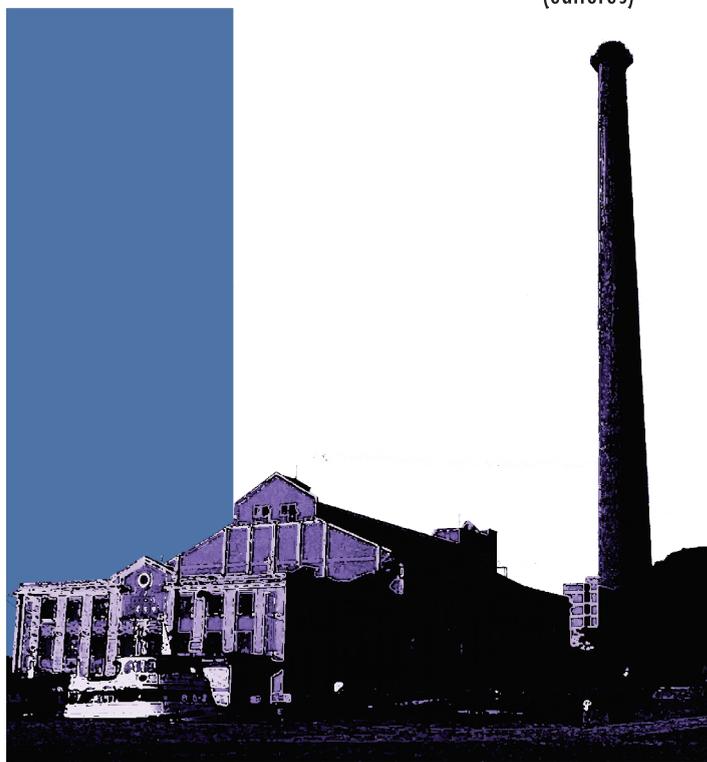


**METRÓPOLES:**  
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

# PORTO ALEGRE:

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Luciano Fedozzi  
Paulo Roberto Rodrigues Soares  
(editores)



**Observatório  
das Metrópoles**  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETR**AP**ITAL

Copyright © Luciano Fedozzi, Paulo Roberto Rodrigues Soares (Editores) 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Nazareth Agra

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

P881

Porto Alegre [recurso eletrônico] : transformações na ordem urbana / organização Luciano Joel Fedozzi , Paulo Roberto Rodrigues Soares ; [coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2015.  
recurso digital : il.

Formato: ePUB

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-341-0 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Porto Alegre (RS). 2. Urbanismo. 3. Livros eletrônicos.  
I. Fedozzi, Luciano Joel. II. Soares, Paulo Roberto Rodrigues, 1966-. III. Série.

15-20228

CDD: 711.4098165

CDU: 711.4(816.5)

---

20/02/2015 20/02/2015

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
*letracapital@letracapital.com.br*

*O conteúdo deste livro  
passou pela supervisão e avaliação de um  
Comitê Gestor e Editorial  
formado pelos seguintes pesquisadores:*

**Comitê Gestor**

Ana Lúcia Rodrigues  
Luciana Côrrea do Lago  
Luciana Teixeira de Andrade  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Maria do Livramento M. Clementino  
Olga Firkowski  
Orlando Alves dos Santos Júnior  
Rosetta Mammarella  
Sergio de Azevedo  
Suzana Pasternak

**Comitê Editorial**

Adauto Lúcio Cardoso  
André Ricardo Salata  
Érica Tavares  
Juciano Martins Rodrigues  
Marcelo Gomes Ribeiro  
Mariane Campelo Koslinski  
Marley Deschamps  
Nelson Rojas de Carvalho  
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira  
Rosa Maria Ribeiro da Silva  
Rosa Moura



**IPPUR**

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional



# Sumário

<b>PARTE I:</b> Dinâmica da metropolização brasileira, transformações socioeconômicas e demográficas da RMPA .....	15
Capítulo 1 Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010 <b>Luciano Fedozzi, Paulo Roberto Rodrigues Soares, Rosetta Mammarella</b> .....	17
Capítulo 2 A Região Metropolitana de Porto Alegre nos (des) caminhos da metropolização brasileira <b>Paulo Roberto Rodrigues Soares</b> .....	42
Capítulo 3 Características da transição demográfica na RMPA <b>Maria de Lourdes Teixeira Jardim, Tanya Maria Macedo de Barcellos</b> .....	73
Capítulo 4 Região Metropolitana de Porto Alegre: reestruturação produtiva, mercado de trabalho e espaços industriais <b>Paulo Roberto Rodrigues Soares, Sheila Sara Wagner Sternberg, Ana Clara Fernandes, Anderson Müller Flores</b> .....	95
<b>PARTE II:</b> Mudanças na estrutura social, no território e no bem-estar metropolitano da RMPA .....	131
Capítulo 5 Estrutura Social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre – 1980-2010 <b>Rosetta Mammarella, Mariana Lisboa Pessoa, Gisele da Silva Ferreira, Iván G. Peyré Tartaruga</b> .....	133
Capítulo 6 Transformações no perfil das famílias da Região Metropolitana de Porto Alegre e suas relações com a metropolização <b>Álvaro Luiz Heidrich, Nola Patrícia Gamalho</b> .....	185
Capítulo 7 Organização social do território e formas de provisão de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000-2010 <b>Júlia Ribes Fagundes, Julia Wartchow</b> .....	219
Capítulo 8 Mobilidade Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre <b>Iára Regina Castello, Nívea Maria Oppermann Peixoto, Oberon da Silva Mello</b> .....	253
Capítulo 9 Conexões eleitorais e geografia social do voto na Região Metropolitana de Porto Alegre: das debilidades da “polity” aos déficits da “policy” <b>Luciano Fedozzi, Filipe Souza Corrêa</b> .....	294

Capítulo 10 Governança das Metrôpoles na Agenda do Governo Estadual: Região Metropolitana de Porto Alegre <b>Eleandra Koch, Soraya Cortes</b> .....	314
Considerações finais: Transformações na Metrópole Meridional do Brasil - 1980/2010 .....	
<b>Paulo Roberto Rodrigues Soares, Luciano Fedozzi</b> .....	345

# Lista de Figuras, Gráficos, Mapas, Quadros e Tabelas

## Lista de Figuras

Figura 1.1 – Sub-regiões da RMPA e população, por município (IBGE, 2010). .....	37
Figura 2.1 – Esquema da reestruturação metropolitana .....	48
Figura 2.2 – Espaço Metropolitano e Região Metropolitana .....	55
Figura 2.3 - A Região Metropolitana de Porto Alegre e suas divisões.....	57
Figura 2.4 – A Região Metropolitana de Porto Alegre.....	62
Figura 5.1 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre, 1980.....	166
Figura 5.2 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre, 1991.....	168
Figura 5.3 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2000.....	168
Figura 5.4 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2010.....	173
Figura 7.1 – Percentual de Domicílios Próprios por Área de Ponderação na RMPA – 2010 .....	223
Figura 7.2 – Percentual de Apartamentos por Área de Ponderação na RMPA – 2010 .....	225
Figura 7.3 – Percentual de Condomínios por Área de Ponderação na RMPA – 2010 .....	226
Figura 7.4 - Atuação dos Promotores Imobiliários em Porto Alegre (1999 - 2010).....	233
Figura 7.5 – Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Menor Faixa de Valor (até 90 CUB) em Porto Alegre (1999 – 2010) .....	237
Figura 7.6 – Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Maior Faixa de Valor (acima de 430 CUB) em Porto Alegre (1999 - 2010).....	238
Figura 7.7 – Localização dos empreendimentos do MCMV na RMPA - 2010.....	246
Figura 7.8 – Três empreendimentos para a Faixa 1 no Bairro Restinga em Porto Alegre.....	247
Figura 7.9 – Empreendimentos em Cachoeirinha para as Faixas 2 e 3.....	247
Figura 7.10 – Empreendimentos em Canoas para as Faixas 1, 2 e 3.....	249
Figura 8.1 – Proporção de pessoas com tempo habitual de deslocamento para o trabalho de até ½ h, municípios da RMPA – 2010.....	257
Figura 8.2 – Tempo de deslocamento casa-trabalho até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010 .....	260
Figura 8.3 – IBEU-M, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale- 2010.....	263

Figura 8.4 – Pessoas que se deslocam e não possuem motocicleta e nem automóvel no domicílio, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010.....	265
Figura 8.5 – Proporção de trabalhadores do secundário que se deslocam para o trabalho em até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010 .....	269
Figura 8.6 – Proporção de profissionais que se deslocam para o trabalho em até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010 .....	271
Figura 9.1 - Tipologia de Ames: geografia do voto, eixos e tipos de padrão espacial .....	298

## Lista de Gráficos

Gráfico 4.1 - Evolução da participação de setores selecionados na ocupação da RMPA (1991, 2000 e 2010) .....	112
Gráfico 4.2- Evolução da participação de setores selecionados na ocupação do RS (1991, 2000 e 2010) .....	112
Gráfico 4.3 - Participação percentual da ocupação da RMPA no RS (1991, 2000 e 2010).....	113
Gráfico 7.1 - Evolução da Oferta Total de Imóveis Residenciais Novos em Porto Alegre e por Tipologia (1999 - 2010).....	227
Gráfico 7.2 - Evolução da Área Residencial Total Ofertada em Porto Alegre (1999-2010).....	229
Gráfico 7.3 - Evolução das unidades em oferta por Estágio da Obra .....	230
Gráfico 7.4 - Evolução do Número de Imóveis Residenciais nas Faixas de Valor Mais Baixa (até 90 CUB) e Mais Alta (acima de 430 CUB) em Porto Alegre.....	231
Gráfico 7.5 - Evolução Percentual das Duas Principais Fontes de Recursos para Construção da Obra em Porto Alegre .....	231
Gráfico 7.6 – Valorização fundiária após o MCMV na RMPA .....	245
Gráfico 8.1 – Deslocamentos para o trabalho por categoria sócio-ocupacional, áreas de ponderação RMPAPoA e RMPAVale – 2010.....	268
Gráfico 8.2 - Crescimento percentual da frota total na RMPA .....	279
Gráfico 8.3 - Crescimento da frota de veículos segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, RMPA.....	281
Gráfico 8.4 - Crescimento da frota segundo os subespaços econômicos da RMPA, 1986, 1997, 200, 2005, 2010.....	282
Gráfico 8.5 – Variação % do crescimento da frota segundo os subespaços econômicos, 1997, 2000, 2005, 2010.....	284
Gráfico 8.6 – Índices de motorização e crescimento da frota em municípios selecionados da RMPAPOA, 2001 e 2010.....	287
Gráfico 8.7 - Distribuição da frota por tipo e por subespaço econômico, 2001 e 2010 .....	289
Gráfico 8.8 - Evolução da frota veicular por tipo na RMPA, automóveis, motos, demais veículos, total - 2001 a 2010.....	290

## Lista de Mapas

Mapa 9.1 – Locais de votação geocodificados na RM Porto Alegre – 2006 .....	300
Mapa 9.2 – Locais de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual .....	304
Mapa 9.3 – Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual .....	305

## Lista de Quadros

Quadro 2.1 - Porto Alegre na rede urbana brasileira .....	49
Quadro 2.2 - Região Metropolitana de Porto Alegre: população 1980 - 2010 .....	50
Quadro 2.3 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano .....	60
Quadro 2.4 - Participação de Porto Alegre na Região Metropolitana .....	61
Quadro 2.5 – RMPA: Áreas de Concentração de População .....	63
Quadro 4.1 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano .....	98
Quadro 4.2 - Participação de Porto Alegre na economia da Região Metropolitana .....	98
Quadro 4.3 - Participação dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre (1980) .....	100
Quadro 4.4 – Perfil econômico dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre (1980) .....	101
Quadro 4.5 - Região Metropolitana de Porto Alegre: participação dos principais municípios (1990) .....	102
Quadro 4.6 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (1990) .....	103
Quadro 4.7 – Região Metropolitana de Porto Alegre: principais municípios por participação no PIB (2000) .....	104
Quadro 4.8 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (2000) .....	105
Quadro 4.9 – Região Metropolitana de Porto Alegre: principais municípios por participação no PIB (2010) .....	106
Quadro 4.10 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (2010) .....	106
Quadro 4.11 – RMPA: principais municípios em participação no PIB metropolitano (1980-2010) .....	107
Quadro 4.12 – RS: municípios com maior número de indústrias com mais de 100 operários (1971) .....	120
Quadro 4.13- RS: municípios com maior número de indústrias de transformação (1975-2006) .....	122

Quadro 4.14 – RMPA: municípios com maior número de indústrias de transformação e de extração de minerais (1996 - 2006).....	123
Quadro 9.1 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de candidatos por locais de votação .....	302
Quadro 9.2 – Análise de cluster do índice do número efetivo de candidatos a deputado estadual por local de votação.....	302
Quadro 9.3 – Locais de votação segundo o grau de competitividade para os candidatos a deputado estadual .....	303
Quadro 9.4 - Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de municípios para os deputados estaduais.....	306
Quadro 9.5 - Análise de cluster do índice do número efetivo de municípios por deputado estadual.....	306
Quadro 9.6 - Estatísticas descritivas do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais .....	307
Quadro 9.7 - Análise de cluster do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais.....	308
Quadro 9.8 – Padrões espaciais de votação segundo as regiões de predominância da votação dos deputados estaduais .....	309
Quadro 9.9 - Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de áreas para os deputados estaduais metropolitanos.....	309
Quadro 9.10 - Análise de cluster do índice do número efetivo de áreas por deputado estadual metropolitano .....	310
Quadro 9.11 - Estatísticas descritivas do índice de dominância média de áreas de votação para os deputados estaduais metropolitanos .....	310
Quadro 9.12 - Análise de cluster do índice de dominância média de áreas de votação por deputado estadual metropolitano.....	311
Quadro 9.13 – Padrões espaciais de votação segundo as regiões de predominância da votação dos deputados estaduais .....	311
Quadro 10.1- Associações de Municípios da RMPA.....	323
Quadro 10.2 – Municípios que passaram a integrar a RMPA entre 1973 e 2013 .....	330

## Lista de Tabelas

Tabela 3.1 – Densidade demográfica e grau de urbanização. Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010 .....	77
Tabela 3.2 – Taxa anual de crescimento da população – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1980 - 2010 .....	78
Tabela 3.3 – Taxa de fecundidade total – Total, RMPA e mínimo, média e máximo, dos municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010 .....	80

Tabela 3.4 – Taxa de mortalidade infantil – Total, RMPA e mínimo, média e máximo dos municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010.....	82
Tabela 3.5 – Crescimento vegetativo, taxa de natalidade e de mortalidade – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010 .....	83
Tabela 3.6 – Migrações Interestaduais do Rio Grande do Sul por unidade da federação, RS, 1995 – 2000 e 2000 – 2010 .....	84
Tabela 3.7 – Percentual de imigrantes e de emigrantes em relação à população de 5 anos e mais – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1986 e 2010 .....	86
Tabela 3.8 – Saldo migratório e taxa migratória em relação à população de 5 anos e mais – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1986 e 2010 .....	86
Tabela 3.9 – Distribuição da imigração por nível de integração segundo residência 5 anos antes da data do censo, RMPA, 1991 – 2010 .....	87
Tabela 3.10 – Razão de sexo – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010 .....	90
Tabela 3.11 – Razão de dependência – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010 .....	90
Tabela 4.1 - Indicadores demográficos selecionados, RMPA E RS – 1991, 2000 e 2010 .....	110
Tabela 4.2 - Proporção de assalariados e de trabalhadores com vínculo regulamentado na RMPA e no RS (1991,2000 e 2010).....	114
Tabela 4.3 - Indicadores demográficos em municípios selecionados (1991, 2000 e 2010).....	115
Tabela 4.4 - Distribuição dos ocupados, dos dez maiores municípios metropolitanos, em setores de atividade selecionados (1991, 2000 e 2010).....	117
Tabela 4.5 - Participação dos assalariados na ocupação e dos trabalhadores com vínculo formal entre os assalariados, em municípios selecionados da RMPA (1991, 2000 e 2010).....	118
Tabela 5.1 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (1980-1991).....	144
Tabela 5.2 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (1991-2000).....	148
Tabela 5.3 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (2000- 2010).....	152
Tabela 5.4 - Distribuição da proporção da população ocupada do sexo masculino na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.....	155

Tabela 5.5 - Distribuição da proporção da população ocupada de cor branca na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.....	157
Tabela 5.6 – Distribuição da proporção da população ocupada com carteira assinada na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010. ....	159
Tabela 5.7 – Distribuição da proporção da população ocupada que trabalha por conta própria na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.....	160
Tabela 5.8 – Proporção de população ocupada que compõe os tipos socio-espaciais na RMPA distribuída em suas sub-regiões segundo as categorias sócio-ocupacionais em 2010.....	177
Tabela 5.9 – Densidade relativa das categorias sócio-ocupacionais nos tipos socio-espaciais na RMPA e em suas sub-regiões em 2010.....	177
Tabela 6. 1 - População Residente e Famílias na RMPA - 2000 e 2010.....	189
Tabela 6.2 - Famílias por tipo de composição na RMPA (2000 e 2010).....	194
Tabela 6.3 - Famílias por Número de Componentes na RMPA (2000 e 2010).....	199
Tabela 6.4 – Fases do Ciclo Familiar na RMPA (2000 e 2010) .....	201
Tabela 6.5 – Famílias por classe de Renda per capita na RMPA (2000-2010) .....	206
Tabela 6.6 – Famílias por responsável economicamente ativo e ocupado, na RMPA (2000-2010).....	211
Tabela 6.7 – Famílias por nível de instrução do responsável pelo domicílio na RMPA (2000-2010).....	214
Tabela 7.1 – População e Domicílios (2000-2010).....	222
Tabela 7.2 – Municípios com maior número de Domicílios – Propriedade.....	223
Tabela 7.3 – Municípios com maior número de Domicílios em 2010 – por tipo ....	225
Tabela 7.4 – Unidades habitacionais urbanas contratadas na RMPA – por faixa de renda e por agente organizador do empreendimento .....	242
Tabela 8.1 – Percentual de pessoas ocupadas na semana de referência, que trabalhavam fora do domicílio e retornavam para seu domicílio diariamente - 2010 .....	256
Tabela 8.2 – Índice de Bem Estar Urbano de Mobilidade por município da RMPA – 2010 .....	258
Tabela 8.3 – Número e percentual de pessoas que se deslocam para o trabalho por tempo de deslocamento na RMPAPoA e RMPAVale – 2010 .....	259
Tabela 8.4 – Pessoas que se deslocam para o trabalho segundo categorias sócio-ocupacionais na RMPAPoA e RMPAVale .....	267
Tabela 8.5 – Dados operacionais do transporte público coletivo urbano por ônibus de Porto Alegre – 1992, 2000 e 2010. ....	272
Tabela 8.6 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano por ônibus na RMPA – 1976, 1995, 2000 e 2010 .....	273
Tabela 8.7 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano,	

da empresa SOUL – 1992, 2000 e 2010 .....	274
Tabela 8.8 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano, da empresa Viamão – 1992, 2000 e 2010.....	274
Tabela 8.9 – Dados operacionais do Sistema de Transporte Metropolitano de Porto Alegre – 2000 e 2010 .....	275
Tabela 8.10 – Passageiros e rodagem por ônibus segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, RMPA (x 1.000) – 2000 e 2010 .....	278
Tabela 8.11 – Frota veicular da RMPA .....	279
Tabela 8.12 – Frota de veículos cadastrados segundo agregações de municípios, por nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, na RMPA – 1986, 1997, 2000, 2001, 2005 e 2010 .....	280
Tabela 8.13 - Frota de veículos cadastrados no Detran-RS e Denatran, segundo agregações de municípios por nível de integração ao Polo metropolitano, na RMPA – 1997, 2000, 2005 e 2010.....	283
Tabela 8.14 – Índice de motorização e variação percentual da frota, por município e subdivisão espacial, na RMPA – 2001 e 2010 .....	285
Tabela 8.15 – Tamanho da frota por tipo de veículo (agregação), RMPA – 2001 a 2010 .....	288
Tabela 10.1 – Prefeitos da RMPA eleitos nas eleições de 2004 e 2008 por Partido Político .....	332



**PARTE I**

**Dinâmica da metropolização  
brasileira, transformações  
socioeconômicas e demográficas  
da RMPA**



# Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010

---

Luciano Fedozzi  
Paulo Roberto Rodrigues Soares  
Rosetta Mammarella

**Resumo:** O artigo apresenta as linhas de investigação e os objetivos que constituem o projeto INCT Observatório das Metrôpoles. Explicita aspectos da dinâmica metropolitana e os possíveis efeitos na ordem urbana do país oriundos do modelo de desenvolvimento nacional conectado ao processo de globalização e à nova etapa de acumulação capitalista, segundo interpretações teóricas distintas. Também apresenta os procedimentos metodológicos para a análise social do espaço metropolitano desenvolvidos pelo Observatório, os conceitos principais ligados à estrutura do espaço social, central para a pesquisa, assim como as hipóteses que orientam a pesquisa comparativa sobre possíveis transformações nas 15 regiões metropolitanas do país. Por fim, é apresentada a estrutura de organização dos resultados da investigação no presente livro sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre.

**Palavras-chave:** ordem urbana, análise do espaço social, efeitos da globalização, hipóteses de investigação.

**Abstract:** The paper presents lines of research and goals of project INCT Observatório das Metrôpoles. It outlines aspects of metropolitan dynamics and potential effects on urban order arising from the national development model linked to the process of globalization and the new stage of capitalist accumulation, according to different theoretical interpretations. It also presents methodological procedures developed by the Metropolis Watch for social analysis of the metropolitan space, the main concepts related to the structure of the social space – which is central to the research – as well as hypotheses guiding comparative research on possible changes in the 15 metropolitan areas. Finally, this book on Porto Alegre Metropolitan Area presents the research's organization structure.

**Keywords:** urban order; analysis of the social space; effects of globalization; research hypotheses

## Introdução

O presente livro é resultante do Projeto de Investigação desenvolvido pelo Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles. Ele se insere no âmbito do Projeto Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT/CNPq/FAPERJ) “Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança Democrática (2009-2013)”<sup>1</sup>. Após 17 anos de construção de uma rede nacional de pesquisa, o Observatório das Metrôpoles ingressou em 2009 no grupo dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) (conjunto de 123 centros de excelência em pesquisa do país) sob a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em parceria com a FAPERJ. O programa tem como objetivo inserir os INCTs em uma posição estratégica no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, tanto pela sua característica de ter um foco temático em uma área de conhecimento para desenvolvimento de longo prazo, no presente caso as regiões metropolitanas, como pela complexidade maior de sua organização e de aporte de financiamento.

O Observatório das Metrôpoles é um programa pluri-institucional e pluridisciplinar constituído hoje por um grupo que funciona em rede reunindo instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não governamental que trabalham sobre os impactos metropolitanos no bojo das transformações mundiais e dos modelos de desenvolvimento adotados nas últimas três décadas no país. Reúne para este fim mais de 150 pesquisadores (dos quais 97 principais) e 59 instituições universitárias (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não-governamental, sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Tendo como referência as transformações socioeconômicas pelas quais vem passando o Brasil desde o final dos anos 1980 e sua relação com o processo de globalização, o projeto propõe-se fundamentalmente a: a) avaliar as mudanças do processo de metropolização do país, considerando-se a relação dos aglomerados urbanos com o território nacional e com os sistemas urbanos regionais; b) analisar a evolução do quadro de desigualdades socioespaciais das metrôpoles

---

<sup>1</sup> Para conhecimento do Observatório das Metrôpoles, ver [www.obervatoriodasmetro-poles.net](http://www.obervatoriodasmetro-poles.net).

quanto ao acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades no período 1980/2010, identificando a relação destas desigualdades com os processos intrametropolitanos de diferenciação, segmentação e segregação residencial; c) desenvolver e difundir metodologias de análise social do espaço que possam identificar e mensurar as conexões dos processos socioterritoriais de divisão, segmentação e segregação residencial com os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais nas áreas metropolitanas; d) avaliar o quadro institucional dos aglomerados urbanos com função metropolitana no sentido de identificar as condições que incentivam ou bloqueiam a gestão integrada desses territórios.

O Projeto de análise comparativa (1980-2010) das 15 regiões metropolitanas do Brasil apresenta a descrição e a análise das mudanças (ou permanências e continuidades) ocorridas nesses territórios urbanos a partir de temas como: a MetrÓpole na rede urbana brasileira e configuração interna; a MetrÓpole na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho; organização social do território: dinâmicas demográficas, família e mobilidade espacial; organização social do território e formas de provisão de moradia; organização social do território e desigualdades sociais: oportunidades (mercado de trabalho e educação) e bem-estar urbano; organização social do território e mobilidade urbana; governança urbana, política pública e gestão metropolitana: padrões, efeitos e desafios.

O Projeto se estrutura em quatro linhas de investigação e suas respectivas sub-linhas: Linha I – Metropolização, dinâmicas metropolitanas e o Território Nacional; Linha II – Dimensão socioespacial da Exclusão/Integração nas metrÓpoles: reprodução das desigualdades e impactos na sociabilidade urbana; Linha III – Governança Urbana, Cidadania e Gestão das MetrÓpoles; Linha IV – Monitoramento da realidade metropolitana e desenvolvimento institucional (Projeto INCT, 2008).

Nesse sentido, cabe explicitar de forma sintética a problemática metropolitana que constitui o objeto da investigação nacional, os procedimentos metodológicos e as hipóteses orientadoras da pesquisa comparativa desenvolvida nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Maringá, Baixada Santista, Brasília e Vitória.

Para tal, o presente capítulo está estruturado em cinco partes: efeitos urbanos do modelo de desenvolvimento nacional; análise social

do espaço metropolitano; metodologia utilizada para a análise intra-metropolitana da RMPA no período 1980-2010; conceitos fundamentais da dinâmica social metropolitana (diferenciação, segmentação e segregação) e estrutura da investigação que constitui os capítulos do presente livro.

## 1.1 Efeitos urbanos do modelo de desenvolvimento nacional

O enfoque da investigação está calcado na reconstrução das relações entre **território e economia**, **território e sociedade** e **território e política**. Em última instância, trata-se de interpretar as mudanças econômicas (mercado de trabalho e estrutura produtiva); as mudanças socioespaciais (segregação, desigualdades e sociabilidade) e as mudanças institucionais (padrão de governança das metrópoles) do período histórico 1980-2010. Ou seja, como as transformações do modelo de desenvolvimento nacional influem na análise sobre as mudanças nas metrópoles?

Nesse sentido, no que tange à evolução econômica brasileira, destaca-se a industrialização no país por meio da substituição de importações - iniciada ainda na década de 1930 - com os períodos Vargas e depois com Kubitschek. Durante a ditadura militar se destaca o período do chamado “milagre econômico” (1968-1973), com crescimento em torno de 10% ano e consolidação do processo de industrialização associado à intensa urbanização. Nos anos seguintes, após a “década perdida” (anos 1980), quando se aceleram a inflação e o desemprego no quadro da recessão econômica, delineia-se um novo ciclo a partir dos anos 1990, caracterizado por mudanças estruturais traduzidas na abertura econômica do país ao mercado mundial e na consequente reestruturação econômica, época fortemente dominada pela estabilidade econômica (câmbio, moeda, controle da inflação), conforme os cânones das agências internacionais do capitalismo mundial (Consenso de Washington). Este período, entre 1990 e 2003, quando predomina o modelo neoliberal no mundo, pode ser subdividido em três fases distintas: entre 1991 e 1994, quando se dá a transição para a estabilidade, na qual o PIB brasileiro evolui 2,1%; entre 1995 e 1999, quando se gesta uma política econômica com perfil ortodoxo, ancorada no câmbio e crescimento do PIB de 2,5%; e entre 2000 e 2004, com a ma-

nutrição da austeridade, a adoção de metas inflacionárias e reflexo no crescimento de 2,6% do PIB (RIBEIRO, 2013).

Como interpretar o modelo de desenvolvimento do período seguinte e quais seus possíveis efeitos na ordem urbana do país? Duas hipóteses principais são consideradas pelo Observatório das Metrôpoles, em diálogo com economistas e acadêmicos do país. A primeira sustenta a existência de um novo ciclo nacional de caráter *neodesenvolvimentista*. A segunda interpreta o novo ciclo como representante de um modelo denominado de *neoliberalismo periférico*. Enquanto a primeira ressalta a inflexão para uma política econômica fundada pelo dinamismo do mercado interno, por expansão do emprego formal, distribuição da renda, pela constituição de uma ampla política de proteção social e pela retomada do papel planejador e regulador do Estado<sup>2</sup>, a segunda ressalta a continuidade da lógica econômica fundada na financeirização da economia. Integrantes desse grupo identificam uma linha de continuidade entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, expressa na manutenção dos pilares do modelo econômico. Um dos principais argumentos adviria do fato de que a conjuntura internacional favoreceu a flexibilização dos constrangimentos que subordinam histórica e estruturalmente a economia nacional à lógica da financeirização internacional, traduzida na política macroeconômica pela diminuição da taxa de juros, ampliação do crédito e a expansão dos gastos públicos. A flexibilização permitiu a ampliação da política de proteção social do período de FHC, considerada limitada pelos seus fundamentos focalizados, e a adoção de uma política de valorização do salário-mínimo.

Um dos principais autores dessa vertente, Filgueiras, afirma que “os resultados mais importantes dessa flexibilização foram maiores taxas de crescimento da economia e redução das taxas de desemprego, com a ampliação do mercado interno, uma pequena melhora (na margem) da distribuição funcional da renda e, sobretudo, na distribuição pessoal (portanto, no interior dos rendimentos do trabalho). Adicionalmente, reduziram-se os níveis de pobreza considerados mais dramáticos – conforme definido por ‘linhas de pobreza’ subestimadas, próprias das políticas sociais focalizadas. Ao mesmo tempo, essa flexibilização da política macroeconômica está sendo acompanhada

---

<sup>2</sup> Um dos principais expoentes dessa corrente é o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos.

pela presença mais incisiva do Estado no processo econômico, através das empresas estatais – especialmente, a Petrobras e os bancos oficiais – e dos fundos de pensão comandados pela aristocracia sindical. Com isso, vem se alterando, aos poucos, o bloco de poder político dominante no país, alteração esta que é, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma nova acomodação e, sobretudo, fortalecimento do modelo econômico vigente. À hegemonia financeiro-exportadora (bancos e agronegócio) que comanda a economia brasileira, vieram se juntar segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado”. Para esses analistas, no atual período estaria ocorrendo a reconstrução do tripé capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e a internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais (Filgueiras, Pinheiro et alii, 2010, pp. 37-38 *apud* Ribeiro, 2013, p.16). Em termos práticos, conforme Ribeiro (2013, p. 46), tratar-se-ia, por exemplo, “de *políticas keynesianas liberais* como *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), *Minha Casa Minha Vida*, etc, que reconstroem as condições da circulação do capital e, ao mesmo tempo, colocam nas mãos dos empresários a decisão da utilização dos recursos do fundo público; como as políticas de ativação da demanda efetiva via criação e expansão do crédito ao consumidor, transferência de renda, aumento real do salário-mínimo, etc”.

Este contexto histórico seria coerente com as tendências em curso nas cidades brasileiras no longo período 1980/2010, no qual está em jogo a disputa por um novo marco regulatório na direção da sua plena *mercantilização*, como base da constituição de uma nova coerência estruturada que crie as condições da plena circulação do capital. Conforme bases teóricas do Projeto INCT:

“[Tomando por base as ideias de David Harvey]... partimos da hipótese de que o período 1980/2010 conforma um longo processo de transformação da ordem urbana brasileira: passa a ter centralidade a apropriação do território urbano pelas forças liberais-internacionalizantes, especialmente das cidades brasileiras se constituindo em ativos atraentes para os capitais que buscam no deslocamento espaço-temporal (Harvey) alternativas à crise de acumulação global; atraentes porque ativos relativamente baratos em relação a outras frentes de acumulação e porque agora com as garantias de uma política macroeconômica orientada para asse-

gurar as condições da inserção do país no livre movimento global dos capitais; entretanto, torna-se necessário ainda que as políticas urbanas locais sejam redesenhadas para assegurar o investimento territorial destes capitais (direto ou associado), o que significa a demanda de uma nova ordem urbana cujo traço distintivo é a garantia do mercado como instituição central na organização do uso e ocupação do solo; torna-se necessário que a cidade seja objeto de um novo padrão de gestão, cuja marca principal é o desembebiamento [desatrelamento] das relações mercantis de uso e ocupação do solo (mas também na provisão de moradia, serviços urbanos) das convenções sociais que limitam o pleno funcionamento do mercado autorregulado; a plena, regular e formal propriedade privada deve agora ser o mecanismo de acesso ao uso e ocupação do solo” (Ribeiro, 2013, p. 69).

Para estes autores [que sustentam a versão do *neoliberalismo periférico*], “a flexibilização dos constrangimentos da nossa expansão autônoma em relação à lógica da financeirização, especialmente pela retomada do protagonismo do Estado estaria recriando a dinâmica do *capitalismo associado*<sup>3</sup> que preside historicamente a nossa expansão capitalista, especialmente pela recriação sob novas circunstâncias e de outra maneira, o tripé capital internacional/Estado/capital nacional, agora sob a hegemonia do capital financeiro (internacional e nacional) e de sua lógica, com o reforço e internacionalização de grandes grupos econômicos nacionais. Mais uma vez, coerentemente com a trajetória histórica do capitalismo retardatário brasileiro, o capital privado nacional vai a reboque do Estado – que se mostra peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante. É a isto que se vem chamando de ‘novo desenvolvimentismo’, que, tal como o velho, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na ‘era imperialista’, cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita. Por isso, o êxito de toda essa operação, tal como no ‘velho desenvolvimentismo’, tem necessitado de um elemento político essencial, qual seja: o ‘apaziguamento’ e o consentimento dos setores dominados, em especial a cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, redirecionando suas energias

---

<sup>3</sup> Expressão utilizada por vários intérpretes das particularidades do Brasil como país que se desenvolveu como um capitalismo tardio.

para apoiar as políticas do governo, com o atendimento marginal das demandas sociais dos setores subalternos da sociedade. Em suma, a situação internacional altamente favorável, a decisão política de ‘retorno’ do Estado ao processo econômico e o consentimento dos setores subalternos permitiram ao governo Lula acomodar e compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro, agronegócio, empresas estatais, fundos públicos, grandes grupos nacionais e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada”. (Ribeiro, 2013, pp. 16-17).

Poder-se-ia assim compreender o paradoxo da forte intervenção do Estado na economia, mas a serviço da histórica aliança conservadora renovada. Ao mesmo tempo em que essa aliança estaria sendo reconstruída, o modelo também atenderia à governabilidade e à reprodução no poder de um novo grupo político (representado pelo PT e aliados)<sup>4</sup>. O Estado, através de sua intervenção, promove ativamente as condições internas para a superação da crise de sobreacumulação até então vigente com o fim da “era desenvolvimentista” (Ibidem, p. 47).

Considerando-se a complexidade implicada nas interpretações do modelo de desenvolvimento do país a partir dos governos Lula, faz-se necessário pensar nos possíveis efeitos no urbano frente às duas hipóteses e a conexão entre as dinâmicas econômica e de organização do território traduzidas no processo de metropolização.

Assume-se, no presente estudo, a possibilidade maior de que estaria em curso no país um modelo híbrido articulando características *desenvolvimentistas e neoliberais*, o qual se expressa de forma diferenciada na ordem urbana: metrópoles cuja dinâmica socioeconômica e urbana respondem ao modelo liberal-periférico<sup>5</sup>; metrópoles com processos menos avançados de neoliberação; metrópoles onde convivem processos híbridos. Essas possibilidades servirão de referência para a análise das mudanças e permanências encontradas na estrutura social das metrópoles - no presente caso, na RMPA - possibilitando verificar relações entre a dinâmica exterior e interior da região.

---

<sup>4</sup> Para Ribeiro, o padrão poderia ser identificado como keynesianismo eleitoral (RIBEIRO, 2013, p 45).

<sup>5</sup> Sobre o conceito de Metrôpole Liberal-Periférica, ver Capítulo 5.

## 1.2 A análise social do espaço metropolitano

A análise social do espaço constitui o núcleo central do programa de pesquisa do Observatório das Metrôpoles no que concerne aos fenômenos de *diferenciação, segmentação e segregação* socioterritorial nas regiões metropolitanas e sua relação com as desigualdades e os processos de *exclusão/integração no espaço social*. A sua adoção pelos núcleos integrados à Rede permite tanto a análise comparativa sistemática e controlada entre as regiões metropolitanas como a sua evolução temporal. Conforme já ressaltado, o modo como as áreas metropolitanas se estruturam decorre, em grande medida, dos processos econômicos em curso, que têm na *estrutura produtiva* e no *trabalho* as principais categorias analíticas para sua compreensão e, por conseguinte, dos processos sociais que lhes são inerentes e se *expressam territorialmente*. Portanto, a análise da organização social do território metropolitano não pode prescindir da dinâmica socioeconômica como dimensão importante das relações sociais em contextos territoriais. Apesar dessa relação entre economia e território não se dar de forma direta - pois são possíveis vários mecanismos de mediação entre essas dimensões - a análise dos impactos que as mudanças econômicas podem efetuar sobre a organização social do território metropolitano é fundamental, pois apresenta os condicionantes estruturais da organização espacial das metrôpoles.

Nesse sentido, a noção de *fragmentação socioespacial* vem sendo apontada como tendência na era da reestruturação produtiva pós-fordista (HARVEY, 2008) materializada por um conjunto de fenômenos entendidos como *processos excludentes* que transformam a escala e a natureza da segregação urbana até então vigente: por um lado, a redução de sua escala e a conseqüente “aproximação” entre as classes dominantes e dominadas e, por outro, a redução do grau de interação entre grupos socialmente distintos em razão do confinamento dos grupos superiores em espaços privados (autossegregação<sup>6</sup>) e da estigmatização dos espaços da pobreza como espaços da violência.

A *diferenciação socioespacial* decorre da crescente especialização de tarefas com o aumento da divisão social do trabalho. Ela gera diferenças de atributos, de recursos, de poder e de *status* que se constituem

---

<sup>6</sup> Trata-se do crescimento exponencial de formas de moradia e/ou de mercado que lembram as cidades fortificadas, tais como os condomínios fechados, os shopping-centers etc. Ver Caldeira (1997).

nas bases materiais da formação de categorias sociais, que tendem a buscar localizações específicas na cidade, criando a divisão social do território como expressão acentuada de *segregação*. Na perspectiva durkheimiana de solidariedade, a espacialização da diferenciação social não implica necessariamente segregação, podendo mesmo ser uma forma de integração societária, na medida em que a separação espacial dos grupos estiver associada à existência de vínculos sistemáticos entre estas diferentes áreas socioterritoriais. A divisão socioterritorial da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também a *segmentação da sociedade*. Essa ocorre quando existem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos. Neste caso, a segmentação social implica a existência da segmentação espacial quando estas barreiras bloqueiam a mobilidade territorial – o que transformaria a divisão social da cidade em *segregação residencial*. A segregação residencial designa a situação na qual a segmentação da sociedade está fundada em uma crença coletivamente compartilhada sobre a necessidade da manutenção – ou mesmo aumento – das barreiras materiais ou simbólicas que bloqueiam a livre circulação dos indivíduos entre as categorias e, conseqüentemente, entre as localizações espaciais da cidade. Esse processo vem sendo designado de cidade partida, fraturada ou cidade dual.

O espaço social compreende a distribuição dos objetos, dos equipamentos, da urbanidade, das relações e dinâmicas espaciais, em centralidade e periferia. Mas compreende também as relações sociais em uma dada circunscrição, ou como propõe Frémont (1984), o conjunto de relações sociais espacializadas. Para Lefebvre (1984), o espaço social é produzido pelo entrelaçamento das práticas espaciais de pessoas e grupos sociais, a representação hegemônica que se faz do espaço e os espaços de representação, ou vividos. Já Anne Buttimer (1986, pp. 78-79) entende que o principal valor do conceito de espaço social reside nas conexões postuladas entre ordem subjetiva interna (atitudes, tradições e aspirações) e a ordem espacial externa dentro de um meio urbano. É necessário considerar, também, que o espaço social de hoje se distingue pela peculiar incorporação de tecnologia, que modifica conexões entre lugares e facilita a realização de fluxos. A participação numa espacialidade integral, tanto de lugares como de fluxos, depende da acessibilidade de cada lugar e das pessoas ao meio técnico científico-informacional (SANTOS, 1996), pois a comunicação, um elemento importante na estruturação da comunidade (LEDROUT, 1968), passa a ser cada vez mais

impregnada pelo absolutismo da informação. Não se tem, desta forma, a mesma equivalência em termos de vivência entre as diferentes temporalidades do espaço social urbano (CASTELLS, 1989, 1999).

Essa concepção dos processos de organização social do espaço implica avaliar as distâncias sociais através do território entre os grupos sociais ocupando posições distintas na estrutura social, as desigualdades de condições de vida e oportunidades que decorrem dessa organização e, finalmente, como as distâncias/proximidades implicam padrões de interação e de sociabilidade. O conceito sociológico de distância social comporta diversas conotações em razão das teorias em que estão fundados. Pelo menos três sentidos distintos podem ser identificados, associados a autores que tentaram integrá-lo a compreensões totalizantes das relações sociais no espaço social. Para Bogardus (1925), a distância social denotaria a intensidade das restrições à interação social. Para Sorokin (1927), o termo expressaria os diferenciais socioeconômicos entre os grupos, especialmente em termos de renda e educação, já que vários fatores condicionantes da movimentação das famílias no espaço urbano estão relacionados ao lugar que cada uma ocupa na hierarquia social. O terceiro sentido decorre da concepção do espaço social como estruturado por relações de posições de dominação (e não características substantivas dos ocupantes dessas posições) entre grupos sociais. Nessa variante, o território é concebido como espaço social objetivado (BOURDIEU, 1997), expressando posições ocupadas pelos agentes sociais em razão do montante (total) e tipo (econômico, social, político e/ou simbólico) de capital, devido à capacidade diferenciada de apropriação dos recursos nele constituídos.

O debate sobre a relação entre desigualdades de bem-estar urbano e as desigualdades sociais é clássico na literatura, ressaltando-se o estudo de Harvey (1980) e, no Brasil, as reflexões de Kowarick (1979). De forma geral, esses estudos tomam como base para a análise empírica, no entanto, apenas a distribuição de renda como indicador das desigualdades sociais. Já nas experiências recentes de análise social do território, o procedimento de construção de sua estrutura socioespacial se inscreve na tradição francesa iniciada por Tabard (1993) e Tabard e Chenu (1993) em parceria com Preteceille (1988; 1993 e 1994), do Centre de Sociologie Urbaine, no quadro da cooperação CNRS/CNPq (RIBEIRO, RIBEIRO, COSTA, L. G., 2013).

Numa primeira fase, que consistiu na classificação dos grupos ou

classes sociais a serem utilizadas na análise do espaço social, a pesquisa do Observatório das Metrópoles adotou a concepção de Sorokin (1927) que orientou a descrição das estruturas socioespaciais, sua dinâmica de organização e a respectiva avaliação, através de um sistema de categorias sócio-ocupacionais criadas a partir dos códigos ocupacionais utilizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Nesse momento, portanto, foram mensuradas as distâncias socioeconômicas entre os grupos em razão da sua concentração e dispersão no território, na medida em que se utilizou a ocupação como variável, organizada em grupos dispostos em uma hierarquia fundada em dicotomias direção/execução, manual/não-manual, função superior/inferior. Posteriormente, a análise do espaço social incorporou a formulação de Bourdieu (2007), que utilizou os recursos teóricos de Marx e de Weber sobre o conceito de classes sociais para desenvolver teoricamente a noção de hierarquia e estratificação social a partir do conceito de espaço social<sup>7</sup>. Compreender a estrutura social a partir da concepção de espaço social tem a vantagem de analisá-la segundo princípios de diferenciação que correspondem à própria noção de espaço, “conjunto de posições distintas e coexistentes, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre” (BOURDIEU, 1996, pp. 18-19). Essa perspectiva adota uma concepção epistemológica *relacional* na compreensão da ação e das interações dos agentes ou grupos sociais, em decorrência da posição que eles ocupam em determinado espaço social.

Neste sentido, o entendimento das classes sociais (ou das frações de classe) só é possível por meio da análise da posição que elas ocupam no espaço social umas em relação às outras (de forma relacional e não substancialista). De acordo com esses princípios teóricos orientadores e tendo em vista a formação social da sociedade brasileira, sobretudo, de suas áreas metropolitanas impactadas pela reestruturação produtiva globalizada (e seus efeitos sobre o mercado de trabalho), a elaboração da estratificação social considerou ainda, como foi citado antes, critérios relacionados à relação capital X trabalho (ser proprietário ou

---

<sup>7</sup> A noção de espaço social construída por Bourdieu contempla uma estratificação social distribuída de forma relacional a partir dos tipos de capitais (Weber) e do volume total de capital (Marx). Ver BOURDIEU, P. *A Distinção*. Crítica social do julgamento. São Paulo, Edusp; Porto Alegre, Zouk, 2007.

não no processo de produção e sua diferenciação interna); à relação trabalho manual X trabalho não-manual (exercer ocupação manual difere socialmente de ocupação não-manual, em que normalmente dessa última se exige algum nível de escolaridade, seja nível médio ou nível superior); e à relação trabalho de comando X trabalho subordinado (também há diferenças importantes entre as ocupações que exercem atividade de comando, seja de direção, gerência e supervisão, daquelas ocupações subordinadas, que são comandadas por outrem). Esse modelo analítico possibilita perceber os traços comuns existentes entre agentes ou classes sociais que ocupam posições de proximidade, ao mesmo tempo em que apresentam aspectos diferentes entre essas distâncias no espaço social.

Ao considerar que a estrutura social, compreendida a partir da noção de espaço social, expressa-se no território, realiza-se, assim, a interpretação do espaço metropolitano sob esse ponto de vista, a fim de compreender a dinâmica dos processos de *diferenciação, segmentação e segregação* de organização social. Isso permite perceber a evolução dos processos de exclusão e/ou integração, na medida em que se podem analisar as distâncias sociais manifestadas no território. É nesse sentido e com este fim que o Observatório elaborou a tipologia socioespacial das áreas metropolitanas (RIBEIRO, RIBEIRO, COSTA, 2013), cuja metodologia é abordada no Capítulo 5 do presente livro (Estrutura Social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre – 1980-2010).

Sinteticamente, adianta-se que a partir da categoria ocupação principal do indivíduo (IBGE e PNAD) – cruzada com outras variáveis (renda, escolaridade, situação na ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional) definiu-se a estratificação social composta por 24 (vinte e quatro) categorias sócio-ocupacionais classificadas em oito frações de classe (“dirigentes, profissionais de nível superior, pequenos empregadores, ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado, trabalhadores do secundário, trabalhadores do terciário não especializado, agricultores”). Essas, por sua vez, são traduzidas em cinco *tipos socioespaciais*: superiores, médios, operários, populares, agrícolas<sup>8</sup>. A possibilidade de utilizar a tipologia socioespacial como base mais robusta para indicar o caráter espacial da desigualdade so-

---

<sup>8</sup> Sobre a metodologia de construção da tipologia socioespacial para o caso brasileiro, ver Ribeiro, Ribeiro e Costa (2013, pp. 19-39). Sobre os procedimentos no caso da RMPA, ver Tartaruga (2008).

cial permite uma análise mais fina da relação entre os macroprocessos de produção das desigualdades, do ponto de vista econômico, e seus efeitos espaciais na organização social do território. A localização dessas categorias no espaço metropolitano permite a identificação de processos socioespaciais de *diferenciação, de segmentação e de segregação*, conceitos fundamentais que serão explicitados a seguir.

### 1.3 Diferenciação, segmentação e segregação

A diferenciação socioespacial decorre da crescente especialização de tarefas resultantes do aumento da divisão social do trabalho na dinâmica socioeconômica. Ela gera diferenças de atributos, de recursos, de poder e de status que se constituem nas bases materiais da formação de categorias sociais, que tendem a buscar localizações específicas na cidade, criando a divisão social do território. Na perspectiva durkheimiana, a solidariedade é responsável pela coesão entre os membros da sociedade. A coesão não é diminuída pela diferenciação social, mas pelo contrário, leva a uma maior interdependência, aumentando a unidade. Diante disso, a espacialização da diferenciação social não implica necessariamente segregação, podendo mesmo ser uma forma de integração societária, desde que a separação espacial dos grupos sociais esteja *associada à existência de vínculos sistemáticos entre estas diferentes áreas socioterritoriais*. A noção de segmentação decorre exatamente dos impedimentos de mobilidade social entre categorias sócio-ocupacionais e, de forma mais homogênea, entre tipos socioespaciais localizados em distintos territórios intrametropolitanos. A noção de segregação foi pioneiramente trabalhada pelo paradigma da ecologia humana desenvolvido pela Escola de Chicago. Trata-se do processo de assimilação e integração dos grupos sociais à sociedade decorrente dos processos de competição. A população é segregada segundo as “áreas naturais”, entendidas como uma unidade da estrutura física da cidade caracterizada não só pelos aspectos físico-demográficos, mas também pelas atitudes e sentimentos característicos de seus habitantes, de uma área para fins administrativos.

No que concerne aos termos exclusão e integração, a base das análises é o conceito de modos de integração econômica formulado por Polanyi (2000) e utilizado por Harvey (1980), em seu pioneiro estudo sobre a cidade e a justiça social, e contemporaneamente por Mingione (1991). Conforme essas referências identificaram-se três esferas de rela-

ções sociais que determinam os recursos acessíveis no plano do bairro e do domicílio. Esses recursos são essenciais nos processos de integração e exclusão, na medida em que são necessários para a plena participação na sociedade. Eles se apresentam sob a forma de três distintos modos de interação (ou esferas de relações sociais): as trocas mercantis, a redistribuição institucional (bem-estar urbano) e a reciprocidade interpessoal, as quais, pelo menos nas sociedades modernas, se interpenetram formando combinações características no tempo e no espaço, que Mingione (1991) denomina “social mixes”. Não é o que ocorreu historicamente na urbanização brasileira. “As metrópoles brasileiras são, basicamente, produtos da predominância das esferas do mercado e da reciprocidade, na ausência de um sistema estatal de bem-estar social bem estabelecido. Este é um fato de alta relevância, uma vez que o desenvolvimento de um capitalismo urbano-industrial concentrador de renda, riqueza e poder característico do processo de acumulação no Brasil tem sido, em parte, viabilizado pela vigorosa esfera da reciprocidade que tem suas bases na formação de bairros operários e populares que se constituíram em verdadeiros *hinterlands* supridores de bens e serviços que atendem às necessidades (individuais e coletivas) de reprodução deixadas de fora da forma salário”. (PROJETO INCT, 2008, p. 69)

Nesse sentido, a hipótese central que orienta a metodologia de análise da organização social do território metropolitano é que os processos socioespaciais em curso nas metrópoles brasileiras têm enorme importância para a compreensão dos mecanismos societários de exclusão e de integração, através de seus efeitos sobre a estruturação social; e dos mecanismos de produção/reprodução de desigualdades sobre as condições e padrões de interação e de sociabilidade entre os grupos e classes sociais. (PROJETO INCT, 2008)

É com base nesses recursos teóricos e nos conceitos daí decorrentes que está enquadrada a metodologia de análise do espaço metropolitano, sobretudo no que concerne ao quadro de mudanças sociais e territoriais que tem provocado processos intensos de diferenciação, segmentação e segregação nesses espaços.

## 1.4 Análise intrametropolitana da RMPA no período 1980-2010

A RMPA cumpre papel de destaque quanto ao nível de integração na rede urbana brasileira e no processo de metropolização nacional – é a quarta aglomeração urbana brasileira. Nesse sentido, além da análise do reposicionamento de Porto Alegre na rede urbana, especialmente a partir do processo de transição de modelo econômico empreendido nos últimos trinta anos (Capítulo 2), a presente investigação adota procedimentos para viabilizar a análise intrametropolitana. Assim, a investigação toma em conta tanto o conjunto metropolitano como os municípios classificados segundo seu *nível de integração em relação à dinâmica da metropolização brasileira*<sup>9</sup>. Não obstante, como será visto a seguir, a análise intrametropolitana se utiliza principalmente da proposição de um recorte espacial ou subespacialidades.

Em pesquisas anteriores foram empreendidos estudos comparativos das estruturas sociais e socioespaciais focados na descrição detalhada das alterações ocorridas entre períodos censitários (1980-1991; 1991-2000) (MAMMARELLA, BARCELLOS e KOCH, 2001, 2004; MAMMARELLA e BARCELLOS, 2009), tendo como objetivo principal conhecer e compreender detalhadamente as dinâmicas e os processos de organização e estruturação da sociedade e dos espaços no nível intraurbano, de modo a identificar os fatores indutores das mu-

---

<sup>9</sup> “A metropolização está ligada ao processo de urbanização, capaz de gerar dinâmicas territoriais de concentração e difusão dos artefatos econômicos, políticos, sociais e culturais em determinados aglomerados metropolitanos. Nesse sentido, a metrópole é considerada a partir de características desses aglomerados que lhes permitem constituírem-se como *centros do poder econômico, social e político*. Portanto, *são unidades capazes de polarizar o território nas escalas nacional, regional e local*. Diante desse quadro, elaborou-se uma metodologia que permite justamente partir dos municípios que fazem parte dessas unidades institucionalizadas e avaliar a natureza de sua inserção nessa dinâmica. Por meio de análise estatística que utiliza indicadores relativos ao porte populacional, econômico e funcional, grau de urbanização, densidade, ocupação e mobilidade populacional, foi possível agrupar os municípios conforme *níveis de integração à dinâmica da metropolização – que vão desde a identificação dos polos das unidades e municípios de elevada integração até aqueles com integração muito baixa*. Sendo assim, os núcleos das 59 unidades analisadas foram considerados como polos, e os demais níveis de integração identificados foram: extensão dos polos, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. Essa classificação possibilita clarificar a diversidade social, econômica e funcional das unidades analisadas” (RIBEIRO et al., 2012, pp. 2-3). Assim como nas demais Regiões Metropolitanas, há municípios da RMPA com níveis distintos de integração à dinâmica da metropolização.

danças, suas causas e consequências. Desse modo, foram identificados os espaços segregados da região; o caráter e a importância do modo de inserção no mundo do trabalho e seus reflexos na constituição de espaços socialmente homogêneos; o papel do mercado imobiliário na indução para constituição de novos territórios urbanos segregados e fragmentados; o papel do Estado, ou sua ausência, na constituição de periferias urbanas carentes (territórios irregulares, com alta deficiência de serviços públicos – saúde, educação, transporte, infraestrutura básica, etc.). A análise do período censitário 2000-2010, como se verá em especial no Capítulo 5 (Estrutura Social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre – 1980-2010), esbarrou em entraves técnicos que não permitiram a sequência da comparação empreendida nos períodos anteriores.

Nesse sentido, as análises da Região Metropolitana de Porto Alegre são realizadas para além da relação polo-periferia que costuma orientar os estudos sobre as metrópoles no Brasil.<sup>10</sup> Complexa e dinâmica, a Região Metropolitana de Porto Alegre é considerada também a partir de seus *recortes espaciais internos*. Como a região sofreu nesses trinta anos um intenso processo de reordenamento no seu território (de 14 municípios em 1973 para 31 em 2010), adotou-se uma divisão intrametropolitana de quatro subespaços passíveis de comparabilidade territorial e que será explicitada adiante de forma detalhada.

As características centrais da RMPA, sua história e dinâmica, fundamentais para compreensão dos processos contemporâneos, remontam aos finais do século XVIII e inícios do século XIX: centralidade de Porto Alegre para escoamento dos excedentes agrícolas produzidos pelos colonos açorianos em localidades do seu entorno; formação de novo núcleos a partir da imigração alemã, desde 1824, em São Leopoldo; intenso comércio entre Porto Alegre e colônias; forte processo de industrialização; criação de vetores de acesso na formação de um eixo da Capital em direção ao norte do Estado; e forte processo de ocupação urbana (BARCELLOS, MAMMARELLA, 2013).

Desde sua criação, a RMPA se caracteriza por particularidades na sua estrutura espacial que estão relacionadas, dentre outros fatores, a *“um cenário caracterizado, do ponto de vista geográfico, por uma distribuição assimétrica da atividade fabril e que se encontra imerso em um “permanen-*

---

<sup>10</sup> Sendo o polo a cidade principal de uma região metropolitana, comumente correspondendo às capitais dos Estados, e a periferia os demais municípios que integram essas regiões.

te” processo de rearranjo espacial (...), e que apresentam algumas especificidades no mesmo contexto metropolitano” (ALONSO, 2001). Este cenário resulta em um elevado grau de heterogeneidade entre os municípios, tanto em termos populacionais, como sociais e econômicos. A RMPA apresenta um arranjo espacial específico, complexo e criativo, com a existência de dois centros de atração socioeconômica e cultural – um é Porto Alegre e o outro é composto por Novo Hamburgo e São Leopoldo – cuja identificação remonta à gênese da história metropolitana.<sup>11</sup> Portanto, a RMPA foge ao padrão comum de macrocefalia. Esses recortes, apesar de diferenciados sob vários aspectos, “operam articulados internamente e possuem muitas características comuns, o que assegura um certo grau de “unidade” para o conjunto metropolitano” (ALONSO, 2004).

Essa distribuição assimétrica da produção fabril na região, associada aos perfis socioeconômicos e culturais diferenciados (com maior ou menor heterogeneidade social) ensejou uma série de estudos locais que passaram a adotar uma subdivisão do território nos dois recortes espaciais antes referidos: um, ao norte, polarizado por São Leopoldo e Novo Hamburgo, e que abrange quase a totalidade do Vale dos Sinos; e outro, ao sul, polarizado por Porto Alegre e pelos municípios que a orbitam. Essa subdivisão, enquanto a região era composta por 24 municípios, dava conta da unidade e diversidade do fenômeno metropolitano no Rio Grande do Sul.

Contudo, após 1991, a realidade mudou. Os municípios incorporados após 1999 se caracterizam por sua grande extensão territorial, baixa densidade demográfica e grau de urbanização menor que a média do RS<sup>12</sup>, tendo, na sua maioria, vocação predominantemente agrícola, já não mantendo o mesmo grau de unidade no que diz respeito às suas características econômicas e sociais. Além disso a sua localiza-

---

<sup>11</sup> Remontando à história da formação da RMPA, Alonso (2009, p. 386) mostra, entre outras evidências, que, já em 1967, estava “clara a ideia da formação da área metropolitana, mostrada com farta base cartográfica, na qual aparece nitidamente o fim dos núcleos urbanos isolados pela ação do rápido processo de conurbação, não só a partir de Porto Alegre e seu Entorno, mas também entre outros núcleos da “região”, como Novo Hamburgo, São Leopoldo e arredores.” Em 1967, a comissão designada pelo Governador do Estado para delimitar a Área Metropolitana de Porto Alegre definiu “dois grandes conjuntos territoriais, que têm o eixo da BR-116 entre Novo Hamburgo e Porto Alegre como fator fundamental de unidade. O primeiro conjunto, comandado por Porto Alegre (...). O segundo conjunto, controlado por São Leopoldo e Novo Hamburgo...”.

<sup>12</sup> Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Montenegro, Santo Antonio da Patrulha, São Jerônimo, Taquara.

ção era dispersa. Enquanto alguns apresentavam perfis próximos ao recorte do Vale dos Sinos, outros mantinham uma dinâmica diferente. Por conta dessa nova realidade, Alonso (2004) redefiniu as subespacialidades em cinco recortes.<sup>13</sup>

A ampliação territorial da RMPA que permitiu a identificação desses subespaços não alterou o peso dos conjuntos formados por Porto Alegre e seu entorno e São Leopoldo e Novo Hamburgo e seu entorno.<sup>14</sup> Ao contrário, eles mantêm-se como os mais expressivos do ponto de vista da história metropolitana, correspondendo aos municípios de origem onde o fenômeno metropolitano - em termos de grandeza e complexidade social e urbana, de concentração econômica e populacional, e de dinamicidade com sentido regional - revela-se de modo efetivo. Como se pode ver no mapa a seguir (Figura 1), os demais municípios, situados a leste e a oeste das duas formações recentemente incorporadas à RMPA, apresentam características peculiares e somente são considerados metropolitanos por força de determinações legais.

Atendendo aos objetivos de analisar comparativamente as características e processos da dinâmica metropolitana no período 1980-2010, foram mantidas as realidades intrarregionais realizando algumas adaptações: em primeiro lugar considerou-se Porto Alegre como uma unidade autônoma em relação aos municípios que a orbitam, uma vez que sua manutenção nesse conjunto, onde geograficamente está inserida, exerce forte pressão sobre os resultados, dificultando a comparação com o outro recorte regional, ao norte; em segundo lugar, agruparam-se os demais municípios metropolitanos incorporados após 1991 num único conjunto, e que foram reunidos desta forma no presente estudo para fins puramente analíticos. Assim, trabalhou-se com quatro espacialidades intrametropolitanas, a fim de assegurar a

---

<sup>13</sup> RMPA3 (três municípios com baixa relevância econômica e urbana); RMPA4 (Triunfo, que sedia o III Polo Petroquímico, mas que se constitui como enclave e outros dois com significativo parque industrial e fazem ligação com a área de expansão metropolitana); RMPA5 (único município que se desenvolveu com base em uma estrutura econômica peculiar para o padrão metropolitano baseada na produção de cana-de-açúcar e seus derivados diretos, tendo, a partir dos anos 1980, passado a sediar pequenos e médios empreendimentos industriais). (ALONSO, 2004).

<sup>14</sup> No estudo preliminar para delimitação da região metropolitana no RS, o Conselho Metropolitano de Municípios já distinguia, em 1968, "sob o ponto de vista estrutural (determinada pelos fluxos), como de expansão da continuidade urbana e, principalmente, das funções, duas grandes unidades: a de Porto Alegre (...) e a de São Leopoldo-Novo Hamburgo ..." (DELIMITAÇÃO...1968, p. 25)

análise das mudanças a partir de 1980 das parcelas do território metropolitano que se mantiveram constantes ao longo do período: Porto Alegre, RMPAPoa e, RMPAVale. Quanto à RMPAEntorno, os dados só permitem análises para o ano de 2010 (Figura 1).

- **Porto Alegre:** em 2010 representava 35,6% da população metropolitana. Como quase toda capital, concentra as atividades do terciário moderno e avançado, que foi se consolidando simultaneamente ao processo paulatino e progressivo de desindustrialização relativa que remonta aos finais dos anos 1970;
- **RMPAPoa:** localizada na porção centro-sul da RMPA, configurando o entorno imediato da Capital, reúne 38,6% da população total da mesma. É composta por 12 municípios<sup>15</sup>. Sua estrutura econômica distribui-se entre uma atividade industrial diversificada e moderna, e um setor terciário ascendente, especialmente em termos de oferta de serviços especializados;
- **RMPAVale:** é composta por 11 municípios<sup>16</sup>, tendo em São Leopoldo e Novo Hamburgo os principais centros urbanos em torno dos quais os demais municípios gravitam. Corresponde à porção norte da RMPA, no Vale do Rio dos Sinos, distribuindo-se ao longo da BR 116 (rodovia que atravessa o Brasil de sul a norte). Nessa área se instalaram os primeiros imigrantes alemães no Rio Grande do Sul. Sua estrutura econômica está assentada no setor secundário, em especial na indústria coureiro-calçadista. Em 2010 reunia 19,8% da população metropolitana.
- **RMPA Entorno:** reúne municípios do entorno geográfico da Região Metropolitana. Com 6% da população da Região é formada pelos sete municípios que se tornaram integrantes da RMPA após 1999 por razões já esclarecidas<sup>17</sup>.

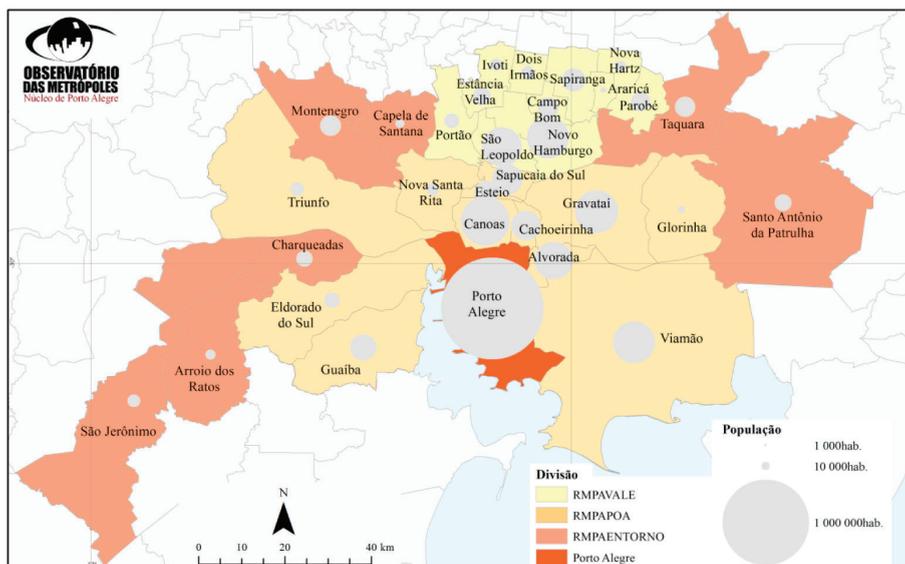
---

<sup>15</sup> Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão. Triunfo e Charqueadas foram incluídas nesse grupo pois já eram metropolitanas antes de 1991.

<sup>16</sup> Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga.

<sup>17</sup> Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Charqueadas, Montenegro, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Taquara. No entanto, de modo geral, esses municípios formavam regionalizações específicas em Alonso (2004).

Figura 1.1 – Sub-regiões da RMPA e população, por município (IBGE, 2010).



Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre, sobre dados do IBGE

## 1.5 Estrutura da apresentação dos resultados da investigação

O presente livro está estruturado em três partes que abrangem dez capítulos. A primeira parte **Dinâmica da metropolização brasileira, transformações socioeconômicas e demográficas da RMPA é constituída por quatro capítulos**. Além do presente capítulo introdutório, no segundo capítulo são discutidas questões relativas à rede urbana brasileira e o posicionamento da metrópole e da RMPA no processo de transição do modelo econômico dos últimos trinta anos no país, além da reestruturação interna da metrópole e da região no processo de metropolização. O terceiro capítulo apresenta os resultados sobre as mudanças demográficas na RMPA. O processo de reestruturação produtiva, as mudanças no mercado de trabalho e nos espaços industriais são os objetos de análise do capítulo quatro.

A segunda parte trata das **Mudanças na estrutura social, no território e no bem-estar metropolitano. É constituída também por quatro capítulos**. O capítulo cinco se dedica à análise da estrutura social do território metropolitano a partir das possíveis mudanças na estrutura produtiva, na dinâmica demográfica e no mercado de trabalho, a partir

dos anos 1980, no Estado e na RMPA. O capítulo explora a existência de possíveis efeitos oriundos da globalização e da reestruturação da economia e suas relações com a organização do território e sua estrutura social. Para tal, são analisados as desigualdades socioespaciais e os processos de diferenciação social, segmentação e segregação territorial, ao longo do tempo que demarca a investigação (1980-2010).

No capítulo seis discutem-se os principais aspectos da estrutura e do perfil das famílias da RMPA, considerando os dados do censo demográfico de 2000 e 2010. A partir da compreensão do conjunto das famílias nos municípios da RMPA e em suas sub-regiões, buscam-se caracterizar o perfil das famílias e as mudanças observadas, além dos aspectos relativos à diferenciação social e à desigualdade. Nestes dois últimos itens, o estudo considera o conjunto da RMPA, suas sub-regiões e o município-núcleo.

As formas de provisão de moradia constituem o tema do capítulo sete. São analisadas as transformações na provisão habitacional formal na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 2000-2010. As análises enfatizam o mercado imobiliário da cidade de Porto Alegre, que concentra o maior incremento domiciliar da década, e o modelo de urbanização produzido pelo *Programa Minha Casa, Minha Vida*, apontando tendências de expansão urbana no espaço metropolitano para a próxima década.

O capítulo oito trata da Mobilidade Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre mediante os deslocamentos diários para trabalho. A análise toma em conta tanto o conjunto metropolitano como os agrupamentos municipais resultantes das diferenças estruturais da atividade econômica e ainda os municípios classificados segundo seu nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira. Complementarmente, o exame dos deslocamentos é realizado no âmbito das áreas de ponderação (IBGE), o que possibilita o reconhecimento das características de mobilidade intraurbana na RMPA.

A terceira parte é constituída pelos dois últimos capítulos que versam sobre os temas da **Representação Eleitoral e da Governança na história RMPA**. Os capítulos nove e dez apresentam resultados relacionados aos temas da governança da RMPA e das possíveis causas explicativas da paradoxal situação de ausência histórica de uma agenda pública para as regiões metropolitanas, frente à importância demográfica, socioeconômica e política que esses territórios representam para o país. O capítulo nove está voltado para esse último aspecto e

baseia-se na hipótese geral de que a existência de uma agenda pública para as áreas metropolitanas no Brasil é obstaculizada, entre outros fatores, pelo sistema representativo atual e suas formas de conexão eleitoral marcadas pelo paroquialismo. O capítulo dez trata da trajetória da questão da governança institucional da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na agenda do governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS), indicando avanços históricos, mas também dificuldades atuais para a gestão desse território que abarca cerca de um terço da população do Estado.

## Referências

- ALONSO, J. A. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre, FEE, v.29, n.1, 2001, pp. 253-293.
- \_\_\_\_\_. Efeitos da Reestruturação Produtiva na Dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na Década de 90. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, nr. 11, 2004, pp. 9-40, 1  sem.
- \_\_\_\_\_. “Gênese e Institucionaliza o da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)”. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Território, Economia e Sociedade**. Transforma es na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009.
- BARCELLOS, T. M. de, MAMMARELLA, R., KOCH, M. R. “Tipologia socioespacial de Porto Alegre - 1980/1991”. In: VERDUN, R., BASSO, L. A., SUERTEGARAY, D. M. S. **Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transforma o**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004, p.195-212.
- BOGARDUS, E. Measuring social distance. **Journal of Applied Sociology**, 9, Nov/Dec.1925.
- BOURDIEU, P. **A Distin o**. Crítica social do julgamento. São Paulo, Edusp; Porto Alegre, Zouk, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Efeitos do lugar”. In: \_\_\_\_\_. (coord). **A miséria do mundo**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.
- BUTTNER, A. With D. Seamon, **The human experience of place and space**. London: Croom Helm Publishers, 1986, pp. 78-79
- CALDEIRA, T. Enclaves fortificados: a nova segrega o urbana. **Novos Estudos CEBRAP**, n.47, São Paulo, 1997.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. **The informational city: Information technology, economic, restructuring and urban-regional process**. Oxford, Basil Blackwell, 1989.
- FIGUEIRAS, L., PINHEIRO, B., PHILIGRET, C. e BALANÇO, P. “Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica

- nos governos Lula. In: \_\_\_\_\_. **Os anos Lula. Contribuições para um balanço crítico 2003/2010**. Rio de Janeiro, Ed. Garamond, 2010.
- FRÉMONT, A. **A região, espaço vivido**. Coimbra, Almedina, 1984.
- HARVEY, D. **A Justiça social e a cidade**. São Paulo, Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LEDROUT, R. **El espacio social de la ciudad**. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1968.
- LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro, DP& A, 2001.
- \_\_\_\_\_. **La production de l'espace**. Paris, Anthropos, 1984.
- MINGIONE, E. **Fragmented societies: a Sociology of Work Beyond the Market Paradigm**. Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- MAMMARELLA, R. Panorama da estrutura sócio-ocupacional das Regiões Metropolitanas no Brasil. 2000. RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (orgs.) **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro, Revan, Fase, 2007, pp.157-161.
- MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. “Uma abordagem tipológica da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000”. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Território, Economia e Sociedade**. Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009.
- MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de; KOCH, M. R.. Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre: perfil da década de 80. In: RIBEIRO, L. C. de Q. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo / Rio de Janeiro, FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. (CD-ROM). 2004.
- MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de. Estrutura social e segmentação do espaço metropolitano. Um retrato da Região Metropolitana de Porto Alegre em, 2000. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, EDUC, 2005, p. 133-170.
- MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de, KOCH, M.R.. Mudanças socioespaciais e estrutura social da RMPA nos anos 80 **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, 2000, v.28. n.3, p.94-113..
- MAMMARELLA, R., KOCH, M. R., BARCELLOS, T. M. de. Tipologia sócio-espacial de Porto Alegre - 1980-91: diferenciações sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre V.29, n.4, p.307-342, fev. 2002.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

Projeto Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança Democrática (2009-2013). CNPq/Faperj. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, UFRJ, 2008.

PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS Jr, O. S. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1994, pp. 65-89.

\_\_\_\_\_. “Divisão social e desigualdades: transformações recentes da metrópole parisiense”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro, Revan. 2000.

\_\_\_\_\_. **Mutations urbaines et politiques locales**, Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988, v.1.

\_\_\_\_\_. **Mutations urbaines et politiques locales**. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1993. v.2.

RIBEIRO, L. C. de Q., *et al.* (org.). **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização**. Relatório de Pesquisa. Observatório das Metrópoles. INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Rio de Janeiro. 2012

RIBEIRO, L. C. Q. **Da ordem urbana na Metrópole Liberal-Periférica: Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2013 (mimeo).

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G. (2013). “Estrutura social no Brasil metropolitano”. In: RIBEIRO, M. G. ; COSTA, L. G. ; RIBEIRO, L. C. de Q. (orgs.). **Estrutura social das metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013. pp. 35-77.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo, Hucitec, 1996.

SOROKIN, P. A. **Social mobility**. Nova Iorque, Harpen and Brothers, 1927.

TABARD, N. Des quartiers pauvres aux banlieues aisées: una representation sociale du territoire. **Économie et Statistique**, n. 270- 10, pp. 5-21, 1993.

TABARD, N.; CHENU, A. Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990. **Population**, v.6, pp.1735-1770, 1993.

TARTARUGA, I. G. P. **Aplicação de método estatístico para a construção da tipologia socioespacial: metodologia e resultados (RELATÓRIO DE PESQUISA 4)**, mar/2008. (<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/estudos-e-pesquisas/atualizacao-e-expansao/index.htm>) Acesso 25 abr. 2013.

# A Região Metropolitana de Porto Alegre nos (des) caminhos da metropolização brasileira

---

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

**Resumo:** A metrópole Porto Alegre desempenha um papel importante na rede urbana brasileira, notadamente como centro de gestão econômica e territorial e de serviços para a Região Sul do Brasil. O capítulo analisa Porto Alegre e sua Região Metropolitana (RMPA) na urbanização e metropolização brasileiras. São analisadas duas tendências principais: o reposicionamento de Porto Alegre na rede urbana, especialmente a partir do processo de transição de modelo econômico empreendido nos últimos trinta anos e a reestruturação interna da metrópole e suas consequências na reestruturação da própria região metropolitana. A análise é realizada a partir da posição de Porto Alegre na rede urbana brasileira, bem como nos movimentos mais amplos de reestruturação intrametropolitana, com a emergência de um novo papel da metrópole (que convive e se sobrepõe aos seus atributos tradicionais) e o surgimento de uma nova dinâmica de fluxos e novas centralidades na metrópole.

**Palavras-chave:** metropolização, reestruturação metropolitana, rede urbana, papéis da metrópole, Região Metropolitana de Porto Alegre.

**Abstract:** The metropolis of Porto Alegre plays an important role in Brazil's urban network, especially as a center for economic and territorial management and for services within the country's Southern Region. This chapter analyzes the role played by that metropolis and its Metropolitan Area (PAMA) within Brazilian urbanization and metropolization. Two core trends are analyzed: Porto Alegre's repositioning within the urban network, especially after the economic model transition undertaken in the last thirty years; and the metropolis's internal restructuring and its consequences for the restructuring of metropolitan area itself. The analysis is based on Porto Alegre's position within Brazilian urban network as well as within broader intra-metropolitan restructuring movements, as the city takes on a new role (which coexists with and overlaps its traditional attributes) and the emergence of new dynamic of flows and new centralities in the city.

**Keywords:** metropolization; metropolitan restructuring; urban network; roles played by the metropolis; Porto Alegre Metropolitan Area.

## Introdução

Neste capítulo analisamos a inserção da metrópole de Porto Alegre e de sua Região Metropolitana na urbanização e na metropolização brasileiras no período 1980-2010. Analisamos duas tendências principais: a da reestruturação interna da metrópole e suas consequências na reestruturação urbano-regional da região metropolitana e o reposicionamento de Porto Alegre na metropolização brasileira, especialmente a partir do processo de transição de modelo econômico empreendido nos últimos trinta anos.

A análise partirá de duas bases principais: os movimentos mais amplos (globais, nacionais) de reestruturação metropolitana e a posição de Porto Alegre e de sua região metropolitana na rede urbana brasileira. Com a emergência de um novo papel da metrópole (que convive e se sobrepõe aos seus tradicionais atributos de espaço de acumulação do capital e de reprodução da força de trabalho), temos o surgimento de uma nova dinâmica dos fluxos e de novas centralidades no espaço metropolitano. Neste capítulo abordaremos estas tendências da reestruturação metropolitana, contemplando também uma análise do processo de desconcentração metropolitana e a integração da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) com outras aglomerações urbano-industriais do Rio Grande do Sul.

### 2.1 O que é a metropolização hoje

O termo “metropolização” faz referência a um ou a diversos processos. Ele caracteriza tanto as formas quanto as funções e as dinâmicas das maiores concentrações humanas de nosso tempo (DI MEO, 2008). Entre os processos da metropolização, temos a concentração (de infraestruturas, de pessoas, de informação, de bens materiais e imateriais), a centralização (de capitais, da gestão econômica e política), a seletividade dos lugares e a territorialização de diferentes práticas socioespaciais.

O período atual do desenvolvimento do capitalismo flexível e globalizado caracteriza-se por um amplo movimento de reestruturação socioespacial intra e interurbana (e metropolitana). A reestruturação econômica e as novas tecnologias de informação e comunicação incidem tanto nos processos de produção do espaço, como nas formas espaciais existentes e resultantes. O processo de reestruturação não

é recente e vem se desenvolvendo desde as décadas finais do século XX como podemos observar nas análises realizadas ainda na década de 1980<sup>1</sup>. Entretanto, no período atual, um conjunto de mudanças tecnológicas, econômicas, sociais e culturais está contribuindo para a aceleração do processo de reestruturação, especialmente nos espaços metropolitanos, centros de experimentação e difusão das principais alterações.

Assim, mais que de uma reestruturação econômica, as mutações em curso nos aproximam de uma “terceira revolução urbana” moderna (ASCHER, 2001), na qual se transformam os espaços coletivos de trabalho e de vida e também os sistemas de mobilidade, os espaços-tempos individuais, apoiados em uma economia mais urbana, nas novas tecnologias da comunicação e informação e nas (des)regulações do capitalismo flexível. Na mesma direção, Secchi (2009) observa “uma grande transformação” que se dá em duas tendências contraditórias, porém combinadas: a “concentração urbana progressiva” e a “fragmentação e dispersão” da metrópole em um “território de dimensões inimagináveis”. Este conjunto de mudanças afeta “substantivamente a organização, o funcionamento, a morfologia e a paisagem” das grandes cidades (MATTOS, 1999, 2007). Temos, então, à emergência de uma **nova configuração metropolitana**, composta por novas territorialidades, novas centralidades e novas periferias.

Inseridos neste debate, nosso objetivo é discutir as mudanças na RMPA como reflexo, condição e produto do processo de reestruturação econômica em curso no Brasil. A metrópole Porto Alegre e sua Região Metropolitana são partes integrantes dos processos de urbanização e de metropolização brasileiros. Nos últimos trinta anos estes espaços sofreram importantes mudanças que acarretaram a sua reestruturação interna (da metrópole) e sua reconfiguração urbano-regional, com consequências na reestruturação da própria região metropolitana e o reposicionamento de Porto Alegre na metropolização brasileira, especialmente a partir do processo de transição de modelo econômico, com os projetos neoliberal e neodesenvolvimentista em disputa pela hegemonia da economia, do Estado e da sociedade brasileiras.

A Região Metropolitana de Porto Alegre em seu conjunto configura-se como a quarta aglomeração urbana brasileira, com cerca de

---

<sup>1</sup> Ver os trabalhos de Peter Hall, Manuel Castells e Giuseppe Campos Venuti reunidos na coletânea *Metrópolis, territorio y crisis*. Madrid: Asamblea de Madrid/Revista *Alfoz*, 1985.

quatro milhões de habitantes em seus 32 municípios<sup>2</sup>. Porto Alegre com 1,5 milhões de habitantes é a metrópole mais meridional do país. Espaço de gestão de uma economia regional (do RS), tem forte presença industrial, na qual se destacam as indústrias de bens de consumo intermediários (máquinas e equipamentos, peças e componentes) e o complexo agroindustrial exportador. Também se caracteriza por uma economia de serviços concentrada na metrópole de Porto Alegre, cuja influência irradia-se para além do espaço metropolitano. A RMPA concentra 37% da população e 44% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado. Trata-se de um espaço complexo, com a presença não somente de uma metrópole dinâmica, mas também de outros polos, os quais já se configuram como “novas centralidades” metropolitanas, tanto do ponto de vista da economia industrial, como na economia de serviços. Nosso objetivo neste capítulo é dar conta desta complexidade e seus reflexos na configuração metropolitana atual.

## 1.2 A complexidade do espaço metropolitano

Este trabalho trata das transformações socioespaciais que se produzem na escala metropolitana. Esta abrange o urbano-regional, a escala da cidade-região, o que se denomina como “mesogeografia”, uma escala intermediária entre o micro e o macro, o local e o global, que combina processos gerais e processos locais na análise do espaço metropolitano (SOJA, 2010b, p. 238).

Os impactos “geograficamente desiguais” da mundialização econômica não se limitam às chamadas “cidades globais” ou “mundiais”, mas afetam em diferentes formas, graus e intensidades, a todos os lugares do planeta que estão conectados à economia global (SASSEN, 1998; MATTOS, 2007; SOJA, 2010a). Estes vínculos se dão não apenas pelas metrópoles de maior importância na hierarquia das cidades mundiais, mas também por aquelas que desempenham o papel de intermediárias entre o global e o local, pois, para realizarem suas conexões, os atores econômicos que estão ou são candidatos ao jogo da economia globalizada necessitam de infraestruturas e de serviços avançados presentes nas metrópoles.

---

<sup>2</sup> O município de Igrejinha (136 km<sup>2</sup> e 31.663 habitantes – Censo de 2010) já está aprovado como o 33º município da RMPA, porém somente fará parte oficialmente da região metropolitana a partir de 01/01/2015.

Porto Alegre, embora periférica na rede urbana nacional, centralizada pelas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro (e com Brasília configurando-se cada vez mais como centralidade), é uma metrópole que polariza um amplo território no sul do Brasil desempenhando um papel importante nestas conexões. Somente a Região Metropolitana e o que podemos considerar como seu “entorno metropolitano” concentra seis milhões de habitantes, 4,25% do PIB nacional e 4,60% do PIB industrial brasileiro<sup>3</sup>. Portanto, não seria intempestivo afirmar que em Porto Alegre podemos verificar tendências presentes em outras metrópoles nacionais e mundiais, entre as quais, as mudanças que caracterizam a “transição pós-metropolitana”, descrita como “uma implosão-explosão na escala” da metrópole e uma “transformação de grande alcance do espaço urbano tanto de dentro-para-fora como de fora-para-dentro” (SOJA, 2000, p. 152).

O processo de desconcentração metropolitana mais intensamente, de “metropolização do espaço” (LENCIONI, 2004) produz uma “urbanização regional” que remodela a metrópole moderna. Entendemos a “metropolização do espaço” como a difusão regional da dinâmica metropolitana, formando metrópoles cada vez mais extensas e complexas, graças às condições gerais de produção, caracterizadas pelo capital fixo e informacional agregado ao território. Transita-se, assim, do tradicional dualismo centro-periferia “monocêntrico” para “um sistema de aglomeração policêntrico e conectado” que se aproxima dos conceitos de “cidade-região” ou “cidade regional” (SOJA, 2010, p. 254). Forma-se uma nova entidade espacial homogênea, hierarquizada e fragmentada denominada “arquipélago metropolitano” (INDOVINA, 2009). Arquipélago, porque constitui uma unidade fragmentada, porém fortemente integrada; metropolitano, porque exprime níveis de funcionalidade de uma metrópole, porém em uma escala territorial dilatada e menos concentrada. Estamos, portanto, nos referindo à “metamorfose metropolitana” na qual as transformações são profundas e resultam em “uma mudança completa na estrutura, função e forma da metrópole” (LENCIONI, 2011, p. 51). Esta metamorfose socioespacial apresenta diversas características, entre elas a forma-

---

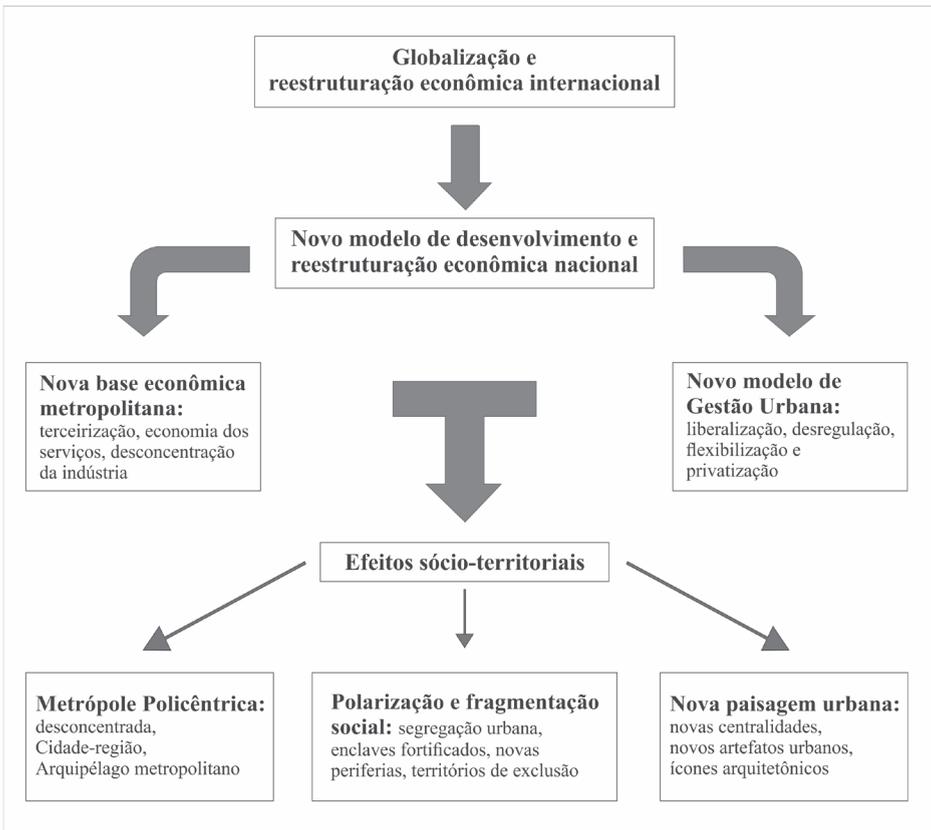
<sup>3</sup> Chamamos de “entorno metropolitano” a “Meso-região Metropolitana de Porto Alegre” (IBGE) que abrange as microrregiões de Porto Alegre, Montenegro, Gramado-Canela, Osório, São Jerônimo e Camaquã, além das microrregiões de Caxias do Sul, Lajeado-Estrela e Santa Cruz do Sul (sobre o “entorno metropolitano”, ver Soares e Schneider, 2012).

ção de uma ampla região urbana de grande escala territorial e limites imprecisos, dinâmicos e difusos; a redefinição das hierarquias entre as cidades da região; a polinucleação e a ampliação da intensidade e da direção dos fluxos internos, tanto entre centro e periferias, como entre os diferentes núcleos e espaços periféricos (LENCIONI, 2011, p. 52).

A nova metrópole contemporânea apresenta, portanto, um grau de complexidade espacial jamais evidenciado. Mudanças intraurbanas combinadas com mudanças interurbanas em diferentes níveis e escalas estão produzindo um espaço metropolitano mais amplo e complexo, do qual estamos ainda em fase de construção de referenciais de análise. Entretanto podemos afirmar que essas mudanças produzem a implosão das velhas centralidades e a construção de novas centralidades intra e perimetropolitanas. Ao mesmo tempo o capital imobiliário atuante cria novas periferias e revaloriza setores degradados ou abandonados da metrópole, especialmente velhos espaços industriais. O substrato destas mudanças na mesma escala é a transformação econômica, a qual está produzindo o que podemos chamar uma “nova economia metropolitana”.

A Figura 1, baseada em Mattos (1999), sintetiza os movimentos de reestruturação metropolitana nas metrópoles latino-americanas. O plano de análise tem como ponto de partida a globalização e a reestruturação econômica mundial dos últimos trinta anos, às quais acrescentamos a recente transição de modelo de desenvolvimento brasileiro. Associados a estes dois câmbios estruturais, temos a reestruturação metropolitana e um novo modelo de gestão urbana, que por fim resultam em efeitos sócio-territoriais importantes. O esquema pode ser utilizado para o caso de Porto Alegre e sua Região Metropolitana. Como já nos referimos, a RMPA apresenta uma economia relevante no contexto brasileiro e sul-americano. Como metrópole periférica a magnitude das mudanças pode não ser a mesma das que ocorrem nas metrópoles centrais, entretanto, como apontaremos a seguir, as principais tendências da metropolização assinaladas em nível mundial já podem ser verificadas na metrópole sul-brasileira.

**Figura 2.1 – Esquema da reestruturação metropolitana**



Fonte: baseado em Mattos (1999), organização Soares (2013).

## 2.3 Porto Alegre na metropolização brasileira

Foi a partir da década de 1960 que o processo de metropolização passou a ser percebido com mais força em Porto Alegre. Apareceram, então, as primeiras referências à “Porto Alegre metrópole”<sup>4</sup>. No trabalho de Pedro Geiger sobre a rede urbana brasileira, a cidade é descrita como “verdadeira metrópole regional”, pois “o simples exame da estrutura urbana desta vasta área urbanizada ou em urbanização indica tratar-se de uma área metropolitana” (GEIGER, 1963, p. 285). Em 1967 foi realizado o primeiro estudo sistemático para a delimitação da

<sup>4</sup> O estudo de Jean Roche “Pôrto Alegre, metrópole meridional do Brasil” (1966) foi originalmente publicado em 1955 no Boletim Paulista de Geografia, nº 19, pp. 30-51.

“área metropolitana” de Porto Alegre. Em 1970 foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios e o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, o “GERM” (ALONSO, 2008, p. 16). Estes passos já servem para demonstrar uma consciência do processo vinculado ao crescimento econômico, demográfico e espacial da cidade de Porto Alegre. Igualmente, a metrópole em formação agregava um número maior e mais complexo de funções urbanas, o que efetivamente caracterizava a metropolização. Os diversos estudos sobre a rede urbana brasileira também confirmam este processo de metropolização e a inserção de Porto Alegre como uma das principais cidades do país (Quadro 1).

**Quadro 2.1 - Porto Alegre na rede urbana brasileira**

Ano	Estudo	Classificação
1966	Rede Urbana Brasileira	Centro regional metropolitano
1978	Regiões de Influência	Metrópole regional
1993	Regiões de Influência	Grau máximo de centralidade
1999	Caracterização e Tendências da Rede Urbana	Metrópole nacional
2007	REGIC 2007	Metrópole
2009	Hierarquização e Classificação dos Espaços Urbanos	Espaço metropolitano (categoria 3)

Fonte: IBGE. IPEA. Estudos citados. Organização: Paulo R. R. Soares (2013).

No estudo da rede urbana brasileira de 1966, Porto Alegre aparece como “centro regional metropolitano” estando abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro na hierarquia urbana, mas no mesmo nível de Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém e acima de Curitiba (então classificada como “centro macrorregional”). No estudo das regiões de influência de 1978 a cidade aparece como “metrópole regional”, estando neste nível as metrópoles polos das regiões metropolitanas recém-institucionalizadas pelo regime militar<sup>5</sup>. Porto Alegre aparece na pesquisa de 1993 com o “grau máximo” de centralidade na hierarquia dos centros urbanos e na REGIC de 2007 como “metrópole”, polarizando 733 municípios com 15,3 milhões de habitantes e um PIB de mais de 209 bilhões de reais, ou 8,96% do PIB nacional (IBGE, 2008).

Com relação à população, os índices variaram desde 1970 (Quadro 1). Porto Alegre, com crescimento demográfico mais lento que o nacional, vem perdendo participação no total da população brasileira.

<sup>5</sup> Com exceção de Goiânia e Manaus também classificadas como “metrópoles regionais”, mas que não integravam região metropolitana.

**Quadro 2.2 - Região Metropolitana de Porto Alegre: população 1980 - 2010**

	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Porto Alegre</b>	903.175	1.125.478	1.263.403	1.367.596	1.409.351
<b>RMPA*</b>	1.548.885	2.231.360	3.026.819	3.741.953	3.978.470
<b>POA/Brasil</b>	0,95	0,93	0,86	0,81	0,74
<b>RMPA/Brasil</b>	1,64	1,84	2,06	2,21	2,08

Fonte: IBGE. Censos Demográficos. Organização: Soares (2013).

\* População da RMPA em 1970: soma da população dos 14 municípios que integraram a Região Metropolitana a partir de 1973.

Em 1970 Porto Alegre era o sexto município brasileiro em termos de população. Já em 2010 o município era apenas o décimo mais populoso. Quanto à Região Metropolitana, essa apresenta outro comportamento, com uma participação crescente até o Censo de 2000 e um pequeno decréscimo para o ano de 2010. Entretanto, essa perda populacional não significa perda de importância econômica ou urbana em geral, pois mantém-se como a quarta concentração urbana brasileira.

## 2.4 A metropolização brasileira, características e tendências

O Brasil é um país urbano e fortemente metropolitano. Os dados censitários apontam quase 85% dos mais de 196 milhões de brasileiros vivendo em espaços considerados urbanos. Ainda que a definição das áreas urbanas seja puramente administrativa, e por isso, bastante questionada, é indiscutível que o “urbano” é dominante na quase totalidade do território brasileiro, restando algumas áreas residuais, enclaves territoriais de populações tradicionais, as quais merecem ser preservadas e respeitadas em suas identidades étnicas, culturais e territoriais. Entretanto, mesmo nestas áreas o poder de irradiação da sociedade urbana é evidente, principalmente porque no Brasil a integração social e cultural se produziu a partir dos anos 1970 baseada nos meios de comunicação de massa, especialmente a televisão: “cada vez mais as cidades, ou o espaço político e sócio-cultural formado a partir delas se tornaram o centro da organização da sociedade e da economia” (MONTE-MÓR, 2006, p. 06).

A rede urbana brasileira se constitui em uma rede complexa e hierarquizada, com distintos níveis, nos quais observamos diferentes

centros e graus de polarização dos fluxos no território. O cume da rede é formado por duas grandes metrópoles nacionais fortemente conectadas à economia global: São Paulo e Rio de Janeiro. Diversos estudos inserem ambas no “privilegiado” grupo das “cidades mundiais” e alguns consideram a formação de uma “região urbana global” brasileira que engloba as duas metrópoles (ALBUQUERQUE, 1999).

São Paulo é o centro econômico-financeiro do país, uma cidade mundial cuja influência extrapola o território nacional, com ramificações em parte da rede urbana sul-americana. O Rio de Janeiro é a imagem internacional do país, metrópole que, após um longo período de crise econômica, social e urbana, renasceu para a economia internacional por seus vínculos com a economia do petróleo, pelo turismo internacional e pelos megaeventos (especialmente os esportivos) vinculados ao planejamento estratégico urbano que reforça a imagem da cidade empresa e atrai investimentos. Em um segundo nível, vêm Brasília, a capital federal, e as metrópoles que polarizam as redes urbanas regionais. São metrópoles com mais de um milhão de habitantes que conformam regiões metropolitanas no seu entorno. Algumas regiões metropolitanas concentram uma população próxima aos quatro milhões de habitantes<sup>6</sup>.

Conjuntamente a estas metrópoles nas regiões mais desenvolvidas do território nacional, temos uma diversidade de formas de concentração urbana (conurbações, aglomerações urbanas, corredores urbanos, cidades médias) que constituem nossa rede urbana nacional. Esta diversidade de formas de concentração urbana se manifesta principalmente na “região concentrada”, o centro-sul, core área da economia brasileira. É no centro-sul que se concentram as indústrias dinâmicas e a agropecuária mais modernizada e voltada para a exportação. É aqui onde o conteúdo tecnológico do território (o meio técnico-científico-informacional) é mais desenvolvido, os fluxos são mais intensos e integrados e a concentração urbana e econômica revela toda sua magnitude, diversidade e complexidade de processos (SANTOS, 1993).

A diversidade de formas configura uma dificuldade a mais na

---

<sup>6</sup> De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as metrópoles nacionais brasileiras são: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Belém do Pará, Manaus e Goiânia. Além destas podemos adicionar à relação dos “espaços metropolitanos” brasileiros as regiões metropolitanas de Campinas, Vitória e Florianópolis (IBGE, 2008; RIBEIRO, 2009).

apreensão da totalidade dos processos da urbanização brasileira. Em todas as regiões encontramos formas diferenciadas de concentração urbana e de aglomeração das forças econômicas e das pessoas no território. Entretanto, podemos apontar algumas características gerais da metropolização, as quais estão mais ou menos presentes nos espaços metropolitanos ou “em metropolização”. Citamos os “espaços em metropolização”, pois na última década, com o novo ciclo de crescimento da economia brasileira, algumas regiões foram privilegiadas com investimentos públicos e privados que geraram um significativo crescimento econômico atraindo fluxos demográficos importantes, assim como investimentos imobiliários e novos serviços. Com isso, alguns centros se converteram em concentradores de fluxos e ascenderam na hierarquia urbana, embora ainda não seja o caso de considerá-los novas metrópoles.

Em geral a metropolização se caracteriza pela concentração seletiva de capitais, estruturas de gestão, bens, serviços, pessoas e informações em alguns espaços privilegiados pela sua posição no território. No caso brasileiro, se observamos na escala nacional, todas as grandes regiões do país apresentam suas metrópoles, espaços polarizadores da rede urbana regional, ou seja, a metropolização já é um fenômeno presente em todo o território brasileiro.

Entretanto, as metrópoles brasileiras são bastante desiguais em sua importância para o funcionamento político e econômico do país. É a partir de três grandes centros (São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília) que se realiza a gestão econômica do território nacional, embora ocorra uma certa desconcentração econômica rumo às metrópoles regionais e, mesmo, cidades médias (especialmente na região concentrada). Essas, além de atraírem empresas, também estão recebendo novos serviços e quadros profissionais qualificados, sejam ligados à indústria, aos serviços ou à agricultura moderna.

O novo ciclo de crescimento econômico do país se caracteriza pelo forte investimento do Estado em capital fixo (autoestradas, portos, aeroportos, sistemas de mobilidade urbana). As redes técnicas se expandem com maior alcance e complexidade no território. Melhoraram as condições gerais de produção ao se propiciar maior fluidez ao território, uma vez que um componente importante do crescimento econômico são as exportações de *commodities* e produtos industrializados. O território brasileiro está mais integrado internamente. Na escala regional, a homogeneização das condições gerais de produção

contribui para a difusão concentrada das atividades econômicas pelo território. Em muitos lugares nos quais estas atividades se territorializam temos também a concentração da urbanização e esta é muitas vezes considerada “metropolização”. A denominação “região metropolitana” tem sido frequentemente acompanhada de outras como “espaço metropolitano”, “coroas metropolitanas”, “cordão metropolitano” e “área de expansão metropolitana”. São termos empregados sem maior precisão de seus parâmetros metodológicos. Porém sua discussão e adoção já indicam que processos novos fazem parte da espacialidade da urbanização brasileira.

A sociedade brasileira ainda é desigual. O ciclo atual de crescimento econômico foi capaz de realizar uma significativa redistribuição de renda, porém sem romper com as desigualdades clássicas da sociedade brasileira. Tanto em termos sociais, como em termos regionais. Ou seja, resistem as diferenças entre os espaços “luminosos” e os espaços “opacos” do território (SANTOS e SILVEIRA, 2001): aqueles com a presença de capitais e com forte integração entre si e em conexão com a economia global; estes, ainda muito dependentes das atividades locais, de uma agropecuária pouco modernizada e de indústrias pouco dinâmicas.

Quando nos referimos aos “(des)caminhos” da metropolização brasileira, queremos dizer que esta se produz reproduzindo uma dupla dualidade na estrutura socioterritorial do país. Primeiro, com a ampliação das desigualdades entre os espaços metropolitanos e os não-metropolitanos. O novo ciclo econômico favorece os espaços concentrados, os espaços metropolitanos, pois são eles os capazes de atrair os capitais mais importantes, especialmente aqueles de maior conteúdo tecnológico e que necessitam de melhores infraestruturas e de mão-de-obra mais qualificada, presente em maior número nas metrópoles. Segundo, com a ampliação das desigualdades intrametropolitanas. Em seu posicionamento no espaço metropolitano, os capitais buscam posições privilegiadas, espaços nobres ou de valorização nas metrópoles. Se os espaços não são valorizados, tal valorização se produz com a captura das *plusvalias* do solo urbano, especialmente as derivadas dos investimentos públicos em infraestruturas como as de mobilidade urbana. As rendas diferenciais urbanas também são capturadas pelos grupos sociais dominantes, especialmente os setores rentistas ligados ao capital financeiro e imobiliário, os quais localizam seus espaços de habitação nos setores privilegiados da metrópole. O mer-

cado imobiliário em crescimento concentra seus investimentos nestes setores, nos espaços tradicionais de localização das classes médias e altas, ou produzindo novos espaços de valorização, por expansão dos setores já privilegiados ou na criação das chamadas “novas periferias”, as quais se caracterizam por constituírem espaços de experimentação de “novas formas de habitar” a metrópole (comunidades exclusivas, enclaves fortificados).

Por outro lado, as periferias metropolitanas acumulam problemas urbanos e populações excluídas do modelo econômico. Perduram as periferias de moradias precárias, com carência de serviços básicos, problemas socioambientais (ausência de saneamento, acúmulo de resíduos sólidos, áreas de risco ambiental), violência e crise social. Estabelece-se, assim, uma dualidade entre “novas” e “velhas” periferias.

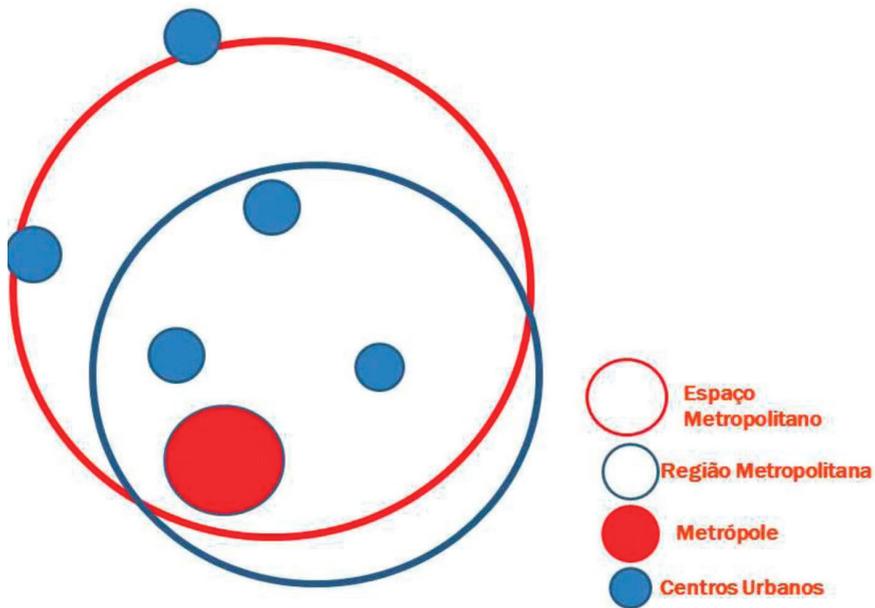
## 2. 5 A reestruturação metropolitana em Porto Alegre

Inicialmente cabe sublinhar que, ao analisarmos as mudanças da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no período de 1980 a 2010, estamos preocupados com a extensão do fenômeno metropolitano tendo como epicentro a metrópole de Porto Alegre e suas diversas centralidades: as centralidades constituídas para servir a população da metrópole, da região metropolitana e de outras regiões polarizadas pelos serviços que a metrópole oferece.

A polarização, de forma contínua ou descontínua, vai além dos contornos legais da Região Metropolitana. A própria dinâmica da metropolização também apresenta continuidades e descontinidades com relação ao território metropolitano institucionalizado. Alguns municípios estão mais assimilados que outros à dinâmica metropolitana, bem como outros centros urbanos externos à região metropolitana podem estar mais integrados ao processo de metropolização. Assim, ao analisarmos as novas dinâmicas do espaço metropolitano polarizado por Porto Alegre, estamos “mais preocupados com os processos do que com os limites” (SILVEIRA, 2010). Evidentemente temos como horizonte de referência a Região Metropolitana institucional; no entanto nossa análise não se esgota nos limites legalmente instituídos, pois estes também são dinâmicos e se alteram constantemente conforme o tempo da política do Estado, o qual exerce seu papel legítimo de divisão do território, embora isto adicione uma dificuldade a mais para nosso processo de análise.

A Figura 2.2 ilustra esta diferenciação entre o espaço metropolitano e a região metropolitana. No centro (geográfico e não geométrico) de ambos, a metrópole, que polariza o espaço metropolitano e difunde o processo de metropolização pelo território.

**Figura 2.2 – Espaço Metropolitano e Região Metropolitana**



Fonte: organizado por Soares (2013).

O **espaço metropolitano** é aquele que recebe influência direta da metrópole e onde as condições gerais de produção permitem a territorialização dos capitais (industriais, de serviços, imobiliário) mais avançados. Este inclui grande parte da região metropolitana, mas também espaços externos a essa, os quais poderão ser ou não institucionalizados. A **região metropolitana** é um território institucionalizado que reconhece o processo de metropolização, mas que não abarca a totalidade dos espaços metropolizados, assim como inclui em seu perímetro centros urbanos e zonas rurais que não necessariamente estão vinculadas à metropolização, mas que foram vinculados à metrópole pela política territorial. Esta diferenciação não impede que haja uma convergência entre ambas as demarcações, sendo objetivo da análise técnico-acadêmica aproximar as duas linhas, permitindo que a socie-

dade tenha maior compreensão da metropolização como processo socioespacial.

A Região Metropolitana de Porto Alegre foi institucionalizada em 1974, formada então por quatorze municípios. Atualmente a RMPA é formada por 32 municípios, possui cerca de 4 milhões de habitantes (2010) em uma superfície total de 10.234 km<sup>2</sup> (METROPLAN). Muitos destes municípios estão relativamente apartados da dinâmica real de fluxos econômicos e pendulares metropolitanos, embora este afastamento não necessariamente tenha correspondência com a distância do núcleo metropolitano. Por outra parte, outros centros urbanos e até mesmo aglomerações urbanas situadas no entorno metropolitano estão mais conectados à dinâmica metropolitana que alguns pequenos centros urbanos que fazem parte da região metropolitana oficial<sup>7</sup>.

A metrópole de Porto Alegre é um centro urbano com cerca de 1,5 milhões de habitantes e um PIB de 43 bilhões de reais (2010). É um importante centro de serviços, entre eles os serviços de saúde (especialmente os de alta complexidade) e alguns serviços comerciais de altíssimo status (*shopping centers*, revendas de automóveis de luxo). Também é um centro de gestão da economia do sul do país. A metrópole abriga a sede de 81 das 500 maiores empresas da Região Sul do Brasil, enquanto nos demais municípios da região encontram-se outras 28 sedes, totalizando 109 sedes na RMPA (REVISTA AMANHÃ, 2013). Porto Alegre sedia também cerca de 20 das 1000 maiores empresas do país (REVISTA EXAME) e é uma importante praça financeira, com 342 agências bancárias (IBGE, 2010).

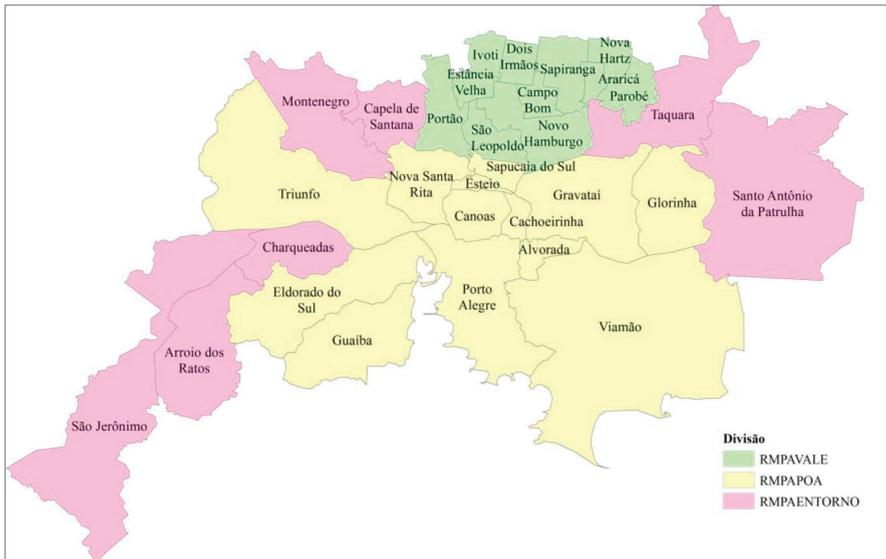
A Região Metropolitana de Porto Alegre é formada por três grandes eixos de urbanização, sendo o mais tradicional o que conecta a metrópole com Novo Hamburgo (BR-116), o qual remete à região metropolitana originária e constitui, sem dúvida, a principal e mais consolidada concentração demográfica e econômica da metrópole. Neste eixo se localizam os dois centros mais populosos da RMPA (Porto Alegre e Canoas) e a segunda centralidade e polo de serviços da região (Novo Hamburgo). Essa configuração remete à divisão da região metropolitana apresentada na introdução deste volume, na qual os subespaços metropolitanos são apresentados como Porto Alegre, RMPA-POA, RMPA-Vale e RMPA-Entorno, ou seja, a metrópole e seu espaço mais imediato de polarização, um conjunto de centros urbanos

---

<sup>7</sup> Ver a propósito, o trabalho de Soares e Schneider (2012).

polarizado por Novo Hamburgo (Vale) e os municípios pouco integrados à dinâmica metropolitana, embora institucionalmente pertencentes a essa (Figura 2.3).

**Figura 2.3 - A Região Metropolitana de Porto Alegre e suas divisões**



**Fonte:** FEE. Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre.

Com relação às centralidades metropolitanas, podemos citar o centro tradicional, os novos centros comerciais, os corredores comerciais e de serviços, as novas centralidades da metrópole e as novas centralidades na região metropolitana.

O centro tradicional, centro histórico de concentração comercial, de serviços, financeiro e político-administrativo da cidade, entre os anos 1960 e 1980 sofreu um intenso processo de verticalização e densificação, quando então assumiu definitivamente suas feições metropolitanas. Hoje o centro tradicional sofre um processo de desvalorização com a perda de funções econômicas de maior prestígio para os “novos” centros. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre estimulou as novas centralidades na metrópole, ao definir no “modelo espacial” uma cidade “policêntrica e descentralizada”, favorecendo os investimentos comerciais e de serviços nos “polos e corredores de comércio e serviços”, ou “corredores de centralidade” (PDDUA, 1999).

Os novos centros se localizam em bairros de classe média alta (notadamente o bairro Moinhos de Vento) que já nos anos 1970 passaram a concentrar um comércio mais sofisticado. A partir da segunda metade dos anos 1980, esta centralidade passou a conviver com os *shopping centers*. O primeiro foi o Iguatemi, inaugurado em 1983. Atualmente este participa da configuração de uma importante centralidade metropolitana, a Avenida Nilo Peçanha eixo de ligação do *shopping* com a Terceira Perimetral, onde se concentram comércio e serviços de alto status. No bairro Moinhos de Vento localiza-se o *Moinhos Shopping*, com forte presença do comércio de luxo e anexo ao Sheraton Hotel. Nas imediações do shopping localiza-se o comércio de rua mais sofisticado de Porto Alegre.

Porto Alegre possui cerca de quinze grandes equipamentos comerciais, localizados especialmente nos setores norte e leste. Além do Iguatemi, outros centros comerciais importantes constituem centralidades metropolitanas. São eles, o *Shopping Praia de Belas* (de 1991 - também pertencente ao grupo Iguatemi) com localização central, o *Barra Shopping Sul* (de 2008, do grupo Multiplan) na zona sul e o *Bourbon Wallig* (de 2012, do grupo Zaffari) localizado na Avenida Assis Brasil, corredor comercial da zona norte. Recentemente agregaram-se aos *shopping centers* a construção de torres comerciais, caracterizando um novo tipo de empreendimento imobiliário e a produção de “novos artefatos urbanos” na metrópole<sup>8</sup>. As torres concentram escritórios de profissionais liberais e serviços para empresas. Junto aos shoppings formam novos polos de serviços, constituindo-se, assim, como centralidades que concorrem com o centro tradicional.

Outras centralidades tradicionais da metrópole são os corredores comerciais da Avenida Assis Brasil (zona norte), da Avenida Protásio Alves (centro-leste) e da Avenida Azenha (na conexão do centro com os populosos bairros populares da zona leste), bem como outros corredores comerciais secundários, entre os quais se destacam o comércio especializado (autopeças, móveis, móveis de escritório).

Na atualidade, a nova centralidade metropolitana localiza-se na Avenida Carlos Gomes (Terceira Perimetral). Esta centralidade configura-se como o novo eixo de concentração dos serviços financeiros e empresariais da metrópole. É nesta avenida que se constroem os novos

---

<sup>8</sup> Exemplos destes empreendimentos são o Iguatemi Corporate (Rossi), junto ao Shopping Iguatemi, as torres Prime Offices (Cyrela) junto ao Praia de Belas e Cristal e Diamond Tower (Multiplan), junto ao Barra Shopping.

edifícios corporativos e centros empresariais. É um setor de ampla valorização e investimentos por parte do capital imobiliário, sendo uma das “fronteiras” de expansão da metrópole. Aqui se localizam os serviços de conexão da metrópole com a economia global<sup>9</sup>.

O processo de desconcentração metropolitana tem favorecido a “policentralidade metropolitana” com o crescimento do comércio e dos serviços nos municípios metropolitanos, especialmente os mais populosos e de economia mais dinâmica. Se em um primeiro momento (décadas de 1970 e 1980) a expansão metropolitana se produziu pelo transbordamento da mancha urbana e pelo deslocamento da indústria, hoje a desconcentração também se produz pela desconcentração dos serviços, com alguns centros urbanos da região metropolitana se convertendo em importantes polos de serviços.

Entretanto, uma vez que esta desconcentração dos serviços ocorre em um período de mudanças econômicas, esta não se dá somente nos moldes “tradicionais” de expansão (concentração comercial e de serviços nos centros urbanos), mas também apoiada nas novas centralidades produzidas pelo capital comercial (associado aos capitais imobiliário e financeiro) como os *shopping centers* e as grandes superfícies comerciais (hipermercados, centros especializados) que agora se expandem pela região metropolitana (trataremos esta questão com detalhe mais adiante).

Estas mudanças refletem o processo de alteração de perfil da própria economia da metrópole. A nova economia metropolitana se caracteriza por um incremento da participação dos serviços no PIB da metrópole e do conjunto da Região Metropolitana. Em 1980 o setor industrial compreendia 33,33% da economia metropolitana, enquanto que os serviços compunham 65,90% do PIB. Para o caso específico de Porto Alegre, a indústria perfazia 21,62% do PIB municipal, e os serviços 78,25% do PIB em 1980. Excluindo-se Porto Alegre, a RMPA apresentava um perfil bem mais industrial com 49,46% do PIB na indústria e 48,99% nos serviços. Já em 2000 o setor terciário participava com 84,87% do PIB de Porto Alegre e 65,98% do PIB da Região Metropolitana e em 2010 esta participação passou para 84,36% em Porto Alegre e 67,14% na RMPA. Enquanto isso a participação da indústria no PIB da Região Metropolitana recuou de 33,43% (2000) para 32,20%

---

<sup>9</sup> Sobre a Terceira Perimetral (Avenida Carlos Gomes) ver o trabalho de Campos (2012).

(2010), sendo que no município de Porto Alegre o índice permaneceu estável<sup>10</sup> (Quadro 3):

**Quadro 2.3 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano**

	Porto Alegre		RMPA	
	Indústria (%)	Serviços (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1980	21,62	78,25	33,33	65,90
1990	33,36	65,88	55,59	43,44
2000	15,07	84,87	33,43	65,98
2010	15,58	84,36	32,20	67,14

Fonte: IBGE e FEE.

Ou seja, a RMPA em seu conjunto está de acordo com as tendências contemporâneas da metropolização no mundo, na América Latina e no Brasil. Porto Alegre, configurando-se como uma metrópole em franco processo de transformação, não é uma metrópole alheia às mudanças mundiais, as quais podemos considerar como um processo de reestruturação metropolitana.

## 2.6 A desconcentração e a reestruturação metropolitana

A reestruturação do núcleo metropolitano tem seu rebatimento na reestruturação da própria região metropolitana. Se a metrópole passa por um período de transição rumo à policentralidade, a Região Metropolitana de Porto Alegre também passa por transformações importantes.

Uma das formas de avaliar a desconcentração metropolitana é verificando o grau de participação da metrópole (Porto Alegre) nos diversos indicadores metropolitanos, mais especificamente na população e na economia metropolitana (Quadro 2.4). Evidentemente que estamos tratando de uma Região Metropolitana que não ficou “congelada” no tempo ao longo dos últimos trinta anos, evoluindo em termos de configuração territorial. Porém consideramos importante apresen-

<sup>10</sup> De fato, a indústria vem perdendo participação na economia porto-alegrense ao longo da década 2001-2010, porém a partir de 2008 com o “boom” imobiliário e o consequente incremento da construção civil o setor industrial percebeu um importante crescimento.

tar os dados nas respectivas décadas pelos quais podemos verificar as tendências da metrópole e da região metropolitana.

**Quadro 2.4 - Participação de Porto Alegre na Região Metropolitana**

	População (%)	Produto Interno Bruto (%)	PIB industrial (%)	PIB Serviços (%)
<b>1980</b>	50,44	57,78	37,46	68,60
<b>1990</b>	41,74	32,10	19,26	48,68
<b>2000</b>	36,35	42,63	19,92	54,83
<b>2010</b>	35,42	38,85	18,62	48,32

Fonte: Dados brutos: IBGE e FEE.

Pelo Quadro 2.4, verificamos que Porto Alegre diminuiu seu peso na região metropolitana ao longo das últimas décadas: em termos demográficos o crescimento da capital é mais lento que o dos demais municípios metropolitanos. Além disso, sua participação no total do PIB metropolitano também tem diminuído. A redução é mais drástica no PIB industrial, o que aponta para o processo de desconcentração da indústria metropolitana. Nas últimas décadas, as grandes implantações industriais ocorreram em municípios da região metropolitana<sup>11</sup> e não no território da capital, o que explica essa diminuição do peso da indústria tanto no PIB de Porto Alegre, como sua participação relativa no PIB industrial metropolitano.

Diferentemente, nos serviços a metrópole ainda mantém elevada sua participação, concentrando quase a metade do PIB dos serviços da RMPA. Aqui interferem diferentes fatores, tanto o peso demográfico da capital, ainda significativo (mais de um terço da população metropolitana), como também a presença dos serviços avançados (terciário superior) na metrópole, além da sua própria condição de capital, pela qual inclui o aparelho do Estado entre seus serviços. Entretanto, somente comparando essa participação em 1980, percebe-se uma tendência à desconcentração também nos serviços.

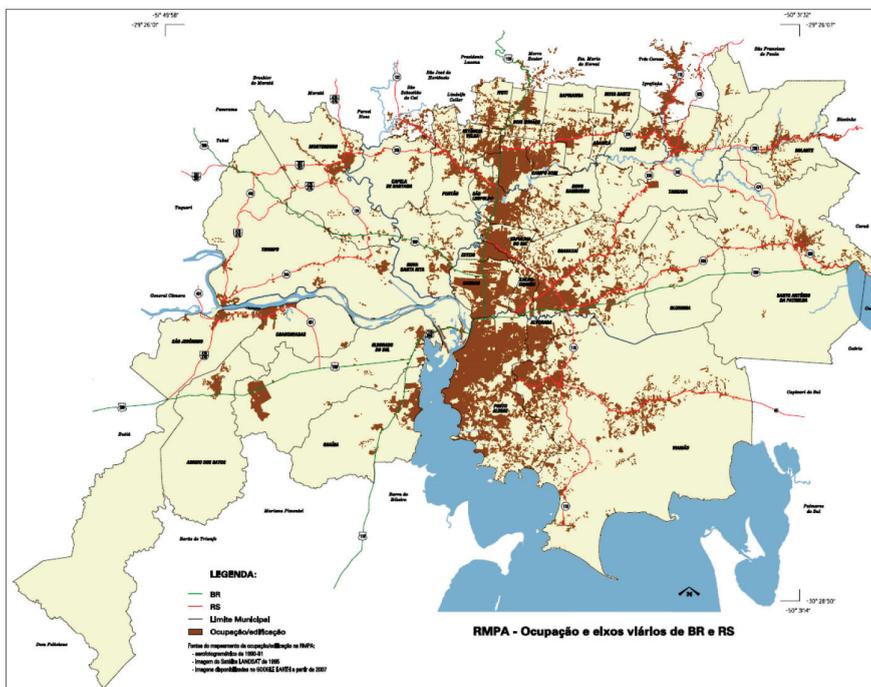
A Figura 2.4 exhibe a mancha urbana metropolitana e os principais eixos de transportes e comunicações metropolitanos, entre os quais se destacam a BR-116 (eixo norte-sul) e a BR-290 (eixo leste-oeste). Ao norte da Região Metropolitana, a rodovia RS-239 articula o eixo Novo

<sup>11</sup> A modo de exemplo: Gravataí - General Motors; Guaíba - duplicação da Aracruz Celulose (hoje Riograndense); Viamão - AMBEV; Cachoeirinha - Souza Cruz.

Hamburgo-Taquara, formando uma conurbação à parte no interior da Região Metropolitana.

A BR-116 é o eixo urbano-industrial da região metropolitana. A BR-290 é o segundo eixo, conectando Guaíba a Gravataí, dois importantes centros industriais da RMPA. Guaíba abriga a *Celulose Riograndense*, uma das maiores plantas processadoras de celulose do país, e Gravataí uma planta da *General Motors*, cujo complexo automotivo situa-se junto à rodovia. Deve-se salientar que esse é um dos principais eixos de desconcentração industrial da RMPA, tanto a leste como a oeste.

Figura 2.4 – A Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Metroplan (2012).

Ao norte da RMPA, o eixo das rodovias RS-239 e RS-240 conecta a cidade de Montenegro a Taquara, tendo, como centro articulador, a cidade de Novo Hamburgo (NH). Como nos referimos anteriormente, Novo Hamburgo é o segundo polo de serviços da RMPA, cuja influência extrapola os limites legais da região, constituindo um importante centro regional. Seu PIB de serviços é o terceiro da RMPA, embora a

complexidade do setor seja mais importante que o valor quantitativo do PIB terciário. A cidade constitui o centro de gestão da indústria coureiro-calçadista originária do Rio Grande do Sul, cujas plantas industriais dispersam-se por outros centros urbanos da RMPA (Campo Bom, Sapiranga, Taquara, Parobé, Rolante, Estância Velha, Portão), mas também por outros Estados brasileiros (especialmente do Nordeste do país) e até mesmo outros países (China e países da América Central especialmente).

Esta posição particular de Novo Hamburgo na rede metropolitana é reconhecida pelos estudos de hierarquia urbana, os quais apontam a cidade como centro regional. Segundo o IBGE, Novo Hamburgo forma com outros centros urbanos uma “Área de Concentração de População” (ACP) particular no interior da RMPA, com mais de 700 mil habitantes. Saliente-se que alguns centros que fazem parte do “sub-ACP” de Novo Hamburgo, legalmente não fazem parte da RMPA. O Quadro 2.5 apresenta a composição das ACPs segundo o IBGE.

**Quadro 2.5 – RMPA: Áreas de Concentração de População**

ACP Porto Alegre		ACP Novo Hamburgo-São Leopoldo	
Município	População	Município	População
Porto Alegre	1.409.351	Novo Hamburgo	238.940
Canoas	323.827	São Leopoldo	214.087
Gravataí	255.660	Sapiranga	74.985
Viamão	239.384	Campo Bom	60.074
Alvorada	195.673	Estância Velha	42.574
Sapucaia do Sul	130.957	Portão	30.920
Cachoeirinha	118.278	Dois Irmãos	27.572
Guaíba	95.204	Ivoti	19.874
Esteio	80.755	Capela de Santana	11.612
Eldorado do Sul	34.343	Morro Reuter*	5.676
Nova Santa Rita	22.716	Lindolfo Collor*	5.227
Arroio dos Ratos	13.606	Araricá	4.864
Total	2.919.754	Total	736.405
Municípios da RMPA não estão incluídos nas ACPs			
Sto. Antônio da Patrulha	39.685	Montenegro	59.415
Charqueadas	35.320	Taquara	54.643
Triunfo	25.793	Parobé	51.502
São Jerônimo	22.134	Rolante	19.493
Glorinha	6.891	Nova Hartz	18.346

**Fonte:** Adaptado de IBGE e Moura, Cardoso e Cintra (2012). Org. Soares (2013)

\*municípios não pertencentes à RMPA. População segundo o Censo de 2010.

Com relação à desconcentração metropolitana, esta se dá ao lon-

go dos principais eixos rodoviários que ligam a capital do Estado com o interior. Também é característico que esta desconcentração se dê em direção a outras aglomerações urbano-industriais, situadas a pouco mais de 100 km da capital, entre elas o eixo urbano Caxias do Sul-Farroupilha-Bento Gonçalves, a conurbação Lajeado-Estrela, o eixo urbano turístico Gramado-Canela e a aglomeração urbana do Litoral Norte.

Entre os eixos de concentração urbana já citados, a BR-290 no sentido RMPA-litoral (que se conecta com a BR-101) já se configura como um vetor de desconcentração industrial. Além deste temos um vetor de expansão ao longo da BR-386, a qual liga a Região Metropolitana com o Polo Petroquímico de Triunfo e o Vale do Taquari (Lajeado e Estrela), importante região industrial do Estado, polo da indústria agroalimentar muitas das quais com alta tecnologia. Este eixo tem se caracterizado pela implantação de novas indústrias de diversos ramos industriais. Um segundo eixo de desconcentração é a rodovia RS-122 - vetor que conecta a RMPA (Vale do Sinos) com a Serra Gaúcha - que tem Caxias do Sul como cidade polo. Também se configura como um eixo de expansão industrial, favorecido pela localização entre as duas principais concentrações urbano-industriais do Estado. Outro eixo de desconcentração é a rodovia RS-115 que liga o Vale do Sinos com a Serra (Gramado e Canela), também com demanda industrial.

Ao sul da RMPA, as rodovias BR-116 e BR-290 também são eixos de desconcentração, urbana e industrial, especialmente nos municípios de Eldorado do Sul e Guaíba. O primeiro com expansão das atividades terciárias de apoio ao setor industrial (logística, centros de distribuição), o segundo como área de expansão industrial. Esta expansão sul é beneficiada pela ligação da RMPA com o Superporto de Rio Grande, o porto marítimo do Estado.

Além destes grandes eixos rodoviários consolidados, novos eixos de transporte estão em construção ou projetados na RMPA. Como exemplo, temos a BR-448 (Rodovia do Parque) projetada para conectar o Vale do Sinos com a capital e situada a oeste da BR-116. Esta rodovia já tem seu primeiro trecho construído e no futuro poderá ligar Porto Alegre com o novo aeroporto internacional projetado para a RMPA<sup>12</sup>. De outro lado, temos o projeto da rodovia RS-010 (Rodo-

---

<sup>12</sup> Este novo aeroporto internacional, provisoriamente chamado de “20 de Setembro”, será localizado na confluência das rodovias BR-448 e RS-240 atendendo a RMPA, o Vale do Sinos e a Serra Gaúcha.

via do Progresso) a qual ligará Porto Alegre com Sapiranga (Vale do Sinos), estabelecendo um novo corredor industrial a leste da BR-116. Mais que desconcentração, estas duas rodovias que formarão uma grande “perimetral metropolitana”, favorecerão a reestruturação metropolitana no que tange à localização dos seus espaços industriais ou de serviços. Some-se a estas rodovias a expansão do trem metropolitano (Trensurb) que já projeta sua extensão pelo Vale do Sinos (de Novo Hamburgo a Sapiranga), o qual também alteraria fluxos internos da RMPA e reforçaria ou criaria novas centralidades metropolitanas.

## 2.7 As novas centralidades metropolitanas

As mudanças advindas da transição do capitalismo fordista para a nova economia do capitalismo flexível e globalizado estão produzindo uma nova economia metropolitana. Se por um lado temos a dispersão ou desconcentração dos espaços industriais - em razão das mudanças tecnológicas e das relações sociais de produção que permitem a dispersão das fábricas, por outro temos a expansão da economia terciária, tanto dos serviços pessoais, como dos serviços às empresas.

Na nova economia metropolitana algumas indústrias intensivas em força de trabalho permanecem na metrópole, embora predominem as manufaturas de bens de consumo não-duráveis, tipos de indústrias vinculadas à urbanização e à construção civil e as indústrias da economia informacional. No segmento de serviços, além da já mencionada expansão dos serviços pessoais e dos serviços às empresas, destacam-se os serviços avançados. Entre estes os serviços financeiros, de negócios, os serviços médicos e educacionais (pesquisa e pós-graduação).

A diversidade de atividades, a amplitude e o alcance da nova economia metropolitana produzem a necessidade de diferentes centralidades. Novos centros são produzidos na metrópole mantendo-se, entretanto, as centralidades existentes. Essa policentralidade compreende o centro tradicional, setores de serviços avançados e ainda “subcentros” existentes na metrópole e na região metropolitana. A hierarquia entre os centros permanece de acordo com “o grau de internacionalização das atividades” que neles se desenvolvem (LENCIONI, 2008, p.14).

Atualmente na RMPA se desenvolvem novas centralidades em “subcentros”, ou seja, nos polos comerciais e de serviços dos seus

principais centros urbanos. Na metrópole desconcentrada e da nova economia metropolitana, os centros de comércio e serviços perimetropolitanos estão experimentando um novo ciclo de crescimento e recebendo novos equipamentos comerciais que se configuram como novas centralidades. Esta configuração é resultante de um maior dinamismo econômico dos “subcentros periféricos”, com a ampliação do mercado de trabalho local, especialmente para os setores médios. Tal dinamismo gera, ainda, uma economia, tanto formal quanto informal, de serviços de média e baixa qualificação dirigidos para esses setores (LAGO, 2010).

Nos centros urbanos da RMPA que se destacam como polos comerciais e de serviços, destacam-se as “grandes superfícies comerciais”, entre as quais os *shopping centers*, os hipermercados, os atacados e as grandes lojas de materiais de construção. Estas grandes superfícies, devido a sua localização junto aos grandes eixos de comunicação da Região Metropolitana e à grande concentração comercial que geram, tem o poder de atrair e valorizar atividades comerciais e de serviços em seu entorno, desempenhando o papel de “novas centralidades metropolitanas”.

Na RMPA se destacam como polo de serviços as cidades de Canoas e Novo Hamburgo. Canoas é o segundo município em PIB e população na Região Metropolitana e já conta com três *shopping centers*; Novo Hamburgo é o centro comercial e de serviços do norte da região metropolitana, polarizando ainda a gestão da região industrial (coureiro-calçadista) do Vale do Rio dos Sinos. Outros centros importantes em termos de serviços são a cidade de São Leopoldo, no Vale do Sinos, e Gravataí, com grande crescimento econômico desde a implantação da fábrica da General Motors (2000).

O principal eixo de localização dos grandes equipamentos comerciais é a BR-116, eixo norte-sul da RMPA. Ao longo desta rodovia todas as cidades (Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo) apresentam grandes superfícies comerciais, configurando assim um eixo descontínuo de novas centralidades na região metropolitana. No vetor oeste-leste da Região Metropolitana (Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada) está se formação uma concentração de grandes empreendimentos comerciais, estando em construção dois *shopping centers*.

Assim, a Região Metropolitana vai se transformando, com uma estrutura socioespacial mais complexa, com outros centros urbanos ga-

nhando importância em termos de comércio e serviços e configurando suas novas centralidades. Essas, por sua vez, irão alterar a própria dinâmica dos fluxos metropolitanos, concorrendo com a metrópole em determinados serviços e reforçando diferentes sentidos periferia-periferia dos fluxos na RMPA.

## 2. 8 A metropolização no RS: região metropolitana e aglomerações urbanas

Um último aspecto das transformações da Região Metropolitana de Porto Alegre é a difusão da metropolização para além da metrópole e sua área de influência imediata. Quando anteriormente nos referimos às tendências contemporâneas da metropolização incluímos entre estas a “difusão regional da dinâmica metropolitana”, a escala territorial dilatada com a formação de uma metrópole mais extensa e complexa e a descontinuidade dos espaços com diferentes graus de integração à dinâmica metropolitana. No caso de Porto Alegre, o espaço “perimetropolitano” também caminha rumo a esta complexidade, especialmente com relação aos eixos de expansão metropolitana que tendem a conectar a região metropolitana com outras aglomerações urbano industriais do Estado (institucionalizadas ou não).

Neste sentido, o principal eixo de expansão metropolitana é o de conexão com a aglomeração urbano-industrial da Serra Gaúcha, distante 120 km da capital, a qual se articula no eixo Caxias do Sul-Farroupilha-Bento Gonçalves. Esta aglomeração, polarizada por Caxias do Sul, é o segundo conjunto urbano do Estado com mais de 700 mil habitantes e uma das mais dinâmicas aglomerações industriais do Brasil, concentrando cerca de 10% do PIB total e 15% do PIB industrial do Estado. Sua indústria metal-mecânica é uma das mais dinâmicas do país, com intensas relações com os centros industriais mais avançados, notadamente com o Estado e a região metropolitana de São Paulo. Caxias do Sul (435 mil habitantes) é um dos mais importantes centros econômicos do país<sup>13</sup>. Sua estrutura urbana evidencia uma conurbação entre Caxias do Sul e Farroupilha e a formação de uma mancha urbana contínua entre Bento Gonçalves, Garibaldi e Carlos Barbosa. A aglomeração apresenta forte tendência à formação de um

---

<sup>13</sup> O município é o 34º PIB municipal brasileiro, o 19º PIB Industrial e o 5º PIB da Região Sul do país (IBGE, 2010).

eixo urbano-industrial com a RMPA (Caxias do Sul situa-se a 90 km de Novo Hamburgo). Recentemente este conjunto urbano foi institucionalizado como “**Região Metropolitana da Serra Gaúcha**” (RMSG), formada por treze municípios<sup>14</sup>. Ainda na Serra Gaúcha, o eixo turístico Gramado-Canela é fortemente articulado com a metrópole, tanto como destino de turismo de fim de semana, como base de apoio para o turismo nacional e internacional que buscam estas cidades e seu entorno (aeroporto principalmente, hotéis).

Um segundo eixo de concentração urbana e industrial é o que conecta a RMPA com as concentrações do Vale do Taquari e da região de Santa Cruz do Sul. Estas duas áreas apresentam um forte dinamismo industrial baseado na agroindústria com elevado padrão tecnológico (laticínios, carnes processadas) e na fumicultura (Santa Cruz do Sul é o principal centro da indústria fumageira do país). Ainda não formam uma ampla concentração urbana, porém já é presente a conurbação entre Lajeado e Estrela e a formação de uma mancha urbana contínua entre Santa Cruz do Sul, Veracruz e Venâncio Aires. Estes três centros urbanos com fortes articulações da economia fumageira.

A terceira concentração urbana conectada à RMPA é a aglomeração urbana do litoral norte do Rio Grande do Sul, entre Torres e Tramandaí, a qual é articulada pela BR-101 e pela continuidade da urbanização dos diversos balneários de veraneio do litoral. Os principais centros urbanos desta aglomeração são Osório, Capão da Canoa, Torres e Tramandaí, centros onde predominam as atividades terciárias. Além da intensa concentração populacional nos meses de veraneio (janeiro e fevereiro), é a região com maior crescimento populacional do Estado de acordo com o último Censo Demográfico (2010). Este crescimento se dá especialmente pela ocupação das segundas residências por aposentados, que buscam afastar-se do congestionamento da metrópole, embora mantenham a proximidade com seus serviços (especialmente de saúde).

Dadas sua proximidade com a metrópole e suas próprias conexões com a economia nacional e global, estas concentrações urbanas e

<sup>14</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.293, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Esta região metropolitana é formada pelos municípios de Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Garibaldi, Carlos Barbosa, Flores da Cunha, São Marcos, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Tereza, Pinto Bandeira, Antônio Prado e Ipê. RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei Complementar nº 249 /2013. Cria a Região Metropolitana do Sul. Protocolado em setembro de 2013.

suas atividades econômicas necessitam dos serviços avançados da metrópole, inserindo-se na sua dinâmica ainda que em diferentes níveis de relação. Com isso temos a formação de um “entorno metropolitano” no qual as infraestruturas de transportes e comunicações articulam os espaços produtivos com os serviços de gestão metropolitanos. Assim, a metropolização difunde-se para além dos limites institucionais metropolitanos, e o território configura-se cada vez mais apropriado para os capitais produtivos.

No sul do Estado, observa-se o crescimento da Aglomeração Urbana Pelotas-Rio Grande, baseada especialmente na expansão da indústria naval (construção de plataformas petrolíferas) e nas atividades portuárias de Rio Grande. Institucionalizada como “**Aglomeração Urbana do Sul**” (AUSul), possui cinco municípios, formando um conjunto urbano de 578 mil habitantes com a presença de dois núcleos polarizadores, distantes 50 quilômetros, mas que não constituem uma conurbação. Pelotas é polo comercial e de serviços, com mais de 330 mil habitantes, exercendo uma forte centralidade em todo o sul do Estado. Rio Grande, quarto maior PIB do Estado, é uma cidade portuária polo industrial (polo naval, petroquímica, fertilizantes), concentrando 60% do PIB da aglomeração. Mantidas as atuais tendências, esta aglomeração tende a consolidar-se no eixo Pelotas-Rio Grande, conservando sua bipolaridade característica<sup>15</sup>.

## Conclusões: para onde vai a RMPA?

Analisando a RMPA e estes conjuntos urbanos na escala do território do Rio Grande do Sul, observamos a tendência à concentração da urbanização na metade leste do Estado (de Torres a Rio Grande passando pela RMPA) e a expansão na desconcentração metropolitana no sentido do interior. Com isso temos uma nova dicotomia territorial do RS: durante os anos 1990 e 2000 falou-se muito da diferenciação entre as “metades norte e sul” do Estado. Agora, com a RMPA e as aglomerações urbanas (Serra, Litoral e Sul), a urbanização e a indústria

---

<sup>15</sup> A Aglomeração Urbana do Sul (AUSul) foi institucionalizada em 2002 incluindo os municípios de Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre. Em setembro de 2013 foi protocolado na Assembleia Legislativa do Estado projeto de lei que a converte em “Região Metropolitana do Sul” (ainda não aprovado). RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei Complementar nº 249 /2013. Cria a Região Metropolitana do Sul.

tendem a se concentrar na “metade leste”, criando uma nova desigualdade entre esta e o grande interior do Estado. Os grandes projetos de infraestrutura previstos e em construção (duplicação de rodovias, linhas de transmissão de energia, ferrovias) privilegiam esta área, pois é aí que o Estado tenta fornecer eficiência ao território para que os capitais produtivos operem com maior fluidez.

A Região Metropolitana de Porto Alegre está plenamente inserida nos movimentos da metropolização brasileira e mundial. Configura-se hoje como uma região urbana complexa formada por uma metrópole conectada à economia global (ainda que muito aquém das grandes metrópoles nacionais) e por diversos centros com importância demográfica e econômica, capazes de concorrerem com a metrópole em termos econômicos e de fluxos (embora esta seja indiscutivelmente hegemônica).

Ainda não é possível afirmarmos a existência de uma “macro-metrópole” ou “cidade-região” de Porto Alegre, mas as tendências que verificamos apontam para uma desconcentração metropolitana e a sua integração com as demais aglomerações urbanas do Estado. Assim, a “cidade-região” de Porto Alegre pode configurar-se como um vir-a-ser factível.

Nos capítulos seguintes veremos diversos aspectos da transição metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre, trataremos então de analisar de forma compartimentada, porém integrada esta concentração urbano-industrial diversa e complexa.

## Referências

ALBUQUERQUE, R. C. A Região Urbana Rio-São Paulo: caracterização. In Rezende, F. e Lima, R. (orgs.) **Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades**. Brasília, IPEA, 1999, pp. 17-73.

ALONSO, J. A. F. Gênese e institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). **Textos para Discussão**, nº 29. Porto Alegre, FEE, abril de 2008.

ASCHER, F. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. La Tour d'Aigues, Editions de L'Aube, 2001.

CAMPOS, H. A. **Centralidades lineares em centros metropolitanos: a terceira perimetral em Porto Alegre (RS)**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2012.

DE MATTOS, C. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación

- urbana. **Nueva Sociedad**, nº 212, noviembre–diciembre de 2007, pp. 82-96.
- DE MATTOS, C. A. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. **EURE (Santiago)**, v. 25, n. 76, pp. 29-56, diciembre 1999. Disponível em <http://www.scielo.cl>.
- Di MÉO, G. Introdução ao debate sobre a metropolização. **Confins** [Online], 4 | 2008, posto online em 13 Novembro 2008. URL : <http://confins.revues.org/5433> ; DOI : 10.4000/confins.5433.
- GEIGER, P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais/INEP, 1963.
- IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.
- IPEA/UNICAMP/IE/NESUR/IBGE. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas, Unicamp/IE, 1999. (Coleção Pesquisas).
- INDOVINA, F. Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano. **Dialoghi Internazionali** (Milano). Nº 11, Giugno, 2009, pp. 124-135.
- LAGO, L. C. A “periferia” metropolitana como lugar de trabalho: de cidade-dormitório à cidade plena. In: Lago, L. C. (Org.) **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2010, pp. 175-190.
- LENCIONI, S. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: Schiffer, S. (Org.) **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo, HUCITEC, FAPESP, 2004, pp. 153-165.
- LENCIONI, S. Concentração e Centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, v. 39, pp. 7-20, 2008.
- LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. In: LENCIONI, S. et all. (Org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo, Paim, 2011, pp. 51-64.
- MONTE-MÓR, R. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, 2006 (Texto para discussão nº 281).
- MOURA, R.; CARDOSO, N. A. e CINTRA, A. Dinâmicas Territoriais da População na Região Sul. **Cadernos IPARDES**. Estudos e Pesquisas, v. 2, pp. 17-43, 2012.
- PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental** (PDDUA). Lei Complementar nº 434/1999.
- RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E. et all (Org.). **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** Agentes, processos e escalas. Rio de Janeiro, Marx Limonad, 2004, pp. 194-212.
- RIBEIRO, L. C. Q. **Transformações da Ordem Urbana na Metrôpole**

**Liberal-Periférica: 1980/2010.** Hipóteses e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, março de 2013 [inédito].

RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) **Hierarquização e diferenciação dos espaços urbanos. Coleção Conjuntura Urbana.** Volume I. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009.

ROCHE, J. Pôrto Alegre, metrópole meridional do Brasil. **Três Estudos Rio-grandenses.** Porto Alegre, Faculdade de Filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1966, pp. 65-86.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo, HUCITEC, 1993.

SASSEN, S. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. **Eure** (Santiago), v. XXIV, nº71, pp. 5-25, marzo 1998.

SCOTT, A. As cidades da terceira onda. In: SAMPAIO, M. e PACHECO, S. (orgs.) **Globalização, políticas públicas e reestruturação territorial.** Rio de Janeiro, 7 Letras, 2012.

SECCHI, B. **A cidade do século vinte.** São Paulo, Perspectiva, 2009.

SERRANO MARTÍNEZ, J. M. Las grandes superficies comerciales en España (hipermercados): estudio de una realidad cambiante. **Investigaciones Geográficas**, nº 18, julio-diciembre 1997, pp. 55-80.

SILVEIRA, M. L. Região e Globalização: pensando um esquema de análise. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 15, n. 1, pp. 74 - 88, jan./abr. 2010.

SOARES, P. R. R. Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. **Geosp** (USP). Vol. IV, pp. 129-144, 2006.

SOARES, P. R. R. e SCHNEIDER, L. P. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia** (AGB Porto Alegre), nº39, pp. 113-128, julho 2012.

SOJA, E. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions.** Oxford, Blackwell Publishers, 2000.

SOJA, E. Tensiones urbanas: globalización, reestructuración económica y transición postmetropolitana. In Benach, N. y Albet, A. (Orgs.) **Edward W. Soja: la perspectiva postmoderna de un geógrafo radical.** Barcelona, Icaria Editorial, 2010a, pp. 210-233.

SOJA, E. Mesogeografías: sobre los efectos generativos de las aglomeraciones urbanas. In Benach, N. y Albet, A. (Orgs.) **Edward W. Soja: la perspectiva postmoderna de un geógrafo radical.** Barcelona, Icaria Editorial, 2010b, pp. 235-255.

VV. AA. **Metrópolis, territorio y crisis.** Madrid, Asamblea de Madrid/Revista Alfoz, 1985.

# Características da transição demográfica na RMPA

---

*Maria de Lourdes Teixeira Jardim  
Tanya Maria Macedo de Barcellos*

**Resumo:** O objetivo deste texto é identificar as principais tendências da dinâmica populacional da Região Metropolitana de Porto Alegre e de seus municípios frente ao processo de transição demográfica em curso no país. O foco se volta, fundamentalmente, para as mudanças ocorridas no comportamento dos componentes demográficos envolvidos (fecundidade, mortalidade e migração), destacando o efeito destes na urbanização, na estrutura etária e no crescimento da população. A análise está centrada nas duas últimas décadas, embora sejam levados em conta resultados de outros trabalhos sobre períodos anteriores. As informações utilizadas têm como fonte os dados dos Censos Demográficos do IBGE. Além da referência básica que é a situação do país, a região metropolitana foi examinada *vis-à-vis* ao quadro do Estado do RS.

**Palavras-Chave:** transição demográfica; região metropolitana; urbanização; migração; crescimento populacional.

**Abstract:** This paper aims at describing core trends in Porto Alegre Metropolitan Area's demographic dynamics and its member cities within Brazil's current demographic transition. It focuses on changes in the behavior of the demographic elements involved (fertility, mortality and migration), highlighting their effect on urbanization, age structure, and population growth. The analysis focuses on the last two decades, even though it takes into account results from works on previous periods. Data come from IBGE's Demographic Census. Besides having the country as the core reference, the metropolitan area was examined *vis-à-vis* the status of the state of Rio Grande do Sul.

**Keywords:** demographic transition; metropolitan area; urbanization; migration; population growth.

## Introdução

Neste capítulo, temos por objetivo analisar as tendências da dinâmica demográfica da população da Região Metropolitana de Porto Alegre e de seus municípios frente ao processo de transição demográfica em curso no país. Nosso foco se volta, fundamentalmente, para a análise das mudanças ocorridas no comportamento dos componentes demográficos envolvidos (fecundidade, mortalidade e migração), destacando o efeito destes na estrutura etária, no crescimento e na distribuição regional da população. Centramo-nos nas duas últimas décadas, embora estejamos levando em conta as tendências já detectadas em outros trabalhos sobre períodos anteriores.

A análise foi organizada em quatro partes, de modo a cobrir as principais questões em pauta quando se trata do tema da transição demográfica: a urbanização e crescimento populacional; o crescimento vegetativo da população; a migração; e as mudanças na estrutura etária da população. A abordagem da problemática foi construída com base nos dados dos Censos Demográficos do IBGE, organizados levando em conta o RS em conjunto, a totalidade da RMPA, seus municípios agrupados por nível de integração à dinâmica da metropolização do país, e seu polo, a cidade de Porto Alegre.

A transição demográfica<sup>1</sup> é uma mudança estrutural das mais importantes afetando a sociedade brasileira desde a segunda metade dos anos sessenta do século passado. Cabe ressaltar, como nos chama a atenção Brito (2010), que a “... a transição não é autônoma, ou seja, não é uma mera consequência da combinação de variáveis estritamente demográficas. Ela é um processo social imerso nas profundas mudanças sociais e econômicas pelas quais tem passado o Brasil nas últimas décadas e se desvela não só como causa, mas como efeito destas mudanças”.

Na atual fase da transição demográfica, em que observamos a queda acentuada da fecundidade e o constante aumento da expectativa de vida, verifica-se um aumento da população potencialmente ativa e uma queda da inativa, o que pode se constituir em condição favo-

---

<sup>1</sup> O conceito de transição demográfica tem referência na história recente de uma parcela da população europeia, mais especificamente o final do século XIX, quando o forte crescimento populacional apontava para uma mudança de uma situação de um equilíbrio que era pautado em níveis elevados de natalidade e mortalidade, para uma outra, em que o equilíbrio se dava com base em níveis baixos de natalidade e mortalidade.

rável ao desenvolvimento econômico, já que a diminuição da razão de dependência aumenta a chance de crescimento econômico e de poupança e diminui a demanda por recursos em educação básica. Alguns autores chamam esse período de bônus demográfico ou janela de oportunidade ou ainda dividendos demográficos (Jardim, 2010). Essas vantagens não são automáticas e dependem, sobretudo, da adoção de políticas públicas.

A transição demográfica no Brasil vem ocorrendo de forma mais acelerada do que nos países desenvolvidos, equiparando-se ao ritmo de outros países latino-americanos e asiáticos. Tomando como indicador a fecundidade e comparando a situação brasileira com a da França e a da Itália, Brito (2007) observa um expressivo diferencial nas taxas de fecundidade total, que tiveram um declínio muito mais suave no século passado nos dois países europeus. A fecundidade na Itália passou de 4,4 filhos, em média, por mulher em idade reprodutiva para 1,2, enquanto na França, de 2,8 para 1,9, mudança bem menos expressiva do que a brasileira, onde, somente entre 1960 e 2000, essa taxa caiu de 6,2 para 2,4. Se avançarmos para 2010, a fecundidade alcançou 1,9 filhos por mulher, ficando abaixo do nível de reposição. Sua análise deve levar em conta, além das questões relacionadas com a rapidez com que a mudança ocorre, como o envelhecimento da população, outro problema, que é o quadro de fortes desigualdades sociais que caracteriza nossa sociedade.

A rapidez e a intensidade da transição demografia e do processo de urbanização são questões fundamentais, dadas suas consequências para a sociedade e economia.

Em 1970 começou, no Brasil, o processo de descenso dos níveis de fecundidade, que ocorreu principalmente nas Regiões Sul e Sudeste. A Região Nordeste, por exemplo, ainda apresentava uma média de mais de oito filhos por mulher, enquanto, no RS, a fecundidade das mulheres havia caído para 4,3 filhos (Jardim, 2010).

A tendência de queda da fecundidade ocorrida entre 1970 e 2000 no país é surpreendente, mostrando, inclusive, uma generalização dos baixos níveis de fecundidade no final do período.

No final do século XX, a fecundidade das mulheres gaúchas já se encontrava no nível de reposição da população, ou seja, em longo prazo, assim permanecendo e sem o efeito dos outros componentes (mortalidade e migração), o volume populacional do Estado tornar-se-ia estável.

No RS, além da acelerada e generalizada redução da fecundidade, ocorrida no final do século passado, também foram expressivas as mudanças no comportamento da mobilidade da população e na distribuição da população pelo território. Dentre essas, destacam-se a diminuição da intensidade dos deslocamentos populacionais para outros Estados e a intensificação de outras formas de mobilidade populacional, tais como a migração interna, a de retorno e a mobilidade pendular.

O balanço demográfico entre imigração e emigração no crescimento da população do Rio Grande do Sul, embora negativo, é pouco expressivo e diminuiu entre 1970 e 2000. Mesmo com o crescimento do saldo migratório negativo, detectado pelo Censo de 2010, podemos dizer que a população do Rio Grande do Sul tende a aproximar-se de uma relativa estabilidade, o que igualmente se deduz observando o baixo incremento demográfico no Rio Grande do Sul nas últimas décadas (JARDIM; BARCELLOS, 2005). Ou seja, o Estado, apesar de deficitário nas trocas populacionais com outros Estados brasileiros, vem diminuindo o ritmo de crescimento das taxas de emigração.

Com relação à imigração, os censos demográficos do início do século mostram que ela era, em grande parte, de origem internacional (JARDIM, 2002). Já os dados das últimas décadas expõem uma reversão dessa tendência, apontando um aumento da imigração com origem em outras unidades da Federação.

Os maiores contingentes de imigrantes interestaduais são, há algumas décadas, dos estados da Região Sul, ou seja, Santa Catarina e Paraná, sendo mais significativas as trocas com Santa Catarina.

São esses mesmos Estados os que apresentam as maiores proporções de população proveniente do Rio Grande do Sul, mostrando, no nível da mobilidade interna ao país, a prevalência de trocas do Rio Grande do Sul com seus vizinhos.

### 3.1 Crescimento populacional e urbanização

Fazendo uma reconstituição histórica das tendências do crescimento demográfico e da concentração populacional no Rio Grande do Sul, Jardim e Barcellos (2011) mostram que até 1940 o Estado apresentava uma taxa de crescimento superior à do conjunto do país, o que se inverte a partir dos anos 50, expressando uma queda mais rápida da fecundidade no Rio Grande do Sul. Essa redução foi efetivamente

muito acentuada: a taxa estadual de crescimento populacional no início do século XX era de 3,26%, chegando em 2010 a apenas 0,49% ao ano. No país, isso se deu de modo bem menos drástico.

Nesse processo, também interferiu o aumento da emigração, vinculado principalmente com a expansão da fronteira agrícola do país num primeiro momento, a partir da década de 40 do século passado, para as regiões de Santa Catarina e do Paraná e posteriormente para o norte e centro-oeste do país.

Em termos de avanço da urbanização, as autoras constataam que “... o crescimento urbano do Estado já superava o da população rural em 1940 e teve seu índice mais elevado na década de 50, quando ultrapassou os 5% ao ano”, de tal modo que em 1970 a população urbana já era majoritária. A partir de então, as taxas relativas ao incremento rural passaram a ser negativas e, desde a década de 1980, têm-se mantido praticamente constantes (JARDIM e BARCELLOS, 2011). Em 2010, a população urbana alcançava um pouco mais de 85% no Rio Grande do Sul e 97% na RMPA (Tabela 3.1).

**Tabela 3.1 – Densidade demográfica e grau de urbanização. Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010**

	Densidade Demográfica (hab/km <sup>2</sup> )		Grau de Urbanização (%)	
	2000	2010	2000	2010
<b>Total do RS</b>	36,2	39,8	81,6	85,1
<b>RMPA</b>	368,2	394,0	95,4	97,0
<b>Porto Alegre</b>	2.745,7	2.837,5	97,1	100,0
<b>Muito alto</b>	591,0	627,7	97,4	98,1
<b>Alto</b>	129,5	166,7	86,1	91,2
<b>Médio</b>	79,0	88,7	85,0	86,3
<b>Baixo</b>	41,0	44,7	73,6	73,1

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 2000 e 2010. IBGE

Examinando o crescimento sob o ponto de vista da concentração/desconcentração urbanas, Jardim e Barcellos (2011) concluem que, entre 2000 e 2010, reforçou-se a relevância da Região Metropolitana de Porto Alegre na constituição da população do Estado, ficando em 37,2% a fatia representada pela região no final do período (JARDIM e BARCELLOS, 2011 p. 135).

Para ampliarmos a visão das tendências do crescimento demográ-

fico agora especificamente enfocando a RMPA, levantamos informações para os municípios da região metropolitana organizados segundo o nível de integração com a dinâmica da metropolização brasileira, o que realizamos para três décadas, 1980-1991, 1991-2000 e 2000-2010.

Na Tabela 3.2, podemos ver que o ritmo de crescimento da região vem se reduzindo consideravelmente, caindo de 2,54% ao ano na década de 80 para apenas 0,63% ao ano no último período. Esse movimento de descenso também é observado quando analisamos o comportamento de seus municípios.

**Tabela 3.2 – Taxa anual de crescimento da população – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1980 - 2010**

Nível	Período		
	1980 - 1991	1991 - 2000	2000 - 2010
<b>Total do Estado</b>	1,48	1,21	0,49
<b>Total RM</b>	2,54	1,69	0,63
<b>Polo</b>	1,06	0,93	0,35
<b>Muito alto</b>	3,71	2,05	0,60
<b>Alto</b>	5,62	3,73	2,39
<b>Médio</b>	2,74	2,03	1,05
<b>Baixo</b>	3,52	2,64	1,03

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010. IBGE.

É interessante visualizar esse processo sob o ângulo dos números absolutos. O acréscimo populacional da região, que foi de 1.546.641 no período 1980-1991, caiu para 242.286 na última década, ou seja, houve redução drástica, embora constitua um acréscimo ainda significativo, tendo em vista o que representa em termos de pressão sobre as estruturas urbanas existentes.

O intenso incremento da década de 80 foi generalizado na região, mas foi mais importante nos municípios que apresentam alta integração. Somente a capital apresentou baixo ritmo de incremento, inferior, inclusive, à média do Estado. Nas outras duas décadas, devemos destacar dois pontos: a queda muito forte da taxa nos municípios com integração muito alta que, entre 2000 e 2010 cresceram menos que a média da região; e a manutenção de um ritmo relativamente elevado de crescimento nos municípios com alto nível de integração à dinâmica da metropolização (municípios da região coureiro-calçadista do Estado).

Abordando o fenômeno da concentração da população no território, que é o mais característico nas configurações metropolitanas, examinamos o grau de urbanização e a densidade demográfica. Constatamos que na RMPA a população urbana representava 97% em 2010, e somente os municípios com baixa integração à dinâmica da metropolização apresentaram índice inferior à média do RS, que foi, como vimos antes, de 85%. Cabe ressaltar que, na última década, o maior avanço se deu entre os municípios com alta integração que tiveram um crescimento de cinco pontos percentuais nesse indicador (Tabela 3.1). A densidade demográfica, que nos dá uma ideia mais precisa sobre a questão, aparece na Tabela 3.1, onde vemos que, na RMPA, em 2010, além de Porto Alegre, os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, e Sapucaia do Sul têm uma densidade semelhante à das grandes áreas metropolitanas do mundo, que em geral superam os 2.000 habitantes por km<sup>2</sup>. No Brasil, apenas as regiões de Recife, Rio de Janeiro e São Paulo apresentam densidades nesse patamar. A RMPA tinha uma densidade de 394 habitantes por km<sup>2</sup>, bastante baixa, em razão, sobretudo, da extensa área rural de alguns municípios. Essas densidades mais elevadas se concentram, como esperado, nos municípios com nível muito alto de integração à dinâmica da metropolização, cuja densidade média supera a da região como um todo (627,7).

### 3.2 Fecundidade e mortalidade

Nos últimos cinquenta anos o nível reprodutivo das mulheres brasileiras apresentou transformações extremamente significativas. No início dos anos 60, elas tinham em média mais de 6 filhos, enquanto as gaúchas tinham em média um filho a menos. Os dados do censo de 2010 mostram que a taxa de fecundidade total está abaixo de dois filhos por mulher no país, sendo que a diferença entre a taxa de fecundidade do Brasil e a do Estado é bem menor (1,9 no Brasil e 1,8 no Rio Grande do Sul)<sup>2</sup>. Os níveis de fecundidade dos municípios da Região Metropolitana, nos últimos anos, são bastante heterogêneos, com uma diferença de mais de um filho entre o maior e o menor tanto em 2000 como em 2010. O município com maior nível de fecundidade

---

<sup>2</sup> Entre as Unidades da Federação, o Rio Grande do Sul apresenta a quinta menor taxa de fecundidade, o Estado com menor taxa é São Paulo (1,7) e o maior é o Acre com uma média 3 filhos por mulher (PNUD, 2013).

em 2000 e em 2010 é Araricá (2,89 e 2,35 respectivamente). A menor taxa, em 2000, é a de Porto Alegre (1,5) e, em 2010, a de Ivoti (1,29) (PNUD, 2013). Como mostra a Tabela 3.3, mesmo quando se avalia os municípios agrupados por nível de integração, as taxas apresentam alguma discrepância.

**Tabela 3.3 – Taxa de fecundidade total – Total, RMPA e mínimo, média e máximo, dos municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010**

	2000			2010		
	Mínimo	Média*	Máximo	Mínimo	Média*	Máximo
<b>Rio Grande do Sul</b>	1,6	2,2	4,3	1,2	1,8	2,9
<b>Região Metropolitana</b>		2,2		1,3	1,8	2,4
<b>Polo</b>		1,8			1,5	
<b>Muito alto</b>	2,2	2,4	2,8	1,6	1,9	2,2
<b>Alto</b>	2,1	2,4	2,9	1,3	1,7	2,1
<b>Médio</b>	2,1	2,3	2,5	1,6	1,8	2,2
<b>Baixo</b>	2,0	2,3	2,9	1,6	1,8	2,4

Fonte dos dados brutos: PNUD, 2013

(\*) Média ponderada pelo número de mulheres de 15 a 39 anos

Medindo o impacto da fecundidade no crescimento vegetativo do Estado por meio da taxa bruta de natalidade, verificamos que já no início da década de 80 este indicador apresentava tendência de queda. Neste período, ele era de mais de 20 nascimentos para cada 1.000 habitantes ( $20^0/_{00}$ ), diminuindo para  $15^0/_{00}$  no início dos anos 2000, e chegando a pouco mais de  $12^0/_{00}$  em 2010.

A mais elevada taxa bruta de natalidade, tanto em 2000 como em 2010, é a do município de Alvorada ( $23,7^0/_{00}$  e  $15,6^0/_{00}$  respectivamente), município limítrofe a Porto Alegre, classificado como de alto nível de integração. Esse município tem relativa concentração de população de baixa renda e se configura como localidade dormitório para trabalhadores em municípios da região com economia mais dinâmica. A mais baixa taxa de mortalidade é a do município de Dois Irmãos ( $3,9^0/_{00}$  em 2000 e  $4,4^0/_{00}$  em 2010), distante 51 km do polo e que, embora faça parte da Região Metropolitana, tem características diferenciadas, sendo que, segundo a classificação de microrregião do IBGE, está contido na de Gramado-Canela<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> São 12 os municípios da Região Metropolitana que não pertencem à microrregião do Porto Alegre; destes, 3 são de alto nível de integração, 6 de médio e 3 de baixo.

A esperança de vida ao nascer da população do Rio Grande do Sul em 1980 eram as mais altas do País e a taxa de mortalidade infantil, a mais baixa. Em 2010, a esperança de vida ao nascer dos gaúchos, de 75,9 anos, ocupa a quarta posição no ranking nacional. No mesmo ano, a taxa de mortalidade infantil era de 9,9 óbitos por mil, a segunda mais baixa do País<sup>4</sup> (IBGE, 2013).

Um dos componentes com maior impacto no aumento da esperança de vida ao nascer é a redução da mortalidade infantil; neste sentido, para a análise dos níveis de mortalidade da região metropolitana de Porto Alegre, optamos por avaliar a mortalidade infantil do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Nesse estudo, a mortalidade infantil do Rio Grande do Sul era de 16,7<sup>0</sup>/<sub>00</sub> em 2000 e de 12,4<sup>0</sup>/<sub>00</sub> em 2010<sup>5</sup>. Na maioria dos municípios da Região Metropolitana a queda deste indicador foi mais acentuada do que na média do Estado, e em alguns municípios a redução chegou a aproximadamente 10 óbitos por mil<sup>6</sup>.

O efeito da mortalidade no crescimento vegetativo da população do Estado, medido pela taxa bruta de mortalidade, é praticamente constante e oscila entre 6,1<sup>0</sup>/<sub>00</sub> e 7,2<sup>0</sup>/<sub>00</sub> nas três últimas décadas (JARDIM, 2010).

O comportamento da metrópole segue o mesmo padrão do Estado. O crescimento vegetativo da população da região metropolitana de Porto Alegre em 2010 é metade do que era no início deste século, o que se deve, em grande parte, à queda do número de nascimentos. Em 2000 nasciam 18,6 bebês por mil habitantes, cifra que se reduz em 2010 para 13,3<sup>0</sup>/<sub>00</sub>. Já a taxa bruta de mortalidade aumentou de 6,5<sup>0</sup>/<sub>00</sub> para 7,2<sup>0</sup>/<sub>00</sub> no mesmo período, como reflexo do envelhecimento da população.

---

<sup>4</sup> Em 1980, a esperança de vida ao nascer do Estado era de 71 anos, a segunda maior taxa era a do Distrito Federal (70,5 anos); em 2010 os Estados mais bem posicionados são: Santa Catarina (76,8 anos), Distrito Federal (76,2 anos) e São Paulo (76,0 anos). A taxa de mortalidade infantil do Rio Grande do Sul era a menor do país em 1980 (36,5 óbitos por mil) e ocupa a segunda posição em 2010. Santa Catarina, que possuía a terceira menor taxa em 1980 (46,1<sup>0</sup>/<sub>00</sub>), passa a ter a menor taxa em 2010 (9,2<sup>0</sup>/<sub>00</sub>) (IBGE, 2013).

<sup>5</sup> O Atlas do Desenvolvimento Humano apresenta, além da mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer e a mortalidade de menores de 5 anos. Como a correlação das posições destes indicadores para os municípios da região metropolitana é muito elevada, a análise de todos seria repetitiva.

<sup>6</sup> Eldorado do Sul, que tinha 22 óbitos por mil em 2000, reduziu para 11,9 em 2010, Nova Santa Rita passou de 21,2 para 11,2 e Triunfo de 19,5 para 9,8.

**Tabela 3.4 – Taxa de mortalidade infantil – Total, RMPA e mínimo, média e máximo dos municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010**

	2000			2010		
	Mínimo	Média*	Máximo	Mínimo	Média*	Máximo
<b>Rio Grande do Sul</b>	11,2	16,7	30,5	8,5	12,4	19,0
<b>Região Metropolitana</b>	12,3	15,6	22,3	8,9	11,1	14,2
<b>Polo</b>		16,0			11,6	
<b>Muito alto</b>	12,8	15,0	19,5	9,4	10,9	12,8
<b>Alto</b>	12,3	16,9	22,0	9,5	11,2	12,4
<b>Médio</b>	13,4	16,2	22,3	8,9	10,4	13,7
<b>Baixo</b>	15,2	19,0	20,4	10,8	12,9	14,2

Fonte dos dados brutos: PNUD, 2013

\* média ponderada pela população com menos de um ano do município

Comparando o crescimento vegetativo dos municípios metropolitanos por níveis de integração de 2000 e 2010 (Tabela 3.5), verificamos que, em 2000, quanto maior o nível de integração, mais elevado era o crescimento vegetativo. Em 2010 os municípios com alto nível de integração apresentam crescimento vegetativo maior do que os de nível de integração muito alto. No polo, tanto em 2000 como em 2010, o crescimento vegetativo é baixo, só superior ao dos municípios com baixo nível de integração. Nos municípios com muito alto nível de integração as taxas brutas de natalidade são mais elevadas, tanto em 2000 como em 2010; o relativamente mais baixo crescimento vegetativo detectado em 2010 se deve ao menor crescimento das taxas brutas de mortalidade. O aumento na taxa de mortalidade entre 2000 e 2010 foi de  $0,8^0/_{00}$  nos de nível de integração muito alto e de  $0,4^0/_{00}$  nos de integração alto. A queda de natalidade dos municípios com muito alto nível de integração foi mais significativa –  $6,3^0/_{00}$ , enquanto a dos de nível alto caiu 4,3 nascimentos por mil habitantes.

**Tabela 3.5 – Crescimento vegetativo, taxa de natalidade e de mortalidade – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 2000 e 2010**

	Crescimento Vegetativo		Taxa de natalidade		Taxa de mortalidade	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Rio Grande do Sul</b>	10,7	5,2	17,3	12,5	6,7	7,3
<b>Região Metropolitana</b>	12,2	6,2	18,6	13,3	6,5	7,2
<b>Polo</b>	10,0	5,1	17,3	13,0	7,2	7,9
<b>Muito alto</b>	13,9	6,9	20,0	13,7	6,1	6,9
<b>Alto</b>	12,5	7,8	17,3	13,0	4,9	5,2
<b>Médio</b>	11,4	6,1	17,5	12,8	6,2	6,7
<b>Baixo</b>	9,7	4,8	16,0	11,7	6,3	7,0

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 2000 e 2010. IBGE

### 3. 3 Tendências recentes da migração no RS e na RMPA

Nesta parte do trabalho, nosso objetivo é examinar o papel da migração na dinâmica demográfica da RMPA. Os movimentos migratórios interferem na distribuição espacial da população, nas estruturas etárias e na relação de sexo, contribuindo na conformação de perfis demográficos diferenciados entre os lugares, o que implica a necessidade de formulações também diferenciadas para as políticas públicas.

A Tabela 3.6 mostra a relação do RS com as demais unidades da federação, explicitando a emigração e a imigração, e o saldo entre as duas nos períodos 1995–2000 e 2005–2010.

Estas informações evidenciam a perda que o Rio Grande do Sul vem apresentando nas trocas migratórias interestaduais, com saldo migratório negativo crescente na média, o que reflete a relação com os outros Estados da região sul, especialmente Santa Catarina, já que tendo em vista as outras regiões, o saldo, embora negativo nos dois períodos, não apresentou crescimento.

**Tabela 3.6 – Migrações Interestaduais do Rio Grande do Sul por unidade da federação, RS, 1995 – 2000 e 2000 – 2010**

Unidades da Federação	1995 - 2000			2005 - 2010		
	Emigrantes	Imigrantes	Saldo	Emigrantes	Imigrantes	Saldo
<b>Total</b>	<b>152.891</b>	<b>113.395</b>	<b>-39.496</b>	<b>177.263</b>	<b>102.613</b>	<b>-74.650</b>
<b>Norte</b>	<b>6.830</b>	<b>5.008</b>	<b>-1.822</b>	<b>5.846</b>	<b>4.390</b>	<b>-1.456</b>
Rondônia	1.390	1.153	-237	1.446	656	-790
Acre	223	101	-122	231	150	-81
Amazonas	1.277	1.185	-92	1.523	1.052	-471
Roraima	534	232	-302	373	304	-69
Pará	2.172	1.342	-830	1.537	1.660	123
Amapá	210	267	57	91	100	9
Tocantins	1.024	728	-296	645	468	-177
<b>Nordeste</b>	<b>11.955</b>	<b>8.603</b>	<b>-3.352</b>	<b>11.116</b>	<b>10.735</b>	<b>-381</b>
Maranhão	1.046	766	-280	764	914	149
Piauí	815	510	-305	725	708	-17
Ceará	2.665	1.752	-913	1.794	2.592	798
Rio Grande do Norte	879	789	-90	763	904	141
Paraíba	674	645	-29	888	896	8
Pernambuco	1.514	1.365	-149	1.751	1.232	-518
Alagoas	390	381	-9	467	279	-188
Sergipe	372	259	-113	521	321	-200
Bahia	3.600	2.136	-1.464	3.443	2.889	-553
<b>Sudeste</b>	<b>30.492</b>	<b>26.804</b>	<b>-3.688</b>	<b>29.577</b>	<b>27.522</b>	<b>-2.055</b>
Minas Gerais	3.766	3.158	-608	3.684	3.884	200
Espírito Santo	812	831	19	922	698	-224
Rio de Janeiro	7.755	8.269	514	7.545	8.408	863
São Paulo	18.159	14.546	-3.613	17.425	14.532	-2.893
<b>Sul</b>	<b>82.255</b>	<b>63.287</b>	<b>-18.968</b>	<b>113.807</b>	<b>48.899</b>	<b>-64.908</b>
Paraná	23.669	22.132	-1.537	21.853	16.997	-4.857
Santa Catarina	58.586	41.155	-17.431	91.953	31.902	-60.051
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-
<b>Centro Oeste</b>	<b>21.359</b>	<b>9.693</b>	<b>-11.666</b>	<b>16.918</b>	<b>11.067</b>	<b>-5.851</b>
Mato Grosso do Sul	4.258	3.342	-916	3.843	2.887	-956
Mato Grosso	9.271	2.958	-6.313	5.949	3.780	-2.169
Goiás	3.780	1.557	-2.223	3.031	1.834	-1.197
Distrito Federal	4.050	1.836	-2.214	4.095	2.566	-1.529
<b>Brasil sem especificação</b>	...	620	...	...	42.846	...
<b>Exterior</b>	...	9.604	...	...	11.439	...
<b>Sem declaração</b>					124	

Fonte: Censo Demográfico de 2000 e 2010.

Analisando agora o período de 1991 a 2010, contabilizamos os saldos demográficos do RS, da RMPA, do polo metropolitano e dos

municípios classificados por nível de integração à dinâmica da metropolização. Depois, iremos examinar os fluxos entre esses espaços.

Chama atenção, logo ao primeiro olhar, que além do RS, que já no início do período tinha saldo negativo, a Região Metropolitana também viu cair drasticamente a diferença entre emigração e imigração. Nesse caso, até 2000 o saldo ainda era positivo (Tabela 3.8).

É interessante observarmos que a RMPA tem resultados positivos nas trocas migratórias que ocorrem exclusivamente no interior do RS, apontando que sua atração permanece no nível interno. O desempenho da Região nessas trocas é grandemente influenciado pelo polo metropolitano, Porto Alegre, que já há algumas décadas tem saldo negativo no cômputo entre imigração e emigração. Esse saldo, embora tenha apresentado leve descenso entre 2000 e 2010, ainda era relativamente elevado no último ano do período, quando ficou em quase 45 mil habitantes. Também os demais municípios da Região, embora mantendo saldos positivos, tiveram redução significativa dos ganhos populacionais por migração, especialmente aqueles com nível muito alto de integração à dinâmica da metropolização. Neles, o saldo positivo, que era de 119.694 em 1991, ficou em apenas 3700 em 2010. Os que apresentam alto nível de integração foram os que tiveram o mais alto acréscimo, mas que, mesmo assim, em conjunto, não alcançaram 10 mil pessoas. A Tabela 3.7 apresenta os percentuais de imigrantes e de emigrantes na população, dados que corroboram esses resultados. É muito clara a visualização da queda, em todos os recortes considerados, da parcela de imigrantes na população. Também podemos perceber que o peso da imigração é maior fora de Porto Alegre. Vemos ainda que a parcela de emigrantes também está em descenso no Estado, no polo, na RMPA como um todo e nos municípios com nível médio de integração. Nos demais, vem subindo o percentual de emigrantes.

Podemos dizer, em síntese, que vem decaindo a importância das migrações na conformação do quadro demográfico do Estado e da RMPA.

**Tabela 3.7 – Percentual de imigrantes e de emigrantes em relação à população de 5 anos e mais – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1986 e 2010**

	Percentual de Imigrantes			Percentual de Emigrantes		
	1986-1991	1995-2000	2005-2010	1986-1991	1995-2000	2005-2010
<b>Total do Estado</b>	10,02	9,03	7,78	10,30	9,44	8,52
<b>Total RM</b>	12,43	10,15	7,64	9,45	9,04	8,35
<b>Polo</b>	6,71	6,94	5,57	11,98	10,20	8,89
<b>Muito alto</b>	16,14	11,61	8,12	7,49	8,38	7,92
<b>Alto</b>	23,01	17,74	14,08	6,43	6,88	8,42
<b>Médio</b>	13,62	11,69	9,48	9,89	8,91	8,53
<b>Baixo</b>	18,82	13,41	11,16	8,01	8,47	8,57

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. IBGE.

**Tabela 3.8 – Saldo migratório e taxa migratória em relação à população de 5 anos e mais – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1986 e 2010**

	Saldo Migratório			Taxa Migratória		
	1986-1991	1995-2000	2005-2010	1986-1991	1995-2000	2005-2010
<b>Total do Estado</b>	-22.993	-38.826	-74.332	-0,28	-0,42	-0,74
<b>Total RM</b>	87.159	37.774	-26.489	2,98	1,11	-0,71
<b>Polo</b>	-60.897	-41.028	-44.237	-5,27	-3,27	-3,32
<b>Muito alto</b>	119.694	54.248	3.700	8,65	3,23	0,20
<b>Alto</b>	14.900	13.883	9.419	16,58	10,86	5,66
<b>Médio</b>	9.826	8.378	3.257	3,73	2,78	0,95
<b>Baixo</b>	3.636	2.293	1.371	10,81	4,94	2,59

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. IBGE.

As informações que dão conta da distribuição dos fluxos migratórios que ocorrem na RMPA, segundo sua origem e destino (Tabela 3.9), expõem o peso crescente dos movimentos entre os municípios da periferia metropolitana. Eles representavam quase 22% em 1991, subindo para 31,1% em 2010.

A participação dos fluxos intraestaduais para Porto Alegre, embora tenha se reduzido, ainda é a mais relevante, ou seja, de todos os movimentos migratórios vindos para Porto Alegre, os mais significativos são os intraestaduais. Sua participação, embora em queda (era 60,6% em 1991, ficando em 49,1% em 2010), mantém o núcleo metropolitano como polo maior de atração nos movimentos intraestaduais. A migração interestadual para o polo, que teve seu peso reduzido entre

1991 e 2000, elevou-se em 2010. Também os movimentos que se originam na periferia e se dirigem ao núcleo metropolitano, embora com peso muito menor, experimentaram crescimento ente 1991 e 2010 (de 3,3% atingem 7,5%). O fluxo inverso, de Porto Alegre para a periferia, que nos anos 80 tinha certo significado, o que pode ser avaliado pela participação 19,4% na distribuição dos movimentos segundo a origem e o destino em 1991, caiu para 13,2% em 2010. Os fluxos interestaduais, tanto para a periferia como para o núcleo, ficaram com uma fatia semelhante em 2010 (6,8% e 6,9%, respectivamente).

**Tabela 3.9 – Distribuição da imigração por nível de integração segundo residência 5 anos antes da data do censo, RMPA, 1991 – 2010**

Tipo de migração	Nível de Integração								
	Região metropolitana			Porto Alegre			Muito Alto		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Núcleo-Periferia	19,4	14,7	13,2	–	–	–	29,0	27,4	27,4
Periferia-Núcleo	3,3	6,5	7,5	15,5	23,6	26,5	–	–	–
Periferia-Periferia	21,9	26,8	31,1	–	–	–	25,7	32,2	37,0
Intraestadual-núcleo	13,0	15,0	13,9	60,6	54,7	49,1	–	–	–
Intraestadual-periferia	28,5	23,8	20,5	–	–	–	33,9	30,5	25,8
Interestadual-núcleo	5,1	6,0	6,9	23,8	21,7	24,4	–	–	–
Interestadual-periferia	8,8	7,2	6,8	–	–	–	11,4	9,9	9,8

Tipo de migração	Nível de Integração								
	Alto			Médio			Baixo		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Núcleo-Periferia	9,5	11,3	11,1	8,9	11,5	10,7	10,7	7,9	12,2
Periferia-Núcleo	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Periferia-Periferia	28,3	40,8	51,7	37,2	43,0	48,3	49,1	60,9	56,2
Intraestadual-núcleo	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Intraestadual-periferia	49,1	38,2	28,9	44,4	37,6	35,1	33,5	25,4	24,9
Interestadual-núcleo	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Interestadual-periferia	13,2	9,7	8,3	9,6	7,9	6,0	6,7	5,8	6,7

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. IBGE.

Quando observamos os fluxos migratórios discriminados segundo os municípios, tendo em vista seu nível de integração, constatamos uma tendência de crescimento no período analisado do fluxo periferia-periferia em todos os agrupamentos. Verificamos, ainda, que, à medida que se reduz o nível de integração, aumenta esse tipo de fluxo, com uma participação que alcança quase 61%, em 2000, quando estão em pauta os municípios com baixo nível de integração à dinâmica nacional de metropolização.

### 3. 3.4 As mudanças no perfil demográfico da população

A transição demográfica é acompanhada por uma mudança relevante na estrutura etária da população. A queda nas taxas de fecundidade faz reduzir o tamanho das famílias e da base da pirâmide populacional, ao mesmo tempo em que o declínio das taxas de mortalidade se desdobra em aumento da esperança de vida. A estrutura etária da população, considerando a divisão por sexo, incluindo resultados relativos a várias gerações, sintetiza o comportamento dos componentes demográficos (fecundidade, mortalidade e migração) de diferentes períodos (Jardim, 2010).

Como efeito conjunto do declínio das taxas de fecundidade e de mortalidade, temos um processo de envelhecimento, representado pela redução da base da pirâmide e pelo alargamento do topo da pirâmide. Esse processo se iniciou no Brasil em 1970 e se desenrolou principalmente nas Regiões Sul e Sudeste.

Está, portanto, em curso um processo de redução do peso relativo da população jovem, de aumento da participação de idosos e, segundo as previsões demográficas, pelo menos até 2030, de aumento da proporção de população em idade ativa na distribuição etária.

Examinando as pirâmides desenhadas a partir dos dados censitários de 1991, 2000 e 2010, e expostas em anexo, pode-se ver o avanço dessas mudanças que caracterizam a transição.

Comparando o Brasil<sup>7</sup> com o RS e a RMPA, pode-se ver, antes de tudo, que o envelhecimento da população gaúcha já aparece com clareza em 1991, antes do que aconteceu no país como um todo. Tanto o Estado como a região exibem pirâmides bem mais afinadas na base e levemente estendidas no topo. Em 2000, as diferenças ainda são bastante visíveis, e em 2010 elas ficam mais esmaecidas, ou seja, a transição parece que começa a mostrar seus efeitos de maneira mais homogênea no país.

Em 2010, a região metropolitana e, de modo mais drástico, Porto Alegre apresentam uma figura já bem distante da forma piramidal, com uma sobre-representação das faixas dos 25 aos 29 anos e dos 65

---

<sup>7</sup> “A estrutura etária do Rio Grande do Sul, quando comparada com a das outras unidades da Federação, é uma das mais envelhecidas, só perde para o Rio de Janeiro, com menor proporção de jovens e maior participação da população com 60 anos ou mais. Quanto à participação da população com idade entre 20 e 59 anos, além do Rio de Janeiro, apresentam cifras mais elevadas do que a do Rio Grande do Sul São Paulo e Distrito Federal” (JARDIM, 2010, p.11).

anos em diante, de um lado, e, de outro, uma sub-representação das primeiras faixas correspondentes à população infantil.

O envelhecimento da população, que se verifica em todos os recortes territoriais que consideramos na análise, é significativamente maior entre as mulheres.

Observando o indicador que nos mostra a razão entre os sexos (Tabela 3.10), essa constatação ganha outra dimensão. Na faixa etária que reúne a população com 60 anos ou mais, é muito baixa a proporção de homens: em 2010, no Brasil ela era de 80 homens para cada 100 mulheres; no RS, de 75,3, na RMPA, de 68,1 e, no polo metropolitano, de apenas 60,8 homens para cada cem mulheres. Cabe acrescentar que a razão de sexo nessa faixa de idade é sempre mais baixa no RS, na RMPA e em Porto Alegre, e que, no período examinado, ela sofreu significativa redução no Brasil, tendo se mantido na região e no polo, evidenciando a anterioridade do processo de envelhecimento no RS.

A razão de dependência, indicador que revela a relação entre as populações teoricamente ativa e inativa, evidencia o peso que recai sobre quem está inserido no mercado de trabalho. Ela foi calculada considerando a população de 15 a 59 anos vis-à-vis a de 0 a 14 e a de 60 anos e mais.

Comparando o indicador mensurado para o Brasil, RS, RMPA, Porto Alegre, polo metropolitano, e para os municípios da região organizados segundo o nível de integração (Tabela 3.11), constatamos que, à exceção de Porto Alegre, o movimento é de queda. Ou seja, vem diminuindo a proporção de inativos relativamente à de ativos. Na capital do RS, esse índice decresceu entre 1991 e 2000, mas teve leve incremento na década seguinte. Ao mesmo tempo, vemos que a razão de dependência do país só é menor do que a razão relativa aos municípios com baixa integração.

**Tabela 3.10 – Razão de sexo – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010**

	Total			de 0 a 14 anos			de 15 a 24 anos		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	97,5	96,9	96,0	102,4	103,0	103,6	98,4	100,4	100,8
<b>Rio Grande do Sul</b>	96,8	96,2	94,8	103,8	103,8	103,8	100,0	102,1	101,6
<b>Região Metropolitana</b>	94,1	93,6	92,3	103,7	103,7	103,7	98,1	100,6	100,8
<b>Porto Alegre</b>	87,5	87,7	86,5	103,0	103,9	103,2	95,1	98,4	98,6
<b>Nível de integração muito alto</b>	97,5	96,1	94,4	103,9	103,5	103,9	98,8	101,2	101,2
<b>Nível de integração alto</b>	102,7	101,0	98,8	104,0	105,1	103,9	105,9	102,5	103,2
<b>Nível de integração médio</b>	102,2	100,8	99,9	104,9	103,3	103,3	103,1	105,3	105,7
<b>Nível de integração baixo</b>	102,8	102,9	100,1	101,6	107,4	105,2	102,6	104,9	103,1

	de 25 a 59 anos			60 anos ou mais		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	95,3	94,5	94,4	85,2	81,5	80,0
<b>Rio Grande do Sul</b>	95,6	95,4	95,0	76,5	74,2	75,3
<b>Região Metropolitana</b>	91,8	91,8	91,8	68,1	66,3	68,1
<b>Porto Alegre</b>	83,6	85,0	86,2	60,4	59,2	60,8
<b>Nível de integração muito alto</b>	96,3	94,6	93,4	73,8	70,3	71,9
<b>Nível de integração alto</b>	103,8	101,3	98,7	81,7	81,5	81,3
<b>Nível de integração médio</b>	103,8	101,9	101,4	83,4	80,7	81,0
<b>Nível de integração baixo</b>	106,7	103,0	100,6	91,1	89,2	87,3

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. IBGE.

**Tabela 3.11 – Razão de dependência – Total, RMPA e municípios metropolitanos agrupados por nível de integração – Rio Grande do Sul – 1991, 2000 e 2010**

	Total			Jovem			Idoso		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Brasil</b>	72,5	61,8	55,0	59,9	47,9	38,4	12,6	13,8	16,6
<b>Rio Grande do Sul</b>	63,9	57,5	53,8	49,3	41,0	33,0	14,6	16,5	20,9
<b>Região Metropolitana</b>	61,3	55,1	52,4	48,3	40,6	33,8	13,0	14,4	18,6
<b>Porto Alegre</b>	59,0	53,5	53,2	42,8	35,4	30,5	16,2	18,1	22,7
<b>Nível de integração muito alto</b>	62,8	56,0	52,4	52,5	44,1	36,3	10,3	11,9	16,2
<b>Nível de integração alto</b>	60,5	53,2	47,5	50,2	42,5	33,5	10,3	10,6	14,0
<b>Nível de integração médio</b>	63,1	56,2	50,6	49,8	42,0	33,2	13,3	14,2	17,4
<b>Nível de integração baixo</b>	66,9	62,4	56,1	49,8	44,7	35,2	17,2	17,6	20,9

Fonte dos dados brutos: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. IBGE.

A taxa brasileira de dependência foi a que mais caiu no período: de quase 73 inativos para 100 ativos em 1991, ficou em 55 em 2010, índice muito próximo ao do RS, que tinha uma relação de menos de 65 no início do período analisado. Em termos de grandeza da razão de dependência, no ano de 2010, os municípios com nível baixo de integração ficaram em primeiro lugar, seguidos, por ordem, do Brasil, do RS, de Porto Alegre, da RMPA, das localidades com integração muito alta, média e, finalmente, dos municípios com nível alto de integração.

Discriminando a informação entre jovens e idosos, temos resulta-

dos interessantes. O Brasil tem a mais alta dependência de jovens, e Porto Alegre, a de idosos. A razão de dependência de jovens apresenta tendência decrescente, sendo que, no Brasil, a queda foi muito significativa: de 60 jovens para cada 100 ativos em 1991, atinge menos de 40. Já a dos idosos tem sentido contrário, crescendo significativamente no período. Em Porto Alegre, onde atinge a mais alta proporção, ela vai de 16 inativos para cada 100 ativos em 1991 a quase 23 inativos a cada 100 ativos em 2010. No país esse índice não atinge 17 em 2010, ou seja, próximo ao da capital gaúcha em 1991.

## Considerações finais

Em geral, é possível pensarmos que as consequências da transição demográfica, ou seja, o aumento da população potencialmente ativa e a queda da inativa, são positivas na perspectiva do desenvolvimento econômico. Mais população em idade de trabalhar representa uma vantagem em termos demográficos, pois amplia as possibilidades de inserção na produção. Por outro lado, a redução da população infantil e jovem também pode ser vantajosa, pois diminui a pressão por educação básica. A esse período, alguns autores denominam bônus demográfico, sendo que também se chama atenção para o fato de que isso não ocorre de modo automático, mas que, para que seja proveitoso, o momento demográfico exige a adoção de políticas públicas voltadas para a geração de emprego e qualificação de mão de obra (CEPAL, 2008; ALVES, 2006; WONG; CARVALHO, 1998; TURRA; QUEIROZ, 2009).

Se dividirmos o bônus demográfico em três etapas, sendo a primeira a de quando a razão de dependência começa a diminuir, a segunda quando a razão de dependência é menor que dois dependentes para cada três pessoas em idade potencialmente ativa, e a terceira quando a razão de dependência começa a subir, fase que termina quando se alcança novamente a cifra de dois dependentes para cada três pessoas em idade potencialmente ativa, podemos dizer que o RS deve estar terminando o segundo bônus e entrando no terceiro, o qual deverá terminar no final da década de 30 deste século. No Brasil, o primeiro bônus foi mais longo: iniciou, também, na década de 60 e se estendeu até o final da década de 90. O segundo bônus durou apenas uma década e, pelas previsões, já deve ter terminado. O terceiro bônus deverá ser mais longo do que o do RS e deverá se estender até 2040 (JARDIM, 2010).

Mas, passado esse efeito, cai a proporção da população em idade ativa, potencialmente produtiva, e aumenta a proporção de idosos, o que também é uma consequência inevitável da transição. A previdência social fica sob pressão, aumentando a demanda por atenção e serviços voltados para a população idosa.

Com relação à Região Metropolitana de Porto Alegre, os indicadores do perfil demográfico nos mostram uma situação muito semelhante à do RS, ou seja, um padrão em que o envelhecimento da população ainda é compensado por um grande contingente de população potencialmente ativa. É importante, porém, levar em conta que isso ocorre em grande parte por efeito da migração que é mais significativa na região do que no Estado.

## Referências

BRITO, F. **A transição demográfica no Brasil**: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. Disponível em: < <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20318.pdf>>. Acesso em mai. 2013.

\_\_\_\_\_. **A reinvenção da transição demográfica**: envelhecer antes de enriquecer? Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2010. Disponível em: < <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20401.pdf>>. Acesso em maio 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. **Panorama social da América Latina**. Santiago de Chile, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; IPEA; PNUD (Brasil). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013>>. Acesso em jul. 2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil**. 2011. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes\\_deslocamentos/default\\_reflexoes.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexoes_deslocamentos/default_reflexoes.shtm)>. Acesso em jul 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tábuas abreviadas de mortalidade por sexo e idade**. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. 2010. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuas\\_abreviadas\\_mortalidade/2010/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuas_abreviadas_mortalidade/2010/default.shtm)>. Acesso em ago. 2013.

JARDIM, M. de L. T. Tendências demográficas e perspectivas futuras da população gaúcha. In: CONCEIÇÃO, O. A. C. et al. (Orgs.). **A evolução**

**social.** Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 3).

JARDIM, M. de L. T.; BARCELLOS, T. M. de. **Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul:** uma visão inter e intrarregional através dos Coredes. Ensaio FEE, v. 26, n. especial, 2005. pp. 143-170.

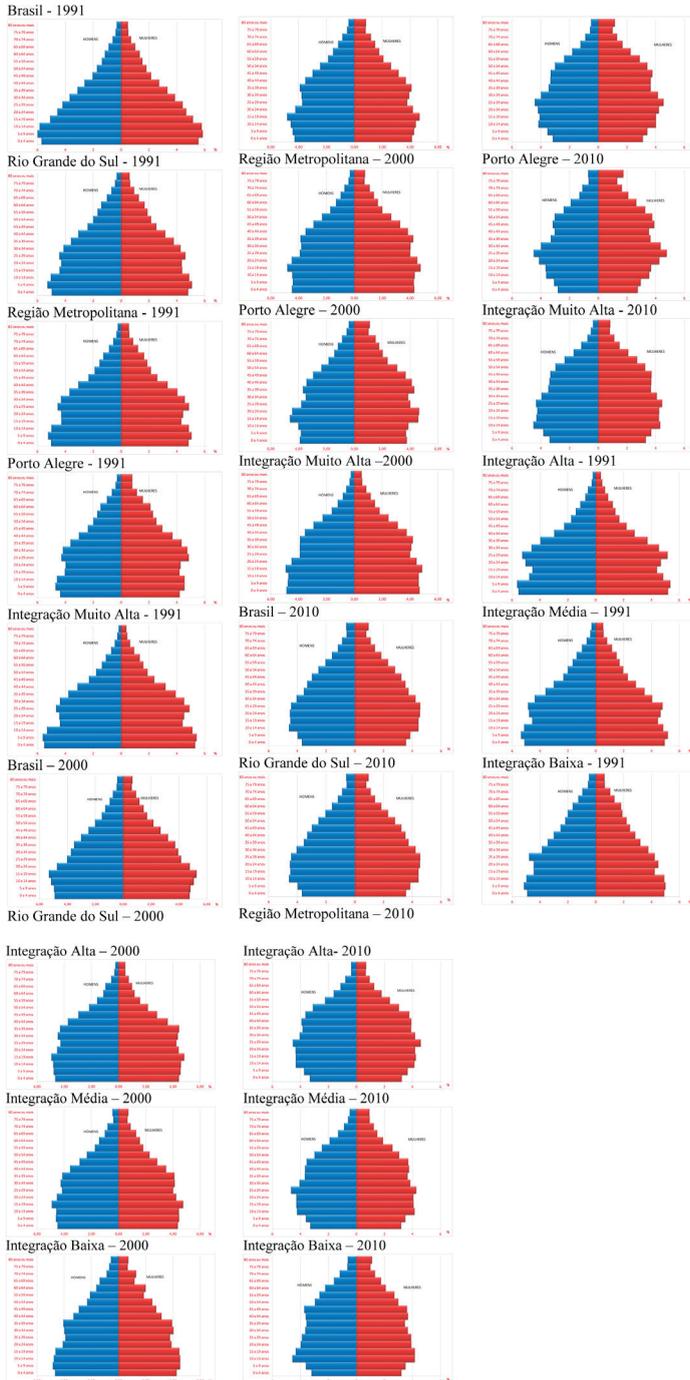
\_\_\_\_\_. Migrações no Rio Grande do Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba: IPARDES, 2011. pp. 127-141.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – INCT/CNPQ/CAPES/FAPERJ. **Níveis de Integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < [http://observatoriodasmetropoles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetropoles.net/download/relatorio_integracao.pdf)>. Acesso em abr. 2004

TURRA, C. M.; QUEIROZ, B. L. **Antes de que sea demasiado tarde:** transición demográfica, mano de obra disponible y problemas de la seguridad social en el Brasil. Santiago de Chile: CEPAL, 2009 (Notas de población, n. 86).

WONG, L. R.; CARVALHO, J. A. M. de. **El rápido proceso de envejecimiento y las políticas sociales en Brasil.** Santiago de Chile: CEPAL, 1998 (Notas de población, n. 81).

# Anexo: Pirâmides Etárias



# Região Metropolitana de Porto Alegre: reestruturação produtiva, mercado de trabalho e espaços industriais

---

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

*Sheila Sara Wagner Sternberg*

*Ana Clara Fernandes*

*Anderson Müller Flores*

**Resumo:** A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) vem passando por significativas mudanças na sua estrutura produtiva nos últimos 30 anos. O objetivo deste capítulo é analisar as atividades econômicas da RMPA, dando ênfase nos principais municípios e polos de concentração econômica. Analisaremos a predominância dos setores industrial e de serviços na economia da Região Metropolitana, bem como a evolução do mercado de trabalho metropolitano em diversas variáveis. A análise também inclui a descrição dos principais espaços industriais metropolitanos, na qual contrastam os velhos e novos espaços industriais, que configuram uma metrópole mais diversa e complexa economicamente.

**Palavras-chave:** reestruturação produtiva, mercado de trabalho, espaços industriais, economia metropolitana.

**Abstract:** Porto Alegre Metropolitan Area (MAPA) has undergone significant changes in production structure over the last 30 years. The purpose of this chapter is to analyze the economic activities in that area, emphasizing the main economic hubs and cities. We will analyze the prevalence of manufacturing and service sectors in the economy of the metropolitan area as well as the evolution of its labor market regarding several variables. The analysis also includes a description of major metropolitan industrial spaces, where old and new industrial spaces contrast, constituting an economically more diverse and complex metropolis.

**Keywords:** production restructuring, labor market, industrial spaces, metropolitan economy.

## Introdução

Neste capítulo analisamos as transformações da estrutura produtiva da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) nos últimos trinta anos. Esta análise será construída a partir da espacialização das atividades econômicas na região, especialmente as atividades industriais, e do papel dos municípios na estrutura econômica da RMPA. O processo analítico também irá avaliar as mudanças do mercado de trabalho associadas à (re)configuração econômica da região metropolitana, a partir do relacionamento entre posição da ocupação e atividades econômicas. Realizaremos uma interpretação destas mudanças tendo em vista o debate do padrão contemporâneo de desenvolvimento econômico brasileiro (desindustrialização, economia de serviços, nova economia informacional) e seu rebatimento na RMPA. Em síntese, pretendemos proporcionar uma análise da “divisão intrametropolitana do trabalho” a partir da espacialização dos espaços industriais, das atividades terciárias (terciário superior e novos espaços de consumo), bem como da caracterização econômica dos municípios, de seu mercado de trabalho e sua inserção na dinâmica econômica metropolitana.

Dadas as dificuldades de um estudo comparativo da economia da RMPA nos últimos 30 anos (1980-2010), tendo em vista as mudanças das bases de dados e a própria mudança da configuração da Região Metropolitana, optamos por um caminho metodológico que demonstre as mudanças, mas com uma análise em cada década, onde aí sim é possível verificar a concentração ou dispersão das atividades econômicas no âmbito municipal. Entretanto, temos um caminho de análise a seguir que é a própria transformação das estruturas metropolitanas nos últimos 30 anos, sendo que essas mudanças têm a ver com transformações mais amplas do capitalismo no nível mundial e do padrão de desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir da primeira década do século XXI, quando verificamos um novo ciclo de crescimento econômico no país, considerado por alguns como período “neodesenvolvimentista” e por outros como “neoliberalismo de Estado”.

Independentemente do posicionamento assumido neste debate, é evidente que a sociedade brasileira se transformou nos últimos dez anos, especialmente com a maior formalização e inclusão de contingentes da população na força de trabalho formal, o que propor-

cionou a “mitologia” de uma “nova classe média” no país. Por outro lado, as grandes transformações do capitalismo em nível mundial, mormente a reestruturação do mundo do trabalho e a das novas tecnologias da informação e comunicação e sua incorporação aos processos produtivos, alteraram fortemente os pressupostos desta inclusão social. Referimos que há uma grande geração de empregos tanto nas camadas inferiores do mercado de trabalho, como nos setores mais qualificados. Essas mudanças têm mais força na economia e nos mercados de trabalhos metropolitanos, espaços privilegiados de inovação para o capital.

Como todo processo capitalista, trata-se de um desenvolvimento desigual, que se produz reproduzindo desigualdades e exclusões. Sendo assim, verificamos mudanças e permanências na evolução econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre neste período.

#### 4.1. A economia da Região Metropolitana e seus principais polos econômicos

Primeiramente devemos tratar da alteração de perfil da própria economia da metrópole. A nova economia metropolitana se caracteriza por um incremento da participação dos serviços no PIB da metrópole e do conjunto da Região Metropolitana. Em 1980 o setor industrial compreendia um terço da economia metropolitana, enquanto que os serviços compunham quase dos terços (65,90%) do PIB (Quadro 4.1). As atividades agrárias, apesar de importantes socialmente, não representam parcela significativa do PIB da RMPA.

No início dos anos 1990 o setor industrial chegou ao seu auge na economia metropolitana, incluindo a capital. Essa situação ocorreu pela incorporação do município de **Triunfo** e seu **Polo Petroquímico** ao território da RMPA. A partir daí a metrópole de Porto Alegre percebeu com mais força o movimento de “desindustrialização” relativa que já se configurava desde meados dos anos 1980. Cabe salientar que nos referimos à desindustrialização relativa, isto é, Porto Alegre não deixou de ser uma cidade industrial em seu todo. Tanto que, como veremos adiante, os números do seu setor industrial ainda são importantes. Entretanto, as grandes indústrias “abandonaram” o município, assim como as novas implantações industriais buscam outras locali-

zações na Região Metropolitana. Isso ocorre pelas “deseconomias” de aglomeração da metrópole, entre elas o valor do solo urbano e as restrições legais para implantação de atividades industriais, além de outras desvantagens locacionais advindas do congestionamento da metrópole. O movimento de desindustrialização não atingiu a Região Metropolitana como um todo, embora observemos que os serviços se consolidam como setor predominante tanto na metrópole como nos demais centros da Região Metropolitana.

**Quadro 4.1 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano**

	Porto Alegre		RMPA	
	Indústria (%)	Serviços (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1980	21,62	78,25	33,33	65,90
1990	33,36	65,88	55,59	43,44
2000	15,07	84,87	49,18	49,94
2010	15,58	84,36	32,20	67,14

Fonte: IBGE e FEE.

A participação da metrópole (Porto Alegre) na economia e na população metropolitana é apresentada no Quadro 4.2. Reiteramos que estamos tratando de uma Região Metropolitana que alterou os seus limites ao longo dos últimos 30 anos, evoluindo em termos de configuração territorial. Porém consideramos importante apresentar os dados nas respectivas décadas pelos quais podemos verificar as tendências da metrópole e da região metropolitana.

**Quadro 4.2 - Participação de Porto Alegre na economia da Região Metropolitana**

	População (%)	Produto Interno Bruto (%)	PIB industrial (%)	PIB Serviços (%)
1980	50,44	57,78	37,46	68,60
1990	41,74	32,10	19,26	48,68
2000	36,35	42,63	19,92	54,83
2010	35,42	38,85	18,62	48,32

Fonte: Dados brutos: IBGE e FEE.

Pelo Quadro 4.2, verificamos que Porto Alegre diminuiu seu peso na região metropolitana ao longo das últimas décadas. Em termos demográficos o crescimento da capital é mais lento que o dos demais municípios metropolitanos. De 1980 a 2010 diminuiu seu peso relativo no PIB metropolitano. A redução é mais drástica no PIB industrial, apontando para o processo de desconcentração da indústria metropolitana. Nas últimas décadas, as grandes implantações industriais ocorreram em municípios da região metropolitana, como veremos adiante, o que explica essa diminuição do peso da indústria tanto no PIB de Porto Alegre, como sua participação relativa no PIB industrial metropolitano.

Já nos serviços, a metrópole ainda mantém elevada sua participação, concentrando quase a metade do PIB dos serviços da RMPA. Aqui interferem diferentes fatores: tanto o peso demográfico da capital, ainda significativo (mais de um terço da população metropolitana), como também a presença dos serviços avançados (terciário superior) na metrópole, além da sua própria condição de capital, a qual inclui o aparelho do Estado entre seus serviços. Entretanto, somente comparando esta participação em 1980, percebe-se uma tendência à desconcentração também nos serviços.

Em 1980, a Região Metropolitana de Porto Alegre original, então formada por 14 municípios, apresentava uma estrutura bem mais concentrada em termos de população e Produto Interno Bruto (PIB), com a capital concentrando mais da metade da população e da economia metropolitanas (Quadro 4.3). Note-se também que nenhum dos demais municípios alcançava os 10% tanto em termos demográficos como em termos econômicos. Naquele ano a participação da RMPA na economia do Estado já era mais expressiva do que o seu peso demográfico.

**Quadro 4.3 - Participação dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre (1980)**

Município	Participação na Região Metropolitana	
	PIB (%)	População (%)
Porto Alegre	57,78	50,44
Canoas	9,13	9,88
Novo Hamburgo	7,06	6,12
São Leopoldo	4,45	4,42
Sapucaia do Sul	3,56	3,56
Gravataí	3,39	4,81
Guaíba	2,71	2,47
Esteio	2,64	2,28
Campo Bom	1,91	1,51
Sapiranga	1,84	1,67
Viamão	1,82	5,27
Cachoeirinha	1,66	2,83
Alvorada	1,29	4,10
Estância Velha	0,75	0,64
RMPA/RS	38,21	28,70

Fonte: IBGE e FEE. Organização Anderson Müller (2013).

Quanto ao perfil econômico dos municípios (Quadro 4.4), havia nove municípios com predominância industrial, especialmente os vinculados com a economia coureiro-calçadista. Os serviços já predominavam na capital e em outros quatro municípios da RMPA, e a agropecuária era importante apenas no município de Viamão (12,56% do PIB).

**Quadro 4.4 – Perfil econômico dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre (1980)**

<b>Município</b>	<b>VAB Indústria (%)</b>	<b>VAB Serviços (%)</b>
Alvorada	12,76	86,97
Cachoeirinha	35,30	64,43
Campo Bom	69,78	30,06
Canoas	39,08	60,39
Estância Velha	63,31	35,21
Esteio	56,32	43,55
Gravataí	50,81	45,60
Guaíba	61,74	32,41
Novo Hamburgo	51,91	47,55
Porto Alegre	21,62	78,25
São Leopoldo	54,11	45,70
Sapiranga	69,34	27,37
Sapucaia do Sul	66,88	33,06
Viamão	5,34	82,10
<b>RMPA</b>	<b>33,33</b>	<b>65,90</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

Em 1990 a Região Metropolitana já contava com 22 municípios. A nova Constituição Estadual (1989) incorporou à RMPA oito novos municípios, entre eles Triunfo e municípios da região coureiro-calçadista do Vale do Rio dos Sinos<sup>1</sup>. Esta nova composição alterou o quadro da participação dos municípios na população e na economia metropolitanas (Quadro 4.5). Porto Alegre tem uma forte redução no PIB metropolitano total, e outros municípios ganham destaque na sua participa-

<sup>1</sup> A RMPA foi estabelecida pela Lei Complementar nº 14/73, contando, inicialmente, com 14 municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. Em 1989 passou a contar com 22 municípios pela incorporação de Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo. Posteriormente foram incorporados à RMPA Charqueadas (1994); Araricá e Nova Santa Rita (1998); Montenegro, Taquara e São Jerônimo (1999); Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha (2000); Capela de Santana (2001) e Rolante (2010), chegando, assim à sua atual configuração com 32 municípios.

ção, especialmente Canoas e Novo Hamburgo. Também é destacada a presença de Triunfo, por conta das atividades do Polo Petroquímico. A RMPA ampliou a sua participação na população total do Estado e apresentou um pequeno crescimento em termos de concentração econômica.

**Quadro 4.5 - Região Metropolitana de Porto Alegre: participação dos principais municípios (1990)**

Município	Participação na Região Metropolitana	
	Produto Interno Bruto (%)	População (%)
Porto Alegre	32,10	41,74
Canoas	16,60	9,22
Novo Hamburgo	8,44	6,79
Triunfo	7,37	0,59
São Leopoldo	4,75	5,55
Total	69,26	63,89
Demais municípios	30,74	36,11
RMPA/RS	39,00	33,21

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

Dados de população: Censo de 1991

Quanto ao perfil econômico dos municípios e da RMPA, é importante salientar que este foi o ano de maior participação do setor industrial no PIB metropolitano, o que se reflete na estrutura do VAB dos principais municípios (Quadro 4.6). Dos 22 municípios da RMPA de então, dezoito apresentavam predominância da indústria na composição do VAB, sendo que em dez municípios o setor secundário era responsável por dois terços ou mais da economia. O terciário era predominante apenas em Porto Alegre, além de Alvorada e Viamão (caracterizadas como “cidades dormitório”) e Glorinha (pequeno município recém-emancipado e com predominância rural).

**Quadro 4.6 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (1990)**

<b>Município</b>	<b>VAB Industrial (%)</b>	<b>VAB Serviços (%)</b>
Porto Alegre	33,36	65,88
Canoas	71,19	28,68
Novo Hamburgo	59,06	40,64
São Leopoldo	62,70	37,14
Triunfo	86,67	12,27
<b>RMPA</b>	<b>55,59</b>	<b>43,44</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

A RMPA de 2000 apresenta uma nova composição, totalizando 30 municípios, com a incorporação de outros municípios da economia calçadista, municípios da chamada “Região Carbonífera” (Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos) e do litoral norte (Santo Antônio da Patrulha). Esses últimos são municípios mais distantes de Porto Alegre, mais extensos e com fraca expressão industrial (com exceção de Charqueadas).

A economia metropolitana está menos concentrada, com mais municípios participando com expressão no “bolo” da economia (Quadro 4.7), embora mais de dois terços do PIB metropolitano estivesse concentrado nos seis principais municípios. Porto Alegre mantém sua participação na economia metropolitana, enquanto a RMPA amplia sua participação na economia do Estado, concentrando mais de 45% do PIB estadual.

**Quadro 4.7 – Região Metropolitana de Porto Alegre: principais municípios por participação no PIB (2000)**

<b>Município</b>	<b>Participação (%)</b>
Porto Alegre	32,21
Canoas	14,37
Triunfo	8,35
Novo Hamburgo	6,21
Gravataí	4,93
Total	66,07
Demais municípios	33,93
<b>RMPA/RS</b>	<b>45,48</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

O setor secundário era predominante em 20 municípios da Região Metropolitana, o que mantém o perfil industrial da RMPA, notadamente no Vale do Sinos (RMPA-Vale). O caso de Triunfo é peculiar, dada a presença do Polo Petroquímico em seu território, enquanto que Porto Alegre apresenta uma baixa participação da indústria no PIB (27,12%). Na RMPA como um todo, o setor industrial (49,18%) é ultrapassado pelos serviços (49,84%) como o principal setor da economia. É o primeiro sinal da mudança de perfil da economia metropolitana, que, sem esvaziar o setor industrial, vai adquirindo características mais terciárias.

**Quadro 4.8 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (2000)**

<b>Município</b>	<b>Indústria (%)</b>	<b>Serviços (%)</b>
Porto Alegre	27,12	72,79
Canoas	63,30	36,67
Triunfo	87,64	11,53
Novo Hamburgo	52,71	47,00
Gravataí	59,79	39,62
<b>RMPA</b>	<b>49,18</b>	<b>49,94</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

Em 2010 a RMPA é formada por 32 municípios (sua configuração atual), sendo que Porto Alegre apresenta um crescimento na sua participação na economia metropolitana (Quadro 4.9). Isto se deve a dois fatores principais: a economia dos serviços que se torna predominante na economia metropolitana (67,37% do PIB da RMPA), sendo que os serviços são amplamente dominantes na metrópole (84,36% do PIB porto-alegrense) e o crescimento da construção civil devido ao “boom” imobiliário da segunda metade da década. Com isso, a economia metropolitana se fez mais concentrada nos dez principais municípios, sendo que 70% da economia se concentra nos cinco maiores municípios. Porto Alegre apresenta um pequeno acréscimo de sua participação na economia metropolitana: isso se deve ao peso dos serviços na composição do PIB. Entre os maiores PIBs municipais, Canoas e Gravataí apresentam crescimento, enquanto que Novo Hamburgo e Triunfo perdem participação no total do PIB metropolitano. Isso se deve ao fato de que Novo Hamburgo perde drasticamente participação do setor industrial, enquanto que Triunfo não apresenta nenhum dinamismo do setor terciário. Por outro lado, Gravataí se beneficia com o crescimento da atividade industrial provocado pela implantação da fábrica da General Motors. Isto demonstra que, a despeito do desenvolvimento da economia dos serviços, o setor industrial ainda é um importante motor da atividade econômica.

**Quadro 4.9 – Região Metropolitana de Porto Alegre: principais municípios por participação no PIB (2010)**

<b>Município</b>	<b>Participação (%)</b>
Porto Alegre	38,85
Canoas	14,94
Gravataí	6,39
Triunfo	5,22
Novo Hamburgo	4,87
Total	70,27
Demais municípios	29,73
<b>RMPA/RS</b>	<b>43,87</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

Quanto à participação do setor secundário na composição do PIB (Quadro 4.10), em apenas sete municípios metropolitanos este é predominante. Na própria RMPA a participação da indústria cai para menos de um terço do PIB, e na capital apenas 15,58% do PIB provém do setor industrial.

**Quadro 4.10 – RMPA: participação dos Setores na economia dos principais municípios (2010)**

<b>Município</b>	<b>Indústria (%)</b>	<b>Serviços (%)</b>
Porto Alegre	15,58	84,36
Canoas	37,71	62,26
Gravataí	56,53	43,20
Triunfo	77,65	21,28
Novo Hamburgo	28,93	70,69
<b>RMPA</b>	<b>31,94</b>	<b>67,37</b>

Fonte: FEE. Organização Anderson Müller (2013).

O Quadro 4.11 apresenta uma síntese com os principais municípios metropolitanos em termos econômicos, traduzido em posição quanto à dimensão do PIB municipal. Pelo quadro verificamos que,

desde 1980, Porto Alegre e Canoas são os principais municípios metropolitanos em termos econômicos (e demográficos). A lista dos dez maiores municípios em cada período sofre poucas alterações, como o caso de Triunfo (Polo Petroquímico) que aparece a partir de 1990. Gravataí ganha destaque a partir de 2000 (General Motors), e Novo Hamburgo perde posição ao mesmo tempo em que cresce a participação do setor terciário na sua economia (é o terceiro PIB terciário da RMPA).

**Quadro 4.11 – RMPA: principais municípios em participação no PIB metropolitano (1980-2010)**

1980	1990	2000	2010
Porto Alegre	Porto Alegre	Porto Alegre	Porto Alegre
Canoas	Canoas	Canoas	Canoas
Novo Hamburgo	Novo Hamburgo	Triunfo	Gravataí
São Leopoldo	Triunfo	Novo Hamburgo	Triunfo
Sapucaia do Sul	São Leopoldo	Gravataí	Novo Hamburgo
Gravataí	Gravataí	São Leopoldo	São Leopoldo
Guaíba	Esteio	Sapucaia do Sul	Cachoeirinha
Esteio	Sapucaia do Sul	Cachoeirinha	Esteio
Campo Bom	Campo Bom	Esteio	Guaíba
Sapiranga	Sapiranga	Campo Bom	Sapucaia do Sul

**Fonte:** FEE. Organização Anderson Müller e Paulo R. R., Soares (2013).

Finalizando esta parte apresentamos uma síntese das mudanças econômicas da RMPA no período de 1980 a 2010. Primeiramente, observamos uma perda de participação do PIB de Porto Alegre na economia metropolitana. No início da década de 1980, mais da metade do PIB metropolitano provinha da capital, sendo que esta participação foi reduzida a menos de 40% do PIB metropolitano. O menor nível da presença da capital no PIB metropolitano foi em 1990 (32%). Essa “diminuição” do peso da metrópole no conjunto da região foi relativa, uma vez que muitos municípios novos ingressaram na RMPA em 1989. Entretanto, o peso da metrópole reduz mais no setor industrial, tanto relativamente ao conjunto da região metropolitana, como também na participação no próprio PIB do município da capital. Um fator importante da década de 1990 foi o ingresso de Triunfo, município que alberga o Polo Petroquímico do RS na RMPA. Com isso, o setor industrial atingiu seu ponto máximo no PIB metropolitano (mais de 55% do PIB). Convém comentar que, embora a cidade de Triunfo esteja

apartada dos fluxos metropolitanos, o Polo Petroquímico que se situa no território do município é uma estrutura claramente metropolitana, recebendo trabalhadores de um grande número de municípios da RMPA, especialmente do setor que estamos chamando de RMPA-POA.

A partir do ano 2000 cresce o setor de serviços que se torna hegemônico na economia metropolitana, mesmo que ao longo da década de 1990 inúmeros municípios com forte perfil industrial (municípios da RMPA-Vale) tenham ingressado na RMPA. Isto porque mais de 70% do PIB da capital passa a ser composto por atividades terciárias, o que influencia o PIB da RMPA como um todo. Sobre esta questão, retomamos aqui a discussão da “desindustrialização” relativa de Porto Alegre. Conforme apontamos anteriormente, a indústria ainda tem um peso importante na capital do Estado. Tanto que, mesmo em 2000 e 2010, o PIB industrial porto-alegrense é o maior da RMPA. Neste sentido, consideramos a desindustrialização relativa de Porto Alegre sob dois aspectos: o primeiro, da saída ou desativação das grandes plantas industriais do município de Porto Alegre; o segundo (consequência do primeiro) de uma “invisibilidade” do espaço industrial na paisagem urbana da capital. Esse assunto será retomado mais adiante.

Em 2010 Porto Alegre apresentou crescimento da sua participação no PIB metropolitano, resultado de um maior peso dos serviços no próprio cálculo do indicador. Também no conjunto da RMPA os serviços são hegemônicos, compondo mais de dois terços do PIB regional. Entre os principais municípios da RMPA (incluindo a capital), a economia dos serviços se torna mais importante (como é o caso de Canoas e Novo Hamburgo), e novas centralidades comerciais emergem em outros municípios metropolitanos. Igualmente é importante assinalar a presença de um terciário moderno e superior na capital, que reforça sua condição de metrópole de serviços. Segundo o estudo Gestão do Território (IBGE, 2014), Porto Alegre é o quarto maior centro do país em termos de ligações empresariais, estando no terceiro nível hierárquico (abaixo de São Paulo e Rio de Janeiro e Brasília) entre os centros de gestão nacionais. Não separamos o desenvolvimento dos serviços do desenvolvimento industrial. Concordamos com Jean Lojkin (2002, p. 242), quando afirma que “não há crescimento de atividades de serviço (informacionais) sem crescimento de atividades industriais”. Como a RMPA ainda é uma importante concentração industrial, consequentemente os serviços se desenvolvem reforçando a condição metropolitana de Porto Alegre.

Essa estrutura econômica metropolitana tem sua correspondência na estrutura do mercado de trabalho metropolitano que também sofre alterações importantes.

## 4.2. O Mercado de Trabalho na RMPA

A análise do mercado de trabalho metropolitano, realizada com base nos dados censitários para os anos de 1991, 2000 e 2010, busca apontar as principais alterações ocorridas nesse período. Para tanto, inicialmente fazemos um balanço da evolução deste mercado no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), tendo como pano de fundo a situação estadual, enfocando, em cada um dos anos, dados relativos à população em idade ativa (PIA), à população economicamente ativa (PEA), ao número de ocupados e sua distribuição setorial, à taxa de participação e à taxa de desocupação, bem como à distribuição dos ocupados por posição na ocupação. A seguir, fazemos estudo semelhante para os municípios que compõem a RMPA, tratando mais detidamente daqueles com maior expressão na ocupação metropolitana.

Alerta-se que mudanças metodológicas implementadas entre os Censos Demográficos de 1991 e de 2000<sup>2</sup> impedem que se faça, entre esses anos, uma análise evolutiva das variáveis abordadas. Por isso evita-se a utilização de variações de contingente, utilizando-se para a análise apenas a comparação da situação em cada um dos anos considerados.

Além disso, tendo em vista que a RMPA sofreu a incorporação de vários municípios ao longo do período analisado (vide Nota 1) e a fim de permitir a comparabilidade dos dados, ao se tratar da totalidade da Região, adotou-se, a configuração vigente em 1991 – Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Nova Hartz,

---

<sup>2</sup> As modificações mais significativas dizem respeito, principalmente, aos critérios para que se considerem os indivíduos como ocupados e desocupados. Para os primeiros muda o tempo exercício de trabalho remunerado que passa de 12 meses ou parte deles, em 1991, para a semana de referência, em 2000, e também o número de horas trabalhadas pelos não remunerados – mínimo de 15 horas semanais, em 1991, e mínimo de 1 hora semanal, em 2000. Já para os desocupados afeta o período sem trabalho e o tempo de procura efetiva de emprego que cai de 12 meses e 2 meses, em 1991, para a semana de referência e 30 dias, em 2000.

Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão -, acrescida dos municípios de Araricá e Nova Santa Rita<sup>3</sup>, que se originaram integralmente de outros já pertencentes à RMPA naquele ano. Já para a análise dos dados municipais, consideraram-se as configurações da RMPA vigentes em cada ano estudado.

#### 4.2.1 A totalidade da Região Metropolitana de Porto Alegre<sup>4</sup>

Ao longo de todo o período analisado, a RMPA deteve posição destacada no contexto estadual no que respeita à sua participação na PIA (população em idade ativa – 10 anos e mais) e na PEA (população economicamente ativa). Em 1991, aproximadamente 1/3 da PIA e da PEA do RS encontravam-se na RMPA. Ao longo do período pouco se alterou a participação metropolitana no total estadual em relação a estes indicadores, encontrando-se em 2010 cerca de 35% da PIA e 34% da PEA gaúchas no espaço metropolitano (Tabela 4.1).

**Tabela 4.1 - Indicadores demográficos selecionados, RMPA E RS – 1991, 2000 e 2010**

	1991	2000	2010
<b>PIA RMPA/PIA RS (%)</b>	33,1	34,2	34,6
<b>PEA RMPA/PEA RS (%)</b>	32,9	34,0	34,3
<b>Ocupados RMPA/Ocupados RS (%)</b>	32,6	32,9	34,0
<b>Desocupados RMPA/ Desocupados RS (%)</b>	41,9	41,9	41,2
<b>Taxa de participação RMPA</b>	56,3	60,7	61,8
<b>Taxa de participação RS</b>	56,6	61,2	62,4
<b>Taxa de desocupação RMPA</b>	4,4	15,1	5,9
<b>Taxa de desocupação RS</b>	3,4	12,2	4,9

Fonte: Censo Demográfico IBGE

A taxa de participação - proporção dos indivíduos em idade ativa que efetivamente participam do mercado de trabalho, vindo a compor a PEA, expressando a pressão por oportunidades de trabalho, cresceu no período analisado. Entre 2000-10, esse indicador passou de 60,7% para 61,8% na RMPA e de 61,2% para 62,4% no RS, valores superiores

<sup>3</sup> Araricá desmembrou-se de Sapiranga e de Nova Hartz, enquanto Nova Santa Rita originou-se de Canoas.

<sup>4</sup> Ressalta-se uma vez mais que nesta parte do texto, em todos os anos, toma-se a configuração da RMPA vigente em 1991, acrescida dos municípios de Araricá e Nova Santa Rita.

aos de 1991 que foram de 56,3% e de 56,6%, em cada um dos contextos, respectivamente<sup>5</sup>. Mesmo com esse aumento da demanda por postos de trabalho, tanto no espaço metropolitano como no agregado estadual, a consistente geração de vagas entre esses anos deu conta não apenas de abrigar os desocupados como também de acolher os novos ingressantes no mercado de trabalho. Como decorrência, houve significativa diminuição da taxa de desocupação que, na RMPA recuou de 15,1% para 5,9% e, no agregado estadual, caiu de 12,2% para 4,9%, entre 2000 e 2010<sup>6</sup>. Ao final do período, a RMPA respondia por 34,0% dos ocupados estaduais, uma participação superior àquelas de 2000 (32,9%) e também a de 1991 (32,6%).

O crescimento da ocupação, contudo, não se deu de maneira homogênea nos setores de atividade<sup>7</sup>, o que fez com que se alterasse a participação setorial nas estruturas da ocupação metropolitana e estadual.

Entre 1991 e 2010, a indústria de transformação foi o setor que, na RMPA, apresentou a maior diminuição de sua participação no total da ocupação, muito maior neste contexto (-8,1 p.p.) do que a registrada no RS (-2,6 p.p.). Entre esses mesmos anos, destaca-se, no espaço metropolitano, a ampliação da participação do Serviços (4,4 p.p.) e do comércio (3,3 p.p.) (Gráficos 4.1).

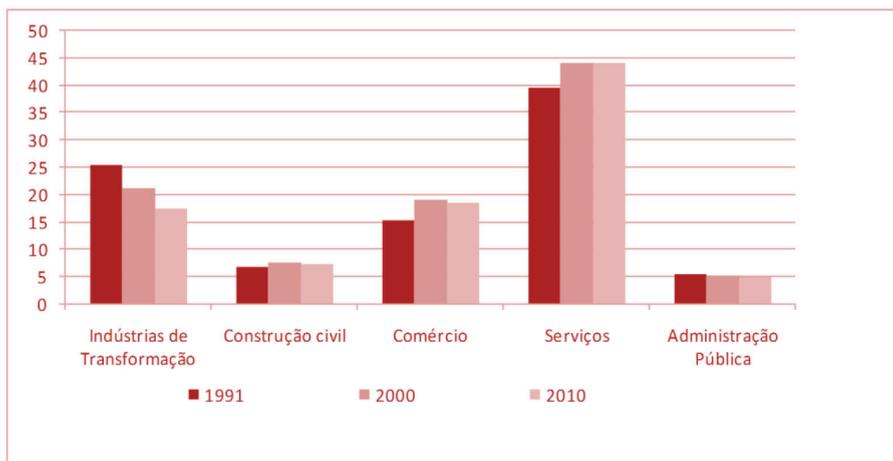
---

<sup>5</sup> Os valores de 1991 são apenas ilustrativos já que, rigorosamente, não podem ser comparados com os demais em razão das mudanças metodológicas introduzidas entre os Censos Demográficos de 1991 e 2000, conforme alertado anteriormente.

<sup>6</sup> Em 1991, a taxa de desocupação era de 4,4% na RMPA e de 3,4% no RS. Como já alertado anteriormente, diferenças metodológicas importantes impedem a comparação desses valores com os dos anos seguintes.

<sup>7</sup> Consideram-se apenas os setores que abrigam no mínimo 5% dos ocupados estaduais e metropolitanos, quais sejam: na RMPA a indústria de transformação, a construção civil, o comércio, o serviços e a administração pública; no RS, além desses setores, inclui-se também a agropecuária.

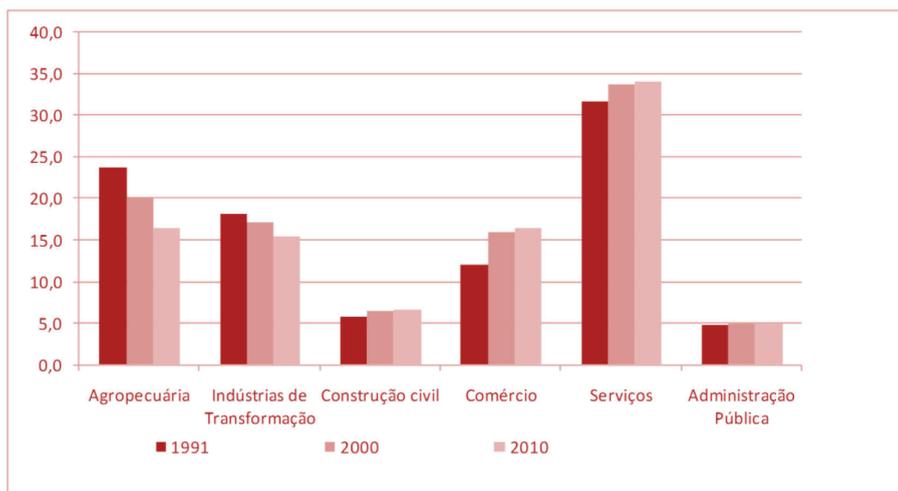
**Gráfico 4.1 - Evolução da participação de setores selecionados na ocupação da RMPA (1991, 2000 e 2010)**



**Fonte:** Censos Demográficos IBGE.

No Estado, entre os anos extremos do período, a agropecuária foi o setor com a maior queda de participação (- 7,2%), encontrando-se o maior aumento do peso relativo no comércio (4,4%), conforme o Gráfico 4.2.

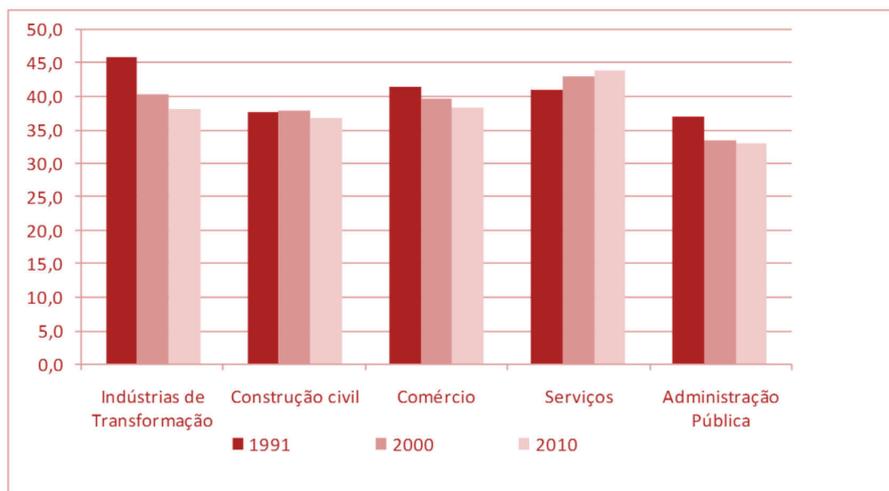
**Gráfico 4.2- Evolução da participação de setores selecionados na ocupação do RS (1991, 2000 e 2010)**



**Fonte:** Censo Demográfico IBGE

Essas evoluções distintas da ocupação setorial em cada um dos contextos se refletiram na participação que a RMPA desfrutava no congêneres estadual. Ao final do período, a RMPA diminuiu sua participação na indústria de transformação<sup>8</sup>, na construção civil e no comércio e aumentou nos Serviços (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3 - Participação percentual da ocupação da RMPA no RS (1991, 2000 e 2010)**



**Fonte:** Censo Demográfico IBGE

A perda de participação da RMPA na indústria de transformação estadual evidencia a continuidade do processo, iniciado na década de 90, de deslocamento da atividade industrial para fora dos limites metropolitanos, dirigindo-se, via de regra, para o entorno da RMPA (a região perimetropolitana) e para a aglomeração urbano-industrial da Serra Gaúcha, região comandada por Caxias do Sul (ALONSO, 2001). A mesma tendência também foi identificada nas demais regiões metropolitanas do país e se associa ao crescimento do setor Serviços (RAMOS, FERREIRA, 2004 e 2005; RAMOS, BRITO, 2004) que, como se viu, ampliou sua participação na RMPA. Ainda um aspecto importante a ser destacado e que traduz bastante bem as mudanças qualitativas ocorridas no mercado de trabalho no período analisado diz respei-

<sup>8</sup> A respeito da evolução do emprego industrial na RMPA, ver, dentre outros, Sternberg (2009).

to ao crescimento do assalariamento<sup>9</sup>, especialmente da proporção de trabalhadores com vínculo regulamentado<sup>10</sup>.

**Tabela 4.2 - Proporção de assalariados e de trabalhadores com vínculo regulamentado na RMPA e no RS (1991,2000 e 2010)**

	1991		2000		2010	
	RMPA	RS	RMPA	RS	RMPA	RS
<b>assalariados/ocupados (%)</b>	75,1	60,9	69,6	57,7	76,2	69,2
<b>empregados regulamentados/assalariados (%)</b>	81,0	74,5	80,3	78,4	81,3	78,5

Fonte: Censo Demográfico IBGE

Entre 1991 e 2000, o nível de assalariamento, medido pela proporção de assalariados no total da ocupação, caiu tanto na RMPA como no RS, comportamento compatível com a sabida deterioração das condições do mercado de trabalho, ocorrida na década de 90<sup>11</sup>. Além disso, na região metropolitana houve também pequena queda da proporção dos trabalhadores com vínculo formalizado<sup>12</sup>, contrariando o movimento do conjunto do Estado em que houve crescimento desses assalariados. Em 2010, comparativamente a 2000, a participação dos assalariados cresceu na RMPA e também no agregado estadual. Entre estes mesmos anos, cresceu também a proporção dos trabalhadores com vínculo regulamentado, o que denota uma melhoria nas condições de assalariamento. Ao final do período, a participação dos trabalhadores com vínculo formal em relação ao total de assalariados atingia 81,3% na RMPA e 78,5% no RS.

De maneira geral, é possível afirmar então que, no período analisado, houve uma melhoria nas condições do mercado de trabalho metropolitano que se expressa tanto na diminuição da taxa de desemprego como no aumento do emprego assalariado, sobretudo daquele com vínculo regulamentado.

<sup>9</sup> Essa categoria compreende os empregados do setor público e do setor privado, acrescidos dos trabalhadores domésticos.

<sup>10</sup> Essa categoria inclui os empregados com carteira de trabalho assinada (inclusive domésticos) e os estatutários e os militares.

<sup>11</sup> A este respeito, ver, dentre outros, Xavier Sobrinho et al (2000).

<sup>12</sup> Considera-se aqui a relação entre trabalhadores com vínculo regulamentado e o total de assalariados.

#### 4.2.2 A evolução da ocupação nos municípios metropolitanos<sup>13</sup>

A PIA e a PEA e os ocupados se distribuem de maneira bastante heterogênea no território metropolitano, encontrando-se uma forte concentração espacial destas populações nos municípios da RMPA em todos os anos considerados.

**Tabela 4.3 - Indicadores demográficos em municípios selecionados (1991, 2000 e 2010)**

	1991					2000					2010				
	PIA	PEA	Ocupados	Tx de participação	Tx de desocupação	PIA	PEA	Ocupados	Tx de participação	Tx de desocupação	PIA	PEA	Ocupados	Tx de participação	Tx de desocupação
Alvorada	4,5	4,4	4,3	55,3	5,4	4,7	4,7	4,4	60,3	19,7	4,8	4,6	4,5	59,9	7,7
Cachoeirinha	2,9	2,8	2,8	55,5	3,8	2,9	2,8	2,8	60,0	14,8	3,0	2,9	2,9	61,5	6,9
Canoas	9,1	8,6	8,6	53,1	4,4	8,2	8,0	7,7	59,2	17,9	8,1	7,9	7,8	60,4	6,5
Gravataí	5,8	5,3	5,2	50,7	4,8	6,2	6,1	5,8	59,3	17,8	6,3	6,1	6,0	59,2	7,3
Guaíba	2,7	2,5	2,4	52,3	5,7	2,5	2,4	2,3	58,7	19,6	2,4	2,3	2,2	58,8	7,1
Novo Hamburgo	6,7	7,3	7,5	61,4	2,8	6,3	6,5	6,8	62,7	11,1	6,0	6,3	6,3	64,2	4,9
Porto Alegre	43,0	42,9	42,9	56,2	4,4	37,7	38,0	38,1	61,0	14,7	36,1	36,1	36,2	61,9	5,5
São Leopoldo	5,4	5,7	5,6	58,5	5,6	5,2	5,1	5,1	60,0	15,3	5,3	5,3	5,2	61,8	7,4
Sapucaia do Sul	3,4	3,2	3,1	53,5	7,1	3,3	3,1	3,0	57,4	17,4	3,3	3,1	3,0	58,5	7,1
Viamão	5,4	5,2	5,2	53,7	3,8	5,9	5,6	5,5	57,6	17,9	5,9	5,8	5,7	60,3	6,9
Demais municípios	11,1	12,2	12,3	61,7	3,4	17,2	17,7	18,4	62,4	11,3	18,9	19,7	20,0	64,4	4,2

Fonte: Censo Demográfico IBGE

Em 1991, pouco menos de 90% destes contingentes encontrava-se em apenas 10 municípios (Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí, Viamão, São Leopoldo, Alvorada, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha e Guaíba). Em 2000 e em 2010 eram também estes mesmos municípios que abrigavam as parcelas mais expressivas da PIA, da PEA e dos ocupados metropolitanos, ainda que, ao longo do tempo, tenham diminuído sua participação - no último ano abrigavam, em conjunto, pouco mais de 80% destas populações<sup>14</sup>. Porto Alegre, apesar de ter diminuído sua participação no período analisado, concentrou sempre a maior parcela destas populações (Tabela 4.3).

Na maior parte dos municípios metropolitanos registraram-se, entre 2000 e 2010, aumento da taxa de participação e queda da taxa de desocupação. Dentre os dez municípios destacados, a taxa de participação cresceu em oito e manteve-se praticamente estável em dois (Alvorada e Gravataí). Já a taxa de desocupação caiu em todos eles. Importante destacar que, de maneira geral, as taxas de participação foram menores neste conjunto de dez municípios do que nos demais, enquanto que, com a taxa de desocupação, ocorreu o inverso.

<sup>13</sup> Lembra-se que nesta parte do texto considera-se a configuração da RMPA vigente em cada um dos anos e, por isso, não se trabalha com variações de contingente.

<sup>14</sup> Deve-se lembrar que em 2000 e em 2010 houve aumento do número de municípios metropolitanos, o que deve ter contribuído para a diminuição do peso dos maiores municípios na PIA e na PEA da RMPA.

A distribuição espacial dos ocupados nos principais setores de atividade<sup>15</sup> também se mostrava fortemente concentrada. De maneira geral, os mesmos municípios que abrigavam a maior parcela de ocupados eram também os mais expressivos na ocupação de cada um dos setores considerados. Ao final do período, embora tenha diminuído a concentração da ocupação em todos os setores, persistiu ainda uma forte concentração dos ocupados no espaço metropolitano. Porto Alegre era o município que, nos principais setores, detinha a maior parcela de ocupados, ainda que em todos eles tenha diminuído sua expressão.

No que diz respeito à distribuição setorial da ocupação, observam-se diferenças nos municípios metropolitanos. Em 1991, em onze deles (Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul) a indústria de transformação absorvia a maior parcela dos ocupados, em nove (Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre e Viamão) era o setor Serviços que tinha a maior participação, e em apenas dois (Glorinha e Triunfo<sup>16</sup>) a agropecuária era o setor de maior expressão. Os setores comércio e construção civil também eram significativos na estrutura setorial da ocupação municipal. Dos municípios que ingressaram posteriormente a 1991 na RMPA, cinco (Araricá, Capela de Santana, Montenegro, Rolante e Taquara) tinham a maior parcela de seus ocupados na indústria de transformação e nos outros cinco (Arroio dos Ratos, Charqueadas, Nova Santa Rita, São Jerônimo e Santo Antônio da Patrulha) era o setor Serviços que detinha a maior concentração de ocupados.

De maneira geral, é possível afirmar que, no período considerado, nos municípios metropolitanos, a indústria de transformação perdeu participação enquanto os demais setores avançaram.

Tomando-se os dez municípios mais expressivos sob a ótica da ocupação (Tabela 4.4), tem-se que Novo Hamburgo foi aquele em que a indústria de transformação mais perdeu participação, seguindo-se Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Guaíba. A construção civil teve pouca alteração de participação na ocupação destes dez municípios, enquan-

---

<sup>15</sup> Consideram-se apenas os setores mais expressivos na ocupação, isto é, a indústria de transformação, a construção civil, o comércio e o serviços.

<sup>16</sup> Neste município, em 1991, a agropecuária tinha praticamente o mesmo peso do setor Serviços.

to no comércio e nos serviços, com ampliação de seu peso em todos estes dez municípios, destacam-se, com os maiores ganhos nos dois setores, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e Guaíba, município no qual a ponderação do Serviços teve a maior ampliação. De maneira geral, pode-se afirmar que, ao menos nestes municípios, houve um deslocamento dos ocupados do setor secundário para atividades do terciário.

**Tabela 4.4 - Distribuição dos ocupados, dos dez maiores municípios metropolitanos, em setores de atividade selecionados (1991, 2000 e 2010)**

	1991				2000				2010			
	Ind de Transf	Constr civil	Comércio	Serviços	Ind de Transf	Constr civil	Comércio	Serviços	Ind de Transf	Constr civil	Comércio	Serviços
Alvorada	22,4	11,5	18,8	40,7	15,4	12,4	24,4	40,7	13,3	11,0	23,6	44,7
Cachoeirinha	30,1	8,4	19,4	35,0	23,6	9,4	24,0	36,8	20,3	7,6	24,7	40,7
Canoas	26,1	7,7	19,3	37,3	18,8	8,9	23,2	41,6	14,7	7,5	21,6	42,7
Gravatá	30,6	7,6	16,5	34,7	25,9	8,9	21,3	37,6	24,8	8,1	20,2	36,7
Guaíba	30,3	7,7	13,6	33,7	21,3	8,5	19,4	42,1	16,6	9,1	19,5	44,7
Novo Hamburgo	48,0	6,0	11,7	27,5	39,8	6,6	17,8	31,5	32,1	6,4	18,4	33,7
Porto Alegre	11,4	5,2	16,3	49,9	8,8	6,0	18,9	56,7	6,2	6,0	17,2	55,7
São Leopoldo	38,9	7,4	12,6	31,6	29,8	7,9	17,6	38,5	25,0	8,3	18,6	39,7
Sapucaia do Sul	41,6	9,0	14,8	28,3	31,8	9,2	21,3	32,2	26,7	8,3	21,2	34,7
Viamão	11,6	11,0	16,8	44,9	10,6	11,1	18,7	47,5	7,5	9,6	19,3	49,7

Fonte: Censo Demográfico IBGE

Porto Alegre é um caso emblemático pelo grande peso que desfruta na ocupação metropolitana. Entre 1991 e 2010, neste município, a indústria de transformação diminuiu sua participação em 5 p.p. (embora com relativa subida em 2000) que foram transferidos para o setor Serviços, que se firma cada vez mais como atividade primordial neste município. De acordo com Mamarella (2000), os altos custos para a instalação de grandes unidades industriais em Porto Alegre, tanto em função do elevado preço da terra como por exigir uma série de investimentos prévios à implantação das unidades, têm feito com que as empresas prefiram se localizar em municípios próximos, como forma de reduzir custos de instalação e de operação.

Mesmo tendo diminuído sua participação ao final do período, a indústria de transformação se mantinha como a maior absorvedora de mão-de-obra nos mesmos municípios de 1991, com exceção de Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul, nos quais o setor Serviços assumiu a liderança. Em 2010, em municípios mais distantes da capital<sup>17</sup> (incluídos na RMPA-Entorno), a indústria de transformação reunia a maior parcela dos ocupados. Nos demais municípios o setor Serviços se destacava na absorção de pessoal ocupado.

<sup>17</sup> Estamos nos referindo aos municípios de Capela de Santana, Rolante, Santo Antônio da Patrulha e Taquara.

Por fim, a análise por posição na ocupação (Tabela 4.5) revela, entre 1991 e 2000, queda na participação dos assalariados e daqueles com vínculo regulamentado, praticamente na totalidade dos municípios, assim como se deu para o conjunto da RMPA. Já entre 2000 e 2010, houve crescimento da participação relativa destas categorias na maior parte dos municípios.

Assim, em 2010, comparativamente a 1991, o assalariamento cresceu quase que na totalidade dos municípios – as exceções foram Campo Bom, Estância Velha, Novo Hamburgo, Portão e Porto Alegre. Já os trabalhadores com vínculo regulamentado tiveram sua participação diminuída em Alvorada, Campo Bom, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Triunfo. Em larga medida a diminuição do trabalho formalizado pode ser associada à queda de participação da indústria e ao concomitante crescimento da participação do setor serviços na ocupação – via de regra, o setor serviços tende a ter menor formalização das relações de trabalho do que a indústria de transformação (Xavier Sobrinho et al, 2000) - e também ao fato de que, em municípios menores a dificuldade para se inserir no mercado de trabalho pode conduzir os indivíduos à informalidade.

**Tabela 4.5 - Participação dos assalariados na ocupação e dos trabalhadores com vínculo formal entre os assalariados, em municípios selecionados da RMPA (1991, 2000 e 2010)**

	1991		2000		2010	
	assalariados	vínculo regulamentado	assalariados	vínculo regulamentado	assalariados	vínculo regulamentado
Alvorada	73,8	84,0	69,4	79,6	80,0	78,2
Cachoeirinha	73,7	81,5	67,9	80,9	76,3	83,1
Canoas	75,6	80,8	69,8	81,0	76,6	83,2
Gravataí	73,7	84,5	68,6	77,5	75,8	82,3
Guaíba	75,2	81,6	70,0	82,5	80,6	80,0
Novo Hamburgo	76,5	88,9	72,0	77,2	74,9	80,4
Porto Alegre	74,0	76,4	67,1	80,9	73,8	81,4
São Leopoldo	76,4	85,0	71,5	78,5	78,9	80,7
Sapucaia do Sul	78,2	88,8	72,2	78,6	80,0	82,9
Viamão	73,0	75,4	67,3	80,7	76,4	80,5
Demais municípios	78,5	87,6	69,4	80,7	72,5	71,9

Fonte: Censo Demográfico IBGE

Concluimos esta parte reafirmando que o mercado de trabalho metropolitano passou por importantes transformações no período, com um deslocamento pronunciado do emprego do setor industrial para o setor de serviços. Esta queda é bastante pronunciada na capital e em municípios limítrofes (Canoas, Guaíba, Viamão, Alvorada) o que reflete as transformações do PIB da capital e da RMPA. Da mes-

ma forma o trabalho tornou-se mais formalizado (um movimento que ocorreu também em nível nacional), bem como com crescimento do assalariamento, especialmente quando comparamos com a década de 1990, o período mais forte da reestruturação produtiva e das políticas neoliberais de austeridade econômica. Ao longo dos anos 2000 há uma retomada do assalariamento e vínculo empregatício nos principais municípios metropolitanos.

### 4.3. Caracterização dos Espaços Industriais da RMPA

#### 4.3.1 Os espaços industriais tradicionais

A industrialização de Porto Alegre inseriu-se nos movimentos mais amplos da industrialização brasileira. Já no final do século XIX a capital despontava como um importante centro industrial, concentrando indústrias têxteis, alimentares, de bebidas, entre outras. Ao longo do século XX a estrutura industrial de Porto Alegre foi se adequando às mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil, a qual privilegiou São Paulo como o grande centro industrial. Com isso, a indústria gaúcha (e a porto-alegrense) se desenvolveu voltada para o mercado “interno” do Estado, ou ainda desenvolvendo uma certa especialização que lhe permitisse concorrer com a indústria hegemônica no país (São Paulo)<sup>18</sup>.

Após os anos 1960 já podemos falar de uma indústria “metropolitana” com algumas implantações industriais importantes em Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo (eixo da BR-116), além da indústria calçadista do Vale do Sinos. Assim, a RMPA chega aos anos 1970 com uma estrutura industrial relativamente completa, combinando setores dinâmicos (metalúrgico, mecânico, químico), com setores tradicionais (alimentos, bebidas).

No Cadastro Industrial das empresas com mais de 100 operários realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) em 1971, é possível visualizar a concentração das indústrias desse porte na metrópole. O Quadro 4.12 demonstra que,

---

<sup>18</sup> Sobre a industrialização brasileira, gaúcha e de Porto Alegre, ver: SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977; PESAVENTO, S. *História da Indústria Sul-Rio-Grandense*. Guaíba: RIOCELL, 1985; Oliveira, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: CEBRAP/Vozes, 1972 e Oliveira, F. *A economia da dependência imperfeita*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

dos dez municípios do Estado com maior número de empresas que empregavam mais de 100 funcionários, sete viriam compor a Região Metropolitana de Porto Alegre em 1973. Em ordem decrescente, são eles: Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas, São Leopoldo, Sapiranga, Campo Bom e Sapucaia do Sul.

**Quadro 4.12 – RS: municípios com maior número de indústrias com mais de 100 operários (1971)**

	<b>Município</b>	<b>Empresas</b>
1	Porto Alegre*	<b>73</b>
2	Novo Hamburgo*	<b>34</b>
3	Caxias do Sul	31
4	Canoas*	<b>14</b>
5	Bento Gonçalves	11
6	São Leopoldo*	<b>11</b>
7	Sapiranga*	<b>11</b>
8	Campo Bom*	<b>11</b>
9	Rio Grande	11
10	Sapucaia do Sul*	<b>9</b>
	<b>Total</b>	<b>216</b>

**Fonte:** Cadastro Industrial 1971 - FIERGS. Organizado por A. C. Fernandes. Marcados os municípios da RMPA em 1973.

O arranjo espacial das indústrias no Estado nesse período passava por transformações impulsionadas por estratégias de localização industrial, pela já existente concorrência fiscal entre os municípios, pelas políticas federais de ordenamento dos espaços metropolitanos e pelo intenso planejamento territorial do Governo Estadual através da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan)<sup>19</sup>. Neste momento, o Governo do Estado planejou a implementação de Distritos Industriais em cinco municípios (Rio Grande, Butiá, Santa Maria, Gravataí e Cachoeirinha), dois deles metropolitanos - Cachoeirinha e Gravataí. No início da década de 1970

<sup>19</sup> Até 1975, o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) - composto por técnicos nomeados pelo Governo Estadual e o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), decidia sobre o planejamento da região.

estes municípios possuíam economias baseadas na agricultura e na indústria alimentícia, além de abrigarem inúmeros trabalhadores que se deslocavam diariamente a Porto Alegre. O planejamento da região foi construído com o binômio emprego-habitação (IPEA, 2002) e procurou deslocar atividades do consolidado eixo norte-sul (BR-116) de desenvolvimento com a indução de um perfil industrial nestes dois municípios.

Havia uma diferenciação entre os Distritos Industriais instalados na RMPA. O distrito Industrial de Gravataí estava destinado à ocupação por indústrias do ramo mecânico-metalúrgico de porte médio e grande, e o Distrito Industrial de Cachoeirinha às indústrias de pequeno e médio porte dos ramos mecânico, elétrico e metalúrgico. A ocupação dos mesmos foi feita “especialmente por empresas até então situadas no município de Porto Alegre que buscavam realocização” (CEDIC, junho/1976, p.5).

Na segunda metade dos anos 1980, a RMPA configurava-se como a terceira maior região industrializada do país, ficando atrás somente de São Paulo e Rio de Janeiro. Conforme o Censo Econômico de 1985 (IBGE), a RMPA possuía neste ano 6.512 estabelecimentos industriais que empregavam 242.847 pessoas. Conforme Alonso (1988), muitas empresas se deslocaram da Zona Norte da capital para os Distritos Industriais porque dentro dos seus limites alegavam não haver condições para sua expansão:

Nesses novos locais, além de disporem de um espaço mais amplo, os estabelecimentos industriais continuam suficientemente próximos do grande centro urbano para desfrutarem das economias de localização e de urbanização por eles proporcionados (ALONSO, 1988, pp. 9-10).

A maioria das empresas não exigia qualificação profissional específica de seus trabalhadores. A oferta de empregos nas cidades do entorno da metrópole foi ampliada. Enquanto isso, verificou-se uma nova situação no perfil dos empregos da capital, que passaram a ser ofertados em maior número pelo setor terciário.

Por outro lado, o resgate dos dados censitários sobre o número de indústrias de transformação e de extração de minerais ao longo do período estudado demonstra a importância dos municípios metropolitanos no setor secundário. O Quadro 4.13 representa essa importância

elencando os dez municípios com maior número de estabelecimentos industriais no Rio Grande do Sul desde a institucionalização da RMPA.

**Quadro 4.13- RS: municípios com maior número de indústrias de transformação (1975-2006)**

1975	1980	1985	1996	2001	2006
<b>Porto Alegre</b>					
Caxias do Sul	<b>Novo Hamburgo</b>	Caxias do Sul	Caxias do Sul	Caxias do Sul	Caxias do Sul
<b>Novo Hamburgo</b>	Caxias do Sul	<b>Novo Hamburgo</b>	<b>Novo Hamburgo</b>	<b>Novo Hamburgo</b>	<b>Novo Hamburgo</b>
Pelotas	Pelotas	Pelotas	<b>Canoas</b>	<b>Canoas</b>	<b>Canoas</b>
<b>Canoas</b>	<b>Canoas</b>	<b>Canoas</b>	<b>São Leopoldo</b>	Bento Gonçalves	Bento Gonçalves
Santa Maria	<b>São Leopoldo</b>	<b>São Leopoldo</b>	Bento Gonçalves	<b>São Leopoldo</b>	<b>São Leopoldo</b>
<b>São Leopoldo</b>	<b>Sapiranga</b>	<b>Sapiranga</b>	Pelotas	<b>Gravataí</b>	<b>Gravataí</b>
Santa Cruz do Sul	Bento Gonçalves	Santa Maria	<b>Gravataí</b>	Pelotas	<b>Sapiranga</b>
Bento Gonçalves	Santa Maria	Bento Gonçalves	<b>Cachoeirinha</b>	<b>Sapiranga</b>	Pelotas
Passo Fundo	Farroupilha	<b>Campo Bom</b>	Santa Maria	<b>Cachoeirinha</b>	Farroupilha

**Fonte:** Censo Industrial IBGE 1975; 1980; 1985. CEMPRE 1996; 2001; 2006. Organizado por A. C. Fernandes.

As políticas de deslocamento industrial iniciadas nos anos 1970 efetivamente inseriram Cachoeirinha e Gravataí entre os maiores municípios industriais do Estado, embora isso não seja manifesto no número de estabelecimentos, isto é evidenciado pela importância das indústrias instaladas nestes municípios. Porto Alegre mantém-se como o município de maior número de indústrias no período analisado, a despeito do deslocamento das plantas industriais de maior porte. A institucionalização da RMPA foi acompanhada pelo agrupamento com municípios de importante concentração industrial, sendo que a RMPA possui a metade dos municípios com maior número de indústrias no período.

As análises do PIB de Porto Alegre demonstram um crescimento da participação do setor de serviços que não eliminou sua concentração industrial. Esses dados sugerem uma modificação nas características das indústrias da metrópole quando consideramos que a mesma sofre com o processo de deslocamento industrial, muitas vezes para municípios limítrofes como Canoas, Cachoeirinha e Gravataí. No Quadro 4.14, observam-se os dez municípios metropolitanos com maior número de indústrias em 1996 e 2006.

**Quadro 4.14 – RMPA: municípios com maior número de indústrias de transformação e de extração de minerais (1996 - 2006)**

1996		2006	
Município	Indústrias	Município	Indústrias
Porto Alegre	6.135	Porto Alegre	7.977
Novo Hamburgo	2.194	Novo Hamburgo	3.823
Canoas	1.219	Canoas	1.762
São Leopoldo	1.071	São Leopoldo	1.491
Gravataí	851	Gravataí	1.389
Cachoeirinha	804	Sapiranga	1.287
Sapiranga	667	Campo Bom	1.041
Campo Bom	603	Cachoeirinha	1.029
Viamão	501	Sapucaia do Sul	671
Taquara	499	Parobé	677
<b>Total</b>	<b>14.544</b>	<b>Total</b>	<b>21.147</b>

**Fonte:** Cempre 1996 e 2006. Organizado por A. C. Fernandes

A escolha da variável número de indústrias representa a preocupação com a quantidade de estabelecimentos concentrada no território dos municípios da RMPA e deve ser analisada de forma complementar às análises dos valores das VABs municipais por setores. Por outro lado, permite ter uma visão da distorção ocasionada, por exemplo, pela presença do Polo Petroquímico no município de Triunfo.

Apesar da mudança do perfil industrial de Porto Alegre, resultado do deslocamento das indústrias de maior porte, o espaço da metrópole e sua região continuam concentrando produção industrial, tanto que o número de estabelecimentos cresce entre 1996 e 2006. As modificações no seu perfil econômico foram acompanhadas de mudanças em sua estrutura urbana. Por um lado, o adensamento populacional, por outro, o esvaziamento gradual das grandes edificações industriais na capital. As grandes indústrias migram, mas seus antigos edifícios permanecem. Alguns são reutilizados com outras funções, outros abandonados, outros abrigam atividades industriais diferentes da ocupação original (FERNANDES, 2014).

#### **4.3.2 Os “cemitérios” industriais (velhos e novos usos)**

O esvaziamento dos grandes edifícios industriais trouxe um novo perfil aos espaços anteriormente reconhecidos como “espaços de pro-

dução”. No antigo Quarto Distrito, que compreende os bairros ao longo das Avenidas Voluntários da Pátria, Farrapos e Cristóvão Colombo, foram implantadas as primeiras indústrias de Porto Alegre, seguindo o trajeto sul-norte entre a capital e as antigas colônias alemãs.

Na metade do século XX inicia-se um primeiro deslocamento industrial significativo na direção oeste-leste, tendo como eixo principal a Avenida Assis Brasil. As indústrias que desejavam ampliar suas plantas e/ou que procuravam a capital instalaram-se nesta espacialidade, distante do centro e demarcando o limite da fronteira urbana.

A espacialidade correspondente ao Quarto Distrito é para onde podemos estender as descrições atuais de decadência urbana do centro da cidade encontradas na literatura acadêmica e nos periódicos diários. Vários discursos e propostas foram feitos no sentido da revitalização em relação a este setor da metrópole. Algumas edificações do primeiro momento de industrialização permanecem nesta espacialidade e estão ativas como:

- *Indústria de chocolates Neugebauer* (hoje Vonpar Neugebauer). Fundada em 1891, em 1932 abriu pela primeira vez seu capital e alterou sua razão social com vistas à ampliação. Em 1982 diversificou sua linha de produtos e em 1994 transferiu-se definitivamente para Santana de Parnaíba (SP). Ficou em Porto Alegre a primeira edificação e a marca Neugebauer, hoje propriedade da Vonpar Alimentos.
- *Metalúrgica Gerdau S/A*. Fundada em 1901, em 1907 inicia a ramificação de sua produção: uma fábrica de pregos e outra de móveis. Nos anos posteriores, incorporou novas empresas e ampliou sua área de atuação, possuindo hoje plantas e escritórios na RMPA, no interior do Estado, nos demais Estados brasileiros além de treze países em três continentes.

Outras indústrias faliram ou encerraram suas atividades. Como exemplo, a *Auto Vidros Metal Cromo Ltda.* ou *Morbest*. A indústria produzia peças automotivas. Hoje suas antigas instalações abrigam um estacionamento e uma garagem. A indústria *Alumínio Royal S/A* iniciou suas atividades no Quarto Distrito e, seguindo a tendência da desconcentração, transferiu-se para o Distrito Industrial de Cachoeirinha. Suas antigas instalações na capital estão atualmente “abandonadas”. As antigas instalações da *Companhia Riograndense de Laticínios e Correlatos* (CORLAC), em Porto Alegre, permaneceram “abandonadas” até

serem leiloadas em 2009, sendo um exemplo de antiga área industrial com uso revertido pelo capital imobiliário. A *Cia. Fiação e Tecidos Portoalegrense* (FIATECI) transferiu, em 2010, suas instalações para uma nova planta no município de Canoas. Este deslocamento indica que o processo de desconcentração industrial na capital ainda persiste, porém que há o interesse de grandes industriais em permanecerem próximas às suas localizações originárias. Por outro lado, é exemplo de que o movimento de deslocamento industrial não necessariamente produz áreas de abandono na localização original. As instalações da FIATECI foram compradas pela Vonpar, que por sua vez associou-se à Construtora e Incorporadora Rossi e, neste momento, ambas executam um arrojado projeto imobiliário que abarca edificações residenciais, profissionais, comerciais e de lazer, preservando parte do patrimônio industrial construído.

#### **4. 3.3 Os novos espaços industriais**

O setor industrial da RMPA acompanhou nos anos 2000 os padrões de produção desencadeados pela automação e flexibilização dos processos de trabalho que na década de 1990 foram incorporados à economia brasileira e já vinham estruturando-se nas décadas anteriores nos países “ricos”. Esse conjunto de mudanças é acompanhado por um intenso processo de “inclusão de novas tecnologias da informação não só no setor produtivo industrial, mas também no financeiro e cada vez mais no setor de comércio e serviços” (FERNANDES, 2008, p. 46).

As alterações no processo produtivo foram acompanhadas por modificações na organização espacial, denominadas por Benko (2001) de recomposição dos espaços, quando os Estados nacionais foram retirados

do centro da organização geopolítica do mundo, possibilitando ao capital internacional, em grande medida, se desprender das articulações com eles estabelecidas anteriormente, passando a fazê-las diretamente com os governos locais (na escala regional) e com os blocos econômicos (escala supranacional) (FERNANDES, 2008, p. 48).

Soares y Ueda (2002) destacam dois tipos de investimentos resultantes destes processos na RMPA: 1) de aquisição e, em menor escala, de associação ao capital local; 2) de novos investimentos que buscam

benefícios de localização no novo cenário socioespacial. Como exemplo da primeira situação, Norsk Hidro (Noruega) adquiriu a Adubos Trevo de Porto Alegre, John Deere (EUA) incorporou a Mundial S.A. (Gravataí) e construiu nova planta para produção de tratores em Montenegro; na segunda situação, encontram-se a Dell Computers (EUA) com nova fábrica em Eldorado do Sul, a General Motors (EUA) que implantou o Complexo Industrial Automotivo de Gravataí - referência mundial em planta industrial da fábrica.

Outra situação observada é a ampliação de empresas com instalação de novas fábricas na RMPA e investimentos em P&D. Como exemplo, a *British Tobacco* (Inglaterra), acionista majoritária da *Souza Cruz* (Brasil), que instalou nova fábrica em Cachoeirinha e inaugurou em 2007 o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (*Regional Centre Americas*), segundo a empresa, um dos mais avançados centros de pesquisa do mundo.

Além desses novos espaços promovidos pelas articulações do capital internacional (muitas vezes associado ao capital nacional), iniciativas do Governo Estadual, como os Distritos Industriais de Alvorada/Viamão e Montenegro/Triunfo e a Área Industrial de Guaíba na porção sul da RMPA, são direcionados para a atração e realocação de indústrias de pequeno e médio porte, não excluindo plantas de maior tamanho. Esses empreendimentos estão fundamentados no Decreto Estadual nº 32.666/87 que regulamentou o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (PROEDI). Além dessa política específica, as prefeituras municipais podem concorrer a financiamentos de infraestrutura de áreas ou distritos industriais.

Finalizando, entre os novos espaços industriais temos ainda aqueles vinculados à nova economia industrial informacional. Estamos nos referindo aos “parques tecnológicos” instalados na região metropolitana, normalmente ligados ou próximos a universidades. Assim, em Porto Alegre temos o TECNOPUC (Parque Tecnológico da PUC/RS), o Parque Tecnológico da CEITEC - Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (vinculado ao Ministério de Ciência e Tecnologia), na Lomba do Pinheiro e o recente Parque Científico e Tecnológico da UFRGS. O TECNOPUC também dispõe de instalações em Viamão. Em São Leopoldo, temos o já consolidado TECNOSINOS (Parque Científico e Tecnológico de São Leopoldo), vinculado à Universidade do Vale do Sinos (UNISINOS). O Parque Tecnológico do Vale do Sinos (VALETEC) localiza-se em Campo Bom e dispõe de uma

unidade em Novo Hamburgo (HAMBURGTEC). Ambos estão ligados à Universidade Feevale, localizada em Novo Hamburgo. Outros espaços de inovação em crescimento na RMPA são o Parque Canoas de Inovação (PCI) e o Parque Tecnológico da ULBRA (ULBRATECH), ambos em Canoas.

Nota-se assim, que a nova economia informacional se faz presente na Região Metropolitana de Porto Alegre, representando um novo tipo de espaço industrial, onde se desenvolvem novos tipos de relações de trabalho e diferentes impactos sobre o território metropolitano, o qual insere-se assim na economia global.

## Uma síntese final

A economia da Região Metropolitana de Porto Alegre ao longo dos últimos trinta anos (1980-2010) passou por uma série de transformações, produto da reestruturação produtiva e da transição no modelo de desenvolvimento do país. As transformações econômicas têm seu rebatimento mais imediato nos espaços metropolitanos, uma vez que esses configuram grandes concentrações econômicas e demográficas, bem como albergam em seu interior diversos tipos de capitais produtivos e serviços.

Na RMPA observamos algumas tendências importantes, como a desconcentração econômica (especialmente industrial) e o crescimento da economia dos serviços, tanto na importância desta atividade no âmbito global da economia metropolitana, como no número de pessoas empregadas. Essas mudanças são mais sentidas na metrópole (Porto Alegre), mas também nos principais municípios metropolitanos.

Com relação ao peso econômico dos municípios, a capital mantém-se hegemônica, com perda relativa, especialmente no setor industrial, porém o crescimento da economia dos serviços na última década tem favorecido Porto Alegre no âmbito metropolitano, uma vez que é na metrópole que se localiza a maioria das atividades do terciário superior (serviços avançados). Por outro lado, houve poucas variações no peso econômico dos municípios, sendo que as mudanças mais importantes estão relacionadas com o setor industrial (perda ou implantação de indústrias).

Quanto ao mercado de trabalho metropolitano, consideramos que este passou por importantes mudanças no período, com deslocamento do predomínio do emprego do setor industrial para o setor de

serviços. Esta mudança é mais pronunciada na metrópole e em municípios limítrofes (RMPA-POA) refletindo as transformações do PIB da capital e da RMPA. Podemos afirmar ainda que o trabalho tornou-se mais formalizado e mais assalariado, especialmente após a longa travessia da reestruturação produtiva neoliberal da década de 1990, superada a partir dos anos 2000.

A RMPA apresenta em sua organização espacial diferentes espaços industriais, desde os tradicionais de localização industrial, até novos espaços de industrialização “induzida” pelo Estado, ou grandes “enclaves” industriais modernos (como é o caso do Complexo Automotivo). Os novos espaços industriais vinculados à nova economia industrial (setor de alta tecnologia) também se fazem presentes e representam um componente importante a ser abordado para o futuro da economia metropolitana.

## Referências

- ALONSO, J. A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, v.29, n.1, pp.253-293, jun. 2001.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 1, n. 2, pp. 7-12, março 2001.
- FERNANDES, A. C. **A cidade esparramada: considerações sobre a produção do espaço urbano-industrial em Gravataí - Região Metropolitana de Porto Alegre (RS)**. Porto Alegre, UFRGS/PPGEA, 2008. [182 f.] il. Dissertação de Mestrado.
- \_\_\_\_\_. **Cemitérios Industriais: contribuição para a análise espacial da metrópole de Porto Alegre/RS - Brasil**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Tese (Doutorado em Geografia).
- IBGE. **Gestão do Território 2014**. Série Redes e Fluxos do Território. Rio de Janeiro, IBGE, 2014.
- LOJKINE, J. **A Revolução Informacional**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- MAMARELLA, R. Economia e ocupação no espaço metropolitano: transformações recentes de Porto Alegre. In: RIBEIRO, L. C. Q., org. **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro, Editora Revan, pp. 152-175, 2000.
- RAMOS, L. e BRITTO, M. O funcionamento do mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais. Rio de Janeiro, IPEA, março de 2004 (**Texto para discussão** n. 1011).

RAMOS, L.; FERREIRA, V. **Geração e realocação espacial do mercado de trabalho brasileiro – 1992-2002**. Rio de Janeiro, IPEA, julho de 2004 (Texto para discussão n. 1027).

\_\_\_\_\_. **Padrão espacial da evolução do emprego formal- 1995-2003** Rio de Janeiro, IPEA, julho de 2005 (Texto para discussão n. 1102).

SOARES, P. R. R. y UEDA, V. Otra metropolización es posible? Porto Alegre: una Metrópoli entre o local y lo global. **Actas del Seminario Internacional** “El desafío de las áreas metropolitanas en um mundo globalizado. Barcelona, ICCI & IET, 2002, pp. 505-526.

STERNBERG, S. S. W. O emprego industrial na Região Metropolitana de Porto Alegre, no período 1989-06. ALONSO, A. F.; MAMMARELLA, R. e BARCELLOS, T. (orgs.) **Território, Economia e Sociedade Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, FEE, 2009, pp. 81-112.

XAVIER SOBRINHO, Guilherme G. de F. et al. Mercado de trabalho no Rio Grande do Sul nos anos 90. In: FLIGESPAN, F. B. (coord). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000, pp. 248-316

**Adubos Trevo**. [http://www.yarabrasil.com.br/about/history/1999\\_2003/index.aspx](http://www.yarabrasil.com.br/about/history/1999_2003/index.aspx)

**British Tobacco**. <http://www.souzacruz.com.br>

**Dell Computers**. <http://www.dell.com/learn/br/pt/brcorp1>

**John Deere**. [http://www.deere.com.br/wps/dcom/pt\\_BR/our\\_company/about\\_us/history/](http://www.deere.com.br/wps/dcom/pt_BR/our_company/about_us/history/)

**Mundial S. A.** <http://mundial-sa.com.br/#/sobre-a-mundial/historia>

Secretaria de Ciência Inovação e Desenvolvimento Tecnológico. Parques Tecnológicos. <http://www.sct.rs.gov.br>.

**Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento**. <http://www.sdpi.rs.gov.br>.



## **PARTE II**

# Mudanças na estrutura social, no território e no bem-estar metropolitano da RMPA



---

Estrutura Social e Organização Social  
do Território: Região Metropolitana  
de Porto Alegre – 1980-2010

---

*Rosetta Mammarella*  
*Mariana Lisboa Pessoa*  
*Gisele da Silva Ferreira*  
*Iván G. Peyré Tartaruga*

**Resumo:** O estudo visa interpretar e analisar o padrão de organização social da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no período 1980-2010 e capturar as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Pretende também verificar se, em face da consolidação do processo de globalização e de reestruturação da economia, foram engendrados processos e dinâmicas inusitadas, tanto na configuração do território como na social. Buscam-se evidências que permitam conceber a consolidação de espaços socialmente condizentes para um padrão de vida urbana com capacidade de superação de processos de segmentação e segregação social. As análises se consubstanciam em processos estruturais relativos às mudanças na estrutura produtiva, na dinâmica demográfica e no mercado de trabalho a partir dos anos 1980 no Estado e na RMPA.

**Palavras-Chave:** organização social do território; segregação territorial; desigualdades socioespaciais; Região Metropolitana de Porto Alegre; estrutura social.

**Abstract:** The study aims at interpreting and analyzing the social organization pattern in the Porto Alegre Metropolitan Area (MAPA) in 1980-2010 and capturing changes over that period. It also intends to verify whether or not processes and unusual dynamics were engendered as a result of consolidation of globalization and restructuring of the economy – both in territorial and social configuration. We seek to find evidence to conceive the consolidation of socially suitable spaces for an urban standard of living that is able to overcome segmentation and social segregation processes. The analyses are presented as structural processes related to changes in production structure, demographic dynamics and labor market from the 1980s in the state and in the PAMA.

**Keywords:** social organization of the territory; territorial segregation; socio-spatial inequalities; Porto Alegre Metropolitan Area; social structure.

## Introdução

O objetivo desse trabalho é interpretar e analisar o padrão de organização social da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) a partir do lugar que os moradores ocupam no mercado do trabalho e, de modo associado, estabelecer e definir o perfil social do território metropolitano nas três últimas décadas. As questões em foco dizem respeito aos impactos que as mudanças nas condições econômicas regionais geraram na configuração ocupacional e territorial da metrópole gaúcha a partir de 1980.

Além disso, objetiva capturar e apontar as mudanças ocorridas ao longo do tempo bem como sua repercussão, ou não, na consolidação de espaços socialmente condizentes para um padrão de vida urbana com capacidade de superação de processos de segmentação e segregação social.

Um terceiro objetivo que inspira essas análises é o de compreender se as tendências apontadas nas duas décadas anteriores se confirmam, ou, se na última década, em face da consolidação do processo de globalização e reestruturação da economia, foram engendrados processos e dinâmicas inusitadas, tanto na configuração do território como na social. Essas análises estarão alicerçadas nas mudanças ocorridas na estrutura produtiva, na dinâmica demográfica e no mercado de trabalho, resultantes da complexidade com que se instaurou, a partir dos anos 1980 no Brasil, o processo de globalização e reestruturação da economia, a cujas repercussões o Estado e o território metropolitano não ficaram imunes.

Em pesquisas anteriores, empreendemos estudos comparativos das estruturas sociais e socioespaciais focados na descrição detalhada das alterações ocorridas entre períodos censitários (1980-1991; 1991-2000) (MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de, KOCH, M. R. 2001, 2004; MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de, 2009) tendo como objetivo principal conhecer e compreender detalhadamente as dinâmicas e processos de organização e estruturação da sociedade e dos espaços no nível intraurbano, de modo a identificar os fatores indutores das mudanças, suas causas e conseqüências. Desse modo, foram identificados os espaços segregados da região; o caráter e a importância do modo de inserção no mundo do trabalho e seus reflexos na constituição de espaços socialmente homogêneos; o papel do mercado imobiliário na indução para constituição de novos territórios urbanos

segregados e fragmentados; o papel do Estado, ou sua ausência, na constituição de periferias urbanas carentes de todas as posses ou acessos (territórios irregulares, com alta deficiência de serviços públicos – saúde, educação, transporte, infraestrutura básica, etc). A análise do período censitário 2000-2010, como se verá posteriormente, esbarrou em uma série de entraves técnico-metodológicos, cujo efeito foi não permitir a sequência da lógica comparativa empreendida nos períodos anteriores.

As considerações da realidade socioeconômica metropolitana, a análise das estruturas sócio-ocupacionais existentes ao longo do tempo, e a identificação dos perfis sociais dos espaços metropolitanos, a partir de sua configuração intraurbana, tornam possível o exame de alguns questionamentos importantes relacionados à organização e à dinâmica da estrutura social das grandes metrópoles. Qual o comportamento das diversas categorias sócio-ocupacionais, com especial atenção às ocupações médias e aos trabalhadores industriais no quadro de reestruturação econômica e de globalização? A localização dessas categorias no espaço metropolitano permite a identificação de processos socioespaciais de diferenciação (decorrente do aumento da divisão social do trabalho), de segmentação (impedimento da mobilidade social entre categorias) e de segregação (concentração de categorias em locais específicos)? Esses fenômenos se alteraram ao longo do tempo? É possível identificar a formação de novas configurações? O fenômeno de dualização-polarização se manteve entre categorias específicas na hierarquia socioespacial, conforme foi constatado nas análises anteriores? Houve modificação no processo generalizado de fragmentação espacial, com separação espacial entre diferentes categorias como constatado em períodos anteriores?

Tendo em vista as mudanças territoriais ocorridas na Região Metropolitana de Porto Alegre desde sua criação, as análises serão realizadas a partir da regionalização intrametropolitana de modo a assegurar a comparabilidade entre 1980 e 2010 a partir da seguinte distribuição: Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul; a RMPAPoA, composta pelos municípios situados no entorno imediato da Capital; a RMPAVale, composta pelo conjunto de municípios localizados no Vale dos Sinos, sob influência direta de São Leopoldo e Novo Hamburgo. Esses três recortes são comparáveis no tempo. Um quarto recorte, denominado RMPAEntorno, é formado pelos municípios que passaram a fazer parte da RMPA depois de 1991.

Além das fontes bibliográficas, relativas aos estudos das estruturas das décadas anteriores a 2010, os Censos Demográficos se constituem na principal fonte de dados para as análises. Com os resultados das pesquisas amostrais, que oferecem as informações sobre o mundo do trabalho, tais como ocupação, posição na ocupação, setor de atividade, foi construída a hierarquia social. Os indicadores utilizados na construção das tipologias socioespaciais foram calculados a partir dos dados agregados segundo as Áreas de Ponderação da Amostra<sup>1</sup> da pesquisa amostral do Censo, permitindo assim a incorporação do território como variável essencial para análise social do espaço.

O capítulo está composto de três partes além da introdução e conclusões. Na primeira busca-se pontuar as principais questões que estão no centro da discussão sobre o papel, a importância, e os desafios das metrópoles. A segunda parte é dedicada às análises de longo prazo da estrutura e hierarquia sócio-ocupacional bem como de algumas características demográficas e sociais dessa hierarquia. Uma terceira e última parte é dedicada à descrição do perfil social do território metropolitano.

## 5.1 Questões teóricas relativas à problemática metropolitana: o preposto e o posto

Dentro do objetivo de compreensão das mudanças e da dinâmica da organização social do território da RMPA, este trabalho possui alguns direcionamentos teóricos oriundos de debates acadêmicos nacionais e internacionais sobre a problemática metropolitana e que estão no cerne das pesquisas da Rede do Observatório das Metrôpoles. Assim, centra-se a atenção em alguns aspectos teóricos que iluminam a nossa tentativa de interpretação da ordenação socioespacial da metrópole.

Um dos aspectos diz respeito à hipótese da cidade global (*global city*) que se origina, especialmente, do estudo de Sassen (1991) sobre Nova Iorque, Londres e Tóquio. Essa noção é uma tentativa ambiciosa de unificar importantes categorias teóricas – estruturas produtivas, mercados de trabalho e demografia – com o comportamento de atividades e ações de escala global (STORPER, 1997).

---

<sup>1</sup> Menores unidades territoriais intraurbanas definidas pelo IBGE para divulgação dos resultados do Censo Demográfico para os dados da Amostra.

Nessa perspectiva, destacam-se as indústrias de serviços financeiros, que cumprem o importante papel de suporte de toda uma gama de empresas de serviços, e indústrias altamente internacionalizadas, ou seja, possuidoras de clientes e fornecedores espalhados em diferentes lugares do mundo. Essas indústrias da área de finanças se caracterizam estruturalmente pelo grande número de empregados bem qualificados e com altos rendimentos e, portanto, por um elevado padrão de consumo que impacta as cidades em que residem. Como esses trabalhadores possuem altas rendas e pouco tempo para outras atividades (de lazer, familiares, etc.), eles necessitam de uma grande quantidade de serviços pessoais de remuneração e qualificação baixíssimas. Daí resultaria uma cidade que poderíamos chamar dual.<sup>2</sup> Intrinsecamente relacionados a essa dualização do mercado de trabalho, estariam os processos de desindustrialização e de expansão do setor terciário da economia, com o conseqüente aprofundamento da concentração da renda e das desigualdades sociais. Por conseguinte, o exame da existência de processos de dualização nas cidades acaba sendo um empreendimento relevante na compreensão da estrutura social.

Entretanto, a tese da cidade global não parece encontrar confirmação nos estudos empíricos (RIBEIRO, 2000) como, por exemplo, em Londres, uma das cidades chave dessa perspectiva, e Paris. Ao estudar o caso de Paris, Preteceille (2000) alerta para o reducionismo que essa perspectiva pode acarretar para a compreensão da realidade metropolitana.

A redução aos casos extremos mais contrastantes é uma caricatura que se limita a apresentar uma tendência real – a acentuação dos contrastes sociais entre extremos –, mas não permite compreender a estrutura social dos diferentes tipos de espaços, nem a situação residencial da maioria dos membros das diferentes categorias sociais, inclusive aquelas que, relativamente, vivem as situações residenciais mais exclusivas (PRETECEILLE, 2000, p. 117).

Em termos econômico-produtivos, Storper (1997) sustenta que a hipótese central da cidade global (como também algumas outras teorias que vinculam urbanização e globalização) repousa na metáfora equivocada de considerar a cidade como uma máquina. Nesse sentido,

---

<sup>2</sup> Importante lembrar a hipótese das cidades mundiais – world cities (FRIEDMANN; WOLFF, 1982) que supõe o papel preponderante das empresas multinacionais na conformação econômica e social dessas cidades. A dualização seria, do mesmo modo que as cidades globais, uma característica comum nas mundiais:

o papel econômico da grande cidade estaria restrito a uma máquina (engrenagem) subordinada a uma máquina maior – dos fluxos e comandos globais. Desse modo, as mudanças na economia e na sociedade dessas cidades resultariam quase que exclusivamente dos mandos e dos acontecimentos no âmbito do capitalismo global. Contrariamente a essa visão, o autor oferece uma perspectiva mais consistente e completa do relacionamento cidade-globalização. Esse ponto de vista está fundamentado no quadro de relações (econômicas e sociais) e de instituições (formais e informais) específicas de cada cidade que configura a condição de contraposição, de subordinação ou, até mesmo, de seleção das comunidades locais frente aos fluxos da globalização (STORPER, 1997).

Nessa mesma direção, Preteceille (2000) e Ribeiro (2000) afirmam que a tendência nas grandes cidades de aumento das desigualdades sociais, traduzida principalmente na desigualdade de renda, não pode ser atribuída unicamente como consequência da globalização. Outros fatores específicos (locais e nacionais), como os políticos, têm papel importante na distribuição de renda. Os mesmos autores, além disso, argumentam que a acentuação das desigualdades espaciais (segregação) não é o resultado exclusivo da globalização e, sim, de um processo mais complexo. Assim, o comportamento do mercado fundiário metropolitano, para além do mercado de escritórios e moradias de luxo (vinculados à globalização), manifesta-se também em razão de outros fatores, entre eles a evolução demográfica da população e as políticas públicas e privadas de habitação.

Vê-se que território e estrutura social mantêm uma íntima relação. Segundo Bourdieu (1999), existem os processos de segregação que revelam a distância entre as classes, que ocorre não apenas no nível social e simbólico, mas também físico-espacial. Para o autor, os efeitos físico-espaciais na estruturação do espaço estão relacionados com a posição que os diversos grupos assumem a partir de princípios de diferenciação e de distribuição do capital econômico e do capital cultural. Nem sempre o espaço social e o espaço geográfico coincidem totalmente, e muitas diferenças podem ser associadas ao efeito do espaço geográfico, ou seja, na distribuição desigual entre as pessoas e grupos sociais de espécies diferentes de capitais (econômico, social, cultural, simbólico, etc). É nesse sentido que se afirma a existência de uma relação entre a estrutura social e a estrutura espacial, que se dá a partir do caráter determinante que tem o capital, especialmente

o econômico, no processo de apropriação dos lugares de residência. Entretanto, essa relação é mediada por fatores que se situam em outros campos, como o político-institucional, o mercado, o cultural, que podem alterar o poder de escolha de localização dos agentes mais bem posicionados na escala do capital econômico. (Barcellos, Mammarella, 2001).

A partir dessas constatações, percebe-se a importância de estudar a estrutura social das cidades. Portanto, como defende Ribeiro (2000), deve-se, de um lado, analisar a cidade em seu conjunto para verificar os impactos das transformações econômicas sobre a sua estrutura social e espacial. De outro lado, necessita-se verificar as mudanças socioespaciais na escala micro, na tentativa de estudar cada pedaço da cidade nas suas especificidades e respostas próprias às mudanças na escala global.

A compreensão das mudanças sociais nas metrópoles está centralizada no período 1980-2010. Porém, se reconhece que este período é parte de outro mais amplo, o da evolução econômica brasileira, na qual, destacamos o início da industrialização no país por meio da substituição de importações ainda na década de 1930, passando pelo “Milagre Econômico” (1968-1973) e resultando no que poderíamos definir de relativa consolidação da industrialização nos anos 1980. Entre 1980-2010, período de maior interesse aqui, ressaltamos a “década perdida” (nos 1980), com suas diversas crises. A década seguinte caracteriza-se por mudanças estruturais importantes traduzidas na abertura econômica do país ao mercado mundial e na consequente reestruturação econômica, época fortemente dominada pela necessidade de estabilidade econômica (câmbio, moeda, controle da inflação). Nesse espaço de tempo, mais exatamente entre 1990 e 2003, há a predominância do modelo neoliberal. E a década de 2010, sobretudo após 2003, dá certa continuidade dos fundamentos macroeconômicos do período anterior, mas com avanços no dinamismo do mercado interno, na distribuição de renda, no fortalecimento das políticas de proteção social e na retomada do papel do Estado como planejador. Logo, nesse período estaria em curso um modelo híbrido de nação desenvolvimentista com traços liberais na sua macroeconomia. Assim, esses recortes temporais servirão de referência para as modificações encontradas internamente na estrutura social das metrópoles, possibilitando então verificar a existência de relações causais entre o espaço exterior e interior destas cidades.

A efetivação de comparações entre metrópoles precisa de um modelo teórico melhor do que o das cidades globais. Conforme Ribeiro (2013) poder-se-ia falar em um modelo conceitual adaptado à realidade brasileira que ele denomina como “metrópole liberal-periférica”. Periférica porque, “*enquanto semiperiferia da economia-mundo capitalista em nosso território constituiu-se o fenômeno metropolitano como centro de poder econômico e político que nos articula com o moderno sistema mundo capitalista*” (RIBEIRO, 2013, p. 9); e liberal no sentido de “*lançar luz sobre a dinâmica econômica, social e territorial que organiza internamente as nossas metrópoles periféricas*” (RIBEIRO, 2013, p. 10). E essa organização específica seria responsável por muitos dos problemas enfrentados por esses espaços, a exemplo da falta de infraestruturas básicas (saneamento, rede viária, etc) e de políticas públicas essenciais (na saúde, na educação, etc).

## 5.2 Estrutura Social da RMPA: 1980-2010

### 5.2.1 Metodologia empregada e entraves técnicos para a análise de longo prazo

Para analisar a estrutura espacial das metrópoles brasileiras, foi construída uma estratificação social baseada em dados censitários<sup>3</sup> com a utilização da categoria ocupação levantada pelos Censos Demográficos no Brasil (única disponível em nível nacional capaz de sustentação empírica) resultando em uma hierarquia sócio-ocupacional que se aproxima em boa medida da estrutura social. Essa hierarquização, representada por 24 categorias sócio-ocupacionais, foi construída a partir de alguns princípios de oposição vigentes na sociedade capitalista, tais como capital e trabalho; grande e pequeno capital; posição de comando (autonomia) e subordinação; trabalho não-manual e trabalho manual; atividades de controle e de execução; setores produtivos secundário e terciário; indústria moderna e tradicional. Perpassando esses princípios, foi também levada em consideração a percepção de que os agentes e grupos de agentes são definidos pela posição simbólica que ocupam no espaço social (BOURDIEU *apud* MAMMARELLA; BARCELLOS, 2001).

O universo populacional sobre o qual foram construídas as cate-

---

<sup>3</sup> Para uma apresentação mais completa dessa estratificação, ver Ribeiro, Ribeiro e Costa (2013); Ribeiro e Lago (2000) e Mammarella (2007).

gorias sócio-ocupacionais corresponde ao contingente da população economicamente ativa que exercia qualquer atividade laboral na data dos Censos Demográficos, seja no universo formal ou informal do mercado de trabalho. A construção da estrutura e hierarquia social foi realizada a partir da conjugação das variáveis censitárias: ocupação, posição na ocupação e setor de atividade, permitindo estabelecer relações entre as mudanças econômicas e as socioespaciais. Em muitos casos, para bem de se capturar os dados a partir da expressão conceitual, essas variáveis sofreram o crivo de alguns filtros como os de renda e instrução.<sup>4</sup>

É preciso esclarecer que, quando da realização de todos os Censos Demográficos, o IBGE ajusta ou altera alguns critérios na coleta de informação, especialmente nas variáveis relacionadas ao mercado do trabalho, como os relacionados ao período em que a pessoa trabalhou e os códigos de ocupação. Isso teve repercussões sobre a construção das categorias sócio-ocupacionais, o que exigiu um trabalho técnico de adequação e compatibilização para a garantia da comparabilidade apenas entre pares de anos censitários.

Os Censos Demográficos de 1980 e 1991 não apresentaram alterações que impactassem a construção das categorias. Portanto, os resultados relativos aos perfis sociais são plenamente comparáveis.

No Censo de 2000, o IBGE introduziu alterações técnicas e conceituais no Questionário da Amostra que tiveram impacto no trabalho. Duas grandes modificações foram feitas: alteração nos códigos de ocupação da CBO (variável 4452) e mudança na captação da pergunta se a pessoa trabalhou em 1991 e em 2000. Em 1991, o tempo de referência para busca de trabalho era “nos últimos 12 meses” (variável 0345); em 2000, esse tempo foi reduzido “a semana de 23 a 29/07/2000” (variável 0439) (FIBGE, 1996; IBGE, 2001). Deste modo, qualquer análise da evolução do perfil social retroativo a 1980 ficou inviabilizada. Mas, para sanar parcialmente o problema, foram adotados procedimentos de compatibilização dos códigos de ocupações de modo a permitir uma equivalência em termos da reprogramação das categorias sócio-ocupacionais para que fosse feita uma nova leitura de 1991 adaptando às informações de 2000. Devidamente validada pelo

---

<sup>4</sup> Em Ribeiro (2000, p. 629); Mammarella, Barcellos, Koch (2000); Mammarella, Barcellos, Koch (2001), entre outros estudos, estão detalhados e fundamentados os critérios teórico-metodológicos e os procedimentos técnicos para a construção das categorias sócio-ocupacionais.

IBGE, essa adequação permitiu que se comparassem estruturas semelhantes nos dois anos.

No Censo de 2010, novas modificações foram adotadas pelo IBGE para as informações sobre o mercado de trabalho: a classificação das ocupações difere da utilizada em 2000 (variável 6461), e foram feitas alterações nos quesitos do questionário, sendo um dos exemplos mais contundentes o relativo ao número de empregados das empresas, com o número maior sendo de 6 ou mais empregados (variável 0649), quando nos censos anteriores a opção era de 11 ou mais empregados (variável 0449 em 2000) (IBGE, 2011). Tal modificação produz uma distorção significativa na construção das CATs relativas aos dirigentes de grandes indústrias. Para sanar minimamente esse problema, dentre outros, foi necessária a introdução de um conjunto grande de filtros que ajustou algumas distorções. Foi necessário, portanto, um novo trabalho de reprogramação das informações de 2000 para que se obtivesse uma possibilidade mínima de equivalência entre os perfis sociais dos dois últimos Censos.<sup>5</sup>

A análise linear das mudanças na estrutura social – 1980-2010 – não pode ser realizada sem essas mediações sob o risco de se incorrer em imprecisões tanto analíticas como conclusivas. Por isso, a leitura temporal das mudanças na estrutura social e espacial só pôde ser realizada a partir de “biênios” – 1980/1991; 1991/2000; 2000/2010 – tendo como foco as alterações significativas que ocorreram em cada par de anos considerados.

As análises da estrutura e perfil social da RMPA foram realizadas a partir da sua composição territorial vigente em cada período e considerando as quatro espacialidades sub-regionais, conforme antes definidos. Portanto, compararam-se estruturas e diferenciações internas a partir dessas regionalizações. Considerando as particularidades que envolvem a RMPA, que não é macrocefálica, mas se caracteriza por um arranjo espacial assimétrico e com mais de uma polaridade em termos de cidade principal, interessa-nos saber (i) se a despeito das mudanças econômicas por que passou ao longo desse período também podem ser percebidas estruturas sociais diferenciadas daquelas existentes nos anos precedentes e (ii) quais as suas principais características.

---

<sup>5</sup> Para conferir as alterações conceituais e nas variáveis de coleta de dados, consultar: FIBGE, 1996; IBGE, 2002; IBGE, 2011. Um detalhamento dos entraves técnicos em 2000 pode ser visto em Mammarella, Barcellos, 2005.

### 5.2.2 Perfil da estrutura social: 1980-2010

A análise do perfil metropolitano, em 1980, aponta para a existência de uma estrutura sócio-ocupacional dual, em que as categorias médias (com destaque para as atividades de escritório), somadas às do proletariado (terciário e secundário), correspondem a mais de 78% da população ocupada (Tabela 5.1). Só o proletariado secundário equivale a 31% dos ocupados metropolitanos. Já as “pontas” da hierarquia – o conjunto das elites, dirigentes, intelectuais e pequena burguesia (11%) e o subproletariado associado aos agricultores (11%) – apresentam um perfil simétrico. As categorias que reuniram um maior percentual de população em 1980 foram os empregados de escritório (13%) e os operários da indústria tradicional (11%), revelando um relativo equilíbrio das forças laborais em termos de prestígio social e qualificação profissional na Região Metropolitana de Porto Alegre, globalmente considerada.

A análise dos perfis sociais, a partir da divisão intrametropolitana, revela a existência de importantes diferenças. Massivamente, a moradia dos operários localiza-se na RMPAVale, onde o proletariado secundário equivale, em 1980, a 52% dos ocupados; somados ao proletariado terciário, representa mais de 66% da população; 37% dos operários exerciam atividades na indústria tradicional. Ou seja, a porção norte da RMPA é, efetivamente, o espaço de moradia do proletariado secundário.

**Tabela 5.1 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (1980-1991).**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	RMPA		PORTO ALEGRE		RMPAPoA		RMPAVale	
	1980	1991	1980	1991	1980	1991	1980	1991
ELITE DIRIGENTE	1,1	0,9	1,9	1,6	0,2	0,2	0,6	0,6
Empresários	0,5	0,5	0,8	0,8	0,1	0,2	0,4	0,3
Dirigentes do setor público	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirigentes do setor privado	0,2	0,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Profissionais Liberais	0,2	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1
ELITE INTELECTUAL	5,4	5,1	8,8	9,6	1,7	1,4	2,2	1,9
Profissionais de nível superior autônomos	0,6	1,0	0,9	1,7	0,1	0,3	0,3	0,5
Profissionais de nível superior empregados	4,8	4,1	7,9	7,9	1,5	1,1	1,9	1,4
PEQUENA BURGUESIA	4,4	6,9	4,7	7,6	3,9	6,3	4,6	6,4
Pequenos empregadores urbanos	2,3	4,1	2,7	4,9	1,4	3,0	3,0	4,3
Comerciantes por conta própria	2,1	2,7	2,0	2,6	2,6	3,3	1,6	2,0
CLASSE MÉDIA	27,2	26,8	35,3	34,2	19,4	22,0	18,1	20,1
Empregados de escritório	12,6	11,1	16,6	14,0	9,1	9,5	7,6	8,0
Empregados de supervisão	6,0	6,2	7,7	7,5	4,2	5,0	4,1	5,6
Técnicos e Artistas	3,2	2,9	4,0	3,8	2,1	2,1	3,1	2,6
Empregados da Saúde e da Educação	3,7	4,7	4,8	6,5	2,6	3,5	2,4	3,0
Empregados da Segurança Pública, Justiça e Correios	1,7	1,9	2,2	2,4	1,5	1,9	0,9	0,8
PROLETARIADO TERCIÁRIO	20,2	20,8	21,4	21,6	21,9	23,3	13,8	15,1
Empregados do comércio	6,4	7,5	7,3	8,5	6,0	7,5	4,5	5,6
Prestadores de serviços especializados	9,0	8,4	9,1	8,2	10,5	10,1	5,9	5,9
Prestadores de serviços não especializados	4,9	4,9	5,1	4,9	5,5	5,7	3,3	3,6
PROLETARIADO SECUNDÁRIO	31,0	28,7	17,5	15,6	41,1	33,3	51,7	47,4
Operários da indústria moderna	6,3	5,5	3,0	2,5	11,8	9,3	6,1	5,4
Operários da indústria tradicional	10,8	10,7	2,9	2,4	9,3	7,3	36,6	32,6
Operários dos serviços auxiliares da economia	3,9	4,7	3,6	4,5	5,3	6,3	2,1	2,6
Operários da construção civil	8,4	6,3	6,5	4,5	13,0	8,8	5,7	5,7
Artesãos	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,5	1,2	1,0
SUBPROLETARIADO	8,1	9,0	9,7	9,1	7,8	10,6	3,8	6,1
Empregados domésticos	6,9	6,7	8,5	6,9	6,3	7,8	3,2	4,5
Ambulantes	1,0	1,9	1,0	1,9	1,2	2,3	0,4	1,1
Biscateiros	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,6	0,1	0,5
AGRICULTORES	2,5	1,9	0,7	0,7	4,1	2,8	5,2	2,6
Agricultores	2,5	1,9	0,7	0,7	4,1	2,8	5,2	2,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>							

Fonte: Censo Demográfico, 1991; 2000.

Sede de um dos maiores complexos coureiro-calçadista do Brasil, a crise advinda da estagnação econômica dessa década encontraria, nessa parcela do território metropolitano gaúcho, terreno fértil para sofrer os efeitos negativos da década perdida. O percentual ainda elevado de categorias médias nessa espacialidade (18%) explica-se pelas atividades exercidas dentro da indústria, no caso das atividades de escritório e empregados de supervisão, mas também por sediar os dois únicos municípios – São Leopoldo e Novo Hamburgo – polos sub-regionais.

Uma segunda especificidade intrametropolitana encontra-se no perfil da RMPAPoA, no qual se observa, em 1980, o predomínio do proletariado secundário (41%), mas agora, vinculado à indústria moderna, pois é nessa porção do território onde se encontra o III Polo Petroquímico, a Refinaria Alberto Pasqualini, um parque industrial diversificado, e reunindo um conjunto de municípios importantes na dinâmica metropolitana como Canoas, Gravataí, Sapucaia do Sul (vacionadas para sediar indústrias de ramos modernos), Alvorada, Cachoeirinha, Viamão (cidades dormitório). Na sequência em termos de importância, mas com certo equilíbrio na distribuição dos ocupados, vêm o proletariado terciário (14%) e as classes médias (19%). Mas isso não significa que o local de moradia corresponda exatamente ao local de trabalho, exatamente o contrário do que acontece na RMPA-Vale, onde a forte concentração da indústria do calçado, pelas suas características extensivas na captação de mão-de-obra – seja formal ou informal, como acontece com os ateliêes domésticos, com maior ou menor qualificação profissional – há maior convergência entre espaço de moradia e de trabalho (no nível sub-regional).

No caso da RMPAPoA, vocacionada desde o período do milagre econômico a abrigar setores modernos e de ponta da indústria, acontecem dois fenômenos simultâneos: a consolidação de cidades-dormitório, com mão de obra pouco ou não qualificada (que não vai trabalhar na RMPAVale, tendo em vista a distância e a diferença de formação histórica entre essas cidades e as que orbitam São Leopoldo e Novo Hamburgo), e exigência de trabalhadores especializados e altamente qualificados, grande parcela dos quais reside em Porto Alegre.

A terceira distinção intrametropolitana considera a situação específica de Porto Alegre, cujo perfil sócio-ocupacional se caracterizava, em 1980, pela predominância (35%) das classes médias (especialmente dos empregados em escritório, que reunia 18% dos trabalhadores

da Capital) seguida do proletariado terciário (21%). Porto Alegre era, nesse ano, a moradia de 18% dos operários ligados ao setor secundário da indústria (sendo a maioria constituída de operários da construção civil).

Quanto ao subproletariado, base da pirâmide social, o maior percentual de ocupados em Porto Alegre era de 10% e na RMPAPoA de 8%. Já na RMPAVale, onde há demanda por mão-de-obra não especializada e residente nas proximidades da fábrica, mesmo que em outro município, a existência de trabalhadores nas categorias domésticos, ambulantes e biscateiros é significativamente menor (4%). Considerado sub-regionalmente, a indústria assegura que os trabalhadores, mesmo não residentes nos municípios onde ela está localizada, alcancem seu destino através de estratégias locais, como por exemplo, transporte assegurado pelas empresas que buscam os operários e os levam de volta. Já nas outras sub-localidades metropolitanas, a situação é mais complexa. Pode também ocorrer na indústria moderna, cuja mão-de-obra não é extensiva, resolver o problema da pendularidade, mas em menor escala e, via de regra, os trabalhadores utilizam o transporte particular ou dependem do transporte público. Além disso, atividades das categorias domésticas, catadores e ambulantes estão fortemente associadas ao mundo urbano complexo.

Ou seja, em 1980 encontramos estruturas sociais com perfis nitidamente predominantes: na RMPAVALÉ, o perfil operário; na Capital, categoria média associada ao terciário. Já a RMPAPoA apresenta perfil híbrido.

Esse perfil sócio-ocupacional referente ao ano de 1980 reflete ainda os efeitos do “milagre econômico” das décadas anteriores. Se formos pensar no que aconteceu entre 1980 e 1991, algumas mudanças se sobressaem, levando em consideração que os resultados do biênio (1980/1991) admitem comparação. Em primeiro lugar, no que diz respeito à distribuição dos ocupados na estrutura sócio-ocupacional, verificam-se algumas mudanças: aumento da pequena burguesia, constituída dos pequenos empregadores urbanos e dos comerciantes por conta própria em todos os recortes da RMPA<sup>6</sup>; queda no percentual de operários da indústria tradicional na RMPAVale; aumento na pro-

---

<sup>6</sup> A identificação e a análise da evolução do peso da pequena burguesia, composta pelos pequenos empregadores urbanos e pelos comerciantes por conta própria, na estrutura social não podem ser feitas nos anos censitários seguintes porque a partir de 2000 o Censo não levanta mais os comerciantes por conta própria.

porção das classes médias e do subproletariado na RMPAPoA; queda dos empregados de escritório em Porto Alegre; queda dos operários da construção civil, tanto na RMPAPoA como na Capital. Ou seja, os efeitos da “década perdida” não se fizeram sentir do mesmo modo e na mesma intensidade em todo o território metropolitano, afetando diferentemente os diversos setores de atividade.

Para o período seguinte, 1991-2000, quando o processo de reestruturação produtiva vinculado à globalização dos mercados e da produção chega a uma fase de consolidação, vamos encontrar uma Região Metropolitana de Porto Alegre com de uma estrutura sócio-ocupacional; não muito diversa do período anterior, malgrado as alterações produzidas pelo IBGE e que já não nos permitirão fazer um confronto das mudanças decenais em um nível tão específico. Tomamos o ano de 2000 como foco inicial das análises.

A estrutura social da RMPA é essencialmente operária e média, sendo que em cada uma dessas categorias estão distribuídos 27% da população ocupada (Tabela 5.2). Já os trabalhadores do terciário representam 32% dos ocupados (15% são do terciário não especializado). Ou seja, em 20 anos manteve-se um modelo de estrutura social que não condiz com as tendências anunciadas pelas teorias da “*global city*” de detração dos operários e das classes médias com dilatação das elites e subproletariados.

Ainda nessa década, entre 1991 e 2000, malgrado as mudanças estruturais que estavam sendo implantadas, o “modelo ovo” de estrutura social se sobrepuja ao “modelo ampulheta”. De fato, essa foi uma década de grandes transformações que se fizeram sentir na RMPA, quando o setor produtivo viveu verdadeiras “convulsões”, em que a abertura econômica para o mercado mundial de um lado trouxe em seu bojo altos investimentos na modernização dos processos de trabalho, com incorporação de novas tecnologias, especialmente nas grandes empresas estratégicas e de grande porte como o III Polo Petroquímico, a Refinaria Alberto Pasqualini, e a implantação e instalação da *General Motors*.

**Tabela 5.2 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (1991-2000).**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	RMPA		PORTO ALEGRE		RMPAPoA		RMPAVale	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
DIRIGENTES	1,5	1,4	2,2	2,1	0,6	0,7	1,4	1,4
Grandes Empregadores	1,2	0,8	1,7	1,2	0,6	0,3	1,2	1,0
Dirigentes do Setor Público	0,1	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2
Dirigentes do Setor Privado	0,2	0,3	0,4	0,5	0,0	0,2	0,1	0,3
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	5,9	7,6	10,6	13,5	2,2	3,5	2,5	3,9
Profissionais Autônomos de Nível Superior	1,2	2,1	2,1	4,0	0,5	0,9	0,6	1,0
Profissionais Empregados de Nível Superior	1,2	2,8	2,2	5,0	0,4	1,2	0,5	1,6
Profissionais Estatutários de Nível Superior	1,5	0,7	3,0	1,3	0,4	0,3	0,3	0,2
Professores de Nível Superior	2,0	1,9	3,3	3,1	1,0	1,1	1,0	1,2
PEQUENOS EMPREGADORES	3,5	3,2	4,2	4,2	2,7	2,0	3,4	3,5
Pequenos Empregadores	3,5	3,2	4,2	4,2	2,7	2,0	3,4	3,5
OCUPAÇÕES MÉDIAS	29,5	26,9	37,3	33,1	24,6	23,1	22,0	22,2
Ocupações de Escritório	11,8	9,3	15,5	11,2	9,7	8,5	8,1	7,1
Ocupações de Supervisão	5,1	4,5	6,0	5,6	4,1	3,4	4,8	4,3
Ocupações Técnicas	6,4	6,4	7,8	7,7	5,3	5,3	5,5	5,9
Ocupações Médias da Saúde e Educação	2,9	3,6	3,7	4,3	2,6	3,4	2,0	2,6
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	2,1	1,9	2,8	2,8	2,0	1,6	0,8	1,0
Ocupações Artísticas e Similares	1,2	1,2	1,5	1,6	0,9	0,9	0,9	1,3
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	14,9	17,4	15,1	17,6	17,3	19,5	10,6	13,5
Trabalhadores do Comércio	8,4	8,7	8,4	8,3	9,8	10,3	6,2	7,0
Prestadores de Serviços Especializados	6,5	8,7	6,7	9,4	7,6	9,3	4,4	6,5
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	29,2	27,3	15,9	14,6	33,8	31,1	48,0	44,1
Trabalhadores da Indústria Moderna	7,0	6,4	3,8	3,0	10,8	9,1	7,3	7,7
Trabalhadores da Indústria Tradicional	12,8	8,9	4,8	2,7	10,0	5,6	33,0	25,7
Operários dos Serviços Auxiliares	3,1	4,9	2,9	3,6	4,1	6,6	1,8	4,2
Operários da Construção Civil	6,3	7,2	4,4	5,2	8,9	9,7	6,0	6,5
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	14,0	14,7	14,1	14,5	16,4	17,7	10,1	10,0
Prestadores de Serviços Não Especializados	5,3	4,6	5,1	4,4	6,1	5,6	4,3	3,0
Trabalhadores Domésticos	6,5	6,7	6,7	6,4	7,6	8,2	4,3	4,8
Ambulantes e Biscateiros	2,3	3,4	2,3	3,7	2,7	3,9	1,6	2,1
AGRICULTORES	1,5	1,4	0,6	0,4	2,3	2,3	2,0	1,4
Agricultores	1,5	1,4	0,6	0,4	2,3	2,3	2,0	1,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>							

Fonte: Censo Demográfico, 1991; 2000.

Por outro lado, e simultaneamente, a abertura de mercados produziu uma das maiores crises que abalou o parque industrial do Vale dos Sinos, especializado e concentrador de indústrias do setor coureiro-calçadista, levando ao fechamento de empresas, transferências de plantas industriais para outros locais no Estado, no País ou no exterior, em busca de condições mais favoráveis ao capital (mão de obra barata e outras vantagens locacionais) cujos efeitos foram nocivos para o mercado de trabalho (ALONSO e BRINCO, 2009; MAMMARELLA, BARCELLOS e KOCH, 2001). Mas essas mudanças macroeconômicas também implicaram a dinamização do setor terciário com a terceirização de atividades que antes faziam parte da dinâmica industrial, o surgimento de novas formas de produção de serviços, como a mudança no padrão de competição para o preço dos calçados, centrada em marca e desenho (*design*) específicos da região (COSTA, 2010).<sup>7</sup>

Ou seja, apesar de todos esses processos se desenrolarem no território metropolitano, ainda assim a estrutura social, tendo na categoria trabalho sua referência chave, se manteve com características semelhantes às da década anterior. Algumas hipóteses podem explicar esse fato: a RMPA não se insere no circuito das metrópoles globais, como São Paulo e Rio de Janeiro e, quando advém a crise, encontra uma região com uma estrutura produtiva solidamente instalada, o que pode ter feito com que se retardassem os efeitos do novo modelo de expansão do capitalismo global; por ser uma região metropolitana periférica, o curso de 20-30 anos (retrocedendo a 1970) ainda não é tempo suficiente para que se façam perceber evidências de mudanças do ponto de vista estrutural no que diz respeito à posição dos trabalhadores na hierarquia social; o caminho da teoria da “*global city*” não contempla toda a complexidade pela qual passam as sociedades nesses tempos de mudanças, sobrevaloriza o poder da globalização, não valorizando o que seria o efeito-local, como as injunções e conjuntura políticas, a dinâmica demográfica, as políticas públicas e as formas variadas de ocupação do solo urbano e o potencial de organização da sociedade civil.

Cabe um olhar no plano sub-regional para ver se, a exemplo do que foi constatado nos anos 1980, outras particularidades se anunciam.

Na RMPAVale os trabalhadores do secundário representam 44%

---

<sup>7</sup> Tal modificação das empresas da RMPAVALÉ está conduzindo a uma transformação das mesmas em termos tecnológicos, de estrutura produtiva e de comercialização em nível nacional e internacional. Para essa discussão, ver Costa (2010).

do total dos ocupados, sendo que 26% dos moradores dessa parcela do território metropolitano exercem atividades na indústria tradicional, e 22% em ocupações médias. Ou seja, permanece sendo um espaço de moradia do operariado por excelência, apesar da forte retração que ocorreu desde 1980, quando essa categoria representava 52% dos ocupados nessa sub-região (em 1991 esse percentual era de 48%) .

Na cidade de Porto Alegre, 33% dos residentes exercem atividades médias.<sup>8</sup> No entanto, existe um dado que denota uma importante alteração no perfil dos ocupados porto-alegrenses face ao período anterior: os profissionais de nível superior (que na classificação anterior equivaliam à elite intelectual) representam 14% dos ocupados. Verifica-se, portanto, um processo de elitização por meio da qualificação profissional (todos com nível superior, sejam profissionais autônomos, empregados, estatutários ou professores) em Porto Alegre. Outro dado importante é que praticamente a mesma proporção de ocupados situa-se na base inferior da pirâmide social na Capital.

Na RMPAPoA<sup>9</sup>, por sua vez, vamos encontrar de certa forma o mesmo perfil híbrido. Operários dividem espaço de moradia com categorias médias (31% e 23%, respectivamente), sendo que os operários da indústria moderna se encontram em maiores proporções do que os tradicionais na distribuição. Além disso, é nessa porção do território metropolitano onde residem 18% dos não especializados. É um espaço de ambiguidades sociais, pois ao mesmo tempo em que os domicílios dormitório sofreram, desde a década de 1980, forte pressão de expansão urbana por conta dos movimentos de ocupação do solo para moradia, novas e modernas indústrias foram se instalando na região, como foi o caso da GM que, apesar de não depender totalmente da mão-de-obra dos moradores locais (ao contrário do que acontece na RMPAVale), acabam sendo destino de migrantes em busca de melhores oportunidades de moradia e trabalho.

Portanto, nesse biênio, visto a partir do total metropolitano, constata-se que as mudanças macroeconômicas a partir da política de abertura dos mercados e de valorização do câmbio não alteraram substancialmente o perfil dual da estrutura social. A RMPA é um espaço em que as categorias operárias e médias dividem espaço.

No entanto, uma análise mais apurada revela algumas particularidades interessantes que se apresentam como indícios de mudanças,

---

<sup>8</sup> Na cidade de Porto Alegre reside mais de 40% da população ocupada da RMPA.

<sup>9</sup> Reúne em torno de 35% da população metropolitana ocupada.

tendo em vista as características assimétricas, do ponto de vista econômico, do território metropolitano gaúcho: Porto Alegre se consolida como lugar privilegiado da moradia das elites, tanto dirigentes como intelectuais; a proporção elevada de domésticos, catadores, ambulantes, ou seja, da população que se encontra na base social, morando tanto na Capital como na RMPAPoA, aponta para os processos de expansão urbana em direção às periferias (que tanto podem ser bairros como municípios inteiros, como é o caso de Alvorada); quanto mais próximo dos centros urbanos, maior a tendência de convivência socialmente heterogênea, como é o caso da Capital e da RMPAPoA; o operariado pode ser considerado como a categoria que maior influência sofreu pelas mudanças da economia globalizante, sem que, contudo, a região do Vale dos Sinos perdesse sua característica marcante de se constituir no espaço socialmente mais homogêneo da região metropolitana.

Até este momento estivemos lidando com uma Região Metropolitana constituída por 21 (1980) e 24 (2000) municípios. Depois de 1991, a RMPA foi palco de intenso processo de aumento de sua base territorial (31 municípios) com a incorporação de um grupo de municípios que, na sua imensa maioria, apresentam perfis e características socioeconômicas mais rurais do que urbanas. Isso explica porque, no biênio 2000-2010, vamos nos deparar com mais uma divisão inter-regional. As demais subespacialidades guardam equivalência territorial em todo o período. Além disso, cabe salientar que mais uma vez o IBGE produziu alterações, desta vez não apenas nas classificações das ocupações, mas também na coleta de dados, conforme destacado no item acima. Portanto, qualquer comparação com os períodos anteriores só podem ser feitas em termos de perfis estruturais e nunca de aumento ou crescimento. Os perfis são semelhantes? São distintos?

Nessa década, se instaura um modelo híbrido de desenvolvimento com traços liberais. Ao mesmo tempo há continuidade e consolidação do processo de globalização, reestruturação econômica e tecnológica, e retomada do dinamismo do mercado interno, com distribuição de renda, políticas de proteção social, e o Estado reassume seu papel de planejador. Assim, o perfil sócio-ocupacional da RMPA se mantém essencialmente operário e médio, mas em outros patamares que os biênios anteriores. Desta vez se inverte a ordem de grandeza dessas duas categorias: em 2010, o percentual de operários é um pouco inferior ao das categorias médias (25% e 29% respectivamente). O terciário especializado em 2010 gira em torno dos 17%, percentual que se mantém

desde 1991, mas aumenta o peso do terciário não especializado (14%) e dos profissionais de nível superior (11%) (Tabela 5.3).

**Tabela 5.3 - Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional do Rio Grande do Sul, da Região Metropolitana e suas divisões internas (2000- 2010).**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	RMPA		PORTO ALEGRE		RMPAPoA		RMPAVale		RMPAEntorno	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
DIRIGENTES	2,2	1,7	3,6	2,7	1,0	1,0	2,1	1,6	1,4	1,1
Grandes Empregadores	1,3	1,2	1,9	1,7	0,6	0,6	1,6	1,3	1,0	0,7
Dirigentes do Setor Público	0,3	0,4	0,5	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Dirigentes do Setor Privado	0,6	0,2	1,2	0,4	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,1
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	7,2	11,1	13,4	19,9	3,3	5,9	3,6	6,8	3,9	5,9
Profissionais Autônomos de Nível Superior	2,1	3,1	4,0	6,0	0,9	1,4	1,0	1,7	1,2	1,3
Profissionais Empregados de Nível Superior	2,7	4,9	5,0	8,7	1,2	2,6	1,6	3,2	1,2	1,9
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,6	0,6	1,2	1,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Professores de Nível Superior	1,8	2,5	3,2	3,9	0,9	1,6	0,9	1,6	1,2	2,4
PEQUENOS EMPREGADORES	2,7	1,9	3,5	2,4	1,7	1,3	2,9	2,1	2,4	1,6
Pequenos Empregadores	2,7	1,9	3,5	2,4	1,7	1,3	2,9	2,1	2,4	1,6
OCUPAÇÕES MÉDIAS	26,5	28,9	32,6	32,1	23,5	28,8	22,5	26,0	19,1	21,6
Ocupações de Escritório	9,2	10,2	11,4	11,2	8,6	10,9	7,2	8,1	6,2	6,7
Ocupações de Supervisão	4,1	5,3	4,9	6,3	3,4	4,8	4,2	5,0	3,1	3,5
Ocupações Técnicas	6,2	6,7	7,7	6,6	5,3	7,3	5,9	6,3	3,5	5,0
Ocupações Médias da Saúde e Educação	3,7	3,8	4,3	4,4	3,6	3,6	2,9	3,1	4,1	3,5
Ocupações Segurança Pública, Justiça e Correios	1,9	1,2	2,8	1,9	1,7	1,0	1,0	0,7	1,2	0,8
Ocupações Artísticas e Similares	1,2	1,7	1,6	1,7	0,9	1,2	1,3	2,7	0,9	2,0
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	17,1	15,8	17,4	16,4	19,4	17,5	13,4	12,9	14,7	12,3
Trabalhadores do Comércio	8,6	8,5	8,1	8,6	10,1	9,4	6,9	7,3	8,2	6,9
Prestadores de Serviços Especializados	8,6	7,3	9,4	7,7	9,3	8,1	6,5	5,6	6,6	5,4
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	27,7	24,8	14,6	12,8	31,1	27,2	44,1	38,2	32,9	32,6
Trabalhadores da Indústria Moderna	6,4	4,9	3,0	2,4	9,1	6,8	7,7	5,8	7,0	5,6
Trabalhadores da Indústria Tradicional	9,2	5,6	2,7	2,0	5,6	3,5	25,7	14,2	13,9	8,5
Operários dos Serviços Auxiliares	4,9	7,2	3,6	3,5	6,6	8,2	4,2	10,9	4,3	10,3
Operários da Construção Civil	7,2	7,0	5,2	4,9	9,7	8,6	6,5	7,4	7,7	8,2
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	14,6	13,5	14,5	13,2	17,7	15,9	10,0	10,4	13,5	12,3
Prestadores de Serviços Não Especializados	4,5	5,7	4,4	5,9	5,6	6,5	3,0	4,4	4,3	4,3
Trabalhadores Domésticos	6,7	6,2	6,4	5,9	8,2	7,5	4,8	4,4	6,4	6,3
Ambulantes e Biscateiros	3,4	1,7	3,7	1,4	3,9	2,0	2,1	1,6	2,8	1,7
AGRICULTORES	2,0	2,3	0,4	0,7	2,3	2,4	1,4	1,9	12,1	12,8
Agricultores	2,0	2,3	0,4	0,7	2,3	2,4	1,4	1,9	12,1	12,8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>									

Fonte: Censo Demográfico, 2000; 2010.

Contudo, no Vale dos Sinos (RMPAVale<sup>10</sup>), o peso do operariado industrial continua predominante (38% dos ocupados), especialmente composto pelos operários da indústria tradicional e pelos serviços auxiliares. Esses últimos, que até o ano de 2000 representavam uma proporção pequena de ocupados (menos de 5%), em 2010 representam 11% dos trabalhadores residentes nessa porção do território metropolitano. Um quarto dos ocupados exerce atividades nas ocupações médias, e cresce em importância o peso das elites intelectuais e dos trabalhadores do terciário não qualificado. Enfim, o aumento das elites e do terciário não especializado, mesmo que ainda não se constate diminuição das camadas médias e dos trabalhadores industriais na RMPAVale, tal como se verifica na estrutura social de 2010, estaria a indicar indícios em direção ao modelo de ampulheta dessa estrutura?

Porto Alegre<sup>11</sup>, por seu turno, apesar de se consolidar como espaço de moradia das categorias médias (32%), é o espaço mais elitizado da RMPA considerando-se que é o lugar onde se encontra o maior percentual de profissionais de nível superior (20%) e de dirigentes (3%). O percentual de ocupados no terciário não especializado, em 2010, é o equivalente ao dos operários (13%). