XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

VALMIR CÉSAR POZZETTI

PAULO RONEY ÁVILA FAGÚNDEZ

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi; Valmir Cesar Pozzetti– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-670-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

A edição do XV Encontro Internacional do CONPEDI, ocorrido na Universidade de Alicante, na cidade de Alicante/Espanha, de forma presencial, no período de 27 a 29.05.2026, com a temática "Meio Ambiente e Sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030", nos ofereceu produções cientificas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I. Os trabalhos apresentados abordaram uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade cientifica e à mudança de comportamento social, sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções no tocante ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Os textos são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI. Aline Maria Trindade Ramos, Débora Rocha da Silva e Alessandra Raquel Vailatti, no artigo intitulado "A PRESERVAÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS COMO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS CULTURAIS E AMBIENTAIS: POR UMA RESPONSABILIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA", realizaram uma análise sobre a responsabilidade da gestão pública municipal no ordenamento territorial voltado à proteção dos serviços ecossistêmicos ambientais e culturais. Seguindo linha de raciocínio correlato, os autores Bárbara Luiza Diniz de Souza Dornela e Rafael Costa Freiria, através da pesquisa intitulada "DIREITO URBANÍSTICO E JUSTIÇA CLIMÁTICA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE CIDADES MAIS SEGURAS E SUSTENTÁVEIS" destacaram a forma com que os instrumentos da política urbana brasileira, especialmente a regularização fundiária urbana, podem contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades socioambientais. As autoras Aline Maria Trindade Ramos e Cristiane Moreira Rossoni, na pesquisa intitulada "GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: SOMANDO FORÇAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL NOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA, RS, BRASIL" analisaram a importância da governança pública regional e do planejamento territorial integrado para a preservação do patrimônio ambiental e cultural da microrregião dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, Brasil. Já a pesquisa intitulada "MOBILIDADE URBANA, MEIO AMBIENTE DO TRÂNSITO E A OMISSÃO DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO

DO TRÁFEGO DE MOTOCICLETAS” dos autores Valmir César Pozzetti, José Alcides Queiroz Lima e Heloisa Lima de Amaral destacaram a urgente necessidade de o Estado brasileiro encontrar uma solução eficaz para que o tráfego de veículos duas rodas /motocicletas passem a atender as regras de um trânsito seguro, com a existência uma faixa exclusiva para que evitar a enorme quantidade de acidentes fatais e/ou com perda de qualidade de vida. Já a pesquisa intitulada “MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A RESISTÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM EM SE TORNAR UMA CIDADE ARBORIZADA” de autoria de Valmir César Pozzetti, José Alcides Queiroz Lima e Heloisa Lima de Amaral, analisa os fatores jurídico-urbanísticos e de governança que contribuem para a resistência do município de Manaus/AM em implementar uma política eficaz de arborização urbana como estratégia de adaptação às mudanças climáticas. Seguindo linha de raciocínio protetivo, os autores Daniel Ribeiro Preve e Juliano Bitencourt Campos, na pesquisa intitulada “OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS DEGRADADOS PELA MINERAÇÃO DE CARVÃO EM CRICIÚMA (SC): DIREITO À CIDADE, ALTERIDADE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL”, analisam a ocupação e reconfiguração dos espaços urbanos degradados pela mineração, à luz do Direito Urbanístico, do Direito à Cidade e da justiça socioambiental, considerando os desafios jurídicos e urbanísticos decorrentes do passivo ambiental gerado pela atividade carbonífera. Já os autores Jesarela Jacob Correia Dallago, Roberta Arruda Schroeder Ferraz e Zenildo Bodnar, na pesquisa intitulada “OS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO URBANA NO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE”, demonstram a importância acerca dos fenômenos de urbanização e verticalização, bem como sobre o uso do instrumento jurídico urbanístico da outorga onerosa do direito de construir, e se ambos os pilares estão em consonância com o conceito de sustentabilidade. Na pesquisa intitulada “PERCEPÇÃO COMUNITÁRIA, DESIGUALDADE SOCIOAMBIENTAL E LIMITES DA CONSCIÊNCIA JURÍDICA: O CASO DO SANEAMENTO NO POÇO DA DRAGA (FORTALEZA-CE)”, os autores Paola Nicoli Carneiro Santos, Julia Mattei e Marina Souza Bezerra, analisam a questão de como os moradores da comunidade do Poço da Draga, em Fortaleza/CE, percebem os impactos socioambientais e a sua relação com possíveis violações de direitos fundamentais sociais e ecológicos decorrentes do despejo contínuo de esgoto na praia local. Já os autores Jonathan Andrade Moreira , Taís Batista Fernandes e Ana Paula Batista Garcia Moreira, na pesquisa “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATRAVÉS DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (TAUS) E O DESAFIO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO NO MUNICÍPIO DE CAREIRO DA VÁRZEA/AM”, analisam a regularização fundiária das áreas de várzea que são consideradas imóveis da União no município de Careiro da Várzea/AM, sob a perspectiva do direito registral, através do reconhecimento administrativo por meio do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), no âmbito do Projeto Nossa Várzea.

Desta forma, os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, meio ambiente e mudanças climáticas, com foco na agenda 2030, permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas Públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Prof. Dr. Fabrício Castagna Lunardi (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (Universidade do Estado do Amazonas e Universidade Federal do Amazonas)

GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: SOMANDO FORÇAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL NOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA, RS, BRASIL

REGIONAL PUBLIC GOVERNANCE AND MUNICIPAL PLANNING: JOINING FORCES FOR ENVIRONMENTAL AND CULTURAL PROTECTION IN CAMPOS DE CIMA DA SERRA, RS, BRAZIL

Aline Maria Trindade Ramos [1]
Cristiane Moreira Rossoni

Resumo

Este artigo analisa a importância da governança pública regional e do planejamento territorial integrado para a preservação do patrimônio ambiental e cultural da microrregião dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, Brasil. Caracterizada por ecossistemas singulares de campos de altitude e matas de araucária, a região enfrenta pressões crescentes da agricultura intensiva e da silvicultura de espécies exóticas. O objetivo do estudo é investigar como a implementação de um Plano Diretor Regional e do Zoneamento Ecológico-Econômico pode mediar os conflitos entre o desenvolvimento econômico, agricultura intensiva e silvicultura, e a proteção do patrimônio ambiental e cultural. A metodologia adotada consiste em uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando-se do método dedutivo com base em revisão bibliográfica, análise documental de legislações e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Campos de Cima da Serra. A relevância social, jurídica e internacional do estudo reside na garantia da sobrevivência digna das comunidades tradicionais e na promoção de uma sensibilidade jurídica planetária, alinhando-se aos debates europeus sobre ordenação do território e metas da Agenda 2030. Conclui-se que o fortalecimento da governança regional (COREDES e AMUCSER) é essencial para a transição de um modelo de exploração linear para uma gestão territorial sustentável e resiliente até 2030.

Palavras-chave: Campos de cima da serra, Governança regional, Patrimônio cultural, Planejamento territorial, Proteção ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the importance of regional public governance and integrated territorial planning for the preservation of the environmental and cultural heritage of the Campos de Cima da Serra microregion in Rio Grande do Sul, Brazil. Characterized by unique ecosystems of high-altitude grasslands and Araucaria forests, the region faces increasing pressures from intensive agriculture and silviculture of exotic species. The objective of the study is to investigate how the implementation of a Regional Master Plan and Ecological-

[1] Doutora em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), pesquisadora no GP RAEPCV, Responsabilidade Ambiental, Ecologia Política e Criminologia Verde. Docente na Universidade de Caxias do Sul, UCS.

Economic Zoning can mediate the conflicts between economic development, intensive agriculture and silviculture, and the protection of environmental and cultural heritage. The methodology adopted consists of qualitative research, using the deductive method based on bibliographic review, documentary analysis of legislation and the Strategic Development Plan of the COREDE Campos de Cima da Serra. The social, legal, and international relevance of this study lies in guaranteeing the dignified survival of traditional communities and promoting a global legal awareness, aligning with European debates on spatial planning and the goals of the 2030 Agenda. It concludes that strengthening regional governance (COREDES and AMUCSER) is essential for the transition from a linear exploitation model to sustainable and resilient territorial management by 2030.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Campos de cima da serra, Regional governance, Cultural heritage, Territorial planning, Environmental protection

Introdução

A gestão do território contemporâneo exige superar a visão fragmentada dos limites municipais para adotar uma perspectiva regional, especialmente em áreas de alta vulnerabilidade e relevância ecológica. No extremo sul do Brasil, a microrregião dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, destaca-se por abrigar ecossistemas singulares de campos de altitude e matas de araucária, fundamentais para a regulação hídrica e conservação da biodiversidade do Bioma Mata Atlântica.

Diante desse desafio, surge a pergunta central desta pesquisa: como a união entre os municípios (governança regional), e um planejamento territorial organizado podem proteger o ambiente e a cultura local?

Os objetivos da pesquisa consistem em estudar o ambiente natural e cultural dos Campos de Cima da Serra como bens jurídicos transindividuais; abordar sobre a eficácia do Plano Diretor Regional na mitigação de danos; e verificar como a governança democrática (COREDES e AMUCSER) pode articular a proteção da biodiversidade com o desenvolvimento sustentável até 2030 por meio do Plano Diretor Regional.

A metodologia adotada consiste em uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando-se do método dedutivo com base em revisão bibliográfica, análise documental de legislações e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Campos de Cima da Serra.

No capítulo 1, aborda-se o patrimônio ambiental e cultural da região, analisando a problemática da substituição do campo nativo e a urgência da reparação do dano coletivo. No 2, averigua-se o papel da governança pública regional e das instâncias intergestores na construção de um planejamento territorial integrado, propondo o Plano Diretor Regional como salvaguarda ontológica do território. No capítulo 3, analisa-se a aplicação prática desses instrumentos de gestão, com foco na eficácia do Zoneamento Ecológico-Econômico e das metas estabelecidas pelo PED COREDE para 2030. Neste estágio, investiga-se como a responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade pode transitar de uma economia de exploração linear para um modelo de racionalidade ambiental, capaz de garantir a reparação de danos coletivos e a preservação da biodiversidade e dos saberes tradicionais frente às pressões do capital.

A relevância deste estudo é multifacetada e transcende as fronteiras brasileiras. Juridicamente, pauta-se na necessidade de dar efetividade ao Artigo 182 da Constituição Federal e ao Estatuto da Metrópole, buscando uma integração normativa que supere o

isolamento das políticas municipais e contribua para a evolução de normas voltadas à racionalidade ambiental. Social e ambientalmente, a pesquisa justifica-se pela urgência em proteger a identidade cultural dos povos serranos e garantir a segurança hídrica, uma vez que a região é área estratégica de recarga de aquíferos essenciais, assegurando a sobrevivência digna dessas comunidades e o equilíbrio ecológico. Academicamente, o trabalho preenche uma lacuna sobre como estruturas de "Nova Governança Pública", aplicadas aos conselhos regionais (COREDES), podem atuar como freio à degradação de biopatrimônios em escala regional.

A importância de apresentar este trabalho na Espanha, em âmbito internacional, reside na analogia direta com os modelos europeus de Ordenação do Território e gestão de zonas de montanha. A Espanha, com sua vasta experiência em equilibrar o desenvolvimento rural com a preservação de ecossistemas frágeis (como os Pirenéus ou as Dehesas), oferece o palco ideal para um intercâmbio sobre governança multinível. Apresentar este estudo em solo espanhol permite alinhar a realidade do Sul do Brasil ao Pacto Verde Europeu e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), demonstrando como a proteção de biopatrimônios locais é peça-chave para a estabilidade climática global. Fundamenta-se, assim, em um viés ontológico de sensibilidade jurídica planetária, que reconhece a interdependência vital entre o ser humano e a biosfera frente aos desafios do Antropoceno.

1 - PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL NOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA

No Brasil, mais precisamente na região Sul, existe uma unidade federativa chamada Rio Grande do Sul, que possui características culturais e ambientais muito semelhantes a algumas regiões da Argentina e do Uruguai. Dentro desse Estado, há uma microrregião que se destaca por suas altitudes elevadas, sendo a responsável pelo ponto mais alto do Estado. Essa região, que é fundamental para a divisão político-territorial e para a organização e planejamento do estado, é conhecida como Campos de Cima da Serra.

A região Campos de Cima da Serra, constituída por 10 municípios, a saber: André da Rocha, Bom Jesus, Campestre da Serra, Esmeralda, Ipê, Monte Alegre dos Campos, Muitos Capões, Pinhal da Serra, São José dos Ausentes e Vacaria, “totalizando uma população de 105.144 pessoas, em 2021 uma extensão territorial de 10.400,2 Km² e uma densidade demográfica de 10,1 hab./km em 2020. (PED, 2023, p. 64).

Do ponto de vista econômico, os Campos de Cima da Serra abrigam atividades agrícolas, pecuárias, turísticas e industriais que impulsionam o desenvolvimento local. A produção de commodities agrícolas, como soja e milho, juntamente com a pecuária de corte e

leite, desempenha um papel significativo na economia da região. Além disso, o turismo rural e as indústrias de base aparecem nos dados estatísticos como fundamentais para a geração de emprego e renda.

Do ponto de vista cultural, essa região se empenha na preservação das tradições gaúchas, mantendo viva a herança dos povos indígenas e dos imigrantes que moldaram a identidade local. Elementos como a música, a dança, a culinária e as festividades tradicionais são carregados de simbolismos e enriquecem a região.

A cultura é caracterizada pela influência de diversas etnias, incluindo os povos indígenas, os colonizadores europeus, em sua maioria portugueses, mas com presença italiana, espanhola e alemã, além dos descendentes de africanos em menor escala. Essa diversidade se reflete nas manifestações culturais, na culinária, na música, na dança e nas festividades tradicionais (Silva, 2018, p. 87-102).

Assim como em outras partes do Estado do Rio Grande do Sul, há o hábito de tomar o chimarrão (uma bebida que lembra um chá forte), assim como há também, forte conexão com o gado e cavalos, que vem, inclusive, da influência dos tropeiros, começando por Vacaria (maior município da região), como ponto de passagem de tropas, cidade fundada como Vila em 20 de outubro de 1805, pertencente ao município de Santo Antonio da Patrulha.

Para além da agricultura e pecuária, a madeira também é bastante importante na região, sendo que, nas décadas de 1950 e 1960, do século passado, havia muitas serrarias instaladas que exploravam a madeira da araucária; atualmente a madeira utilizada é *pinnus elliotis*. Essas serrarias existentes outrora exerceram forte influência na região. Esse período ficou conhecido como “ouro branco” da extração de araucárias, ou “anos dourados da madeira”, período de grande crescimento econômico, o mais promissor da história da região, tanto econômica quanto socialmente (Rossi, 2015 p. 113).

Mas é na parte ambiental que essa região se destaca, e isso se comprova historicamente, tendo em vista a fase do “ouro branco” da madeira de araucária que a região exportou para todo o país, incluindo a construção da capital Brasília.

A vegetação da região é composta por matas de araucária e campos. Essa combinação de vegetação permite que, durante os meses mais quentes, o gado seja mantido em áreas de campo, enquanto nos períodos mais frios, especialmente no auge do inverno, ele é conduzido para as regiões de mata, onde pode se abrigar das baixas temperaturas e encontrar vegetação que sirva de alimento e que não esteja "queimada" (seca) devido à geada (Hérique et al., 2019, p. 93).

Os campos são classificados pela Resolução Conama 423 de 2010 como campos de altitude, o que implica a necessidade de proteção, uma vez que constituem um ecossistema próprio dentro do bioma da Mata Atlântica, abrangendo todas as áreas acima de 900 metros de altitude. Assim, municípios como São José dos Ausentes, Bom Jesus, Cambará do Sul, Jaquirana, Vacaria e outros têm suas matas de araucária protegidas pela Lei da Mata Atlântica, garantindo também a proteção dos campos devido à sua singularidade de altitude.

Os campos de altitude no Brasil são ecossistemas únicos que se desenvolvem em regiões montanhosas. Essas áreas apresentam uma vegetação adaptada às baixas temperaturas e à alta incidência de radiação solar, além de desempenharem importante papel na regulação hídrica e na conservação da biodiversidade.

Do ponto de vista ambiental, essa região possui um elevado grau de importância para a coletividade. Ela abriga muitas áreas de recarga de aquíferos e afloramentos de água (banhados), campos nativos, alto endemismo vegetal e a presença de nascentes e importantes afluentes de rios essenciais para o Rio Grande do Sul e para o Brasil. Algumas microrregiões possuem terra preta formada há mais de 200 milhões de anos. Além disso, é a última área do estado a ser povoada, mantendo ainda espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção ou em risco de extinção. Essa região é também a mais alta e fria do estado, com frequentes geadas e ocorrência de neve quase todos os anos, entre muitas outras particularidades (Bernardi, 2021).

Como se pode observar, existem elementos geográficos, climáticos e históricos que contribuem para a formação de um povo peculiar, cuja maneira de viver está intimamente ligada à compreensão e ao respeito pelas forças da natureza. Por exemplo, as estações do ano são bem definidas, exigindo ajustes no estilo de vida em função das variações de temperatura – no verão, as médias variam entre 26 e 34ºC, enquanto o inverno pode apresentar temperaturas negativas, chegando a -7ºC, com sensação térmica que frequentemente atinge -15ºC ou até mais baixas (Valentini et al., 2017, p. 301).

Viver nessas condições implica estabelecer uma relação com a natureza e desenvolver alternativas econômicas para a sobrevivência e o progresso, moldando o ser humano para uma adaptação necessária a essas circunstâncias.

Nessa região observa-se que o campo nativo tem sido gradualmente substituído por atividades agrícolas intensivas. Desde o final do século passado, as mudanças na paisagem da região vem se intensificando, “primeiramente devido à exploração das florestas nativas de araucária, seguida pela implementação da silvicultura e, atualmente, pela introdução de cultivos agrícolas (soja, batata, repolho etc.) sobre as áreas de campo nativo” (Berreta; Laurent, 2019, p. 20).

2 PLANO DIRETOR E PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO

Existem caminhos para o alcance da efetiva organização territorial, desde que sejam observados e seguidos sem modificações posteriores, como é o caso do plano diretor municipal, o qual é um planejamento necessário para os municípios, mas também quando se fala de regiões.

A Constituição Federal brasileira por meio do artigo 182 entrega aos municípios a incumbência de criar a política urbana municipal estabelecendo que:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016).
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Brasil, 2023).

Esse instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana tem a nobre missão de compatibilizar interesses diversos e ainda promover crescimento, proteção ambiental e cultural. Trata-se de tarefa de difícil execução, pois as pressões são muitas para que apenas um aspecto do município seja observado em detrimento de tantos outros que comprometem a vida digna e saudável atual e futura das comunidades ferindo o equilíbrio ambiental.

Os problemas que envolvem efetividade de observância do Plano Diretor, execução das políticas que dele resultam, a apatia dos gestores públicos, muitas vezes em observar o que consta em seus planejamentos territoriais, faz com que surja a necessidade de outras formas de acompanhamento e incentivo a que a gestão seja feita nos termos do que prevê o Plano Diretor.

Outra situação que não raro aparece é que dentro de uma micro região podemos ter dificuldades de interligação das políticas públicas e de melhoria de infra estrutura viária por exemplo, porque cada município planeja seu crescimento de forma isolada sem comunicação com municípios vizinhos.

Nas regiões metropolitanas isso é um problema, porque o crescimento desordenado torna o que é perto, muito distante, e impacta muito mais áreas do que o necessário se fosse planejado.

Segundo Anelli e Santos (2014, p. 03), "o agravamento das condições de mobilidade urbana na região metropolitana de São Paulo gerou uma das principais diretrizes de renovação urbana da atualidade", houve uma busca por inter-relacionar, ou seja, "associar os planos para o aprimoramento dos sistemas de transporte público a estratégias de planejamento e projeto urbanos". Reconhece-se que as formas de ocupação do solo e a distribuição dos usos devem ser

revistas de maneira coordenada com a ampliação da infraestrutura e dos serviços de transporte. Com base na rede de transporte público de alta e média capacidade planejada para os próximos 15 anos, a Prefeitura Municipal de São Paulo estabeleceu a proposta de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana no Projeto de Lei do Plano Diretor Estratégico.

No caso de São Paulo os problemas existentes advêm da constatação de que muitos desses Eixos coincidem com cursos d'água, grande parte deles sujeitos a enchentes e/ou ocupados por habitação informal em áreas de risco. Os problemas são decorrentes da inércia do poder público que ao longo de décadas vêm canalizando cursos d'água e construindo avenidas junto ou próximo destas canalizações acarretando sequência de enchentes.

Em estudo realizado por Anelli e Santos (2015, p. 13), com reuniões junto aos setor de planejamento da cidade de São Paulo e análise de inúmeros mapas, foi possível observar, por exemplo, que numa área específica da cidade, há presença de habitação precária e em área de risco, à beira de um córrego de nome Lajeado. “Ao mesmo tempo, verifica-se a presença de importantes equipamentos públicos de uso local, tal como escolas municipais de Ensino Fundamental e Médio”. Verifica-se na mesma área a presença do corredor de ônibus com paradas previstas nesse trecho, sendo reconhecida, portanto, a possibilidade de que este espaço analisado possa se tornar um condensador urbano local. “A transposição do corredor sobre o córrego, além de pontuar a ação de se atravessar o vale, se impõe, enquanto infraestrutura construída, num elemento que pode ajudar a reter as águas do Lajeado”.

Ao final do estudo o grupo de estudo formulou proposta no sentido de “integrar ações do poder público, de forma que estas sirvam de modelo de ocupação a situações urbanas similares”. Por fim a proposta se assentou sob três pilares centrais, sendo em síntese: “Articular as desapropriações necessárias à construção do corredor de ônibus com desapropriações ou remoções de moradias em situação de risco” com ajuste de cronograma de realocação ou “possibilitando a moradia em edifícios de apartamento (HIS) localizados à beira do corredor. Estas construções, destinadas a receber as famílias, deveriam respeitar as densidades adequadas dispostas no PDE e utilizar os instrumentos de qualificação urbana”; Aproveitar as “áreas remanescentes das desapropriações não utilizadas pela construção do corredor, assim como as áreas destinadas à proteção ambiental permanente, para a construção de parque linear, com vias destinadas a pedestres e ciclistas e equipamentos comunitários” como quadras esportivas, concha acústica, parques infantis, hortas comunitárias, entre outros. “Estas áreas também seriam utilizadas para a criação de lagoas de retenção, como medida de prevenção às enchentes, substituindo o atual modelo dos “piscinões””; por último, promover a integração entre escalas da mobilidade, com construção de bicicletários junto às escolas e às paradas de ônibus e rotas

cicláveis e pedonais no sentido transversal ao vale, visando integrar as paradas de ônibus com equipamentos distantes em até 1 km, como, algum parque. “Estas vias transversais atuariam como “corredores verdes”, possibilitando a instalação de rede de esgoto e sistemas de microdrenagem no interior dos bairros”(Anelli e Santos, 2014, p. 13)).

Chama atenção nas conclusões do estudo referente a São Paulo que os conflitos podem ser minimizados desde que os instrumentos do plano diretor sejam utilizados efetivamente. “A Área de Estruturação Local, a Área de Intervenção Urbana, o Plano Regional Estratégico e o Plano de Bairro constituem ferramentas de grande capacidade para a realização desse objetivo”(Anelli e Santos, 2014, p. 13).

Note-se que aparece a importância do Plano Estratégico Regional para melhoria de área com alto adensamento humano. O olhar macro sobre os equipamentos urbanos, o sistema viário e os aspectos ambientais favorece soluções reais capazes de compatibilizar todas as demandas sem fomentar o caos e tragédias ambientais.

Mas, um Plano Diretor Regional tanto serve a regiões metropolitanas, e bem adensadas, quanto a regiões do interior, composta por municípios pequenos e tendo um ou outro um pouco maior que serve de centro regional.

Desde a década de 70 (setenta) do século passado autores já referiam a importância de planejamentos de caráter regional, especialmente para promover desenvolvimento regional equilibrado e favorecer escoamento de produção. Barat (1972, p. 05) já referia que “a elaboração de amplo estudo econômico regional é básica para um plano diretor de investimentos rodoviários”. A análise das possibilidades de especialização econômica e das transformações estruturais mais significativas permite identificar tendências que impactarão diretamente a demanda por serviços de transporte rodoviário.

Essas variáveis são determinantes para prever o equilíbrio entre oferta e demanda, orientando investimentos futuros e garantindo a eficiência do sistema de transportes. O estudo detalhado dessas dinâmicas possibilita não apenas a adaptação da capacidade de oferta, mas também a identificação de necessidades emergentes, promovendo um alinhamento entre o setor de transportes e as demais atividades econômicas regionais.

Na região dos Campos de Cima da Serra, no Sul do Brasil, essa necessidade foi percebida pelos profissionais especialistas que revisaram o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Conselho Regional de Desenvolvimento, COREDE estabelecendo estratégias e metas para até 2030. Essa construção se deu por meio de longo estudo por mais de um ano com levantamento de dados, reuniões temáticas, e principalmente a escuta à comunidade por meio de audiências públicas.

Da construção do PED COREDE da região dos Campos de Cima da Serra constou, dentre as estratégias da parte que tratou de habitação e urbanismo, a "Estruturação da rede urbana e rural" e, ainda, dentre os projetos foi estabelecida a "Criação do Plano Diretor Regional, em conformidade com o Estatuto da Metrópole". O escopo do referido projeto é: Possibilitar o planejamento do desenvolvimento territorial da região para que o crescimento aconteça de forma ordenada, atendendo todas as demandas da região como agricultura, pecuária, turismo, indústria, áreas de proteção, bacias de captação, além de outros interesses, compatibilizando-os, com vistas ao desenvolvimento sustentável da região, atendendo assim às ODSs (PED Corede, 2023, p. 254).

Como a região possui importante biopatrimonio, esse planejamento territorial visa aliar a proteção com organização das diversas e novas atividades que podem estar emergindo nos diferentes espaços que a compõem. Isso inclui as atividades econômicas voltadas para a produção agrícola de batata, milho, brócolis, trigo, entre outras, assim como o cultivo de pinus elliottii, alba, taeda e outras espécies de árvores exóticas. Essas práticas demandam uma análise detalhada dos impactos ambientais e das potencialidades de cada área, ressaltando a importância de um zoneamento que leve em consideração as características específicas do território (Ramos, 2026).

Os instrumentos a compor o plano diretor regional como é o caso do zoneamento ecológico-econômico tem o papel de planejar o crescimento da região, para a gestão das atividades econômicas em um ambiente de grande relevância ecológica e com vistas a evitar problemas futuros, pois, além da produção agrícola, o cultivo de espécies exóticas tem se expandido na área cursando impactos e importantes transformações ambientais e sociais. Embora essas práticas possam gerar benefícios econômicos, também levantam questões ambientais significativas, como a introdução de espécies invasoras e seus efeitos sobre a biodiversidade local.

Especialistas têm alertado sobre as transformações que a região vem passando e que trazem benefícios econômicos imediatos, mas que carregam consigo prejuízos para o futuro. "Em um contexto amplo de conservação, os Campos de Altitude vêm sofrendo dramaticamente com ações antropogênicas, em decorrência da contínua e rápida substituição, descaracterização e fragmentação dos diferentes ambientes que os compõem" (Boldrini, 2009, p. 09). Um dos maiores problemas é a "introdução de espécies exóticas, o avanço de extensas monoculturas, como por exemplo de espécies de Pinus e outras atividades agrícolas", ainda saliente-se a gravidade da prática de drenagem de banhados e a contínua prática de canalização dos córregos urbanos, essas, representando as principais ameaças para a conservação desse ecossistema.

Um planejamento de caráter regional tem a capacidade de proteger, além do meio ambiente, os aspectos culturais que formam aquele agrupamento social. A busca por autonomia reflete a necessidade de reconhecimento e valorização das culturas locais, dos saberes tradicionais e da própria população. Além disso, a atualização das identidades e a hibridização de diferentes formas de ser, tanto no tempo quanto no espaço, destacam a dinamicidade e a complexidade das relações sociais.

A sociedade que está imersa na lógica de capital oprime e condiciona os grupos sociais que vivem noutra lógica mais colaborativa e solidária. Essa outra lógica carrega consigo ancestralidade e conhecimento que compõem a cultura. Segundo Leff (2021, p. 339), "a resistência à capitalização da natureza é a expressão da resiliência cultural que reage para preservar suas identidades perante as perturbações externas. É através da reconstrução do ser que a autonomia pode dirigir-se à autogestão das condições de vida".

Nos países europeus se verificam importantes discussões sobre ordenamento territorial no sentido da valorização da participação democrática e reconhecimento dos aspectos culturais. Segundo (Ferreira e Dantas, 2012), o ordenamento territorial contemporâneo, também conhecido como *spatial planning*, tem se destacado por sua abordagem participativa e pela valorização das peculiaridades culturais de cada território. Essa perspectiva reflete uma reformulação do Estado, que se abre ao debate público e à inclusão de entidades locais na formulação de políticas de gerenciamento territorial.

3 GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL E A POSSIBILIDADE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL INTEGRADO

Modernamente em termos de gestão pública, segundo dos Santos e Rover (2019, p. 03), se fala sobre o "surgimento da nova gestão pública (*new public management* - NPM) e outros movimentos gerencialistas, também surgiu um movimento da administração pública conhecido como governança pública", o qual tem por característica uma abordagem multidisciplinar. Esse caráter multidisciplinar pode se dar por meio da promoção de redes comunitárias e pode encorajar a colaboração de multiagentes.

Quando se fala em reforma do setor público observam-se os fundamentos teóricos da nova governança pública levando em conta essa ampliação de vertentes e olhares. Mas, dentre várias concepções possíveis para governança pública, para fins desta análise se adotará o entendimento de Dias e Cario (2014, p. 93) o qual afirma se tratar de "uma estratégia

desenvolvimentista adotada na relação entre o Estado e a sociedade com vistas à construção do público, envolvendo o próprio público e buscando atender os interesses desse mesmo público".

Em outras palavras, trata-se de uma governança que utiliza processos mais democráticos para formular as soluções exigidas pela sociedade do século XXI. Nesse contexto, o termo "governança" ganhou destaque a partir das últimas décadas do século XX, quando a Crise do Estado emergiu e exigiu uma nova relação entre este e a sociedade (Dias e Cario, 2014). Esse conceito acabou ganhando força dentro da discussão sobre os novos modelos de gestão e sobre a relação que surge, mais orgânica entre o Estado e a sociedade.

Alguns autores definem a governança pública como um modelo de gestão com esse viés mais democrático, mas há também quem defenda que ainda é necessário maturação das definições e teorias e, que, portanto, o mais correto seria chamar de "movimento"[1] relacionado ao surgimento de uma nova gestão pública.

No dizer de (2019, p. 522) "o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial".

A maioria dos textos e análises sobre gestão pública trarão uma definição de governança que envolve uma gestão pública menos engessada e mais sintonizada com a realidade social. Porém aqui nesse texto opta-se por falar da governança que envolve a regionalização de decisões por meio por exemplo das comissões intergestores setoriais regionais.

Na área da saúde por exemplo existem as comissões tripartites nacionais, estaduais, e também regionais. Segundo, Ouverney et. al (2021, p. 4716), "as Comissões Intergestores Regionais (CIR) representam a extensão desse sistema de governança integrada e consensuada, construído ao longo do processo de implementação do SUS, para o território das regiões de saúde". A regionalização da Saúde vem pelo Decreto 7.508/2011, onde essas comissões buscam "aperfeiçoar o modelo dos colegiados de gestão regional estabelecido no Pacto pela Saúde de 2006".

As Comissões Intergestores Regionais (CIR) desempenham um papel estratégico na coordenação federativa das políticas das diversas áreas no Brasil. Elas fortalecem a articulação entre os municípios e o gestor estadual, promovendo uma gestão mais integrada e eficiente das

[1] Assim, ao entender Governança Pública como um movimento, buscamos ser prudentes como imaginamos que deva ser a construção do conhecimento em Ciências Sociais, tanto quanto autovigilantes e críticos imaginamos que devam ser os seus cientistas. Dito de outra forma, reconhecemos que a ideia que traduz Governança Pública é algo ainda imaturo para poder ser considerado um novo modelo de administração pública. Por dar sinais de ser uma tendência, entretanto, cabe ser reconhecida ainda apenas enquanto movimento, uma vez que seu debate aponta para pressupostos que ainda estão em amadurecimento, tentando evitar, dessa forma, que sua adoção venha a sustentar mais um modelo puramente teórico e estético (Dias e Cairo, 2014, p. 93).

relações intermunicipais. Nesse sentido, ampliam a capacidade de planejamento e execução das ações, considerando as especificidades de cada território.

Além disso, ainda, oferecem um espaço político diferenciado para que os municípios possam dialogar diretamente com o gestor estadual. Esse canal possibilita a discussão aprofundada das particularidades de cada região.

No caso da Microrregião dos Campos de Cima da serra no sul do Brasil, os municípios que a compõem possuem a governança regional formada pela associação dos municípios, AMUCSER, que conforme sítio oficial da entidade, tem sua fundação datada de 11 de maio de 1993, possuindo sua sede em Vacaria/RS e abrangendo 10 municípios: Bom Jesus, Campestre da Serra, Esmeralda, Ipê, Jaquirana, Monte Alegre dos Campos, Muitos Capões, Pinhal da Serra, São José dos Ausentes e Vacaria. Essa entidade é filiada à Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS. A AMUCSER tem por objetivo "a solução dos problemas comuns aos Municípios tendo por fim associar, integrar e representar judicial e extrajudicialmente os Municípios da Região, bem como atuar nas ações de interesse geral e por objetivo a valorização do Municipalismo, desenvolvendo ações de cunho regional" (AMUCSER, 2026).

Essa é uma governança regional que abrange reuniões planejamentos, projetos e ações entre os municípios representados por seus prefeitos e vice-prefeitos, mas também possui reuniões e planejamentos setoriais envolvendo, por exemplo, os secretários de educação desses municípios, ou ainda, os secretários de meio ambiente que compartilham dificuldades, buscam soluções conjuntas, e propõem melhorias normativas que seus representantes levam para as reuniões e assembleias estaduais, por meio dos representantes regionais. Em nível de Estado (aqui, enquanto unidade federativa no mesmo sentido que província), essas demandas são discutidas e levadas para os Conselhos Estaduais que possuem competência para editar um nível normativo capaz de melhorar a atuação dos municípios, atendendo ao que já, regionalmente, tenha sido demandado.

Há uma ressonância em nível de Estado e até mesmo em nível de União (enquanto entidade federativa mais alta), portanto essas governanças regionais conseguem atuar com bons resultados de forma colaborativa para solucionar problemas comuns.

Note-se, entretanto, que a região, bem como as demais microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul, possui outras governanças e cujas atuações podem ou não estar alinhadas entre si e os municípios podem ou não, serem os mesmos. E sobre esse aspecto cabe outra discussão a ser feita noutro momento, mas o que se quer destacar agora é sobre essa multiplicidade de agentes regionais.

Outra das formas de governança regional em atuação no Estado do Rio Grande do Sul é a estrutura formada pelos Coredes, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Esses órgãos colegiados são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, que trabalham de maneira integrada na elaboração de estratégias e no monitoramento da execução de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental das diversas regiões do estado. Assim, os Coredes representam uma importante modalidade de governança regional.

Especialmente a região dos Campos de Cima da Serra conta com um Conselho Regional de Desenvolvimento Territorial, conhecido pela sigla COREDE. Este conselho possui uma estrutura administrativa organizada, com um presidente eleito que representa as entidades da região e o poder público. A atuação do COREDE é essencial para o desenvolvimento local, pois todos os anos, através deste conselho, são organizadas consultas populares. Essa ferramenta de participação cidadã é extremamente valorizada, permitindo que a população da região expresse suas prioridades e necessidades.

Por meio de uma verba destinada pelo Estado do Rio Grande do Sul, o COREDE promove essas consultas, direcionando investimentos para iniciativas que a comunidade considera prioritárias. Dessa forma, a região de Campos de Cima da Serra não apenas preserva suas características culturais e ambientais, mas também se organiza de maneira democrática e participativa, garantindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas e atendidas nas decisões que impactam seu desenvolvimento.

Por meio dessa governança regional dos COREDES é que foi possível a contratação do Estudo para revisão e construção do Plano de desenvolvimento territorial para até 2030, chamado de PED COREDE, e foi justamente nesse Plano que constou a necessidade de criação de um Plano Diretor Regional, tendo em vista a interrelação entre os municípios e necessidade de planejamento integrado de infraestrutura regional de transporte, energia, produção agrícola, e entre outros assuntos de interesse regional, como a preservação dos mananciais hídricos e da qualidade dessa água, bem como dos campos e matos que compõem a flora dessa região.

A governança regional tem condições de promover a construção deste Plano Diretor Regional e compatibilizar interesses de forma ordenada e conjunta, promovendo o desenvolvimento não de um ou outro município, mas de todos, de forma democratizada e agregadora, valorizando o patrimônio ambiental existente e buscando sua proteção e qualidade para as gerações futuras, bem como o patrimônio cultural, reconhecendo a diversidade dos grupos sociais, seus costumes, economia.

Especificamente nas região dos Campos de Cima da Serra há uma economia diversificada, mas numa boa parte assentada na criação de gado de forma familiar, onde impera a solidariedade entre os vizinhos, num sistema colaborativo de ajuda nos dias de realização dos serviços mais pesados, há também um sistema negocial muito próprio, sem a presença imperativa do capital a justificar práticas agressivas para atender ao mercado, mas justamente ao contrário, nessa região muitos produtores preferem manter práticas que aprenderam com seus ancestrais e que representam resultados positivos, mas não necessariamente voltados para a dinâmica do lucro, mas sim da sustentabilidade da propriedade.

Segundo Ribeiro (2018, p. 159), os mutirões de trabalho foram e são comuns nessa região, "os detalhes do modo de fazer essa lida com o gado estão em conexão com a memória coletiva que é acionada nesses momentos de reunião, alimentada pelas lembranças de cada pessoa sobre "as andanças com os animais de lá para cá". Há todo um conhecimento associado ao qual levantam-se vozes a defender como patrimônio cultural imaterial essa forma de vida e produção econômica despida de vaidades e ambições[2].

Da falta de integração de políticas públicas e, especialmente, de planejamento, verificam-se "sucessivos e problemáticos reflexos de empreendimentos que vão sendo permitidos nesses campos, sem maiores discussões", e conforme identificado pelos próprios moradores dessa região, "com muito maiores estragos do que as suas tradicionais e vigiadas práticas associadas à criação de gado: assim é o caso da madeira exótica suprida pelo pinus (em função de uma planta de celulose) e dos cultivos hortifrutigranjeiros vários" (Ribeiro, 2019, p. 160).

Um Plano Diretor Regional construído democraticamente e aliando ciência e conhecimento empírico, com previsão de instrumentos que lhe são inerentes como o Zoneamento Ecológico Econômico, para a região dos Campos de Cima da Serra no sul do Brasil, Estado do Rio Grande do sul é algo que alguma das governanças existentes pode e deve encampar e promover para atender aquilo que foi previsto pela própria região no Plano de Desenvolvimento Regional (PED COREDE) como meta para até 2030, por meio de seus representantes políticos e participação da sociedade civil.

[2] A criação de gado bovino, uma das principais atividades econômicas dos Campos de Cima da Serra, impulsiona a produção de carne e leite na região. Os pecuaristas locais dedicam-se ao manejo do gado, garantindo a qualidade genética e o bem-estar dos animais. Talvez mais significativo seja o fato de a pecuária familiar desempenhar um papel importante na preservação das paisagens naturais, contribuindo para a manutenção dos campos nativos e a conservação da biodiversidade através de hábitos de vida e trabalho, cuja forma de saber fazer é secular baseada em erros e acertos e, portanto, carregados de história. [...] A bovinocultura, como atividade principal na região dos Campos de Cima da Serra, carrega consigo uma profusão de elementos histórico culturais cabíveis nos conceitos de "patrimônio cultural material e imaterial," com ênfase no imaterial, já que molda condutas, hábitos, saberes e manifestações culturais caracterizadores de identidade regional de um povo (Ramos, 2024, p. 63).

No caso espanhol, segundo Benabent e Costa (2021), analisando criticamente a obra de Macías, Scheid e Ysert, (2021), existem limitações impostas pela Constituição que dificultam a integração entre o ordenamento do território e o planejamento regional. Embora a Administração Geral do Estado (AGE) exerça influência por meio de políticas setoriais, essas abordagens costumam ser isoladas e não se articulam em um modelo territorial claro.

A ordenação é uma política das comunidades autônomas (CAs), que frequentemente mantêm a separação de abordagem entre ordenamento territorial e , resultando em uma falta de continuidade e integração nas políticas. “Apesar de tentativas passadas de uma visão mais integrada, como o Plano Diretor de Infraestruturas 1993-2007 e a Estratégia Territorial de Navarra de 2005, a prática atual continua a separar o ordenamento do território do planejamento do desenvolvimento regional” (Benabent e Costa 2021).

Em que pese a existência de inúmeros aspectos dificultadores da integração de políticas territoriais, a ordenação do território deve ser estratégica e flexível, embora o autor se mostre cético quanto a essa possibilidade, dado o estreitamento da vinculação entre ordenamento e urbanismo nas legislações atuais. O desafio se amplia tendo em vista a difícil compatibilidade entre coesão e competitividade e os desafios enfrentados pela política regional na Europa, especialmente no contexto do Marco Financeiro Plurirregional 2021-2027.

Verificam-se, portanto, discussões atuais sobre essa questão de planejamento territorial, para além fronteiras e oceanos, com abordagem e estudo da realidade sul brasileira e, de modo breve, da realidade espanhola. Esta discussão não se esgota e não tem essa pretensão, mas faz coro com o discurso sobre a importância da organização dos espaços de modo planejado. Estudos nessa linha e considerando aspectos ambientais e culturais, além dos aspectos econômicos, de mercado, e abrangendo participação cidadã, precisam ser intensificados e estar na ordem do dia da gestão pública.

CONCLUSÃO

A investigação sobre a microrregião dos Campos de Cima da Serra revela que o planejamento territorial não pode mais ser encarado como uma tarefa isolada de cada municipalidade. Diante do cenário de 2026, onde as pressões do Capitaloceno e o avanço de monoculturas ameaçam biopatrimônios ancestrais, a integração regional surge como o único caminho viável para garantir a resiliência ecológica e cultural.

A análise demonstrou que a região possui uma riqueza ambiental — matas de araucária, campos de altitude e áreas de recarga de aquíferos — que transcende divisas políticas. Juridicamente, o cumprimento do Artigo 182 da Constituição Federal e do Estatuto da Metrópole exige que instrumentos como o Plano Diretor Regional e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) deixem de ser metas abstratas e tornem-se salvaguardas reais. Esses mecanismos são fundamentais para transitar de uma economia de exploração linear para um modelo de racionalidade ambiental que valorize o saber tradicional e a biodiversidade.

Neste contexto, a atuação das governanças regionais, como a AMUCSER e o COREDE, comprova-se essencial. Elas não apenas coordenam interesses econômicos, mas funcionam como instâncias de resistência cultural e articulação democrática. Ao alinhar as metas do PED COREDE para 2030 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e aos debates internacionais sobre a Ordenação do Território — como os praticados na Espanha e em outros países da União Europeia —, a microrregião posiciona-se como um exemplo de "sensibilidade jurídica planetária".

Em suma, a união de forças entre o planejamento municipal e a governança regional permite que o progresso econômico não ocorra à custa da descaracterização ontológica do território. Proteger os Campos de Cima da Serra é, em última instância, proteger a segurança hídrica e a diversidade cultural do Sul do Brasil, oferecendo uma resposta ética e sustentável aos dilemas do Antropoceno. Somente através de uma gestão compartilhada e integrada será possível assegurar que as gerações futuras herdem não apenas um espaço produtivo, mas um patrimônio vivo e preservado.

REFERÊNCIAS

ANELLI, Renato Luiz Sobral, SANTOS, Alexandre Leitão. **Corredores Ambientais Urbanos: desafios para o desenvolvimento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, articulando as escalas metropolitana, regional e local.** III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST_IM-001-2_%20ANELLI.SANTOS.pdf Acesso em 13 mar. 2026.

AMUCSER, Associação dos Municípios dos Campos de Cima da Serra**. Quem Somos.** Municípios membros. Sítio oficial, 2026. Disponível em: https://www.amucser.com.br/pagina/quem-somos. Acesso em 10 mar. 2026.

BARAT, Josef. **Economia regional e plano-diretor rodoviário - uma contribuição para a análise do problema das rodovias alimentadoras e rurais.** R. bras. Economia, Rio de

Janeiro, 1972. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rbe/article/download/77/2899. Acesso em 14 mar. 2026.

BENABENT, Manuel. COSTA, Marco Aurélio. **Conhecimento e ação – resenha do livro planejamento regional e ordenamento territorial: visões contemporâneas de Espanha e México**. Boletim regional, urbano e ambiental, Brasília: Ipea, Dirur, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9cf2c55d-590f-45ee-ad37-fc2db798df8d/content Acesso em: 16 mar. 2026.

BERNARDI, Filipe Augusto Paza; MARTINI, Luiz Carlos Pittol. **Ameaças aos banhados e suas implicações à biodiversidade de aves nos Campos de Cima da Serra do Rio Grande do Sul.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade federal de Santa Catarina. Curso de Agronomia, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/234085/12%20TCC%20Filipe%20Bernardi_documento%20final%20revisado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 8 mar. 2023.

BERRETA, Márcia dos Santos Ramos e LAURENT, François. Conflitos e tensões gerados pela legislação ambiental no uso e exploração da terra nos Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul. *In:* BERRETA, Márcia dos Santos Ramos; LAURENT, François. **Mudanças nos sistemas agrícolas e territórios no Brasil.** Porto Alegre: Uergs, Université Le Mans, 2019.

BOLDRINI, Ilsi. Lob. **Biodiversidade dos campos do planalto das araucárias.** Brasília: MMA, 2009.

BRASIL**.** [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Brasília, [2024]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm**.** Acesso em: 11 fev. 2025.

DIAS, Taísa. CAIRO, Silvio Antonio Ferraz. **Governança Pública: ensaiando uma concepção.** Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília, 2014. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/122496429/pdf-libre.pdf?1745574215=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DGovernanca_Publica_ensaiando_uma_concepc.pdf&Expires=1773767667&Signature=VgG6gvuZdpQt2XqzzqIXQ07FW8zb~gwIvihsdSyUOl5Y9HHOFJy3Oy1-R8i22Npt1Zgqu60UTlt2aEyywbeXHEN22cOuuBiR8cdUEbbh6uMnU6TV1JKh-1ab2juXem9GwZO~mZBB8pGdI0kY2-yjLMvB1MkpNvz7D1ZeRaHeORznPWH2pUES2JB0FwAFCnSRDYUm5ickqGJbUWaBfaEOWM0VJBhlW23KIARtEv~n2ISWVJ5q~VEZMFSwVEet0h0hgzxWGB--CBLJtZgfFZSVsP4sB9W619tfb4thCeAGOI~cUOBuUycWFWkL3LASngrqVy0PcmKY13w1KTNIi99jgg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em 16 mar. 2026.

FERREIRA, Larissa da Silva. DANTAS, Eustógio Wanderlei Correia. Culturas de ordenamento territorial: conceituações e perspectivas histórico-analíticas. XII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad Nacional de Comlombia, 2012. Disponível em: https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/01-L-Silva.pdf Acesso em 16 mar. 2026.

HÉRIQUE, Océane *et al.* **As transformações nos sistemas agrícolas na região dos Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul, Brasil.** *In:* BERRETA, Márcia dos Santos Ramos; LAURENT, François (orgs.). Porto Alegre: Uergs, Université Le Mans, 2019.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 2021.

MACIAS, Javier Delgado. SCHEID, Andreas Hildebrando, YSERTE, Ruben Garrido. **Planificación regional y ordenación territorial: Visiones contemporáneas desde España y México.** FCE de España, 2021.

PED COREDE, Conselho regional de Desenvolvimento dos Campos de Cima da Serra. **Atualização do Plano estratégico de desenvolvimento regional do Corede para o período de 2022-2030.** Equipe de trabalho da Universidade de Caxias do Sul: RAMOS, Aline Maria Trindade; MATTIA, Mônica; GUASSELLI, Idair Gaudêncio Girardi; DAL MAGRO, Taísa; e GOLLO, Romário de Souza. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul/RS: 2023. Disponível em: https://consultapopular.rs.gov.br/upload/arquivos/202310/16171935-ped-2022-2030-corede-campos-de-cima-da-serra.pdf Acesso em: 15 fev. 2024.

RAMOS, Aline Maria Trindade. **Governança pública regional e os benefícios de um plano diretor de caráter regional.** Revista Políticas Públicas & Cidades. Curitiba/PR, 2026. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/3230 Acesso em: 14 de mar. 2026.

RAMOS, Aline Maria Trindade. **Campos de Cima da serra:** ausentinidades, memória e identidade cultural. Estudo sobre o patrimônio cultural e ambiental da região. Caxias do Sul, RS : Traço Diferencial, 2024.

RIBEIRO, Claudia. **Desejos serranos:** a emancipação de uma paisagem nos campos de cima da serra, rio grande sul, Brasil. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2018. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/186133 Acesso em 16 mar. 2026.

ROSSI, Esther Mayara Zamboni, MORETTO, Samira Peruchi, e NODARI, Eunice Sueli. **Paisagem e memória: a transformação dos Campos de Altitude no Rio Grande do Sul, século XX.** Disponível em: https://www.encontro2012.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1340073962_ARQUIVO_Textocompleto.pdf Acesso em: 12 mar. 2024.

ROSSI, Esther Mayara Zamboni. "**Subindo a serra": migrações, indústria madeireira e as transformações da paisagem nos campos de altitude no Rio Grande do sul (1890-1970)**. Dissertação submetido(a) ao Programa de Pós Graduação em História da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de mestre em História. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em História. Universidade federal de Santa Catarina, UFSC: 2015.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos. ROVER, Suliani. **Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, jul. - ago. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxh434YmKNQh/?format=pdf&lang=pt Acesso em 15 mar. 2026.

SILVA, Ana. Cultura e identidade na região do COREDE Campos de Cima da Serra. **Revista de Estudos Culturais,** [s.l.], v. 4, n. 2, p. 87-102, 2018.

VALENTINI, Andiara de Souza *et al*. Estudo comparado do turismo no espaço rural: Coredes de Campos de Cima da Serra e Fronteira Oeste, RS, Brasil. **Revista Turismo em Análise**,

28(2), 293-308. USP, 2017. Disponível em:
https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/117541/135601 Acesso em 15/10/2022