos de tensão entre estado e municípios em relação à distribuição dos poderes, pois para um lado os municípios tendem a querer manter a relativa autonomia, sobretudo do ponto de vista político, alcançado através das mudanças constitucionais de 1988, e na medida do possível, e na medida do possível até aumentá-lo (sob o aspecto da distribuição de recursos). (ligação direta entre município e o

¹⁵⁴ A população tende a se mobilizar para as demandas específicas que envolve grupos da sociedade civil organizada, voltados para o debate e reivindicação de suas causas, que incluem a presença de especialistas e simpatizantes. Fonte: IPEA, 2013, p. 190. As outras formas de articulação na RMPA, como os Coredes e os Comitês de Bacias, que agregam principalmente atores da sociedade civil, são vistas como espaços de cooperação em outro nível de amplitude, que não necessariamente representariam interesses diversos ao do Conselho Deliberativo Metropolitano. Contudo, essas articulações tendem a manter a visão dos seus recortes regionais, o que impede o avanço sobre o debate metropolitano (IPEA, 2013).

governo federal), por outro lado, há tendência do estado de não querer abrir mão da centralização de algumas prerrogativas (IPEA, 2013, 190).

As posições antagônicas entre o Estado e municípios, na RMPA geram impasses e pontos de tensão. Com isso, o consenso em torno da existência de problemas metropolitanos comuns não garante a construção de soluções cooperadas, com a adesão de todos os municípios metropolitanos, uma vez que a ação política é permanentemente tensionada por opções políticas distintas, que variam conforme as diferentes legislaturas e que implicam em rupturas na execução das políticas públicas metropolitanas (Martins; Carrion, 2016, p.842).

A articulação institucional deve contar com os demais espaços de articulação da região metropolitana. E, essa qualificação, esse novo momento aufere mais efetividade para implementação da política pública metropolitana. E, portanto o grande desafio seria uma articulação coletiva na região metropolitana, vinculando desta forma todas as instituições públicas, privadas e sociedade civil via consórcios, associações de municípios, comitês de bacias, conselhos, universidades e o estado.

Para Dallabrida (2011), entre os desafios encontrados nos Coredes pode-se verificar a necessidade de fortalecer a articulação com as outras instituições relevantes da RMPA, a participação da sociedade civil é insuficiente, prevalece o predomínio (interesses políticos e corporativos) dificultando a definição de estratégias regionais integradas.

Com relação à governança estabelecida para a gestão de recursos hídricos está inserida em forte contexto institucional, técnico e ainda em construção, principalmente com relação à participação social, uma vez que recursos hídricos é um tema amplo e que envolve múltiplas utilizações (Mancini, 2012, p.81).

Segundo Jacobi (2009), há certa ambiguidade na legislação que, por um lado, abre os espaços para participação da sociedade, mas supõe certo acesso a informações técnicas; isto é, o envolvimento da comunidade nas atividades de gestão de recursos hídricos é limitado pela importância dada ao corpo técnico-científico e ao conhecimento produzido por ele nas relações de força no interior dos espaços decisórios.

Com referência aos consórcios públicos intermunicipais são incipientes e não constituem propriamente solução para uma gestão metropolitana integrada, pois são voltados para demandas específicas. Os consórcios e o planejamento estratégico é vistos de forma geral como solução para demandas de maior urgência, porém, a necessidade da construção de um plano e um planejamento que promova a integração e a coordenação da gestão do espaço se mostra como fundamental para a maior parte dos atores.

No que tange aos mais recentes arranjos institucionais formais CDM e GGM houve a busca de integração entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com a perspectiva de incluir a sociedade civil nas decisões políticas metropolitanas e, ainda foi reconhecida novas formas de gestão intermunicipais na composição do CDM, porém oficialmente só os Coredes que acabaram participando desse processo. Deste modo, pode-se observar que a governança metropolitana na RMPA se orienta mais por um viés político do que um modelo de gestão.

A fragmentação institucional compromete a capacidade de induzir e de obter a cooperação de outros, de liderar coalizões políticas que vão refletir a sua força e competência na ação social.

No tocante ao planejamento a RMPA esbarra nas disparidades encontradas no território da RMPA, assim como na existência de outros recortes de planejamento regional sobrepostos sobre a área metropolitana, como os Coredes.

Com respeito à utilização da abordagem territorial de desenvolvimento voltada ao desenvolvimento rural, pode-se dizer que a mesma se apresenta de forma precária, pois na RMPA são percebíveis as más condições de vida da maioria da população rural, não há melhoria das acessibilidades, falta de promoção de pequenas e médias cidades de forma a desempenharem o papel de fornecedoras de serviços às áreas rurais envolventes, há baixa promoção do ecoturismo e turismo rural, são insuficiente adoção de práticas de produção amigas do ambiente já que ainda persiste a utilização de agrotóxicos de forma intensiva nesta região.

A governança na RMPA apresenta-se com sérias limitações com relação à ligação com a construção dos projetos coletivos e de articulação das relações global/local de acordo com as lógicas dos atores pluridimensionais. Isto pode ser justificável pela falta de um planejamento metropolitano, inclusivo e democrático, que concilie os diferentes mecanismos de articulação na área metropolitana à gestão institucional, permitindo de modo efetivo a participação social no processo de formulação das políticas públicas metropolitanas.

A baixa coordenação entre os atores (proximidade geográfica e organizacional) pode ser justificável pela insuficiência de políticas públicas¹⁵⁵ que visam o engajamento dos agentes em formas de coordenação específicas (Mancini et al, 2011, p. 43).

¹⁵⁵Para minimizar o problema da pequena escala de produção, uma alternativa encontrada pelos produtores e, cada vez mais estimulada por meio das políticas públicas, tem sido a organização coletiva por meio do associativismo rural. Tal estímulo se deve ao fato de que dependendo do grau de envolvimento e de participação dos produtores, essas associações se constituem em importante espaço de discussão, de busca coletiva de alternativas aos problemas enfrentados no espaço rural e nas atividades produtivas agropecuárias, bem como na mediação com as

Em outros termos, a ação pública territorial pode assumir formas diversas sobre o termo de governança. E sua dimensão de regulação local, pode-se definir como o modelo de coordenação entre os atores que vão integrar mecanismos produtivos e institucionais nas dimensões locais (proximidade geográfica e organizacional).

A carência das políticas públicas na RMPA para o meio rural é justificada por diversos fatores tais como a miopia das funções do espaço rural o que o descaracteriza; a tendência deste espaço de ser guiado fundamentalmente pela lógica econômica do urbano, o que conseqüentemente vem atropelando outros quesitos de ordem social, cultural e ambiental; o espaço rural está sendo apropriado pelo sistema enquanto mercadoria e, assim é subjugado, isto porque, atualmente se enxerga muito o rural como uma área de expansão.

A ocorrência de divisões na região sem a visão de território pode ser explicada pela falta de uma maior integração da capital (Porto Alegre) com os outros municípios, há uma carência de uma maior participação para valorizar a integração. Na verdade, há ocorrência de disputas com o surgimento de fragmentações. Isso pode ser percebível pela falta de projetos regionalizados e insuficiência de valorizar aproximações.

Há ausência de um Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) que seja capaz de harmonizar as políticas estratégicas de gestão e qualificar os investimentos das referidas áreas o que permitiria o planejamento urbano regional entre os municípios da RM de Porto Alegre considerando as particularidades de cada uma delas abrangendo assim tanto as áreas urbanas quanto rurais. Em outros termos, trata-se de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e setoriais no que se refere especificamente às funções públicas de interesse comum das RMs.

instituições que compõem a esfera do poder local (prefeitura municipal, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, Casa da Agricultura etc.). A médio e longo prazos, dependendo das articulações estabelecidas, essas associações de produtores podem favorecer a discussão e a implementação de um projeto de desenvolvimento com base nas potencialidades locais. Todavia, dadas às dificuldades de organização e de participação dos produtores, de ingerência político partidária, da falta de recursos ou da má gestão financeira e administrativa, entre outros, a maioria das associações não consegue atingir os seus objetivos mais imediatos ligados à prestação de serviços (aquisição conjunta de insumos químicos e disponibilização de máquinas e equipamentos agrícolas). (Fonte: Medeiros Hespagnol, Rosangela Aparecida 2009).

CONCLUSÃO

O processo de metropolização no Brasil ocorreu em conjunto à concentração das atividades industriais e populacionais, resultando na expansão do núcleo central e absorção de áreas periféricas. Como resultado, importantes áreas com características essencialmente rurais se encontram legalmente vinculadas às regiões metropolitanas no Brasil sem ter a visibilidade necessária nos projetos e políticas de desenvolvimento regional. Em outros termos, em muitos casos municípios nitidamente rurais são inseridos nas regiões metropolitanas, por pressão política, o que não justifica a sua implantação, pois grandes vazios urbanos consideráveis são identificados nestes municípios em algumas RMs, há ausência de problemas comuns, restritos os indicadores de integração física e funcional.

Na verdade, o que ocorre nos espaços rurais são limitações nas formas dominantes de delimitação do rural, pois, a concepção de rural é fundamentada em interesses administrativos e políticos concentrados em grande parte dos municípios onde as consequências fiscais da definição são mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais, desde que haja extensão de serviços públicos a algum aglomerado populacional esses espaços serão considerados urbanos, além de haver um hábito de raciocínio ao definir o rural como local de carência de serviços, atraso e falta de cidadania, ou seja, isso vem a ocasionar um vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro, reflexo do caráter periférico e residual conferido a estes espaços nas estratégias e na própria ideologia de desenvolvimento.

Trata-se de espaços rurais relativamente invisíveis, situados à margem dos processos de urbanização, relegados à condição de territórios periféricos. Entender o rural nas regiões metropolitanas é, antes de tudo, determinante para compreender toda a dinâmica regional, dar visibilidade aos mesmos no sentido de contribuir com abordagens territoriais de desenvolvimento.

Em outras palavras a abordagem territorial tem sido utilizada em algumas regiões para o planejamento de políticas públicas e orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural com a finalidade de agregar diversos aspectos do desenvolvimento, sejam elas econômicas, políticas, institucionais socioculturais e ambientais.

Observa-se que o desenvolvimento rural corresponde a uma dimensão específica do desenvolvimento territorial, ou seja, o mesmo integra muitas grandezas como a melhoria das acessibilidades, das condições de vida, do ambiente, da conservação das paisagens culturais e do patrimônio natural e cultural; a promoção de ecoturismo (formas de turismo com impacto negativo baixo ou nulo no ambiente físico e sociocultural do local de destino); a promoção de

pequenas e médias cidades e de vilas e aldeias, de forma a desempenharem o papel de fornecedores de serviços às áreas rurais envolventes; a promoção da agricultura, da floresta e do artesanato regional de alta qualidade, a par da adoção de práticas de produção amigas do ambiente. Em outros termos isso significa a criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

E, portanto, tem de haver uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem, além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território. Essas dimensões são descritas a seguir como econômica, sociocultural, político- institucional e a dimensão ambiental.

Em outras palavras, o território que se preocupa com o desenvolvimento territorial é um território construído, por sua vez, explica o modo de governação utilizado. Como já observado, os limites do território construído não são estabelecidos por acaso. Na verdade, região deve levar em conta a articulação de atores sociais, políticos e econômicos, sendo que o êxito dessa conexão é indispensável para que as regiões se tornem relevantes.

Neste sentido, desenvolvimento territorial sustentável pressupõe a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal maneira que uma “atmosfera” propícia à geração de iniciativas criativas seja gerada. E, inda dessa interação entre atores diversos que podem emergir “vantagens diferenciadoras” menos elitistas e excludentes no interior de um território.

A visibilidade dos espaços rurais é de extrema importância. Desprender-se da “ficção oficial” torna-se um objetivo prioritário para inserir-se dentro de uma perspectiva de abordagem territorial de desenvolvimento.

Entre as iniciativas de governança aplicadas nos espaços rurais metropolitanos pode-se verificar a Lei do Estatuto da Cidade em 2001, a política urbano-metropolitano iniciada no primeiro governo Lula em 2003, a Lei dos Consórcios Públicos sancionada em 2005 e regulamentada por decreto em 2007. No campo da regulamentação de ações setoriais aparece a

Lei 11.445 de 2007 que estabelece diretrizes da Política Nacional de Saneamento e a Lei 12.305 de 2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Apesar desses avanços de gestão metropolitana observa-se que existem ainda fortes fragilizações que vem contribuindo para os processos de fragmentação associadas à metropolização institucional.

Dentro destas prerrogativas, só após 40 anos da criação das primeiras RMs que surge a Lei do Estatuto da Metrópole em 2015. Esta por sua vez, está sendo considerada a única iniciativa de regulação diretamente mencionada à questão metropolitana que propõe organizar a ação dos entes federados nos territórios a fim de compartilhar as funções públicas de interesse comum, já que a governança metropolitana nunca foi prioridade dos governos locais tendo um descaso há décadas. No entanto, apesar destes avanços, considera-se que essa inovação representa ainda um grande desafio que é o de ordenar um planejamento sistemático, integrado e abrangente de todos os municípios que compõem as regiões metropolitanas.

E, ainda entre os instrumentos prescritos para tentar atingir o desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto da Metrópole conta com Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) que possui objetivo de harmonizar as políticas estratégicas de gestão e qualificar os investimentos das referidas áreas o que permite o planejamento urbano regional entre os municípios da RM considerando as particularidades de cada uma delas abrangendo assim tanto as áreas urbanas quanto rurais. Em outros termos, trata-se de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e setoriais no que se refere especificamente às funções públicas de interesse comum das RMs.

Ao levar em consideração os aspectos institucionais da RMPA podemos observar a existência de arranjos institucionais formais tais como, a Metroplan criada em 1975, o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM) criados em 2011.

A gestão da Metropolitana da RMPA se resume em 3 eixos de atuação. São eles: a gestão do território, mobilidade urbana e gestão ambiental. Com o passar dos anos aumentaram as atribuições da Metroplan, ou seja, a mesma passa a assumir funções de gestão e políticas urbanas e regionais que estavam além de sua competência e atribuição o que vem a ocasionar um prejuízo ao planejamento territorial como um todo. Em outras palavras, é observável que a mesma não supriu o vazio de gestão metropolitana, pois não houve o envolvimento dos municípios e da sociedade. A disponibilidade de recursos também é um desafio a ser enfrentado na gestão desta região.

O CDM e o GGM são os mais recentes arranjos institucionais formais e entre os objetivos principais é a busca de integração das esferas federal, estadual e municipal e inclusão

da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas na metrópole, mas a criação do CDM foi inicialmente assinalada por conflitos entre propostas dos municípios (forma horizontal) e Estado (forma vertical). No entanto, no novo cenário de atuação do CDM prevaleceram propostas intermediárias entre as esferas. Neste arranjo houve a busca de integração entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) com a perspectiva de incluir a sociedade civil nas decisões políticas metropolitanas e, ainda foram reconhecidas novas formas de gestão intermunicipais na composição do CDM, porém oficialmente só os Coredes que acabaram participando desse processo. Deste modo, pode-se observar que a governança metropolitana na RMPA se orienta mais por um viés político do que um modelo de gestão.

Quanto às atribuições do CDM percebe-se que entre as suas atribuições ainda não conseguiu cumprir uma de suas metas mais importantes no que tange aos aspectos de desenvolvimento territorial, ou seja, a inexistência desde sua criação de um Plano Diretor Metropolitano (PDM) atualizado. Em outros termos, a RMPA conta ainda com um PDM datado de 1973 que se encontra defasado por ter validade até 1992, mas que desde a década de 1980 já havia considerado como tal. A consequência é que se estaria se desenvolvendo de forma difusa e fragmentada o planejamento e gestão da área metropolitana concebida por meio de outras instituições que são consideradas importantes, mas insuficientes para dar conta da complexidade metropolitana.

