



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 a 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



O papel do plano diretor na expansão urbana de Maquiné: interesses e conflitos

Leonardo Eberhardt Rosa¹

RESUMO

O presente trabalho analisa o papel do Plano Diretor nos processos de expansão urbana do Município de Maquiné, que se localiza em uma zona de transição geomorfológica e paisagística bastante singular no contexto do Litoral Norte gaúcho. Entre as áreas que compõe o território do município estão as encostas da Serra do Mar, que despenham dos dos Campos de Cima de Serra, a planície interna com seus vales rios, e a planície externa, com seus campos úmidos, banhados, as lagoas, que compõem o sistema fluvial no Rio Maquiné/Forqueta, importante tributário da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí. Nesse sentido, são retomados em perspectiva alguns aspectos da apropriação deste território pelas atividades humanas, com especial ênfase às regras estabelecidas no Plano Diretor. Em seguida, são feitas algumas considerações a respeito das implicações sociomateriais adstritas ao território em questão, destacando-se a presença da Comunidade Quilombola do Morro Alto, a Reserva Biológica de Mata Atlântica, aldeias indígenas e áreas de preservação permanente. Por fim, enfatiza-se as deficiências dos processos formais de discussão das alterações legislativas que refletem significativamente na vida da população propondo-se, nesse contexto, um olhar mais crítico para a realidade territorial envolvida nesses processos, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento local e regional que inclua variáveis socioambientais, bem como maior e efetiva participação da sociedade civil no Conselho do Plano Diretor.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Maquiné; Meio Ambiente; Plano Diretor; Urbanização.

The role of the master plan in the urban expansion of Maquiné: interests and conflicts

ABSTRACT

This paper analyzes the role of the Master Plan in the urban expansion processes of the municipality of Maquiné. Maquiné is located in a unique geomorphological and landscape transition zone on the North Coast of Rio Grande do Sul. The municipality's territory includes the Serra do Mar slopes, dropping off from the Campos de Cima da Serra; an internal plain with river valleys; and an external plain with wet, flooded fields and lagoons, which forms the Maquiné/Forqueta River system, an important tributary of the Tramandaí River Basin. In this sense, some aspects of the appropriation of this territory by human activities are taken into perspective, with special emphasis on the rules established in the Master Plan. Next, some considerations are made about the socio-material implications attached to the territory in question, highlighting the presence of a Comunidade Quilombola do Morro Alto, the Reserva Biológica da Serra Geral, indigenous villages and permanent preservation areas. Finally, the deficiencies in the formal processes for discussing legislative changes that significantly impact the population are emphasized. In this context, a more critical look at the territorial reality involved in these processes is proposed, from a local and regional development perspective that includes socio-environmental variables. Additionally, greater and more effective participation of civil society in the Master Plan Council is proposed.

Keywords: Development; Environment; Maquiné; Master Plan; Urbanization.

¹ Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento pela UFRGS, leonardo.eberhardt@gmail.com.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 a 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



1 Introdução

A apropriação de uma determinada área por seres humanos pode ser explicada por múltiplos aspectos, como a partir do próprio conceito de território, um termo de amplo campo semântico. Assim, o território é delimitado pelos limites políticos administrativos de um município, estado ou país. De modo mais abstrata, também se revela por outros tipos de relações estabelecidas objetiva e intersubjetivamente entre os habitantes de um lugar e com o ambiente próximo, com outros lugares e com o Estado, atravessados por sua cultura, seus costumes, por relações de poder.

Em uma perspectiva que vai além da concepção de território mais ligada ao Direito e à Política, que o considera como elemento material essencial da constituição Estado Moderno, indispensável, portanto, à existência do próprio Estado, em conjunto com o povo sujeito a um poder soberano (DALLARI, 1994, pp. 60-61). Quando aqui se fala em território, ainda que o pano de fundo seja o Município de Maquiné, não se quer dizer com isso que seja apenas a circunscrição territorial decorrente de lei, previamente dada e imutável, mas sim a multiplicidade de relações sociais e eventos produzidos nesse lugar em circulação poderes, sendo ponto de partida, de passagem ou destino final de suas consequências ou fim, produzindo-o e transformando-o.

Importa, por isso, o conteúdo social e coletivo humano de uma concepção de território, na medida em que a sua apropriação e produção se dá, ao mesmo tempo, através de processos ou dinâmicas econômicas, culturais e políticas, as quais sofrem a ação constante de grupos ou classes sociais em suas territorialidades cotidianas (SAQUET, 2015, p. 127).

No caso específico da reflexão sobre o processo formal de expansão urbana em Maquiné (aquele levado a efeito através de leis), emerge a preocupação com a expansão de áreas urbanas sobre áreas rurais e de preservação permanente, sobre os territórios quilombola e indígenas, bem como a questão específica da promoção de empreendimentos imobiliários.

E como se trata de analisar a expansão formal da zona urbana, o Plano Diretor deve servir de premissa orientadora para os gestores públicos municipais, tendo como condição de legitimidade a participação popular nas discussões do zoneamento, seja dos cidadãos e cidadãs



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



em geral, seja dos próprios servidores públicos técnicos dos diversos campos do conhecimento implicados pelas disposições da referida norma.

Sem essas precauções que são, na verdade, garantias constitucionais decorrentes da função social da cidade, na medida em que estão previstos na Constituição da República de 1988², qualquer alterações no Plano Diretor, sobretudo relacionada ao zoneamento urbano, se constitui como verdadeira afronta a democracia.

Portanto, além de verificar em que medida essas alterações legislativas passam pela necessária discussão pública, e se incluem fundamentos técnicos que observem a realidade territorial e ambiental do município, também busca-se melhor compreender as suas razões e quais os reflexos práticos que delas podem decorrer.

2 Maquiné: população e território

A emancipação do Município de Maquiné se deu em 1992, através da Lei Estadual nº 9.581, de 20 de março de 1992, no contexto da última fase da expansão municipalista ocorrida na década de 1990. De lá para cá, a população do município permaneceu praticamente estagnada.

De maneira significativamente diversa, a evolução demográfica apresentada por outros municípios da Litoral Norte gaúcho, como Capão da Canoa, Xangri-lá, Arroio do Sal, Torres e Imbé, foi bastante positiva. Tal crescimento, no entanto, não deve ser confundido com a aquele decorrente da migração sazonal, movimento temporário de muitas pessoas durante o verão ou em períodos de férias e feriados prolongados, mesmo que parcela desse contingente neles constitua sua segunda residência (STROHAECKER, 2007).

A Tabela 1, a seguir, demonstra essa realidade demográfica diferenciada entre os municípios mencionados e outros que não têm como um de seus limites territoriais o mar (e

² Nesse sentido, a Constituição da República de 1988, dispõe 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. § 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. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



estão localizados às margens da BR 101), utilizando como critério de seleção aqueles integrantes do Conselho Regional de Desenvolvimento Litoral (COREDE Litoral):

Tabela 1 - Evolução da população total

Município	1991	2000	2010	2022
1 Imbé	7.352	12.242	17.670	26.824
2 Capão da Canoa	24.755	30.498	42.040	63.594
3 Tramandaí	20.130	31.040	41.585	54.387
4 Xangri-lá ³	-	8.197	12.434	16.463
5 Torres	37.474	30.880	34.656	41.751
6 Balneário Pinhal ⁴	-	7.452	10.856	14.955
7 Arroio do Sal	3.031	5.273	7.740	11.057
8 Terra de Areia	10.407	11.453	9.878	10.286
9 Osório	36.857	36.131	40.906	47.400
10 Cidreira	7.639	8.882	12.668	17.071
11 Três Cachoeiras	7.999	9.523	10.217	10.962
12 Dom Pedro de Alcântara ⁵	-	2.636	2.550	2.562
13 Caraá	5.891	6.403	7.312	7.360
14 Mampituba ⁶	-	3.106	3.003	3.131
15 Morrinhos do Sul ⁷	-	3.533	3.182	3071
16 Palmares do Sul	11.248	10.854	10.969	12.844
17 Itati ⁸	1.483	2.836	2.584	2.638
18 Três Forquilhas	3.255	3.239	2.914	2.760
19 Maquiné ⁹	-	7.304	6.905	7.418
20 Capivari do Sul ¹⁰	-	3.107	3.890	3.991
21 Mostardas	9.089	11.658	12.124	12.090

Fonte: IBGE, Censos 1991, 2000, 2010 e 2022.

É curioso observar, igualmente, que após as emancipações da década de 1990, alguns dos municípios de menor densidade demográfica, como Dom Pedro de Alcântara, Mampituba, Morrinhos do Sul, Itati, Três Forquilhas e Maquiné, além de Terra de Areia, oscilaram entre

³ Emancipou-se de Capão da Canoa em 20 de março de 1992, pela Lei Estadual nº 9.612.

⁴ Emancipou-se de Cidreira em 28 de dezembro de 1995, pela Lei Estadual nº 10.670.

⁵ Emancipou-se de Torres em 29 de dezembro de 1995, pela Lei Estadual nº 10.647.

⁶ Emancipou-se de Torres em 28 de dezembro de 1995, pela Lei Estadual nº 10.671.

⁷ Emancipou-se de Torres em 20 de março de 1992, pela Lei Estadual nº 9.602.

⁸ Emancipou-se de Terra de Areia em 16 de abril de 1996, pela Lei Estadual nº 10.746.

⁹ Emancipou-se de Osório em 20 de março de 1992, através da Lei Estadual nº 9.531.

¹⁰ Emancipou-se de Osório em 28 de dezembro de 1995, pela Lei Estadual nº 10.634.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



redução e aumento populacional, permanecendo praticamente estagnados nesse aspecto, de maneira significativamente diversa dos números apresentados pelos demais municípios do Litoral Norte, nos quais há uma variação demográfica evidente:

Do ponto de vista da relação entre população e dimensões territoriais, os municípios de Dom Pedro de Alcântara, Caraá, Mampituba, Morrinhos do Sul, Palmares do Sul, Itati, Três Forquilhas, Maquiné, Capivari do Sul e Mostardas, têm a menor densidade demográfica da região, enquanto que Imbé, Capão da Canoa, Tramandaí, Xangri-lá, Torres, Balneário Pinhal e Arroio do Sal¹¹:

Tabela 2 - População total e densidade demográfica

Município	População	Área (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)
1 Imbé	26.824	40	674,55
2 Capão da Canoa	63.594	98	646,39
3 Tramandaí	54.387	143	380,65
4 Xangri-lá	16.463	61	270,97
5 Torres	41.751	162	258,32
6 Balneário Pinhal	14.955	102	146,06
7 Arroio do Sal	11.057	119	92,79
8 Terra de Areia	10.286	142	72,28
9 Osório	47.400	664	71,4
10 Cidreira	17.071	243	70,13
11 Três Cachoeiras	10.962	251	43,59
12 Dom Pedro de Alcântara	2.562	78	32,75
13 Caraá	7.360	295	24,98
14 Mampituba	3.131	157	19,99
15 Morrinhos do Sul	3071	166	18,48
16 Palmares do Sul	12.844	949	13,53
17 Itati	2.638	205	12,86
18 Três Forquilhas	2.760	217	12,7
19 Maquiné	7.418	614	12,09
20 Capivari do Sul	3.991	413	9,67
21 Mostardas	12.090	1.977	6,11

Fonte: IBGE, Censo 2022.

¹¹ É interessante notar, inclusive, que os municípios de Osório e Terra de Areia, localizados às margens da BR 101, mas que também possuem uma faixa estreita de praia marítima, estão exatamente no meio da tabela.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



A estabilidade populacional consiste, então, em uma das características mais singulares de Maquiné, contribuindo para a heterogeneidade do litoral norte gaúcho, que revela uma distribuição desigual de pessoas, ao ponto de os extremos (Imbé e Mostardas) estarem 11.043% distantes entre si nesse quesito. Coincidentemente ou não, as maiores densidades demográficas são apresentadas pelos municípios caracterizados pela presença marcante de condomínios horizontais.

Já do ponto de vista da cobertura e uso do solo, os dados do MapBiomas, que são produzidos a partir da classificação pixel a pixel de imagens de satélites, demonstram que, a despeito da estabilidade demográfica de Maquiné, o crescimento da área urbanizada no município é significativa, passando de 20 ha em 1985, para 75 ha em 2023, no interior de um território de 613,58 km² (61.358 hectares), cuja maior parte é ocupada por florestas e corpos d'água, sendo menos expressivo o percentual destinado a atividades agropecuárias:

Tabela 3 - Evolução da cobertura e usos do solo (ha)

Classe	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022	2023
1	38.961	37.545	36.888	36.469	36.870	36.344	37.374	37.406	37.324	37.438
2	333	366	310	322	385	370	351	378	401	405
3	1.764	1.646	1.776	1.830	1.847	1.820	1.840	2.017	1.979	1.937
4	2.987	2.941	3.038	2.770	2.868	2.913	3.073	2.825	2.812	2.792
5	1.090	1.097	981	1.160	1.090	1.090	1.152	1.078	1.016	1.026
6	1.403	864	669	946	864	566	716	856	689	644
7	708	1.245	1.151	752	741	1.057	905	829	774	692
8	32	1.904	2.374	2.494	2.463	2.468	1.854	2.098	2.312	2.314
9 ¹	1.431	1.249	1.511	1.980	1.759	1.866	1.493	1.467	1.606	1.634
10	20	30	35	46	52	63	67	73	73	75
11	211	74	24	69	95	117	47	38	46	53
12	12.279	12.264	12.295	12.256	12.217	12.275	12.234	12.203	12.189	12.187

Legendas:

1. Formação florestal; 2. Restinga arbórea; 3. Campo alagado e área pantanosa; 4. Formação campestre; 5. Restinga herbácea; 6. Pastagem; 7. Agricultura; 8. Silvicultura; 9. Mosaico de Usos; 10. Área urbanizada; 11. Outras áreas não vegetadas; e 12. Rio e Lago.

Nota:

¹ Mosaico de usos: áreas de uso agropecuário onde não foi possível distinguir entre pastagem e agricultura.

Fonte: MAPBIOMAS, 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



Isto é, apesar de sua população ter permanecido estagnada no período, a urbanização aumentou 375%, ainda que essa área urbanizada represente apenas 0,12 % do território, e mesmo que a crescente urbanização tenha permanecido discreta em relação à área total de seu território, é preciso considerar que boa parte dele é constituída por outras áreas que não são suscetíveis de serem urbanizadas.

Assim como se faz necessário ponderar que houve um incremento de 7,22% na população urbana no período de 2000 a 2010, o qual foi acompanhando por uma redução de 10,01% na população rural, mesmo sem os dados do Censo de 1991 a esse respeito (quando o território de Maquiné ainda pertencia ao município de Osório), sendo que de 2010 a 2022 houve um incremento apenas na população urbana, com a rural mantendo-se estável:

Tabela 4 - Maquiné: dados demográficos

População	1991	2000	2010	2022
Urbana	-	1.925	2.064	2.576
Rural	-	5.379	4.841	4.842
Total	7.434	7.304	6.905	7.418

Fonte: Censos demográficos 1991, 2000, 2010 e 2022, IBGE.

E se, em 2010, a população de Maquiné totalizava 6.905 pessoas, das quais 2.064 (29,89%) residiam na zona urbana e 4.841 pessoas (70,11%) residiam na zona rural, ao mesmo tempo, inversamente, no Rio Grande do Sul, essa relação era de 9.100.291 (85,09%) pessoas residindo na zona urbana e 1.593.638 (14,90%) pessoas na zona rural e, no Brasil, de 160.925.792 (84,36%) pessoas residindo na zona urbana e 29.830.007 (15,63%) pessoas na zona rural¹².

Ainda, as singularidades da dinâmica demográfica de Maquiné, que aponta discretamente para a urbanização das áreas rurais, seja pelos dados do Mapbiomas, seja pelo aumento da população urbana, coexistem com um cenário de escassez de áreas para comportar o processo de expansão urbana, já que seu território é constituído por grandes áreas de preservação permanente e, conforme mapa a seguir (no qual destaca-se também, em

¹² Cf. IBGE. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

vermelho, o traçado do projeto de uma linha de transmissão de energia elétrica), pela Reserva Biológica da Serra Geral¹³ (destacada em verde), uma área indígena demarcada com cerca de 1.437,58 ha¹⁴ (destacada em amarelo), assim como duas outras áreas indígenas (que não aparecem no mapa) e um território quilombola¹⁵ (destacado em branco), não titulados e/ou em processo de demarcação:

Mapa 1 - Territórios de Maquiné



Fonte: Google Earth, 2024.

Portanto, além das questões relacionadas aos números totais, Maquiné se caracteriza pela diversidade étnica de sua população, com a presença de indígenas e quilombolas, os quais ocupam parcelas do território que, a despeito de suas reivindicações, ainda não foram

¹³ Cf. SEMA. Reserva Biológica da Serra Geral. Disponível em: <<https://www.sema.rs.gov.br/reserva-biologica-da-serra-geral>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

¹⁴ Cf. TERRAS INDÍGENAS DO BRASIL. Terra Indígena Guarani Barra do Ouro. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3675>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

¹⁵ Cf. BRASIL. Portaria nº 19, de 14 de maio de 2004. Ministério da Cultura. Fundação Palmares. Diário Oficial da União. Seção 1, nº 107. Brasília: IN, 2004. p. 19. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/06/2004&jornal=1&pagina=19&totalArquivos=72>>. Acesso em: 10 jul. 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



totalmente formalizadas, ao mesmo tempo em que sofrem resistência constante de parcelas da população, ou mesmo do próprio Estado (em suas escalas municipal, estadual e federal), que muitas vezes age no sentido de negar os direitos dessas populações ao seu território.

3 Interesses e conflitos

Dada a referida escassez de áreas próprias para comportar a expansão urbana do município, devido a presença de diversas áreas de preservação ambiental e em razão das características naturais de seu território, as disputas por parcelas do solo têm sido uma constante.

Nesse sentido, vale destacar a tentativa de anulação do laudo antropológico que resultou no reconhecimento da Comunidade Quilombola do Morro Alto, promovida pela INCRA, e que somente não foi adiante pela ação do Ministério Público Federal através de uma ação civil pública¹⁶.

Na mesma direção, houve intensa resistência à ocupação da área da antiga FEPAGRO por indígenas guarani Mbyá, que ali constituíram a Tekoá Ka'agüy Pora. A ação de reintegração de posse¹⁷, promovida pela Procuradoria Geral do Estado do RS, somente não foi adiante após intensa mobilização social e mediação da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos do Legislativo (CCDH) e do Conselho Estadual de Povos Indígenas (CEPI) (FARIAS, 2018).

Também merece menção a Ação Civil Pública nº 5018745-28.2023.4.04.7100, que anulou o Decreto Municipal nº 3.915/2022¹⁸, cujo objetivo era regulamentar a consulta livre, prévia e informada da Comunidade Quilombola do Morro Alto a respeito de empreendimentos que pudessem afetar seu território, o qual impunha uma série de restrições a esse direito.

E são justamente algumas dessas áreas ambientalmente protegidas ou conflituosas, em geral com características predominantemente rurais, que foram atingidas pelas alterações no zoneamento do Plano Diretor Municipal em 2017, as que vem sofrendo intensa pressão por parte de empreendedores¹⁹, mais acentuadamente na planície externa do que na interna.

¹⁶ Ação Civil Pública nº 50817291920214047100, que tramitou no 9ª Vara Federal de Porto Alegre.

¹⁷ Ação de reintegração posse nº 5000437-85.2017.4.04.7121, que tramitou na Vara Federal de Capão da Canoa.

¹⁸ Disponível em: <http://leismunicipa.is/05hrk>. Acesso em: 11 abr. 2025.

¹⁹ Ao ponto de, no curso desta pesquisa, ter sido aprovado o primeiro condomínio horizontal fechado dos municípios, o “La Marina” e seus 158.023,75m², através do Decreto Municipal 4.623, de 30 de dezembro de 2024.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



Dessa forma, tanto a estabilidade populacional, quanto a diversidade ambiental e étnica, no contexto das disputas territoriais, são componentes cruciais para a compreensão da ocupação do solo e para o planejamento territorial do município, assim como para avançar na discussão a respeito do modelo de desenvolvimento que se almeja e aquele que está sendo posto em prática através de suas normas.

4 O papel do Plano Diretor

A apropriação do território, desde que se reconheça o papel central da cidade na organização da sociedade, tem sido orientada, invariavelmente, pelo avanço do urbano sobre o rural. Atualmente, onde quer que se encontrem os espaços rurais eles são profundamente marcados pela influência do mundo urbano, suas tecnologias, valores e instituições..

Surge, nesse sentido, a ideia de fluxo contínuo de ações de foro privado e público, as quais transcorrem como cotidianidade e interação, no interior de estruturas postas, sendo causa e efeito de si mesmas, pelo qual:

Os processos territoriais precisam ser compreendidos e, a partir disso, transformados na práxis cotidiana. Cada indivíduo, cada família, cada instituição pública ou privada, cada unidade produtiva e de consumo, de vida produzem relações históricas e multiescalares, de poder, territoriais, territorialidades que podem ser potencializadas para um desenvolvimento com mais autonomia, que incorpore a distribuição de terras, de capital, as diferenças culturais, a vida em sociedade e em natureza, sem medo, vícios ou armadilhas. [...] O desenvolvimento territorial não pode ser burocrático e centralizado, político-institucional, partidário, mascarado. Precisa ser construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades; os tempos e os territórios; as temporalidades, as territorialidades e a conquista da autonomia. (SAQUET, 2015, pp. 176-177)

Assim, do ponto de vista da organização do Estado, e do exercício de seu poder sobre o território, a primeira norma a ser considerada é a própria Constituição Federal de 1988, que estabelece uma série de prerrogativas aos municípios, relacionadas a sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30).

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/m/maquina/decreto/2024/463/4623/decreto-n-4623-2024-aprova-a-instituicao-do-condominio-la-marina?q=condom%C3%ADnio>. Acesso em: 17 abr. 2025.

**VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL –
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional do Litoral Norte do RS**



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



Por sua vez, no exercício dessas competências, a Lei Orgânica Municipal de Maquiné, promulgada em 1º de novembro de 2008, além de fazer 7 menções à palavra “território” e 4 à palavra “territorial”, prevê que o município deve elaborar seu Plano Diretor (art. 11, .inc VII).

Assim, o primeiro Plano de Diretor de Maquiné foi criado pela Lei Municipal nº 905, de 16 de abril de 2010, e já trazia como princípio, evocando a Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades, vários fundamentos e direitos, entre os quais destacam-se aqueles ligados ao território: direito à terra, a cidades sustentáveis, à moradia, saneamento, proteção, preservação do meio ambiente, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, realização de audiências públicas, plebiscito e referendo.

Todavia, analisando-se os procedimentos de alteração do plano diretor de Maquiné ao longo do tempo, verifica-se a quase total ausência de discussões com a sociedade civil organizada, sobretudo por ocasião do Projeto de Lei nº 58/2017, de autoria do Poder Executivo, que resultou em alterações significativas na Lei Municipal nº 905/2010, principalmente nos anexos do art. 4º, que tratam dos diversos tipos de zoneamento e regras de ocupação.

Nesse sentido, o anexo da prancha 6.1 - Morro Alto e Faxinal, do Mapa de Zoneamento Territorial, que se refere à área mais propícia para a expansão urbana, dada as características topográficas de seu relevo, inclui o entorno da RS 407, no trecho que vai da comunidade de Morro Alto em direção a Barra do João Pedro, sendo que parte desta área está compreendida no polígono da Comunidade Remanescente de Quilombo Morro Alto (Mapa 1), além de haver ali várias APPs.

Dito isso, conforme pode ser observado no Mapa 2 abaixo, o zoneamento nessa área compreende, entre outros: Eixo Comercial e de Serviços 2 - ECS2 (em parte da faixa de 100m do eixo da RS 407); Eixo Comercial e de Serviços 3 - ECS3; Área Mista 1 - AM1; Área Mista 4 - AM4; Área Mista 5 - AM5; Área de Proteção do Ambiente Natural - APAN; Área de Produção Primária Sustentável - APPS; Área de Proteção Primária Integral - APAI (com faixas de 100m e 150m das margens da Lagoa das Malvas, da Lagoa da Pinguela, da Lagoa Negra, Lagoa do Ramallete e do Canal do João Pedro); Área de Produção Primária Diversificada - APPD; Área Predominantemente Residencial 1 - APR1; Área de Desenvolvimento Sustentável - ADS; e Área Especial de Interesse Cultural - AEIC:

Mapa 2



LEGENDA:

ZONEAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE MAQUINÉ/RS



ZONA URBANA



ZONA DE EXPANSÃO URBANA

ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL DO MUNICÍPIO DE MAQUINÉ/RS



DIVISA MUNICIPAL



RODOVIA ESTADUAL RS-486



RODOVIA ESTADUAL RS-486



VIAS MUNICIPAIS



DIRETRIZES PARA VIAS VEICULARES



DIRETRIZES PARA CICLOVIAS (V-5)



RIOS, RIACHOS E CÓRREGOS



DIRETRIZES PARA ADEQUAÇÃO DO
SISTEMA VIÁRIO MUNICIPAL



DIRETRIZES PARA ADEQUAÇÃO DO
SISTEMA VIÁRIO FEDERAL E ESTADUAL



CASCATAS E PONTOS
COM POTENCIAL TURÍSTICO

ZONEAMENTO DE USOS

ZONA URBANA DENSIFICADA - ZUD:



ÁREA MISTA 1 - AM 1



ÁREA MISTA 2 - AM 2



ÁREA PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAL 1 - APR 1



ÁREA PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAL - APR



EIXO COMERCIAL E DE SERVIÇOS 1- ECS 1



EIXO COMERCIAL E DE SERVIÇOS 2- ECS 2



EIXO COMERCIAL E DE SERVIÇOS 3- ECS 3



EIXO COMERCIAL E DE SERVIÇOS 4- ECS 4

ZONA URBANA DE EXPANSÃO - ZUE:



ÁREA MISTA 3 - AM 3



ÁREA MISTA 4 - AM 4



ÁREA MISTA 5 - AM 5



ÁREA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ADS



CORREDOR DE PRODUÇÃO 1 - CP 1



CORREDOR DE PRODUÇÃO 2 - CP 2

ZONA RURAL - ZR:



ÁREA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - APAN



ÁREA DE PRODUÇÃO PRIMÁRIA SUSTENTÁVEL - APPS



ÁREA DE PRODUÇÃO PRIMÁRIA DIVERSIFICADA - APPD

ÁREAS DE USOS ESPECIAIS:



ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL - AEIC



ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE INSTITUCIONAL - AEII



ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - AEIS



ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE TURÍSTICO - AEIT



ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL INTEGRAL - APAI

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MAQUINÉ/RS:



RESERVA BIOLÓGICA ESTADUAL DA MATA ATLÂNTICA



ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL RIOZINHO



ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL CARARÁ

Fonte: Plano Diretor Municipal - Dez/2009 - Mapa do Zoneamento Territorial / Anexo 6.1

Em outras palavras, as áreas que estavam sujeitas a expansão urbana (passíveis de serem usadas para loteamentos e condomínios, por exemplo), com taxas de ocupação e índices de aproveitamento maiores, se restringiam a alguns trechos da faixa de 100m e de 150m da RS 407 (ECS 2 e AM4), já que na zona rural (APAN, APPS e APPD), as taxas de ocupação e índices de

aproveitamento são evidentemente menores e somente era permitido o parcelamento de solo em lotes de no mínimo 3 ha²⁰.

Ocorre que as alterações realizadas pela Lei Municipal nº 1.320/2017, oriunda do mencionado Projeto de Lei nº 58/2017, modificaram substancialmente o zoneamento territorial do município e, diferentemente do que consta em seu parecer técnico e exposição de motivos, não foi possível identificar a participação da sociedade civil organizada nas discussões que precederam ou deveriam ter precedido tais alterações.

Foram alterações substanciais, conforme se observa no Mapa 3 abaixo, a zona urbana de expansão simplesmente foi estendida uniformemente por toda a área do Morro Alto e da Faxina (ou Faxinal do Morro Alto), resumindo-se em: Corredor de Produção - CP; Zona Industrial - ZI; Área Predominantemente Residencial - APR; e Áreas Especiais de Interesse Cultural e Turístico - AEICT:

Mapa 3 - Anexo 3.4 do Plano Diretor

ANEXO 3.4 MORRO ALTO E FAXINA

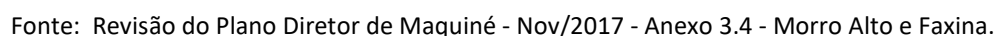
- Zona de Expansão Urbana
- Zona Urbana de Ocupação Prioritária
- Rodovias
- Eixos Viários
- Eixos Viários Projetados
- Edificações
- Rios
- Lagos e Lagoas
- Área Não Urbanizável
- AEICT
- AEII
- APR
- CP
- ZI
- ZM1
- ZM2
- ZM3
- APAN

REV	DESIGNAÇÃO	RESPONSÁVEL	DATA
02	Revisão	Rodrigo Poltosi	01/11/2017
01	Revisão	Rodrigo Poltosi	17/10/2017
00	Emissão Inicial	Rodrigo Poltosi	13/02/2015

Plano Diretor de Maquiné	
	Arq. Rodrigo Poltosi Gomes de Jesus - CAU A38793-2 Autor do Projeto
	Arq. Vlademir Roman - CAU A12686-1 Autor do Projeto
	Arq. Laura Azeredo - CAU A91069-2 Autor do Projeto
Revisão do Plano Diretor	Maquiné, Rio Grande do Sul
Elaborado	Engenheiro
Prefeitura Municipal de Maquiné	Prefeitura Municipal de Maquiné
Proprietário	Contratante
Projeto	Planta
Revisão do Plano Diretor de Maquiné	
Emissão	17/10/17
Escala	1:12.500
Desenho	LA e EZ
Assinatura	Maria IR_Nilsoffayles Plano_Zoneamento.mxd
04/05	



²⁰ Atualmente, o lote mínimo para fins de parcelamento em zona rural em Maquiné é de 2 ha, segundo o ANEXO III - ZONAS TÍPICAS DE MÓDULO POR REGIÃO GEOGRÁFICA IMEDIATA, da INSTRUÇÃO ESPECIAL Nº 5, DE 29 DE JULHO DE 2022, que dispõe sobre os índices básicos cadastrais e os parâmetros para o cálculo do módulo rural. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-especial-n-5-de-29-de-julho-de-2022-418986404>>. Acesso em: 15 ago. 2023.



Com efeito, nas audiências e reuniões que antecederam a votação do Projeto de Lei nº 58/2017, percebe-se a presença majoritária de agentes públicos do governo municipal e empreendedores e técnicos ligados ao ramo imobiliário.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 a 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



Ao mesmo tempo, a ampliação da zona urbana de expansão foi muito significativa, sem mencionar que boa parte dela se deu sobre o polígono em processo de titulação da Comunidade Remanescente de Quilombo do Morro Alto, a qual parece não figurar em nenhum momento nessas discussões. E mesmo que no discurso registrado pelas respectivas atas seja recorrente a presença de palavras e expressões como “responsabilidade ambiental e ecológica”, “participação efetiva”, “regularização fundiária e urbanização de áreas de população de baixa renda”, “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo”, “preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Histórico”, as ações estatais a esse respeito são praticamente inexistentes.

Essas circunstâncias e fatos indicam que, a despeito da presença de dispositivos obrigatórios decorrentes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, na prática, princípios como o da participação popular carecem de maior efetividade e incentivo.

Seria preciso um verdadeiro movimento de pedagógico de exercício de cidadania, para que as pessoas implicadas por esse tipo de ação pública estejam verdadeiramente a par do direitos e valores que são mobilizados em tais circunstâncias e, assim, possam agir e exigir atitude conscientes e esclarecidas.

Nesse contexto, a dicotomia urbano/rural deve ser entendida a partir do reconhecimento de que o espaço rural (que vai sendo transformado formal e artificialmente em urbano) é também é condicionado pelas relações de produção e consumo, em cujo bojo a mercadoria, como fetiche (MARX, 1996, p. 165-166), se torna bem mais que um meio (terra para produção e moradia), mas um fim em si mesma ou, ainda, um meio para alcançar um fim que nada tem de relação com as propriedades essenciais dessa mercadoria.

Não é somente em nível industrial, nos *shopping centers* e *megastores* das grandes cidades que a força do acúmulo de capital estendeu suas raízes, e não apenas em relação a bens de móveis, fungíveis e de primeira necessidade, também a moradia se transformou em investimento bem além de seu valor de uso como morada, assim como:

A qualidade de vida urbana tornou-se uma questão mercadológica, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana. A tendência pós-moderna de encorajar a formação de nichos de mercado – tanto hábitos



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 a 7 de Novembro | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



de consumo quanto formas culturais – envolve a experiência urbana contemporânea com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro. Centros comerciais, galerias e pequenos comércios proliferam, como fast-food e mercados locais de artesanato (HARVEY, 2008, p. 73).

Por essa razão, impõe-se ainda mais a necessidade de controle social sobre o território dos municípios, considerando ainda que há um concerto de vozes atuando em variados níveis e escalas, porta-vozes do “desenvolvimento”, no sentido de que:

Em toda a gama de ações promovidas em nome do desenvolvimento, o cientificismo e o tecnicismo têm tendido a orientar os meios de legitimação dos projetos, impondo aos diferentes grupos sociais, com os seus “ambientes” próprios, um significado único de “meio ambiente” – aquele requerido para a realização dos negócios. Vigora, assim, a perspectiva de sustentar um modelo de crescimento fundado na distribuição desigual dos ganhos econômicos, mas também dos danos ambientais e sociais. Sob esse aspecto, a problemática ambiental está longe de ser aquela que uniria todos os atores sociais em torno de um objetivo comum, uma vez que reserva a determinados grupos o papel de receptáculo dos rejeitos produzidos por atividades que destinam aos grupos hegemônicos os proveitos do desenvolvimento. Com frequência, os deserdados do projeto desenvolvimentista são populações pobres do campo e das cidades, mas também indígenas, afrodescendentes, comunidades e povos tradicionais cujos direitos foram reconhecidos na ordem jurídica instaurada pela Constituição Federal de 1988 (ACSELRAD et al, 2012, p. 176).

Dentre essas questões, todas determinantes no processo de expansão urbana, a promoção de empreendimentos imobiliários deve ser precedida de muitas discussões e estudos técnicos imparciais, na medida em que as ações do poder público, seus atos administrativos e a própria iniciativa legislativa local, assumem um papel preponderante na definição de como essa ocupação se dá e a partir de quais premissas.

5 Considerações finais

Por um lado, a análise do conjunto de dados demográficos sobre Maquiné, a partir da década de 1990, revela um grau de estabilidade populacional, por outro, também indica um movimento de deslocamento da zona rural para a zona urbana, com o consequente incremento desses espaços em termos de elementos artificiais como prédios, caminhos pavimentados e espaços públicos não naturais.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



Do ponto de vista legislativo e, portanto, a ação estatal, as alterações no plano diretor municipal parecem caminhar na direção da expansão urbana, sem o devido tratamento a questões sociais sensíveis como os loteamentos irregulares, as comunidades indígenas e quilombolas, e a preservação do meio ambiente em um território visceralmente marcado por APPs, uma Reserva Biológica de Mata Atlântica e pelo Rio Maquiné, um dos principais tributários da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí.

Assim, considerando a discreta participação da sociedade civil nas fases prévias do processo legislativo, impõe-se um olhar crítico na direção do papel da democracia participativa na ordenação territorial de Maquiné, que precisa ser levada a sério pelo Poder Público e pelos cidadãos. Somente por essa via, iniciativas legislativas que influenciam diretamente a vida das pessoas, potencialmente capazes de determinar a configuração territorial do município, não passarão despercebidas.

Diante do atual cenário da (falta de) participação popular, nem sempre o que é legislado ou definido como política pública, representará o interesse público ou, o que pode ser pior, poderá sensivelmente assumir o papel de promotor de desigualdades, segregação socioespacial e agressões ao meio ambiente, a despeito de tais alterações ou processos terem, em tese, obedecido as etapas de discussões técnicas e públicas previstas em lei.

6 Referências

ACSELRAD, Henri. **Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental?** E-cadernos CES [Online], 17 - 2012, colocado online no dia 01 setembro 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1138>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



BRASIL. **Portaria nº 19, de 14 de maio de 2004.** Ministério da Cultura. Fundação Palmares.

Diário Oficial da União. Seção 1, nº 107. Brasília: IN, 2004. p. 19. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/06/2004&jornal=1&pagina=19&totalArquivos=72>. Acesso em: 19 jul. 2025.

CÂMARA DE VEREADORES DE MAQUINÉ. Projeto de Lei nº 58/2017. Disponível em:

<https://www.maquina.rs.leg.br/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 18 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FARIAS, Andréa. **Estado abdica de processo e garante posse da terra a Mbya Guaranis.** Agência de notícias da Assembleia Legislativa do RS. Publicado em 14/12/2018.

Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/315513>. Acesso em: 20 jul. 2025.

HARVEY, David. **O direito à cidade.** Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília, a partir da versão publicada na New Left Review, n. 53, 2008. Disponível em: <https://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

MAQUINÉ. **Lei Municipal nº 905, de 16 de abril de 201.** Disponível em:

<http://leismunicipa.is/fbwma>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MAQUINÉ. **Lei Municipal nº 1.320, de 06 de dezembro de 2017.** Disponível em:

<http://leismunicipa.is/wiemd>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO - RS



NEVES, M. M. P. M. das. **Marcas da política da Administração Popular, na Prefeitura de Porto Alegre, de 1989 a 2002.** Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação). Porto Alegre: UFRGS, 2002. Disponível em:
<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4125/000347866.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 jul. 2023.

OIT. Escritório no Brasil.. Convenção nº 169. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2012. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasil/documents/genericdocument/wcms_648863.pdf. Acesso em: 18 ago. 2023.

PROJETO MAPBIOMAS. Coleção 9 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil. Versão 9.0. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em: 23 mai. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 9.581, de 20 de março de 1992** (publicada no DOE nº 57, de 24 de março de 1992). Disponível em:
https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=16137&hTexto=&Hid_IDNorma=16137. Acesso em: 27 jul. 2023.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território.** 4 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

SEMA. **Reserva Biológica da Serra Geral.** Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/reserva-biologica-da-serra-geral>. Acesso em: 01 ago. 2023.

TERRAS INDÍGENAS DO BRASIL. **Terra Indígena Guarani Barra do Ouro.** Disponível em:
<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/3675>. Acesso em: 07 ago. 2023.