Em prol ao desenvolvimento territorial podem-se verificar algumas modalidades de governança metropolitana inseridas na RMPA. São elas: as Associações de Municípios, os Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, os Coredes e os Consórcios Públicos considerados assim como outras formas de articulação institucionais relevantes que articulam com o arranjo institucional metropolitano instituído por lei. No entanto, percebem-se distúrbios em algumas dessas articulações, ou seja, apresentam-se de forma conflitante, suas finalidades são muito específicas e, ainda, a articulação dos atores locais tende a se manter restritos às suas instâncias de atuação como, por exemplo, nos Comitês de Bacias e Coredes.

No caso dos Coredes contata-se a necessidade de fortalecer a articulação com agências, consórcios regionais e municipais de desenvolvimento existentes ou que venham a ser criados; o predomínio de uma visão estadocêntrica e não sociocêntrica dada ainda pequena participação da sociedade civil prevalecendo desta maneira o predomínio na definição de prioridades e interesses políticos dos municípios, além dos corporativos, dificultando a definição de estratégias regionais integradas. Outra dificuldade desta modalidade está na sua organização, pois não ocorreu a iniciativa de organizar um Corede com todos os 34 municípios que compõem esta região, sendo esse ponto considerado um agravante na articulação entre os municípios que

se aproximaram por afinidades culturais, econômicas limites geográficos, não considerando o recorte metropolitano, ou seja, considerados fora do arranjo metropolitano. Somando-se a todas essas dificuldades há existência de outros recortes de planejamento regional sobrepostos à área metropolitana. Esse é o caso da RF1 que em termos de regionalização é considerada referência para elaboração do PPA e da LOA.

Quanto aos consórcios intermunicipais pode-se dizer que os mesmos tem se caracterizado por possuírem finalidades muito específicas tais como: estudos de natureza técnica e social nas áreas de meio ambiente e saneamento ou áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade e inclusão digital e, ainda os interesses são às vezes conflitantes no conjunto das demais articulações e gestão.

E, portanto o que se observa na RMPA é diversas limitações para governança metropolitana. Entres estas aparece o fato do arranjo de gestão formal em certa medida é dependente da busca de consensos entre os atores políticos, econômicos e sociais envolvidos, e passa pela superação de conflitos e tensões; pode-se dizer que há uma fragmentação institucional o que compromete a capacidade de induzir e de obter a cooperação de outros, de liderar coalizões políticas que vão refletir a sua força e competência na ação social. E, ainda não existe um plano de desenvolvimento metropolitano integrado, o planejamento vem sendo realizado de forma difusa pelos planos diretores dos municípios ainda não harmonizados entre si e pelos planos estaduais; e o fato da gestão metropolitana ainda não estar inserida na legislação orçamentária.

E, portanto ao acrescentar os resultados da pesquisa de campo a todas estas constatações já mencionadas pode-se perceber que existe o discernimento sobre a falta de cuidado, de capricho com a questão da organização do ordenamento do espaço, ou seja, há o reconhecimento dos problemas causados pela urbanização desorganizada e suas consequências. E, ainda com relação à área rural há o entendimento de que a mesma vem sendo incorporada de uma forma desorganizada no processo de expansão e que é necessário avançar ainda neste sentido de modo sustentável. Na verdade, pode-se dizer que a relação rural e urbana na RMPA aparece como sendo um processo de integração incompleto, não se apresentando de forma planejada, isto é, o rural ainda tem sido pouco incorporado na questão metropolitana.

Há problemas de toda ordem com relação às práticas agropecuárias o que vem ocasionando uma série de desafios, como: a questão da pressão imobiliária com a crescente transformação das áreas rurais em áreas urbanas através dos planos diretores, a degradação e contaminação dos recursos naturais; a escassa presença de organizações de base e outras

institucionalidades relacionadas à agricultura; além de serem escassas as políticas específicas para o meio rural.

Por outro lado, a pesquisa também possibilitou verificar que existe a percepção da presença de aspectos positivos na RMPA, dado potencial extraordinário em todos os aspectos, culturais, sociais, ambientais e econômicos, mas do ponto de vista do desenvolvimento há a necessidade de uma maior integração entre o espaço rural e o urbano a fim de melhor aproveitar as externalidades existentes. Neste sentido, cabe salientar que deveriam existir novos projetos e o fortalecimento dos já existentes com apoio e parceria de entidades públicas e privadas e o envolvimento da sociedade civil.

Quanto ao uso e ocupação dos espaços rurais podem-se perceber críticas ao cinturão verde do ponto de vista de sua definição, qualificação e capacitação quando comparada com outras regiões metropolitanas do país. Na verdade, estes espaços estão sendo completamente descaracterizados, desincentivados não só do ponto de vista econômico, mas ambiental e socialmente.

E, ainda verifica-se que espaço rural inserido na RMPA é enquadrado nas figuras representativas do “campo recurso” (econômico), “quadro de vida” (bem estar) e “espaço natureza” (preservação), no entanto, percebe-se que estas representações são correlatas, e com frequência, concorrentes, pois se utilizam do mesmo espaço e recursos e a consequência é a geração de tensões, conflitos.

Entre os conflitos que são identificados na RMPA aparecem os motivados pela pressão imobiliária, os de multiuso onde o uso se torna delicado, como por exemplo, o aterramento de áreas de várzea; os conflitos entre vizinhos (efeito arraste com uso de agrotóxicos), os conflitos de quantidade relacionada com o consumo de água (abastecimento humano e irrigação no caso das lavouras de arroz) entre outros.

E, portanto, na pesquisa fica claro que a questão do planejamento metropolitano é de extrema importância para proteger o espaço rural tornando-o mais visível de acordo com a plenitude de suas funções, pois atualmente este tipo de planejamento não está sendo prioridade do ponto de vista das ações.

Em outros termos, é necessário incorporar a visão da abordagem de desenvolvimento territorial na pauta das discussões no planejamento metropolitano, pois o que se percebe no momento atual nesta região é: a) inexistência de tratamento equânime entre o rural e urbano; b) total desconhecimento das funções do meio rural sem a valorização e visão estratégica de futuro; c) carência de políticas públicas específicas que garantam sua sobrevivência; d) insuficiência de infraestrutura no meio rural para manutenção das famílias neste espaço a fim

de reduzir o êxodo rural; e) inexistência de projetos regionalizados que incluam o meio rural articulando diversos atores a fim de auferir melhores resultados para a região como um todo; f) necessidade de trabalhar com ferramentas de avaliação econômica e, não só financeiras para desenvolver o meio rural; g) defasagem no quesito planejamento e ações integradas entre os atores; h) ausência de um plano integrado para a RMPA com vistas ao envolvimento territorial.

Neste sentido, a abordagem territorial voltada para o desenvolvimento rural fica comprometida, pois inexistente uma governança global/local na construção de projetos coletivos (de acordo com as lógicas dos atores pluridimensionais), não existe um modelo de coordenação entre os atores (proximidade geográfica e organizacional) ocasionados pela carência de políticas públicas específicas para o meio rural. Em outras palavras, há divisões, disputas sem uma visão de território.

Deste modo, percebe-se que a abordagem territorial pode ser utilizada na RMPA no planejamento de políticas públicas e orientação de ações voltadas para o desenvolvimento rural com a finalidade de agregar diversas dimensões do desenvolvimento, tais como: econômicas, políticas, institucionais socioculturais e ambientais, pois atualmente o ambiente rural passa a ser não só local de produção, mas de consumo, em especial, fornecendo bem-estar a populações através de uma qualidade de vida melhor.

Nessa perspectiva, foram abordados no trabalho empírico desenvolvido nesta tese várias concepções articuladas na perspectiva teórica da abordagem territorial do desenvolvimento que só foram possíveis através da possibilidade da realização do estágio de doutorado-sanduíche desenvolvido junto ao quadro do LADYSS – *Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces* na França.

E, portanto é importante salientar que o estágio no LADYSS possibilitou sobre diversas formas: a) pesquisar sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, incluindo as políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial; b) estudar o debate em curso na França e na Europa sobre as questões territoriais e as políticas de desenvolvimento territorial e as discussões sobre a Economia da Proximidade (*Économie de Proximité*), dentre outros; c) compreender, no contexto das experiências de regiões metropolitanas francesas, como se dá a relação entre rural e urbano nos processos de desenvolvimento; d) Identificar como as experiências europeia e francesa podem contribuir para a valorização dos espaços rurais e a construção de abordagens territoriais de desenvolvimento em regiões metropolitanas.

Nessa direção, com a interação internacional foi possível compreender a necessidade de construção de políticas públicas que atente para a solução de problemas associados à urbanização e, especialmente às imensas parcelas rurais inseridas na RMPA. Nesta lógica,

destaca-se que o conhecimento e a troca de experiências permitiu verificar a necessidade da realização de futuras pesquisas relacionadas ao tema, visto que as conclusões desta pesquisa reforçam que o desenvolvimento na RMPA constitui não apenas um complexo desafio às políticas públicas como também uma agenda de debates e pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0702.pdf. Acesso 13.08.2016.

ALENTEJANO, Paulo R. As relações campo cidade no Brasil do século XXI. Terra Livre. n. 21, 2º sem, p.25-39, 2003.

ALONSO, José A. F.; BRINCO, Ricardo. Caracterização Geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: MAMMARELLA, Rosetta (Org.). Como anda Porto Alegre – Conjuntura Urbana 1. Rio de Janeiro: Letra Capital 2009a. V. 8. P. 9-22.

ALONSO, J. A. F. Porto Alegre e Região Metropolitana: planejamento ou caos. Carta de Conjuntura FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 11, p.1, 2011. Disponível em: . Acesso em: 20 jun. 2014.

ANDRÉ Torre & DOMINIQUE Vollet. Aux fondements du développement territorial. In: PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL. Éditions Quæ, 2016, p. 11-32, 259 p.

BILLAUD, Jean Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. p.43-54. 2014. Editora UFPE.

BANDEIRA ,Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol.1, p.23-128, 2000.

_____. UMA EXPERIÊNCIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGIÕES NO BRASIL: OS COREDES DO RIO GRANDE DO SUL. In Pró- RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul** (2011- 2014). 2010, p. 115 a 156

BAUELLE G., Guy C., Merenne-Schoumaker B., 2011. Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats, coll. Didact Géographie, Presses Universitaires de Rennes, 281 p.

BARQUERO, VÁSQUEZ, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FEE, 2001.

BARRETO, I. J. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). **Espaço e Economia**. (2013). Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/374#quotation>. Acesso em: 02 dez. 2015

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales. In: EURE, v.24, n.72, Santiago, set./1998, p. 53-69. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200003. Acesso 23.04.2017.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, G, N. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. In: Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales, Universidade de Barcelona. Vol. XVii, n.1002, 30 noviembre de 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1002.htm>. Acesso em 31.03.2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRYANT, Chistopher.R. La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement regional. In Territoires et enjeux du développement regional, 2007. Éditions Quae, Versailles.

CABIDO, A. Desenvolvimento Consciente. REVISTA CODAP. Alto Paraopeba, um dos maiores polos de desenvolvimento do país Cenário de uma revolução. Minas Gerais. pp. 03-51, Maio, 2010 Disponível em: http://www.fazitocomunicacao.com.br/imagens/20120311_Rev_CODAP_01.pdf. Acesso 22.10.2016.

CANDIOTTO, L. Z. P.; CORRÊA, W. K. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. Campo-território: revista de geografia agrária, v. 3, n. 5, p.214.242, 2008.

CARONA., TORRE, A. Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural, Développement Durable et Territoires, 2006.

CAZELLA, A. A. . Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial. Anais... Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2005. Disponível em: <http://lemate.paginas.ufsc.br/publicacoes/ademir-antonio-cazella/artigos/>> Acesso: 27.05.2017.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. Ordenamento e planejamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano. **Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, v. 12, 2008.

_____. Regiões Metropolitanas no Brasil . Visões presente e futuro. In: XIV Coloquio Internacional de Geocrítica Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro Barcelona, 2-7 de mayo de 2016. Disponível: <http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/MLivraClementino.pdf>. Acesso em 22.dezembro, 2016.

CUNHA, Isabel. Liderança e equipas de trabalho num contexto de mudança. Um estudo em empresas industriais do Vale do Ave. 2014. Tese de Doutorado.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, RS, a. 1, n. 2, 2003.

_____. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: *Scripta Nova. Revista Electrónica Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>.

_____. *Desenvolvimento Regional. Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

_____. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: _____ (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

_____. **GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança.** In IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf> 12.03.2017, Acesso em : 12.03.2017.

DARLY, S.; TORRE, A. Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance em Ille-de-France (Resultats à partir d'analyses de la passe quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain) *Geocarrefour*, vol 83, n.4, 2008, p. 307-319.

DE MEDEIROS HESPANHOL, Rosângela Aparecida. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na MRG de Dracena (SP). *Geo Uerj*, v. 2, n. 20, p. 64 à 87, 2009.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Novo Rural: uma abordagem ilustrada*, v.I. Londrina: IAPAR, 2002. v. I. 53. Disponível em: <http://www.iapar.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=868>. Acesso: 15.10.2016

DESLAURIERS. J.P. POPART, J.; GROULX, H, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos I.**- Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.- (Coleção Sociologia). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1895937/mod_resource/content/1/04_OB-JACCOUD_MAYER.pdf. Acesso em 15.06.17.

DIAS, Daniella S. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 194, p. 107-116, 2012.

DOUILLET A.C., 2007. Les élus et leurs territoires. Représentation et action publique dans les dispositifs territorialisés de développement local. *Sciences de la société*, 71, 67-87.

DOS SANTOS DIAS, Daniella Maria. Planejamento e ordenamento territorial no sistema jurídico brasileiro. Revista de Informação Legislativa, p. 107, 2012.

DOTTO, D, M, R. & RIBEIRO, H.M.D. O consórcio público para desenvolvimento do Alto Paraopeba (Codap/MG) e os reflexos da gestão pública integrada. Redes (Santa Cruz do Sul. On-line) V.20, p.88, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/4076>. Acesso em 16.07.2016.

FAVARETO. A. & WANDERLEY. M. D. N. B A singularidade do rural brasileiro – implicações para tipologias territoriais e para a elaboração de políticas públicas? — Estudo Brasil. Disponível em: <https://favaretoufabr.files.wordpress.com/2013/06/estudo-brasil.pdf>. Acesso: 27.07.2016.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas FEE. Disponível via Internet no endereço: <http://www.fee.rs.gov.br/>. Acessado durante os meses de março a abril de 2015.

_____. Atlas FEE. O Rio Grande do Sul no seu mundo. Porto Alegre, junho de 2017. Disponível em : <http://cdn.fee.tche.br/atlas/atlas-fee-impressao.pdf>. Acesso 20.06. 2017.

FEPAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIS ROSSLER. <http://www.fepam.rs.gov.br/>. Acesso 15.05.15.

FERREIRA, A. D. D. (Org.); BRANDENBURG, A. (Org.); CORONA, H. M (Org.); DIAS, B. Janise (Org.); SOUZA, C. R (Org.); SOUZA, O. T. (Org.). Do Rural Invisível ao Rural que se Reconhece: dilemas socioambientais da agricultura familiar. 1a. ed. Curitiba - PR: Editora da UFPR/Editora Kairós, 2012. v 1. 367p.

FLORES, M. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte. Contribuição para o Projeto Desenvolvimento Territorial Rural a partir de Serviços e Produtos com Identidade – RIMISP, 2006.

FUINI, Lucas Labigalini. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **INTERAÇÕES, Campo Grande**, v. 13, n. 1, p. 93-104, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v13n1/a08v13n1.pdf>. Acesso 20.04.2016.

_____. Desenvolvimento e arranjos produtivos locais. Concepções e inter-relações. In: **Revista Geografia**. V. 20, n. 2, p.. 151-164, maio/agosto. 2011. Disponível em : <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/6154> . Acesso em 23. 04.2017.

GIRARDI, Eduardo. Paulon. Atlas da questão agrária brasileira – 2012. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_d.htm

_____. O rural e o urbano: é possível uma tipologia. **Presidente Prudente**, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. In: SHIKI, S.; GRAZIANO DA SILVA, J.; ORTEGA, C. (orgs.). **Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro**. Urberlândia/Campinas: Embrapa/UFU/Unicamp, 1997.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. **Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil**. *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 52, p. 125-146, 2014.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. FGV Editora, 2005.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400 p.

_____ **Territórios Alternativos**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2006. 173 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Projeto Governança Metropolitana no Brasil: componente I, subcomponente II. Brasília, DF: IPEA, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Agropecuário. Rio de Janeiro: IBGE,

_____ Atlas do Espaço Rural Brasileiro .<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/10/atlas-do-espaco-rural-brasileiro-retrata-a-realidade-do-campo-no-brasil>.

_____ Programa STATCART do IBGE – Censo Demográfico, 2010.

_____ Sinopse do Censo Demográfico 2010- IBGE : Instituto Brasileiro de Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm. Acesso 20.03.15.

JACOBI, P.R. Governança da Água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (org.) Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPQ, 2009.

KAGEYAMA, Ângela A. Rural e ruralidade. In: Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008. p 15-49.

KOCH, Eleandra Raquel da Silva. Ingresso na agenda governamental do novo arranjo institucional da região metropolitana de Porto Alegre: atores, suas convicções, interações e estratégias, Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

LACZYNSKI, Patrícia. Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana. III Congresso Consad de Gestão Pública 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/>. Acesso 19.09.2016.

LARDON, Sylvie. L'agriculture comme potentiel de développement des territoires périurbains. Analyse par les configurations socio-spatiales, 2015.

LASSO, Gutiérrez Luis Alejandro. Agroecologia e desenvolvimento de assentamentos de reforma agrária: ação coletiva e sistemas locais de conhecimento e inovação na Região Metropolitana de Porto Alegre, 2012.

LELOUP, F. Moyart L. Pecqueur B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. Géographie, économie, société . 2005/4 Vol. 7 p.321 -332. Lavoisier Disponível: http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005/4_page-321.htm. Acesso em: 10.08.16.
PECQUEUR, Bernard.; CAMPAGNE, Pierre. Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation. 2014, éditions Charles Léopold Mayer, 267 pages.

LOMAR, Paulo José Villela. O federalismo Brasileiro e a Gestão regional metropolitana. In: A nova Organização regional do estado de São Paulo: subsídios para um modelo de gestão. São Paulo, FUNDAP. 1992. p. 9-22.

MANCINI, Rodrigo Furgieri. **As governanças territoriais nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: processos, desenvolvimento e limites de cooperação.**2012. 179 f. Tese. (Doutorado em Geografia) - Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho. Rio Claro, 2012. Disponível em:< <http://base.repositorio.unesp.br/handle/unesp/104425> >. Acesso em:09.03. 2017.

MANCINI, R. F. ; PICCOLI NETO, D. . PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L. ; Governança Territorial: conceitos, fatos e modalidades. 1. ed. Rio Claro: Pós Graduação em Geografia / IGCE / UNESP, 2011. v. 1. 192p . Disponível em: https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf Acesso: 31.01.2017

MANZINI, Eduardo José. Entrevista Semi-estruturada: Análise de Objetivos e de Roteiros. Depto de Educação Especial do Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Estadual São Paulo (UNESP), Marília, SP. 2004. Disponível em:[<http://www.sepq.org.br/IIsipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>]; acesso em 16.05.17.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, C. M. R. **Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre.** Porto Alegre: FEE, 2013 (Textos para Discussão FEE). Disponível em: cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf. Acesso em: 08.12.16.

MARTINS, C. M. R.; CARRION, E. F. S. **Limites da governança na Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.** Ensaio FEE (Online), v. 37, p. 825-850, 2016. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/3464>. Acesso: 12.03.2017.

_____.Novo Arranjo Institucional de Gestão Metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre. **In: 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil** / organizadores: Costa. M. A; Tsukumo.L. T. I Brasília : Ipea, 2013.

336 p. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1). Cap. 06 págs (121 - 144) . Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=352> ou siga o caminho de navegação Início > Publicações > Livros. Acesso: 11.11.2016.

MDA. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005 SDT. Disponível em: http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf. Acesso 26.02.2017.

MEDEIROS, Leonilde; DIAS, Marcelo Miná. **Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial**. In: LEITE, Sergio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano. Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2011, v. 14, p. 197-230. Disponível em : <http://lemate.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Volume-14_serie-DRS.pdf>. Acesso em: 13.04.2017.

MENEZES, Cassio Roberto Conceição. O Processo de Metropolização Brasileiro: evolução e institucionalização das RM's. **Scientia Plena**, v. 7, n. 2, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 3.ed. São Paulo: Hucitec/Rio de Janeiro: Abrasco, 1996.

MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOR-MONTE, Roberto. Agricultura e Agroecologia no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI, 2010. Disponível em: http://www.redemg.org.br/article_get.php?id=209. Acesso: 11.09.2016.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estatuto da MetrÓpole - Contribuição ao debate**. 2015. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=454%3Aestatuto-da-metropole-contribuicao-ao-debate&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt#. Acesso: 15.11.2016.

ORTEGA, A. C. Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 185-197, 2002.

PECQUEUR, Bernard; CAMPAGNE, Pierre. Le Développement Territorial. Une réponse emergente à la mondialisation. 2014. Éditions: Charles Léopold Mayer. P. 267.

PECQUEUR, Bernard. Pós-fordismo, território e sustentabilidade. In Inovação, território e Arranjos cooperativos. Publication sur OpenEdition Books : 16 juin 2015 ISBN : 9782821854208 ISBN électronique : 9782821854215 DOI : 10.4000/books.oep.360. 236 p.2015.

_____A guinada territorial da economia global. Reinventando a Economia. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p79>. Acesso em 29.07.2016.

Territoire, Territorialite et Developpement. In Coloque Industrie et Territoire, IREPD, Grenoble, 20-22 octobre 1992.

_____Dynamiques Territoriales et Mutations Économiques. Paris, L' Harmattan, 1996.

PDUI-PMSP. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-PMSP-ABC-GRU-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf> Acesso: 23.11.2016.

_____Qualité et développement – L'hypothese du panier de biens. In: Symposium sur développement regional. INRA – DADP. Montpellier, 2001. Disponível em: http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_2001_num_261_1_5217. Acesso em 20.08.16.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Caminhos Rurais. Disponível em:http://www2.portoalegre.rs.gov.br/turismo/default.php?p_secao=270. Acesso 30.03.15.

Pró-RS V: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018) - Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) - Lajeado : Editora da Univates, 2014. 160 p. Disponível em: http://www.coredesul.org.br/files/pub/140533851196675_Pro-RS-V_web-1-.pdf. Acesso em: 09.02.2017.

RAYNAUT, Claude. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: PARTICIPAÇÃO, TERRITÓRIO E CIDADANIA: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. p.55-77. 2014. Editora UFPE.

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

RECH, A. U. Construções das regiões metropolitanas [recurso eletrônico]: um enfoque à região metropolitana da serra gaúcha – Caxias do Sul, RS : Educs, 2015. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/const-das-regioes-ebook.pdf>. Acesso em agosto de 2016.

RELATÓRIO FINAL. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários** Volume 3. Maio de 2011. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/PDDI-RMBH-Relat%C3%B3rio-final-Volume-3.pdf>. Acesso 13.08.2016.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: Edusp, 2009b [1994].

SARACENO, E. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. Texto presentado em el Seminario Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 23-25 agosto de 2005.

SCUSSEL, M. C. B. in: GRANDO, Marinês Zandavali & MIGUEL, Lovois de Andrade. Agricultura na região metropolitana de Porto Alegre – aspectos históricos e contemporâneos. Porto Alegre: Editora da UFRGS /FEE, 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Porto alegre: Revista Sociologias N. 11, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a06>. Acesso. 12.09.2016.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. SCP/RS - Governo do Rio Grande do Sul. Atlas Socioeconômico do RS – Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/busca.asp>. Acesso em: fev. de 2015.

SEPLAG; GOVERNO DO ESTADO; FEE. RS 2030. Agenda de Desenvolvimento Territorial. **Cenários RS 2030**. Porto Alegre, dez. de 2014. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134054-20141210093037volume-3cenarios.pdf>. Acesso em 22.06.17.

SIQUEIRA, D.; OSÓRIO, R. O conceito de rural. In: GIARRACCA, N. (Comp.). ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 65-80.

SOUZA, O. T.; BRANDENBURG, A.. A quem pertence o espaço rural? As mudanças na relação sociedade/natureza e o surgimento da dimensão pública do espaço rural. Ambiente e Sociedade (Campinas), v. XIII, p. 51-64, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n1/v13n1a04.pdf>. Acesso em 18.07.2015.

SOROKIN, Pitirim A; ZIMMERMAN, Carlo C; GLAPIN, Charles j. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, José de Souza (org.). Introdução crítica a sociologia rural. São Paulo: Hucitec, 1981.

TALANDIER, Magali. L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Colloque de l'ARSDLF: "Industrie, villes et régions dans une économie mondialisée", Jul 2012, Belfort, France. <halshs-00841919> , 2012.

TALANDIER, Magali.; DAVEZIES, Laurent L'émergence de systèmes productivo-résidentiels Territoires productifs – territoires résidentiels quelles interactions? In: Collection TRAVAUX, n. 19, 2014.

TORRE, André.; BEURET, Jean-Eudes. Proximités territoriales. Construir ela governance des territoires, entre convetions, conflits et concertations. Ed, Economica, P. 105.

TORRE, André. Conflitos e Governança dos territórios. In : Raízes, Campina Grande, v.x, ns 1 e 2 e v. XX, n.1 p 109-120, jun./2010. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/~raizes/volumes.php?Rg=21>. Acesso em 02.04.2016.

_____. Desenvolvimento Local e Relações de Proximidade: Conceitos e Questões. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local – Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS: v.4, n. 7, p.27-39, Set. 2003.

WANDERLEY, M. N. B. Brasil. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil, 2000. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/view/22105/14471>. Acesso 12.09.2016.

_____. (2013). A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas–o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos sociedade e agricultura*.

VALADARES, A, A. **O gigante invisível: Território e população**. IPEA, Brasília: 2014. Texto para discussão 1942. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/aaatd_1942.pdf. Acesso em 26.08.2016.

VEIGA, José. Eli. CIDADES IMAGINÁRIAS. 2a. ed. Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002. v 1. 198p.

_____. “Nem tudo é urbano”, *Ciência e Cultura*, ano 56, n.2, abr.-jun. 2004, pp. 26-29. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a16v56n2.pdf>. Acesso 18.02.2016.

ANEXOS

Anexo: 01

Tabela 01 - População residente, por situação do domicílio e a localização da área, segundo as Regiões Metropolitanas, as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs, os municípios - 2010

Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs, municípios e sexo	População residente								(%) Pop. Rural/pop.urb	
	Total	Urbana			Rural					
		Cidade ou vila		Área urbana isolada	Área rural (exceto aglomera- do)	Aglomerado				
		Área urbanizada	Área não urbani- zada			De extensão urbana	Povoado	Núcleo		Outros aglome- rados
Manaus – AM	2.106.322	1.972.885	3.011	-	108.160	-	22.266	-	-	6,60
Macapá – AP	499.466	475.650	4.675	-	12.978	-	6.163	-	-	3,99
Grande São Luís – MA	1.331.181	995.563	26.848	75.705	36.634	177.044	19.387	-	-	21,22
Sudoeste Maranhense - MA	345.873	289.015	-	-	21.296	-	34.254	-	1.308	19,67
Cariri – CE	564.478	436.326	8.573	-	110.195	-	9.384	-	-	26,88
Fortaleza – CE	3.615.767	3.383.886	90.095	1.133	129.676	4.843	5.182	952	-	4,06
Natal – RN	1.351.004	1.192.202	13.306	9.989	64.972	10.505	54.222	-	5.808	11,16
Campina Grande – PB	687.039	513.539	-	6.015	137.896	16.490	13.099	-	-	32,24
João Pessoa – PB	1.198.576	1.112.653	-	3.391	47.248	2.952	29.975	-	2.357	7,40
Recife – PE	3.690.547	3.559.616	21.563	7.997	64.169	13.840	16.503	1.731	5.128	2,82
Agreste – AL	601.049	319.566	-	11.882	186.913	7.596	72.940	-	2.152	81,34
Maceió – AL	1.156.364	1.117.978	420	12.883	10.934	9.265	1.429	3.455	-	2,61

Salvador – BA	3.573.973	3.436.366	-	69.786	60.415	1.836	5.152	418	-	1,93
Belo Horizonte – MG	5.414.701	5.115.006	62.262	106.062	91.916	28.302	9.848	-	1.305	2,49
Vale do Aço – MG	615.297	539.851	3.624	19.499	44.866	2.805	4.262	390	-	9,29
Grande Vitória – ES	1.687.704	1.636.326	20.507	2.174	19.839	8.734	124	-	-	1,73
Rio de Janeiro – RJ	11.835.708	11.752.169	23.576	1.752	40.946	11.831	4.674	-	760	0,49
Baixada Santista – SP	1.664.136	1.653.640	4.056	2.979	2.754	536	152	19	-	0,21
Campinas – SP	2.797.137	2.656.549	52.691	16.053	40.032	23.751	1.402	393	6.266	2,64
São Paulo – SP	19.683.975	19.091.568	253.841	113.479	146.008	71.039	5.604	23	2.413	1,16
Curitiba – PR	3.174.201	2.794.629	77.572	49.644	202.048	43.833	6.475	-	-	8,64
Londrina – PR	764.348	721.246	9.333	1.355	32.160	-	254	-	-	4,43
Carbonífera – SC	550.206	391.984	58.430	7.015	83.841	5.497	3.439	-	-	20,28
Chapecó – SC	403.494	304.000	7.312	5.916	84.585	1.681	-	-	-	27,19
Florianópolis – SC	1.012.233	912.173	15.416	3.595	76.561	3.414	910	-	164	8,70
Foz do Rio Itajaí – SC	532.771	471.054	39.803	-	16.577	1.396	2.539	1.402	-	4,29
Lages – SC	350.532	290.841	917	-	58.649	-	125	-	-	20,14
Norte/Nordeste Catarinense- SC	1.094.412	784.817	165.237	41.273	95.472	5.969	1.534	-	110	10,40
Tubarão – SC	356.721	267.904	6.012	6.488	67.339	2.126	6.852	-	-	27,22
Vale do Itajaí – SC	689.731	589.056	25.824	2.722	69.403	2.066	660	-	-	11,68
Porto Alegre – RS	3.958.985	3.740.684	92.616	11.725	100.161	5.758	7.230	322	489	2,96
Vale do Rio Cuiabá – MT	833.766	792.539	8.381	-	30.607	-	2.239	-	-	4,10
Goiânia – GO	2.173.141	2.115.090	6.095	8.889	35.228	2.266	5.573	-	-	2,02
RIDE Petrolina/Juazeiro	686.410	478.315	2.848	-	111.852	4.342	76.428	617	12.008	42,66
RIDE Grande Teresina	1.150.959	1.001.275	3.544	-	116.297	1.070	22.824	376	5.573	14,54
RIDE Distrito Fed. e Entorno	3.717.728	3.454.711	30.292	15.071	155.899	28.171	30.658	762	2.164	6,22

Fonte: IBGE , 2010

ANEXO: 02

Quadro 01: PDUI –RMSP Proposta 28 RMSP

PDUI-RMSP Grupo de Trabalho GT Desenvolvimento Econômico, Urbano e Social
NÚMERO DA PROPOSTA: 28 (vinte e oito)
DATA DE ENTRADA: 03/02/2016
INSTITUIÇÃO: PMSP - Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1. TÍTULO: Política Metropolitana de Desenvolvimento Rural Sustentável
2. DESCRIÇÃO: Promover a manutenção e o desenvolvimento das zonas rurais da região metropolitana a partir da sustentabilidade ambiental, econômica e social de modo a conter a expansão da mancha urbana sobre as mesmas.
3. JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA E QUESTÃO CENTRAL DO GT
As áreas rurais da região metropolitana apresentam um arranjo de uso do solo multifuncional na medida em que combinam áreas de produção agrícola, manejo florestal, sítios, chácaras de lazer e ecoturismo com remanescentes significativos de mata e mananciais de abastecimento público. Os usos associados a estas áreas estão a serviço tanto do desenvolvimento econômico e social quanto da conservação socioambiental da RMSP, justificando portanto a aplicação de políticas para qualificação deste território, compatibilizando a ocupação humana e o desenvolvimento de atividades econômicas com a conservação do patrimônio ambiental e a prestação dos serviços ecossistêmicos.
Neste sentido é fundamental a adoção de políticas que resultem na contenção urbana e qualificação das ocupações existentes neste território. Para alcance destas premissas se faz necessário a implementação de políticas públicas nas zonas rurais metropolitanas voltadas à/ao:
- aquisição de terras públicas para conservação do patrimônio ambiental;
- adequação ambiental de terras privadas por meio da extensão rural e da aplicação de incentivos fiscais e econômicos visando o reconhecimento e o fomento a adoção de práticas conservacionistas pelo proprietário;
- fortalecimento da agricultura e das agroindústrias rurais, de pequeno porte, baixo impacto e caráter familiar, do ecoturismo de base comunitária e manejo de recursos florestais de pequeno porte como atividades econômicas;
- fortalecimento de redes cooperativistas voltadas ao artesanato, agricultura, economia solidária, ecoturismo, reciclagem de resíduos sólidos;
- adequação do saneamento ambiental (rede convencional ou implantação de sistemas para comunidades isoladas);
- desenvolvimento e implantação de infraestrutura rural (saneamento ambiental, viário, transporte);
- acesso ao crédito rural para incremento da produção, comercialização e escoamento agrícola;
- regularização fundiária;
- fortalecimento das ações de fiscalização visando a conter a ocupação desordenada da região e a depleção dos recursos naturais;
- licenciamento de empreendimento de baixo impacto ambiental e que não consistam em vetor de adensamento populacional e desconfiguração do caráter rural;

Fonte: PDDUI RMSP, 2016.

ANEXO: 03

Quadro 02: PDUI –RMSP Proposta 28 RMSP

PDUI-RMSP Grupo de Trabalho GT Desenvolvimento Econômico, Urbano e Social
NÚMERO DA PROPOSTA: 28 (vinte e oito)
DATA DE ENTRADA: 03/02/2016
INSTITUIÇÃO: PMSP - Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA
1. TÍTULO: Política Metropolitana de Desenvolvimento Rural Sustentável
2. DESCRIÇÃO: Promover a manutenção e o desenvolvimento das zonas rurais da região metropolitana a partir da sustentabilidade ambiental, econômica e social de modo a conter a expansão da mancha urbana sobre as mesmas.
3. JUSTIFICATIVA DA PROPOSTA E QUESTÃO CENTRAL DO GT
As áreas rurais da região metropolitana apresentam um arranjo de uso do solo multifuncional na medida em que combinam áreas de produção agrícola, manejo florestal, sítios, chácaras de lazer e ecoturismo com remanescentes significativos de mata e mananciais de abastecimento público. Os usos associados a estas áreas estão a serviço tanto do desenvolvimento econômico e social quanto da conservação socioambiental da RMSP, justificando portanto a aplicação de políticas para qualificação deste território, compatibilizando a ocupação humana e o desenvolvimento de atividades econômicas com a conservação do patrimônio ambiental e a prestação dos serviços ecossistêmicos.
Neste sentido é fundamental a adoção de políticas que resultem na contenção urbana e qualificação das ocupações existentes neste território. Para alcance destas premissas se faz necessário a implementação de políticas públicas nas zonas rurais metropolitanas voltadas à/ao:
- aquisição de terras públicas para conservação do patrimônio ambiental;
- adequação ambiental de terras privadas por meio da extensão rural e da aplicação de incentivos fiscais e econômicos visando o reconhecimento e o fomento a adoção de práticas conservacionistas pelo proprietário;
- fortalecimento da agricultura e das agroindústrias rurais, de pequeno porte, baixo impacto e caráter familiar, do ecoturismo de base comunitária e manejo de recursos florestais de pequeno porte como atividades econômicas;
- fortalecimento de redes cooperativistas voltadas ao artesanato, agricultura, economia solidária, ecoturismo, reciclagem de resíduos sólidos;
- adequação do saneamento ambiental (rede convencional ou implantação de sistemas para comunidades isoladas);
- desenvolvimento e implantação de infraestrutura rural (saneamento ambiental, viário, transporte);
- acesso ao crédito rural para incremento da produção, comercialização e escoamento agrícola;
- regularização fundiária;
- fortalecimento das ações de fiscalização visando a conter a ocupação desordenada da região e a depleção dos recursos naturais;
- licenciamento de empreendimento de baixo impacto ambiental e que não consistam em vetor de adensamento populacional e desconfiguração do caráter rural;

Fonte: PDDUI RMSP, 2016.

Anexo: 04

Quadro 03: PDUI –RMSP Proposta 28 RMSP

EIXOS/DIRETRIZES ESTRATÉGICAS		
COESÃO TERRITORIAL E URBANIZAÇÃO INCLUSIVA	CONECTIVIDADE TERRITORIAL E COMPETITIVIDADE ECONÔMICA	GOVERNANÇA METROPOLITANA
<input type="checkbox"/> Promover a cidadania e identidade metropolitanas, buscando garantir a toda população o acesso à infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e assegurar melhoria das condições de vida, priorizando a intervenção em áreas urbanas precárias.	<input type="checkbox"/> Fortalecer a competitividade econômica e a integração funcional entre territórios da RMSP através de políticas ativas de atração de investimentos e/ou negócios.	<input checked="" type="checkbox"/> Implementar processo de planejamento e governança interfederativa, abertos à participação do setor privado e da sociedade civil.
<input type="checkbox"/> Compensar a distribuição desigual das oportunidades econômicas, diminuindo iniquidades socioespaciais e de condições de vida.	<input checked="" type="checkbox"/> Equacionar problemas de conectividade da RMSP com investimentos em infraestrutura física com complementação e/ou integração dos principais sistemas de suporte às atividades produtivas; sistemas de informação e serviços básicos .	<input type="checkbox"/> Promover a adoção de instrumentos de gestão urbana que assegurem a qualidade da urbanização e a efetividade das políticas públicas.
<input type="checkbox"/> Promover a estruturação de rede de polos metropolitanos, fortalecendo os polos existentes e/ou emergentes nas sub-regiões e reforçando a policentralidade da RMSP.	<input type="checkbox"/> Melhorar a qualidade da urbanização, da infraestrutura e a eficiência dos serviços públicos, como fatores de atração de investimentos, emprego e renda.	<input type="checkbox"/> Aumentar a capacidade de geração de receita própria e de autofinanciamento dos municípios metropolitanos, a fim de fortalecer sua contribuição para o financiamento de projetos metropolitanos.
<input checked="" type="checkbox"/> Promover o ordenamento territorial, através do incentivo ao desenvolvimento de uma metrópole mais densa e compacta, do desestímulo ao espraiamento da mancha urbana e à revitalização e/ou reurbanização de áreas ociosas ou degradadas.	<input type="checkbox"/> Conferir prioridade à ampliação da intermodalidade dos meios de transporte, por meio da expansão das infraestruturas e da integração entre rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, qualificando a RMSP como o ponto central da rede de transporte e comunicação do estado e do país.	<input checked="" type="checkbox"/> Contribuir para a integração dos distintos níveis de governo no planejamento e gestão da RMSP evitando conflitos/sobreposições no ordenamento do território e na definição das prioridades de ação na RMSP.
<input type="checkbox"/> Combater a segregação espacial e privilegiar áreas já dotadas de infraestrutura, em associação com outras políticas urbanas e sociais, na implantação de empreendimentos de habitação social.	<input type="checkbox"/> Reduzir os déficits de infraestrutura, especialmente de mobilidade de pessoas, em modais de alta capacidade, e priorizar a implantação de viários e de linhas de transporte perimetrais que interliguem polos de atividades econômicas localizados fora do “Centro Expandido”.	<input checked="" type="checkbox"/> Garantir a pactuação permanente entre os três níveis do governo, setor privado e sociedade civil na definição das prioridades de investimentos na RMSP.
<input checked="" type="checkbox"/> Promover, recuperar e conservar a qualidade ambiental	<input checked="" type="checkbox"/> Promover o desenvolvimento ambientalmente sustentável,	<input checked="" type="checkbox"/> Ampliar a utilização de instrumentos de financiamento em projetos metropolitanos.

da RMSP, garantindo a produção sustentável em áreas agrícolas e a proteção de áreas ambientalmente estratégicas.	revertendo processos de ocupação e degradação de recursos naturais e incentivando a permanência de atividades econômicas de interesse para a metrópole.	
--	---	--

Fonte: PDDUI RMSP, 2016.

ANEXO: 05

Quadro 04 - Formação da Região Metropolitana de Porto Alegre - 2012

Ano de criação Município	Municípios da configuração original e acrescidos	Ano inclusão (RMPA) e número total de municípios	Instrumento legal de ingresso na RMPA
1965	Alvorada	1973 (14 municípios)	Lei Federal Complementar nº 14, de 08/06/1973, Art. 1º.
1965	Cachoeirinha		
1959	Campo Bom		
1939	Canoas		
1959	Estância Velha		
1954	Esteio		
1880	Gravataí		
1926	Guaíba		
1927	Novo Hamburgo		
1809	Porto Alegre		
1846	São Leopoldo		
1954	Sapiranga		
1961	Sapucaia do Sul		
1880	Viamão		
1959	Dois Irmãos	1989 (22 municípios)	Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03/10/1989, Art. 2º.
1988	Eldorado do Sul (Emancipado de Guaíba)		
1988	Glorinha (Emancipado de Gravataí)		
1964	Ivoti		
1987	Nova Hartz (Emancipado de Sapiranga)		
1982	Parobé (Emancipado de Taquara)		
1963	Portão		
1831	Triunfo		

1982	Charqueadas (Emancipado de São Jerônimo)	1994 (23 municípios)	Lei Est. Compl. n° 10.234, de 29/07/1994
1995	Araricá (Desmembrado de Saporanga e Nova Hartz)	1998 (25 municípios)	Lei Est. Compl. n° 11.201, de 30/07/1998
1992	Nova Santa Rita (Emancipado de Canoas)		Lei Est. Compl. n° 11.198, de 28/07/1998
1873	Montenegro	1999 (28 municípios)	Lei Est. Compl. n° 11.307, de 15/01/1999
1860	Taquara		Lei Est. Compl. n° 11.340, de 21/06/1999
1886	São Jerônimo		Lei Est. Compl. n° 11.318, de 26/03/1999
1964	Arroio dos Ratos	2000 (30 municípios)	Lei Est. Compl. n° 11.539, de 01/11/2000
1809	Santo Antônio da Patrulha		Lei Est. Compl. n° 11.530, de 21/09/2000
1987	Capela do Santana (desmembrado de Portão e Canoas)	2001 (31 municípios)	Lei Est. Compl. n° 11.645, de 28/06/2001
1954	Rolante	2010 (32 municípios)	Lei Est. Compl. n° 13.496, de 03/08/2010
1964	Igrejinha	2011 (33 municípios)	Lei Est. Compl. n° 13.853, de 22/12/2011
1875	São Sebastião do Caí	2012 (34 municípios)	Lei Est. Compl. n° 14.047, de 09/07/2012

Fonte: Martins, 2013

ANEXO: 06

Tabela 02 - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade - RMPA 2010

	R/2010	U/2010
Esperança de vida ao nascer	74,6	76,4
Mortalidade infantil	13,7	11
Mortalidade até 5 anos de idade	16	12,8
Taxa de fecundidade Total	-	-

Fonte: Atlas Brasil PNUD, IPEA e FJP, 2013

ANEXO: 07

Tabela 03 - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade - Estado do Rio Grande do Sul – Rural e Urbana em 2010

	R/2010	U/2010
Esperança de vida ao nascer	73,2	76,0
Mortalidade infantil	15,8	11,5
Mortalidade até 5 anos de idade	18,2	13,3
Taxa de fecundidade Total	2,1	1,7

Fonte: Atlas Brasil PNUD, IPEA e FJP, 2013

ANEXO: 08

Tabela: 04 Renda, Pobreza e Desigualdade - RMPA – Rural e Urbana, 2010

Renda		
Renda, Pobreza e Desigualdade - RMPA - 2010	R/2010	U/2010
Renda Per capita	616,35	1,159,62
Rendimentos médios dos ocupados - 18 anos ou mais	809,17	1.648,53
% de extremamente pobres	2,8	1,13
% de pobres	8,41	4,54
Indice de Gini	0,45	0,57

Fonte: Atlas Brasil PNUD, IPEA e FJP, 2013

ANEXO: 09

QUADRO: 05 - Instituições Integrantes do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2012.

	ESFERA FEDERAL	ESFERA ESTADUAL / METROPOLITANA	ESFERA MUNICIPAL
SETOR PÚBLICO	Ministério das Cidades Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República	Secretarias de Estado: SOP (obras públicas) SEHABS (habitação e saneamento) SEPLAG (planejamento) SEINFRA (infraestrutura e Logística) Secretaria do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas SEMA (Meio Ambiente)	Prefeituras Municipais
SOCIEDADE CIVIL (Representação do Setor Privado)	..	Agencia de Desenvolvimento Polo – RS / Agenda 2020	..
SOCIEDADE CIVIL	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio Grande do Sul - SENGE	Instituto em Direitos Humanos e Socioambientais - IDHES

Fonte: Relatório do IPEA 2013, p.133.

APÊNDICES

APÊNDICE: 01

Tabela 01 – Número de estabelecimentos Agropecuários 1995/1996 e 2006

Municípios	estabelecimentos		essoal Ocupado	
	1995/96	2006	1995/96	2006
Alvorada	51	34	128	89
Araricá	0	48	0	104
Arroio dos Ratos	172	254	0	505
Cachoeirinha	7	22	29	99
Campo Bom	30	34	138	120
Canoas	53	48	185	180
Capela de Santana	394	405	0	1045
Charqueadas	89	122	530	466
Dois Irmãos	58	127	208	370
Eldorado do Sul	243	383	1337	1190
Estância Velha	18	90	52	154
Esteio	10	2	23	6
Gorinha	730	1249	1848	1926
Gravataí	824	686	2414	2088
Guaíba	191	396	743	980
Igrejinha	362	332	0	708
Ivoti	160	193	482	508
Montenegro	1122	1635	0	3451
Nova Hartz	320	124	701	216
Nova Santa Rita	284	479	773	1340
Novo Hamburgo	219	315	856	915
Parobé	336	295	684	736
Portão	351	574	1206	1199
Porto Alegre	188	341	1094	1163
Rolante	917	1152	0	2598
Santo Antônio da Patrulha	2939	3284	0	7024
São Jerônimo	1169	1469	0	3855
São Leopoldo	57	90	297	184
Sao Sebastião do Caí	453	632	0	1460
Sapiranga	195	185	687	475
Sapucaia do Sul	9	118	32	273
Taquara	1400	1248	0	2875
Triunfo	1108	1577	3549	3876
Viamão	0	2573	4337	7308
Total	14459	20516	22333	49486

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Agropecuário: Rio Grande do Sul; 1995/1996 e 2006, IBGE.

APÊNDICE: 02

Tabela 02 - Percentual do VBPA no RS na RMPA / Cultura Permanente 2013

Municípios	Total VBPA RS (R\$ mil)	(%) VBPA (RS) cultura permanente	(%) VBPA - RMPA cultura permanente
Montenegro	45.256	2,561306144	46,05083745
São Sebastião do Caí	7.971	0,451126288	8,110995787
Rolante	6.570	0,371835367	6,685389828
Portão	5.649	0,3197105	5,748214177
Capela de Santana	5.042	0,285356761	5,130553351
Novo Hamburgo	4.319	0,244437892	4,394855201
Taquara	3.385	0,191577278	3,444451228
Porto Alegre	3.294	0,186427047	3,351852982
Viamão	2.155	0,121964264	2,192848566
Triunfo	2.133	0,120719153	2,170462177
Total VBPA dos 10 municípios da RMPA	85.774	4,854460	87,28046075
Total VBPA - RMPA (R\$ mil)	98.274	5,56191	100
Total VBPA Rio Grande do Sul (R\$ mil)	1766911	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015.

APÊNDICE: 03

Tabela 03 - Percentual do VBPA na RMPA / Cultura Temporária 2013

Municípios	Total VBPA (R\$ mil)	% VBPA (RS) Cultura temporária no RS	% VBPA RMPA - Cultura Temporária
Viamão	131.883	0,539520469	21,80078883
Santo Antônio da Patrulha	110.963	0,453938792	18,34262893
Triunfo	66.907	0,27371	11,05999544
Eldorado do Sul	52.748	0,215786915	8,719455951
São Jerônimo	39.044	0,15972519	6,45412979
Charqueadas	24.569	0,100509379	4,061354237
Nova Santa Rita	18.573	0,075980328	3,070191389
Rolante	17.879	0,073141242	2,955470406
Guaíba	17.223	0,07045761	2,847030975
Glorinha	16.822	0,068817159	2,780744066
Total de VBPA dos 10 municípios da RMPA	496.611	2,0315870	82,09179001
Total de VBPA - RMPA (R\$ mil)	604.946	2,474775	100
Total de VBPA - Rio Grande do Sul (R\$ mil)	24.444.485	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015.

APÊNDICE: 04

Tabela 04 - Percentual do VBPA na RMPA / Pecuária 2013

Municípios	Total VBPA (R\$ mil)	% VBPA (RS) Pecuária	% VBPA - RMPA – Pecuária
Montenegro	27.299	0,561733132	18,89125711
Guaíba	16.310	0,335611831	11,28672858
Eldorado do Sul	15.397	0,316824976	10,6549209
Viamão	13.336	0,274415658	9,228682546
Porto Alegre	8.913	0,183403326	6,167909983
Taquara	8.087	0,166406676	5,59630742
Capela de Santana	7.665	0,157723157	4,103635835
Portão	5.930	0,122021959	4,103635835
Triunfo	5.114	0,105231079	3,5389534
Gravataí	4.674	0,096177173	3,234467773
Total de VBPA dos 10 Municípios da RMPA	112.725	2,3195489	76,80649938
Total de VBPA - RMPA (R\$ mil)	144.506	2,973508	100
Total de VBPA Rio Grande do Sul (R\$ mil)	4.859.781	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 05

Tabela 05 - Percentual do VBPA na RMPA / Silvicultura 2013

Municípios	Total VBPA (R\$ mil)	%VBPA (RS) Silvicultura	%VBPA - RMPA Silvicultura
Triunfo	25.705	2,455611749	25,02141494
São Jerônimo	21.453	2,049416022	20,88249036
Montenegro	11.328	1,082169613	11,02674921
Portão	6.340	0,605663431	6,171397422
Arroio dos Ratos	5.649	0,539651849	5,498773508
Capela de Santana	5.090	0,486250294	4,954639256
Eldorado do Sul	4.750	0,45376992	4,623681034
Guaíba	4.207	0,401896854	4,095121286
Santo Antônio da Patrulha	4.151	0,396547145	4,040610521
Dois Irmãos	2.158	0,20615484	2,100611299
Total de VBPA 10 municípios	90.831	8,677131716	88,41548884
Total de VBPA - RMPA (R\$ mil)	102.732	9,81404031	100
Total de VBPA Rio Grande do Sul (R\$ mil)	1.046.786	100	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015.

APÊNDICE: 06

Tabela 06 Ranking do PIB Per capita - Municípios RMPA (2014)

Município	R\$ Pib Per capita
Triunfo	184668,72
Guaíba	51883,36
Dois Irmãos	50093,21
Cachoeirinha	49245,11
Montenegro	44328,85
Porto Alegre	43457,67
Glorinha	43147,34
Igrejinha	42814,48
Nova Santa Rita	42778,8
Gravataí	40132,86
Campo Bom	36609,59
Nova Hartz	36605,49
Ivoti	36436,4
Esteio	34947,83
Portão	34054,53
Eldorado do Sul	32038,42
Sapiranga	32030,07
Novo Hamburgo	31443,93
São Leopoldo	29719,45
Canoas	29400,07
Araricá	28946,66
Charqueadas	28648,74
Estância Velha	28254,07
Santo Antônio da Patrulha	25507,06
São Sebastião do Caí	23368,98
Rolante	23003,65
Sapucaia do Sul	21226,18
São Jerônimo	20814,55
Parobé	19989,62
Taquara	19968,21
Capela de Santana	14915,19
Arroio dos Ratos	13876,22
Viamão	12312,29
Alvorada	10637,61
Rio Grande do Sul	31927,15944

Fonte: Elaboração própria a partir de dados FEE, 2014

APÊNDICE: 07

Tabela 07 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios da RMPA- 2010

Município	IDHM 2010	IDHM Renda 2010	IDHM Longevidade 2010	IDHM Educação 2010
Alvorada (RS)	0,699	0,694	0,874	0,564
Araricá (RS)	0,679	0,696	0,824	0,547
Arroio dos Ratos (RS)	0,698	0,7	0,833	0,583
Cachoeirinha (RS)	0,757	0,749	0,857	0,675
Campo Bom (RS)	0,745	0,755	0,852	0,643
Canoas (RS)	0,75	0,768	0,864	0,636
Capela de Santana (RS)	0,661	0,675	0,816	0,525
Charqueadas (RS)	0,747	0,726	0,87	0,659
Dois Irmãos (RS)	0,743	0,763	0,848	0,633
Eldorado do Sul (RS)	0,717	0,717	0,844	0,609
Estância Velha (RS)	0,757	0,749	0,887	0,652
Esteio (RS)	0,754	0,769	0,843	0,662
Glorinha (RS)	0,714	0,716	0,859	0,593
Gravataí (RS)	0,736	0,727	0,862	0,636
Guaíba (RS)	0,73	0,732	0,833	0,639
Igrejinha (RS)	0,721	0,749	0,876	0,571
Ivoti (RS)	0,784	0,78	0,848	0,729
Montenegro (RS)	0,755	0,761	0,866	0,654
Nova Hartz (RS)	0,689	0,694	0,836	0,563
Nova Santa Rita (RS)	0,718	0,716	0,853	0,606
Novo Hamburgo (RS)	0,747	0,778	0,852	0,629
Parobé (RS)	0,704	0,7	0,886	0,562
Portão (RS)	0,713	0,725	0,856	0,584
Porto Alegre (RS)	0,805	0,867	0,857	0,702
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0,717	0,718	0,866	0,594
São Jerônimo (RS)	0,696	0,734	0,822	0,56
São Leopoldo (RS)	0,739	0,766	0,861	0,612
São Sebastião do Caí (RS)	0,739	0,734	0,852	0,646
Rolante (RS)	0,688	0,708	0,83	0,553
Sapiranga (RS)	0,711	0,722	0,832	0,598
Sapucaia do Sul (RS)	0,726	0,726	0,844	0,624
Taquara (RS)	0,727	0,754	0,88	0,579
Triunfo (RS)	0,733	0,717	0,873	0,629
Viamão (RS)	0,717	0,72	0,866	0,591

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA, 2014.

APÊNDICE: 08

TABELA: 08 Ranking Geral -IDHM RMPA, 2010

Município	IDHM 2010
Porto Alegre (RS)	0,805
Ivoti (RS)	0,784
Cachoeirinha (RS)	0,757
Estância Velha (RS)	0,757
Montenegro (RS)	0,755
Esteio (RS)	0,754
Canoas (RS)	0,75
Charqueadas (RS)	0,747
Novo Hamburgo (RS)	0,747
Campo Bom (RS)	0,745
Dois Irmãos (RS)	0,743
São Leopoldo (RS)	0,739
São Sebastião do Caí (RS)	0,739
Gravataí (RS)	0,736
Triunfo (RS)	0,733
Guaíba (RS)	0,73
Taquara (RS)	0,727
Sapucaia do Sul (RS)	0,726
Igrejinha (RS)	0,721
Nova Santa Rita (RS)	0,718
Eldorado do Sul (RS)	0,717
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0,717
Viamão (RS)	0,717
Glorinha (RS)	0,714
Portão (RS)	0,713
Sapiranga (RS)	0,711
Parobé (RS)	0,704
Alvorada (RS)	0,699
Arroio dos Ratos (RS)	0,698
São Jerônimo (RS)	0,696
Nova Hartz (RS)	0,689
Rolante (RS)	0,688
Araricá (RS)	0,679
Capela de Santana (RS)	0,661

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA, 2014.

APÊNDICE: 09

TABELA: 09 IDHM Longevidade - RMPA, 2010

Município	IDHM Longevidade 2010
Estância Velha (RS)	0,887
Parobé (RS)	0,886
Taquara (RS)	0,88
Igrejinha (RS)	0,876
Alvorada (RS)	0,874
Triunfo (RS)	0,873
Charqueadas (RS)	0,87
Montenegro (RS)	0,866
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0,866
Viamão (RS)	0,866
Canoas (RS)	0,864
Gravataí (RS)	0,862
São Leopoldo (RS)	0,861
Glorinha (RS)	0,859
Cachoeirinha (RS)	0,857
Porto Alegre (RS)	0,857
Portão (RS)	0,856
Nova Santa Rita (RS)	0,853
Campo Bom (RS)	0,852
Novo Hamburgo (RS)	0,852
São Sebastião do Caí (RS)	0,852
Dois Irmãos (RS)	0,848
Ivoti (RS)	0,848
Eldorado do Sul (RS)	0,844
Sapucaia do Sul (RS)	0,844
Esteio (RS)	0,843
Nova Hartz (RS)	0,836
Arroio dos Ratos (RS)	0,833
Guaíba (RS)	0,833
Sapiranga (RS)	0,832
Rolante (RS)	0,83
Araricá (RS)	0,824
São Jerônimo (RS)	0,822
Capela de Santana (RS)	0,816

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA, 2014.

APÊNDICE: 10

TABELA: 10 IDHM Educação - RMPA, 2010

Município	IDHM Educação 2010
Ivoti (RS)	0,729
Porto Alegre (RS)	0,702
Cachoeirinha (RS)	0,675
Esteio (RS)	0,662
Charqueadas (RS)	0,659
Montenegro (RS)	0,654
Estância Velha (RS)	0,652
São Sebastião do Caí (RS)	0,646
Campo Bom (RS)	0,643
Guaíba (RS)	0,639
Canoas (RS)	0,636
Gravataí (RS)	0,636
Dois Irmãos (RS)	0,633
Novo Hamburgo (RS)	0,629
Triunfo (RS)	0,629
Sapucaia do Sul (RS)	0,624
São Leopoldo (RS)	0,612
Eldorado do Sul (RS)	0,609
Nova Santa Rita (RS)	0,606
Sapiranga (RS)	0,598
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0,594
Glorinha (RS)	0,593
Viamão (RS)	0,591
Portão (RS)	0,584
Arroio dos Ratos (RS)	0,583
Taquara (RS)	0,579
Igrejinha (RS)	0,571
Alvorada (RS)	0,564
Nova Hartz (RS)	0,563
Parobé (RS)	0,562
São Jerônimo (RS)	0,56
Rolante (RS)	0,553
Araricá (RS)	0,547
Capela de Santana (RS)	0,525

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA, 2014.

APÊNDICE: 11

TABELA: 11 IDHM Renda - RMPA, 2010

Município	IDHM Renda 2010
Porto Alegre (RS)	0,867
Ivoti (RS)	0,78
Novo Hamburgo (RS)	0,778
Esteio (RS)	0,769
Canoas (RS)	0,768
São Leopoldo (RS)	0,766
Dois Irmãos (RS)	0,763
Montenegro (RS)	0,761
Campo Bom (RS)	0,755
Taquara (RS)	0,754
Cachoeirinha (RS)	0,749
Estância Velha (RS)	0,749
Igrejinha (RS)	0,749
São Jerônimo (RS)	0,734
São Sebastião do Caí (RS)	0,734
Guaíba (RS)	0,732
Gravataí (RS)	0,727
Charqueadas (RS)	0,726
Sapucaia do Sul (RS)	0,726
Portão (RS)	0,725
Sapiranga (RS)	0,722
Viamão (RS)	0,72
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0,718
Eldorado do Sul (RS)	0,717
Triunfo (RS)	0,717
Glorinha (RS)	0,716
Nova Santa Rita (RS)	0,716
Rolante (RS)	0,708
Arroio dos Ratos (RS)	0,7
Parobé (RS)	0,7
Araricá (RS)	0,696
Alvorada (RS)	0,694
Nova Hartz (RS)	0,694
Capela de Santana (RS)	0,675

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA, 2014.

APÊNDICE: 12

Quadro 01 - Lista de municípios que compõem o Comitê de Bacias Hidrográficas

Bacia hidrográfica e número de municípios pertencentes à RMPA na bacia	Municípios da RMPA na bacia hidrográfica
Caí (12 municípios)	Capela de Santana; Ivoti; Portão; Dois Irmãos; Montenegro; São Sebastião do Caí; Estância Velha; Nova Hartz; Sapiranga; Igrejinha; Nova Santa Rita e Triunfo.
Gravataí (09 municípios)	Alvorada; Gravataí; Viamão; Cachoeirinha; Porto Alegre; Canoas; Santo Antônio da Patrulha; Glorinha e Taquara.
Guaíba (05 municípios)	Canoas; Guaíba; Triunfo; Eldorado do Sul e Porto Alegre
Jacuí (06 municípios)	Arroio dos Ratos; Eldorado do Sul; São Jerônimo; Charqueadas; Montenegro e Triunfo.
Sinos (24 municípios)	Araricá; Glorinha; Portão; Cachoeirinha; Gravataí; Rolante; Canoas; Igrejinha; Santo Antônio da Patrulha; Campo Bom; Ivoti; São Leopoldo; Capela de Santana; Nova Hartz; São Sebastião do Caí; Dois Irmãos; Nova Santa Rita; Sapiranga; Esteio; Novo Hamburgo; Sapucaia do Sul; Estância Velha; Parobé e Taquara.
Taquari Antas (02 municípios)	Montenegro e Triunfo.

Fonte: Martins, 2013.

APÊNDICE: 13

Quadro 02- Lista de municípios que compõem a RF-1 e os municípios do Coredes do Vale do Caí - 2017

Municípios da RF-1	Municípios RMPA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Alto Feliz 2. Barão 3. Bom Princípio 4. Brochier 5. Capela de Santana 6. Feliz 7. Harmonia 8. Linha Nova 9. Maratá 10. Montenegro 11. Pereci Novo 12. Salvador do Sul 13. São José do Hortêncio 14. São José do Sul 15. São Pedro da Serra 16. São sebastião do Caí 17. São Valentino 18. Tupandi 19. Vale real 	<ul style="list-style-type: none"> - Capela de Santana; - Montenegro; - São Sebastião do Caí.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPLAG, 2015

APÊNDICE: 14

Quadro 03 - Lista de municípios que compõem a RF-1 e os municípios do Corede Centro Sul- 2017

Municípios da RF-1	Municípios RMPA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Arambaré 2. Arroio dos Ratos 3. Barão do Triunfo 4. Barra do Ribeiro 5. Butiá 6. Camaquã 7. Charqueadas 8. Cerro Grande do Sul 9. Chувиска 10. Cristal 11. Dom Feliciano 12. Mariana Pimental 13. Minas do Leão 14. São Jerônimo 15. Sentinela do Sul 16. Sertão Santana 17. Tapes 	<ul style="list-style-type: none"> - Arroio dos Ratos; - Charqueadas; - São Jerônimo.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPIAG, 2015.

APÊNDICE: 15

Quadro 04 - Lista de municípios que compõem a RF-1 e os municípios do Coredes Paranhana - Encosta da Serra (2017)

Municípios da RF-1	Municípios RMPA
1. Igrejinha	- Igrejinha
2. Lindolfo Collor	- Parobé;
3. Morro Reuter	- Rolante;
4. Parobé	Taquara.
5. Presidente Lucena	
6. Riozinho	
7. Rolante	
8. Santa Maria do Herval	
9. Taquara	
10. Três Coroas	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPIAG, 2015.

APÊNDICE: 16

Quadro 05 -Lista de municípios da RF-1 e municípios da RMPA – Corede Metropolitano Delta do jacuí

Municípios da RF-1	Municípios Coredes RMPA
Alvorada Cachoeirinha Eldorado do Sul Glorinha Gravataí Guáíba Porto Alegre Santo Antônio da Patrulha Triunfo Viamão	- Nota: Os 10 municípios são todos os mesmos da RF-1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPIAG, 2015.

APÊNDICE: 17

Quadro 06 -Lista de municípios da RF-1 e municípios da RMPA – Corede Rio dos Sinos

Municípios da RF-1	Municípios Coredes RMPA
Araricá Campo Bom Canoas Dois Irmãos Estância Velha Esteio Ivoti Nova Hartz Nova Santa Rita Novo Hamburgo Portão São Leopoldo Sapiranga Sapucaia do Sul	- Nota: Os 14municípios são todos os mesmos da RF-1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPIAG, 2015.

APÊNDICE: 18

Quadro 07 - Lista de municípios que compõem as Associações de Municípios – 2016¹⁵⁶

Associação	Municípios da Associação
Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – AMVRS	Araricá; Campo Bom; Dois Irmãos; Estância Velha; Ivoti; Nova Hartz; Novo Hamburgo; Parobé; Sapiranga; São Leopoldo; Lindolfo Collor; Morro Reuter e Presidente Lucena. .
Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre- GRANPAL	Alvorada; Arroio dos Ratos; Cachoeirinha; Canoas; Esteio; Glorinha; Gravataí; Guaíba; Nova Santa Rita; Porto Alegre; Santo Antônio da Patrulha; Sapucaia do Sul e Viamão.
Associação dos Municípios da Região Carbonífera – ASMURC	São Jerônimo; Eldorado do Sul; Triunfo; Charqueadas; Barão do Triunfo; Butiá; General Câmara e Minas do Leão.
Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí – AMVARC	Alto Feliz; Barão; Bom Princípio; Brochier; Feliz; Harmonia; Linha Nova; Maratá; Pareci Novo; Salvador do Sul; São José do Hortêncio; São José do Sul; São Pedro da Serra; São Vandelino, Tupandi e Vale Real; Montenegro; Portão; Capela de Santana e São Sebastião do Caí
Associação dos Municípios do Vale do Rio Paranhana – AMPARA	Igrejinha, Rolante, Taquara; Parobé e Três Coroas.
ACOSTADOCE Associação dos Municípios da Costa Doce	Guaíba ¹⁵⁷ ; Amaral Ferrador; Arambaré; Barra do Ribeiro; Camaquã; Cerro Grande do Sul; Chuvisca; Cristal; Dom Feliciano; Mariana Pimentel; Sentinela do Sul; Sertão Santana e Tapes.

Fonte: Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2016)

¹⁵⁶ Os municípios em destaque (negrito) são os que pertencem a RMPA

¹⁵⁷ Sede: Sertão Santana. Fonte: Relatório de Pesquisa, Governança Metropolitana no Brasil, 2013. IPEA:120

APÊNDICE: 19

Quadro 08 - Lista dos 20 municípios que compõem o Consórcio Pró-Sinos

Municípios
Araricá
Cachoeirinha
Canoas
Campo Bom
Capela de Santana
Dois Irmãos
Estância Velha
Esteio
Igrejinha
Nova Hartz
Nova Santa Rita
Novo Hamburgo
Parobé
Portão
Rolante
Santo Antônio da Patrulha
São Sebastião do Caí ¹⁵⁸
Sapiranga
Sapucaia do Sul
Taquara
Canela
Caraá
Gramado
São Francisco de Paula
Osório
Santa Maria do Herval

Fonte: Elaboração Própria a partir do Consórcio Pró-Sinos, 2017.

¹⁵⁸ Os municípios de Ivoti e São Sebastião do Caí ainda não estão incluídos no Consórcio Pró-Sinos, mas estão em processo de adesão.

APÊNDICE: 20

Quadro 09 - Lista dos 14 municípios que compõem o Consórcio Granpal - 2017

Municípios
Alvorada
Arroio dos Ratos
Cachoeirinha
Canoas
Glorinha
Gravataí
Nova Santa Rita
Porto Alegre
Santo Antônio da Patrulha
Viamão
Triunfo
Eldorado do Sul
Esteio
Sapucaia do Sul

Fonte: Elaboração própria a partir do Consórcio Granpal, 2017.

APÊNDICE: 21

Quadro 10 - Cronograma da Relação de entrevistas, RMPA 2017.

11.01.17	Entrevista com Mário Augusto Ribas – Coordenador Técnico da FAMURS.
13.01.17	Entrevista com Gilda Maria Franco Jobim – Chefe da Seção de Planejamento do Solo Urbano – Divisão de Planejamento Urbano e Regional e Diretora de Gestão Territorial da METROPLAN.
16.01.17	Entrevista com Cíntia Agostinni – Presidente do COREDE Vale do Taquari.
17.01.17	Entrevista com Vilmar Ballin – Presidente da GRANPAL e Cecília de Andrade -Diretora Executiva.
19.01.17	Entrevista com Fernando Setembrino Cruz Meirelles – Diretor do Departamento dos Recursos Hídricos.
23.01.17	Entrevista com Fávio Abreu Calcanhotto- Gerente de Planejamento da EMATER.
24.01.17	Entrevista com Diego Correia – Diretor Executivo e Dariu Etchichury Filho- Diretor Técnico do Consórcio PRÓ-SINOS.
27.01.17	Entrevista com Marco Antônio Casalani – Presidente do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.
01.02.17	Entrevista com Gabriel Grabowski – Acessor de Assuntos Institucionais – Presidente do COREDE Vale dos Sinos.
10.02.17	Entrevista com Paulo Roberto de Aguiar Von Mengden – Secretário Executivo COREDE Paranhana- Encosta da Serra.
17.02.17	Entrevista com Antônio Paulo Carginin – Diretor do Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional – SEPLAG.
27.02.17	Entrevista com Jacob Christiano Selbach – Consultor Técnico do Vale do Caí e da Associação AMVARC.

Fonte: Elaboração Própria a partir das entrevistas semiestruturadas com as instituições da RMPA, 2017.

APÊNDICE: 22

Quadro 11 – Entrevista com as Instituições da RMPA - 2017

Entrevistado e cargo	Instituição	Código do Entrevistado
Marco Antônio Casalani Presidente do Corede.	COREDE Metropolitano Delta do Jacuí	E.1
Gabriel Grabowski Acessor de Assuntos Institucionais; Presidente do COREDE Vale dos Sinos.	COREDE Vale dos Sinos	E.2
Jacob Christiano Selbach Consultor Técnico do Corede Vale do Caí e da Associação AMVARC	COREDE Vale do Caí	E.3
Antônio Paulo Cargnin Diretor do Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional SEPLAG	SEPLAG	E.4
Paulo Roberto de Aguiar Von Mengden Secretário Executivo COREDE Paranhana- Encosta da Serra	COREDE Paranhana- Encosta da Serra	E.5
Mário Augusto Ribas Cooordenador Técnico da FAMURS	FAMURS	E.6
Fernando Setembrino Cruz Meirelles Diretor do Departamento dos Recursos Hídricos	SEMA	E.7
Fávio Abreu Calcanhotto- Gerente de Planejamento da EMATER	EMATER	E.8
Gilda Maria Franco Jobim Chefe da Seção de Planejamento do Solo Urbano – Divisão de Planejamento Urbano e Regional	METROPLAN	E.9

e Diretora de Gestão Territorial da METROPLAN		
Vilmar Ballin – Presidente da GRANPAL e Cecília de Andrade -Diretora Executiva	GRANPAL	E.10
Diego Correia – Diretor Executivo e Dariu Etchichury Filho- Diretor Técnico do Consórcio PRÓ-SINOS	PRÓ- SINOS	E.11
Cíntia Agostinni – Presidente do COREDE Vale do Taquari	COREDE Vale do Taquari	E.12

Fonte: Elaboração Própria a partir das entrevistas semiestruturadas na RMPA, 2017.

APÊNDICE: 23

Quadro 12: Roteiro das Entrevistas

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS
Programa de Pós-Graduação em Economia - PPGE

Roteiro para Entrevistas

1) Apresentação da Instituição

.....

.....

a) Título exato/histórico:

.....

.....

b) Missão

.....

c) Parceria com outras instituições (no atendimento de sua missão/atribuições).

() Não

() Sim

Qual/(ais)

.....

Apresentação da pessoa entrevistada:

Dados relativos à pessoa:

a) Nome completo:

.....

b) Idade: () anos

c) Qual o cargo/função do Sr/Sra (a) e qual o tempo de exercício nesta função?

.....

d) Formação:

.....

e) Trajetória profissional:

.....

2) Questões sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)

a) Como o Sr/Sra vê a RMPA nos aspectos sociais, econômicos, ambientais, culturais? O que se destaca na região dentre tais aspectos?

.....

b) O Sr/Sra tem uma opinião sobre o atual modelo de desenvolvimento na região? Considera como sendo um modelo equilibrado ou sustentável? O que deve compor um desenvolvimento mais “sustentável”?

.....

c) E em relação ao meio rural da região, o Sr/Sra conhece suas características econômicas, sociais, ambiental, físicas? O que se destaca nesse meio rural, na sua opinião?

.....

d) Como você percebe a relação rural com o urbano na RMPA?

.....
 e) Que tipo de funções o Sr/Sra considera que o espaço rural desempenha no contexto da RMPA?

.....
 f) Que tipo de papel ou que outras funções que esse rural tem ou poderia ter no contexto do desenvolvimento regional da RMPA?

.....
 g) Pensando em um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, o Sr/Sra considera que o meio rural regional teria algum papel específico?

.....
 h) Você poderia mencionar algum tipo de estrutura institucional ou parte da sua própria instituição que tem o espaço rural como objeto de preocupação e de atuação?

.....
 i) o Sr/Sra considera que, atualmente, as políticas públicas de desenvolvimento regional levam em conta o espaço rural na RMPA?

() Sim

() Não

Sim, minoritariamente

- Por quê?

.....
 j) O que falta ou o que deveria ser realizado para que as estruturas existentes (instituições) levem em conta a relação entre o rural e urbano e contemplem o rural nas políticas públicas de desenvolvimento regional?

APÊNDICE: 24

Tabela 12 - Cultura Permanente

Municípios	Uva		Tangerina		Pêssego
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)
Alvorada	-	-	4	5	-
Araricá	671	300	27	30	50
Arroio dos Ratos	29	27	23	45	70
Cachoeirinha					
Campo Bom	-	-	83	90	26
Canoas					
Capela de Santana	72	48	1746	1663	-
Charqueadas	68	45	38	72	247
Dois Irmãos	81	60	135	160	13
Eldorado do Sul					
Estância Velha	61	48	130	140	-
Esteio					
Glorinha	-	-	70	100	-
Gravataí	-	-	-	-	-
Guaíba	-	-	56	102	880
Igrejinha	362	182	47	50	40
Ivoti	225	150	96	120	43
Montenegro	19	28	36750	35000	113
Nova Hartz	97	42	55	54	120
Nova Santa Rita	-	-	-	-	-
Novo Hamburgo	144	96	795	1000	94
Parobé	66	28	59	64	15
Portão	41	60	1944	3240	75
Porto Alegre	282	160	109	198	2500
Rolante	4005	1880	192	153	45
Santo Antônio da Patrulha	29	25	52	60	-
São Jerônimo	-	-	92	158	347
São Leopoldo	-	-	86	144	-
São Sebastião do Caí	38	56	2992	4986	300
Sapiranga	248	120	69	65	85
Sapucaia do Sul					
Taquara	105	50	340	381	64
Triunfo	51	34	854	1500	-
Viamão	159	78	182	196	168

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 25

Tabela 13 - Cultura Permanente

Municípios	Pêra		Noz		
	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	-	-	-
Araricá	24	-	-	-	-
Arroio dos Ratos	32	-	-	-	-
Cachoeirinha					
Campo Bom	20	-	-	-	-
Canoas					
Capela de Santana	-	-	-	-	-
Charqueadas	130	-	-	-	-
Dois Irmãos	10	-	-	-	-
Eldorado do Sul					
Estância Velha	-	-	-	32	4
Esteio					
Glorinha	-	-	-	-	-
Gravataí	-	-	-	-	-
Guaíba	440	-	-	-	-
Igrejinha	19	-	-	45	5
Ivoti	33	-	-	8	1
Montenegro	45	29	22	-	-
Nova Hartz	54	34	18	-	-
Nova Santa Rita	-	-	-	-	-
Novo Hamburgo	72	-	-	56	7
Parobé	7	-	-	126	14
Portão	30	-	-	12	2
Porto Alegre	1000	4	4	40	5
Rolante	20	-	-	288	32
Santo Antônio da Patrulha	-	-	-	-	-
São Jerônimo	165	-	-	-	-
São Leopoldo	-	-	-	-	-
São Sebastião do Caí	120	-	-	-	-
Sapiranga	40	-	-	-	-
Sapucaia do Sul					
Taquara	30	27	15	-	-
Triunfo	-	-	-	-	-
Viamão	84	52	28	127	14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 26

Tabela 14 - Cultura Permanente

Municípios	Laranja		Goiaba	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	4	5	-	-
Araricá	314	276	15	6
Arroio dos Ratos	291	650	5	5
Cachoeirinha				
Campo Bom	120	170	-	-
Canoas				
Capela de Santana	2423	3230	-	-
Charqueadas	50	120	-	-
Dois Irmãos	84	120	27	30
Eldorado do Sul				
Estância Velha	256	360	-	-
Esteio				
Glorinha	338	450	-	-
Gravataí	213	425	-	-
Guaíba	31	72	-	-
Igrejinha	274	280	367	160
Ivoti	212	300	-	-
Montenegro	3456	4608	9	14
Nova Hartz	207	209	29	12
Nova Santa Rita	156	312	-	-
Novo Hamburgo	2599	3700	267	300
Parobé	251	280	47	18
Portão	2779	3705	23	36
Porto Alegre	5	12	144	120
Rolante	1077	1071	468	200
Santo Antônio da Patrulha	1299	1350	-	-
São Jerônimo	130	298	-	-
São Leopoldo	383	510	-	-
São Sebastião do Caí	1755	2340	-	-
Sapiranga	252	290	16	6
Sapucaia do Sul				
Taquara	1753	1980	446	180
Triunfo	1190	2755	-	-
Viamão	554	770	165	75

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 27

Tabela 15 - Cultura Permanente

Municípios	Figo		Caqui	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	-	-
Araricá	27	12	81	50
Arroio dos Ratos	-	-	-	-
Cachoeirinha				
Campo Bom	-	-	41	30
Canoas				
Capela de Santana	-	-	-	-
Charqueadas	-	-	-	-
Dois Irmãos	-	-	20	15
Eldorado do Sul				
Estância Velha	-	-	-	-
Esteio				
Glorinha	-	-	-	-
Gravataí	-	-	-	-
Guaíba	-	-	-	-
Igrejinha	14	6	22	14
Ivoti	-	-	20	15
Montenegro	13	8	56	23
Nova Hartz	-	-	23	14
Nova Santa Rita	-	-	-	-
Novo Hamburgo	43	48	80	60
Parobé	-	-	29	18
Portão	21	13	75	30
Porto Alegre	200	100	10	12
Rolante	50	20	32	20
Santo Antônio da Patrulha	-	-	-	-
São Jerônimo	-	-	-	-
São Leopoldo	-	-	-	-
São Sebastião do Caí	701	425	200	80
Sapiranga	18	7	33	20
Sapucaia do Sul				
Taquara	-	-	79	50
Triunfo	28	20	-	-
Viamão	10	4	309	119

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 28

Tabela 16 - Cultura Temporária

Municípios	Trigo		Tomate	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	-	-
Araricá	-	-	185	50
Arroio dos Ratos	1089	1876	-	-
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	-	-	85	40
Canoas	-	-	144	144
Capela de Santana	-	-	120	60
Charqueadas	-	-	-	-
Dois Irmãos	-	-	149	70
Eldorado do Sul	-	-	-	-
Estância Velha	-	-	384	180
Esteio	-	-	-	-
Glorinha	-	-	-	-
Gravataí	-	-	-	-
Guafba	-	-	-	-
Igrejinha	-	-	97	25
Ivoti	-	-	312	150
Montenegro	-	-	88	44
Nova Hartz	-	-	229	60
Nova Santa Rita	-	-	270	270
Novo Hamburgo	-	-	328	150
Parobé	-	-	-	-
Portão	-	-	150	75
Porto Alegre	-	-	560	320
Rolante	-	-	665	189
Santo Antônio da Patrulha	-	-	210	75
São Jerônimo	63	108	-	-
São Leopoldo	-	-	-	-
São Sebastião do Caí	-	-	240	120
Sapiranga	-	-	314	86
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	-	-	474	120
Triunfo	-	-	39	30
Viamão	-	-	353	119

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 29

Tabela 17 - Cultura Temporária

Municípios	Milho		Melão	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	4	9	2	2
Araricá	37	88	40	30
Arroio dos Ratos	364	770	186	200
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	50	100	7	8
Canoas	-	-	-	-
Capela de Santana	95	220	-	-
Charqueadas	101	198	-	-
Dois Irmãos	294	600	8	9
Eldorado do Sul	93	200	24	24
Estância Velha	23	48	12	13
Esteio	-	-	-	-
Glorinha	102	210	35	32
Gravataí	17	40	19	25
Guaíba	13	36	2465	1640
Igrejinha	319	744	24	19
Ivoti	231	462	-	-
Montenegro	414	920	120	120
Nova Hartz	217	540	8	6
Nova Santa Rita	27	64	506	675
Novo Hamburgo	1570	3120	49	54
Parobé	272	600	150	120
Portão	255	567	450	450
Porto Alegre	45	90	1350	900
Rolante	1284	2993	33	26
Santo Antônio da Patrulha	3974	7000	19	16
São Jerônimo	2369	5400	580	610
São Leopoldo	30	66	-	-
São Sebastião do Caí	324	720	-	-
Sapiranga	324	756	13	10
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	605	1440	66	50
Triunfo	809	1750	124	124
Viamão	454	1080	28	30

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 30

Tabela 18 - Cultura Temporária

Municípios	Aveia		Arroz	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	624	979
Araricá	-	-	3	4
Arroio dos Ratos	-	-	-	-
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	-	-	183	280
Canoas	-	-	1624	2800
Capela de Santana	-	-	7020	11700
Charqueadas	-	-	21118	33230
Dois Irmãos	-	-	1	1
Eldorado do Sul	66	221	45657	73896
Estância Velha	-	-	-	-
Esteio	-	-	1624	2800
Glorinha	-	-	12558	19380
Gravataí	-	-	2030	3500
Guaíba	-	-	9808	28289
Igrejinha	-	-	2	4
Ivoti	-	-	-	-
Montenegro	-	-	1132	1886
Nova Hartz	-	-	4	6
Nova Santa Rita	-	-	15834	27300
Novo Hamburgo	-	-	-	-
Parobé	-	-	106	158
Portão	-	-	655	1008
Porto Alegre	-	-	622	1925
Rolante	-	-	799	1280
Santo Antônio da Patrulha	-	-	72695	109480
São Jerônimo	210	500	4976	7800
São Leopoldo	-	-	-	-
São Sebastião do Caí	-	-	-	-
Sapiranga	-	-	407	649
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	-	-	4721	7200
Triunfo	-	-	38232	60350
Viamão	-	-	123816	187390

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 31

Tabela 19 - Pecuária

Municípios	Lã		Mel de Abelha	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (kg)	2013 (R\$ mil)	2013 (kg)
Alvorada	1	337	-	-
Araricá	1	182	14	1490
Arroio dos Ratos	10	4020	80	20000
Cachoeirinha	-	-	1	100
Campo Bom	0	95	68	7500
Canoas	-	-	1	115
Capela de Santana	9	2290	235	24000
Charqueadas	2	874	100	10000
Dois Irmãos	2	554	68	7500
Eldorado do Sul	7	1900	44	6295
Estância Velha	1	240	54	6000
Esteio	-	-	1	100
Glorinha	8	5270	122	12800
Gravataí	2	500	15	2100
Guaíba	6	1797	1	120
Igrejinha	1	175	79	8354
Ivoti	1	256	108	12000
Montenegro	11	2710	235	24010
Nova Hartz	0	103	22	2320
Nova Santa Rita	2	400	15	2150
Novo Hamburgo	7	2102	450	45000
Parobé	1	242	24	2566
Portão	3	728	33	3400
Porto Alegre	-	-	2	360
Rolante	5	1000	215	22671
Santo Antônio da Patrulha	13	7740	141	14800
São Jerônimo	86	21500	112	14000
São Leopoldo	1	248	26	2700
São Sebastião do Caí	3	789	170	17300
Sapiranga	5	1036	23	2448
Sapucaia do Sul	-	-	3	450
Taquara	5	1184	194	20447
Triunfo	15	6000	135	15000
Viamão	71	30400	280	28000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 32 – Tabela 20 - Pecuária

Municípios	Leite		Ovos de Codorna	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (mil litros)	2013 (R\$ mil)	2013 (mil dúzias)
Alvorada	96	80	-	-
Araricá	83	97	1	1
Arroio dos Ratos	855	950	-	-
Cachoeirinha	49	49	-	-
Campo Bom	390	390	9	6
Canoas	43	43	-	-
Capela de Santana	7191	8664	1	1
Charqueadas	1045	1100	1	1
Dois Irmãos	948	948	551	394
Eldorado do Sul	15215	21430	-	-
Estância Velha	710	710	3	2
Esteio	28	28	-	-
Glorinha	2016	2584	106	56
Gravataí	4449	4449	50	55
Guaíba	16193	21307	-	-
Igrejinha	933	1085	15	16
Ivoti	876	876	10	7
Montenegro	13301	15467	32	32
Nova Hartz	187	218	0	1
Nova Santa Rita	351	351	1	1
Novo Hamburgo	2936	2936	66	51
Parobé	526	612	1	1
Portão	5689	6615	6	6
Porto Alegre	8771	10964	-	-
Rolante	3628	4218	10	10
Santo Antônio da Patrulha	1606	2059	-	-
São Jerônimo	1976	1040	-	-
São Leopoldo	1858	2160	1	1
São Sebastião do Caí	2603	3027	1	1
Sapiranga	356	414	178	185
Sapucaia do Sul	49	49	-	-
Taquara	7563	8795	1	2
Triunfo	2940	3500	-	-
Viamão	12381	11680	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 33

Tabela 21 - Pecuária

Municípios	Ovos de Galinha	
	Valor da Produção 2013 (R\$ mil)	Quantidade Produzida 2013 (mil dúzias)
Alvorada	31	10
Araricá	36	14
Arroio dos Ratos	47	16
Cachoeirinha	1	1
Campo Bom	49	20
Canoas	4	4
Capela de Santana	229	120
Charqueadas	19	6
Dois Irmãos	269	117
Eldorado do Sul	131	44
Estância Velha	88	38
Esteio	2	2
Glorinha	129	37
Gravataí	158	132
Guaíba	110	37
Igrejinha	130	52
Ivoti	147	64
Montenegro	13720	7221
Nova Hartz	76	31
Nova Santa Rita	38	32
Novo Hamburgo	881	383
Parobé	114	45
Portão	199	105
Porto Alegre	140	47
Rolante	787	315
Santo Antônio da Patrulha	291	86
São Jerônimo	378	126
São Leopoldo	90	47
São Sebastião do Caí	916	482
Sapiranga	106	42
Sapucaia do Sul	3	3
Taquara	324	129
Triunfo	2024	1012
Viamão	604	201

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 34

Tabela 22 - Cultura Temporária

Municípios	Melancia		Mandioca	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	25	51	145	159
Araricá	601	1500	583	700
Arroio dos Ratos	2520	8400	2256	3375
Cachoeirinha	-	-	5	12
Campo Bom	16	40	628	900
Canoas	-	-	-	-
Capela de Santana	450	1500	2698	3250
Charqueadas	202	480	137	192
Dois Irmãos	16	40	2805	4125
Eldorado do Sul	750	3000	2400	3000
Estância Velha	92	230	945	1400
Esteio	-	-	-	-
Glorinha	39	155	2175	3750
Gravataí	106	250	396	520
Guaíba	315	1260	351	540
Igrejinha	15	36	1046	1300
Ivoti	-	-	594	900
Montenegro	1665	5550	8925	10500
Nova Hartz	154	360	1758	1896
Nova Santa Rita	106	250	1784	2400
Novo Hamburgo	1100	2750	6533	9750
Parobé	1536	3750	1863	2250
Portão	263	750	1660	2000
Porto Alegre	-	-	430	500
Rolante	45	100	9995	14000
Santo Antônio da Patrulha	180	900	23625	30000
São Jerônimo	5273	18500	645	1040
São Leopoldo	8	28	381	448
São Sebastião do Caí	-	-	4760	5600
Sapiranga	60	150	1120	1300
Sapucaia do Sul	-	-	62	78
Taquara	415	900	4573	5400
Triunfo	18300	45750	8694	12600
Viamão	170	307	3208	3600

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 35

Tabela 23 - Cultura Temporária

Municípios	Fumo		Feijão	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	3	1
Araricá	-	-	44	22
Arroio dos Ratos	424	58	201	120
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	-	-	21	7
Canoas	-	-	-	-
Capela de Santana	-	-	5	3
Charqueadas	23	3	5	3
Dois Irmãos	-	-	122	50
Eldorado do Sul	451	72	84	28
Estância Velha	-	-	34	14
Esteio	-	-	-	-
Glorinha	-	-	30	15
Gravataí	-	-	11	11
Guaíba	-	-	27	9
Igrejinha	-	-	70	36
Ivoti	-	-	26	10
Montenegro	-	-	124	60
Nova Hartz	-	-	120	61
Nova Santa Rita	-	-	46	44
Novo Hamburgo	-	-	368	145
Parobé	-	-	74	36
Portão	-	-	82	29
Porto Alegre	-	-	4	2
Rolante	39	8	847	432
Santo Antônio da Patrulha	50	8	790	380
São Jerônimo	20114	2640	62	40
São Leopoldo	-	-	9	3
São Sebastião do Caí	-	-	-	-
Sapiranga	-	-	259	130
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	-	-	194	129
Triunfo	-	-	37	17
Viamão	-	-	335	101

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 36

Tabela 24 - Cultura Temporária

Municípios	Batata Inglesa		Batata Doce	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	44	47
Araricá	23	20	61	70
Arroio dos Ratos	-	-	858	1320
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	-	-	40	48
Canoas	-	-	-	-
Capela de Santana	-	-	15	20
Charqueadas	-	-	55	83
Dois Irmãos	84	84	174	195
Eldorado do Sul	-	-	972	800
Estância Velha	-	-	52	60
Esteio	-	-	-	-
Glorinha	29	36	25	27
Gravataí	-	-	-	-
Guaíba	-	-	4239	5400
Igrejinha	330	240	137	150
Ivoti	9	10	128	150
Montenegro	14	19	131	175
Nova Hartz	475	400	149	160
Nova Santa Rita	-	-	-	-
Novo Hamburgo	22	22	2851	3240
Parobé	154	115	51	55
Portão	2	2	56	75
Porto Alegre	-	-	257	300
Rolante	1828	1440	292	300
Santo Antônio da Patrulha	-	-	645	600
São Jerônimo	23	45	190	270
São Leopoldo	-	-	18	24
São Sebastião do Caí	5	7	98	130
Sapiranga	792	555	100	108
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	143	115	102	112
Triunfo	-	-	30	50
Viamão	257	175	1518	1620

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 37

Tabela 25- Cultura Temporária

Municípios	Aveia		Arroz	
	Valor da Produção	Quantidade Produzida	Valor da Produção	Quantidade Produzida
	2013 (R\$ mil)	2013 (t)	2013 (R\$ mil)	2013 (t)
Alvorada	-	-	624	979
Araricá	-	-	3	4
Arroio dos Ratos	-	-	-	-
Cachoeirinha	-	-	-	-
Campo Bom	-	-	183	280
Canoas	-	-	1624	2800
Capela de Santana	-	-	7020	11700
Charqueadas	-	-	21118	33230
Dois Irmãos	-	-	1	1
Eldorado do Sul	66	221	45657	73896
Estância Velha	-	-	-	-
Esteio	-	-	1624	2800
Glorinha	-	-	12558	19380
Gravataí	-	-	2030	3500
Guaíba	-	-	9808	28289
Igrejinha	-	-	2	4
Ivoti	-	-	-	-
Montenegro	-	-	1132	1886
Nova Hartz	-	-	4	6
Nova Santa Rita	-	-	15834	27300
Novo Hamburgo	-	-	-	-
Parobé	-	-	106	158
Portão	-	-	655	1008
Porto Alegre	-	-	622	1925
Rolante	-	-	799	1280
Santo Antônio da Patrulha	-	-	72695	109480
São Jerônimo	210	500	4976	7800
São Leopoldo	-	-	-	-
São Sebastião do Caí	-	-	-	-
Sapiranga	-	-	407	649
Sapucaia do Sul	-	-	-	-
Taquara	-	-	4721	7200
Triunfo	-	-	38232	60350
Viamão	-	-	123816	187390

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2015

APÊNDICE: 38

Quadro 13: Formas de Articulações Relevantes RMPA -2017

Municípios	Corede C.entro Sul	Corede V. do Caí	Corede V. dos Sinos	Corede M. Delta do Jacuí	Corede Paranhana – E.Serra	Consórcio Pró-Sinos	Consórcio Granpal	Comitê de B. H Sinos	Comitê de B. H Gravataí	Comitê de B.H Taquari	Comitê de B.H Caí	Comitê de B.H L.Guaíba	Comitê de B.H B. Jacuí	Ass. Municipal AMVRS	Ass. Muncipal. COSTA DOCE	Ass.Municipal. GRANPAL	Ass.Municipal. ASMURC	Ass.Municipal. ANVARC	Ass.Municipal. AMPARA
Alvorada				X					X							X			
Araricá			X			X		X						X					
Arroio dos Ratos	X						X						X			X			
Cachoeirinha				X		X	X	X	X							X			
Campo Bom			X			X		X						X					
Canoas			X			X	X	X	X			X				X			
Capela de Santana		X				X		X			X							X	
Charqueadas	X												X				X		
Dois Irmãos			X			X		X			X			X					
Eldorado do Sul	I			X								X	X				X		
Estância Velha			X			X					X			X					
Esteio			X			X	X	X								X			
Glorinha				X			X	X	X							X			
Gravataí				X			X	X								X			

Guaíba			X							X			X	X			
Igrejinha				X	X		X			X							X
Ivoti			X		X		X			X			X				
Montenegro		X							X	X		X					X
Nova Hartz			X		X		X			X			X				
Nova Santa Rita			X		X	X	X			X					X		
Novo Hamburgo			X		X		X						X				
Parobé				X	X		X						X				X
Portão			X		X		X			X							X
Porto Alegre				X		X	X	X			X				X		
Rolante				X	X												X
Sto. Antônio da Patrulha				X	X	X	X	X							X		
São Jerônimo	X												X			X	
São Leopoldo			X		X		X						X				
São Sebastião do Caí		X			X		X			X					X		X
Sapiranga			X		X					X			X		X		
Sapucaia do Sul			X		X	X											
Taquara				X	X		X	X									X
Triunfo				X		X			X	X	X	X				X	
Viamão				X		X		X							X		

Elaboração própria a partir de dados da FEE, 2013.

APÊNDICE: 39

Tabela 26: Ranking do VAB indústria- RMPA 2014

Municípios	VAB Indústria
Porto Alegre	0,225482337
Gravataí	0,135943485
Triunfo	0,108613528
Novo Hamburgo	0,055306906
São Leopoldo	0,052422232
Cachoeirinha	0,036217514
Montenegro	0,033638011
Sapucaia do Sul	0,031799267
Sapiranga	0,03120599
Guaíba	0,030897035
Canoas	0,025351519
Campo Bom	0,024225563
Igrejinha	0,021069655
Esteio	0,018685207
Dois Irmãos	0,016297628
Viamão	0,016192345
Charqueadas	0,014541288
Estância Velha	0,013994211
Portão	0,01291829
Alvorada	0,011988787
Parobé	0,011596508
Nova Hartz	0,011238654
Santo Antônio da Patrulha	0,010616961
Nova Santa Rita	0,008784611
Taquara	0,007530416
Ivoti	0,007486562
Eldorado do Sul	0,006708342
Rolante	0,004949189
Glorinha	0,004517452
São Sebastião do Caí	0,003714705
São Jerônimo	0,002403024
Araricá	0,001769177
Capela de Santana	0,001071438
Arroio dos Ratos	0,000822162

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FEE, 2017

APÊNDICE: 40

Tabela 27: Ranking do VAB Serviços- RMPA 2014

Municípios	VAB Serviços
Porto Alegre	0,508836043
Canoas	0,07649645
Novo Hamburgo	0,054196704
Gravataí	0,046638105
São Leopoldo	0,044367231
Cachoeirinha	0,028999578
Guaíba	0,026626986
Viamão	0,022866139
Esteio	0,020193452
Alvorada	0,017453993
Sapucaia do Sul	0,016795287
Montenegro	0,013306267
Nova Hartz	0,013306267
Sapiranga	0,013291472
Campo Bom	0,011428059
Triunfo	0,010187374
Taquara	0,008428783
Dois Irmãos	0,007740829
Eldorado do Sul	0,007467453
Estância Velha	0,007452672
Parobé	0,006554339
Igrejinha	0,006048919
Portão	0,005638053
Santo Antônio da Patrulha	0,005569346
Charqueadas	0,005153315
Ivoti	0,004757697
São Sebastião do Caí	0,003954644
São Jerônimo	0,00334131
Nova Santa Rita	0,002796852
Rolante	0,002728581
Arroio dos Ratos	0,001486386
Glorinha	0,001187721
Capela de Santana	0,000996804
Araricá	0,000791145

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FEE, 2017

APÊNDICE: 41

Tabela 28: Ranking do VAB Agropecuário- RMPA 2014

Viamão	0,17946471
Santo Antônio da Patrulha	0,10522493
Eldorado do Sul	0,083112626
São Jerônimo	0,078605132
Triunfo	0,076866195
Montenegro	0,069227546
Guaíba	0,043278622
Portão	0,040779095
Capela de Santana	0,029399924
Arroio dos Ratos	0,028296896
Porto Alegre	0,027065422
Charqueadas	0,02607843
Nova Santa Rita	0,026052915
Taquara	0,02346608
São Sebastião do Caí	0,023368659
Glorinha	0,021093531
Novo Hamburgo	0,020672728
Rolante	0,017364745
Gravataí	0,016799193
Dois Irmãos	0,012235011
Ivoti	0,007458643
Canoas	0,006242554
Parobé	0,00569299
Sapiranga	0,005361706
Sapucaia do Sul	0,004785796
Igrejinha	0,00420609
São Leopoldo	0,003870097
Estância Velha	0,003765044
Nova Hartz	0,002698697
Campo Bom	0,002319056
Alvorada	0,001839168
Araricá	0,00141861
Cachoeirinha	0,000967924
Esteio	0,000921235

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FEE, 2017

APÊNDICE: 42

Quadro 14: SEPLAG - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
SEPLAG: SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO	<p>- Possui várias atribuições entre elas:</p> <p>Social, Econômica, Infra e Meio Ambiente e de Governança e Gestão.</p>	<p>Secretarias do Estado¹⁵⁹:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Modernização-Administrativa e dos Recursos Humanos; - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação; Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; - Secretaria dos Transportes; Secretaria da Educação; - Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer; - Secretaria da Fazenda; Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação; - Secretaria de Minas e Energia; - Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos; Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; - Secretaria da Saúde; Secretaria da Segurança Pública; - Metroplan; AGERGS -Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, EDP Escritório de Desenvolvimento de Projetos e FEE – Fundação de Economia e Estatística

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados das entrevistas e site: <http://planejamento.rs.gov.br/inicial>

¹⁵⁹ As secretarias estaduais e seus órgãos vinculados transferem recursos financeiros para prefeituras e Organizações da Sociedade Civil que atuam de forma complementar na execução das políticas públicas. Essas transferências ocorrem através de convênios e termos de fomento e colaboração. A Secretaria Geral de Governo por meio do Departamento de Relações Institucionais (DRI) monitora a execução destes contratos. Com o objetivo de aprimorar esse monitoramento e acompanhar concomitantemente a evolução dos cronogramas físico e financeiro dos convênios, o DRI em parceria com a CAGE/SEFAZ, desenvolveu uma ferramenta de gestão inovadora que pretende sistematizar todas as informações sobre convênios e parcerias estaduais por meio do Portal de Convênios e Parcerias do Estado. A ferramenta entrará em funcionamento no decorrer deste exercício e pretende trazer mais agilidade, eficiência, transparência e controle social para as parcerias que o Estado firma com prefeituras e demais organizações. Além desse monitoramento o DRI também presta assessoria parlamentar para o gabinete do Secretário Geral de Governo; participa de conselhos e comitês como o FUNTERRA, a Consulta Popular e o FOPEMEPE, e recebe em audiências prefeitos e vereadores com pautas relacionadas à processos de competência do governo estadual. Fonte: <http://planejamento.rs.gov.br/dri>

APÊNDICE: 43

Quadro 15: METROPLAN - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
METROPLAN: FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL	<p>Elabora e coordena planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano do Estado do Rio Grande do Sul;</p> <p>Realiza planejamento, coordenação, de fiscalização e de gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, conferida pela lei Estadual 11.127, de 9 de fevereiro de 1998.</p>	<p>-DENIT: Departamento de Infraestrutura de Transportes;</p> <p>- AGERGS: Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul;</p> <p>- SEPLAG: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão</p> <p>- Secretaria de Habitação do Estado e Municípios e outros órgãos Envolvidos</p>

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados das entrevistas e site: <http://www.metroplan.rs.gov.br/>

APÊNDICE: 44

Quadro 16: COREDES - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
<p>COREDES : CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</p>	<p>1) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;</p> <p>(2) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;</p> <p>(3) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;</p> <p>(4) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado;</p> <p>(5) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região;</p> <p>(6) respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais</p>	<p>COREDE VALE DO CAÍ:</p> <p>Universidades (UCs¹⁶⁰, UERGS¹⁶¹, Instituto Técnico);</p> <p>- SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas ;</p> <p>-SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;</p> <p>- SESI¹⁶²: Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul;</p> <p>- Ministério da Agricultura;</p> <p>- EMATER: Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural;</p> <p>- METROPLAN: Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional;</p> <p>- FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental;</p> <p>- Prefeituras;</p> <p>- EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;</p> <p>SEPLAG: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.</p> <p>COREDE CENTRO SUL:</p> <p>- Associações de prefeitos;</p> <p>- ULBRA: Universidade Luterana do Brasil;</p> <p>- FUNDASUL: Fundação de Ensino Superior da Região Centro-Sul;</p> <p>-COMUDES: Conselho Municipal de Desenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí;</p> <p>- SEPLAG: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão.</p>

¹⁶⁰ Universidade de Caxias do Sul.

¹⁶¹ Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

¹⁶² Serviço Social da Indústria do Rio Grande do Sul.

		<p>COREDE PARANHANA - ENCOSTA DA SERRA:</p> <p>Prefeituras Municipais;</p> <p>Sindicatos Patronais e de Trabalhadores;</p> <p>Associações Empresariais;</p> <p>CDL: Câmara dos Diretores Lojistas;</p> <p>- CICS: Câmara de Indústria Comércio e Serviços;</p> <p>– EMATER: Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural;</p> <p>- SEPLAG: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.</p> <p>COREDE VALE DOS SINOS:</p> <p>-Universidades: (FEEVALE, Unisinos, Unilassale);</p> <p>Observatórios Pró-Sinos;</p> <p>-EMATER Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural;</p> <p>-CICS: Câmara de Indústria Comércio e Serviços;;</p> <p>- 14 prefeituras entre outros;</p> <p>- DIESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos;</p> <p>- FEE: Fundação Estadual de Economia e Estatística;</p> <p>- SEPLAG: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.</p> <p>COREDE DELTA DO JACUÍ:</p> <p>-Prefeituras;</p> <p>- Pontualmente as universidades (no caso do pólo tecnológico metropolitano);</p> <p>- SEPLAG.</p>
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas e site: <http://planejamento.rs.gov.br/coredes>

APÊNDICE: 45

Quadro 17: SEMA - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
SEMA: SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	De acordo com a Lei nº 11.362/1999 cabe a SEMA atuar como órgão central do Sistema de Proteção Ambiental do Estado, na defesa do direito de todos ao uso do ambiente, de forma sustentável e integrada com os demais órgãos do governo e da sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none"> - 25 comitês de Bacias; - FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental; - Departamento de Biodiversidade; - Agência Nacional das águas (ANA); - CORSAN Companhia Riograndense de Saneamento.

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados das entrevistas e site: <http://www.sema.rs.gov.br/iniciale>

APÊNDICE: 46

Quadro 18: FAMURS - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
<p>FAMURS: FESERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL</p>	<p>- Gestão Pública no atendimento dos municípios: Atendimento técnico, político e institucional com interesses municipalistas.</p> <p>- Dentro da função de apoio, em termos de serviços técnicos, entre as principais atribuições da FAMURS estão:</p> <p>- as atividades de consultoria aos municípios em relação aos programas, projetos e convênios dos governos federal e estadual, com a realização de capacitações por meio de cursos, encontros e seminários;</p> <p>- incentivar e subsidiar com informações os diferentes setores das prefeituras, em atividades conjuntas com os conselhos vinculados.</p>	<p>-TCE: Tribunal de Contas da União;</p> <p>- M.P: Ministério Público;</p> <p>- Universidades;</p> <p>- Empresas privadas;</p> <p>-Governo Federal, Estadual;</p> <p>- FETAG: Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul;</p> <p>- FIERGS: Federação de entidades empresariais do Rio Grande do Sul;</p> <p>- FARSUL:- Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul;</p> <p>- EMATER: Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural;</p> <p>-SEHABS: Secretaria de Obras Saneamento e Habitação;</p> <p>- CORSAN: Companhia Riograndense Saneamento;</p> <p>- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.</p>

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados das entrevistas e site: <http://www.metroplan.rs.gov.br/>

APÊNDICE: 47

Quadro 19: EMATER - Atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Principais Atribuições	Algumas Parcerias
<p align="center">EMATER: ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL</p>	<p>- Conforme Lei ATER¹⁶³,</p> <p>-Trabalhar com: assistência técnica e social de forma pública e gratuita (Art. 86 da CF)</p>	<p>-movimentos sociais;</p> <p>- movimentos de trabalhadores rurais;</p> <p>– sindicatos Rurais e de trabalhadores;</p> <p>- Parcerias Não Governamentais:</p> <p>Parcerias Governamentais:</p> <p>- Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo- SDR;</p> <p>– SEAPA: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio;</p> <p>- SEAPI: Secretaria da Agricultura Pecuária e Irrigação e todas as demais secretarias educacionais, educação não formal de trabalhadores.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir da realização das entrevistas e site: <http://www.emater.tche.br/site/>

¹⁶³ Responsável pela operacionalização das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER – da instituição, através da organização, planejamento, avaliação e execução das atividades agrícolas (cultivos e criações), e das atividades não agrícolas, relacionadas ao bem-estar social que incluem a promoção da cidadania e organização rural, promoção e educação em saúde, segurança e soberania alimentar, geração de renda e gestão ambiental. Faz ainda a interface entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais direcionadas aos beneficiários das ações de ATER, bem como a interlocução com as parcerias que atuam no segmento.

APÊNDICE: 48

Quadro 20: Consórcios Públicos – PRÓ-SINOS e GRANPAL e atribuições e parcerias – RMPA 2017

Instituição	Atribuições	Principais Parcerias
<p data-bbox="240 394 494 483">CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS</p> <p data-bbox="240 566 379 595">GRANPAL:</p> <p data-bbox="240 1364 395 1393">PRÓ-SINOS:</p>	<p data-bbox="520 566 659 595">GRANPAL:</p> <p data-bbox="520 622 882 1167">- defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios que o integram, e como finalidades específicas, “formular diretrizes e viabilizar a gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento integrado nas áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social e cidadania”.</p> <p data-bbox="520 1364 675 1393">PRÓ-SINOS:</p> <p data-bbox="520 1426 882 1547">O consórcio atua nas áreas de abastecimento público, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem.</p>	<p data-bbox="908 566 1046 595">GRANPAL</p> <p data-bbox="908 622 1430 743">- Metroplan (Executa políticas públicas (RMPA) tratando como um único bloco (um todo) por isso que é detentora de projetos como por exemplo, Plano de Prevenção de Enchentes.</p> <p data-bbox="908 770 1430 860">Governos Federal, Estadual (com projetos e programas tímidos ainda e, ainda menores em âmbito estadual, estando aquém da necessidade;</p> <p data-bbox="908 887 1430 976">- Consórcios com 14 municípios (apresentam demanda além da capacidade) e outros que podem vir participar.</p> <p data-bbox="908 1003 1430 1155">- Comentário do entrevistado: - “Há o desmonte dos municípios que desconhecem a situação que vai ficar”. O caso da METROPLAN (com projetos em discussão), com projetos de mobilidade urbana.</p> <p data-bbox="908 1352 1062 1382">PRÓ-SINOS</p> <p data-bbox="908 1413 1430 1442">- Universidades: (Feevale, Unisinos, Unilasalle);</p> <p data-bbox="908 1469 1177 1498">- Ministério das Cidades;</p> <p data-bbox="908 1525 1254 1554">- Ministério do Meio Ambiente;</p> <p data-bbox="908 1581 1409 1610">- Fundação Banco do Brasil (Conveniamento);</p> <p data-bbox="908 1637 1278 1666">- Organização da Sociedade Civil;</p> <p data-bbox="908 1693 1294 1722">- Federação de Recicladores do RS;</p> <p data-bbox="908 1749 1362 1778">- Fórum de Recicladores do Vale do Sinos</p> <p data-bbox="908 1805 1214 1834">- Instituto Martim Pescador;</p> <p data-bbox="908 1861 1430 1928">- Movimento “Rio dos Sinos é nosso” – Grupo Editorial Sinos;</p> <p data-bbox="908 1955 1430 1984">- União Protetora do Ambiente Natural (UPAN);</p> <p data-bbox="908 2011 1430 2040">- Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT);</p>

		<p>Órgãos Estaduais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretária Estadual do Meio Ambiente – SEMA – Governo do Estado do Rio Grande do Sul; <p>Órgãos Federais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministério do Meio Ambiente : Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA; - Ministério das Cidades; <p>Órgãos Municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autarquias e fundações municipais de meio ambiente, água e esgoto dos municípios consorciados; - Coletivos educadores dos municípios consorciados; - Prefeitura Municipal de São Leopoldo - Secretarias municipais: de educação, meio ambiente, planejamento, agricultura e obras dos municípios consorciados; - Serviço Municipal de Água e Esgoto – SEMAE – São Leopoldo - Prefeitos dos municípios consorciados. <p>Outros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos; - Comitê parlamentar de acompanhamento das ações do Pró-Sinos.
--	--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das entrevistas e Consórcio Públicos Pró-Sinos e Granpal 2017

<http://www.consorciosinos.com.br/> e <http://granpal.com.br/Capa/>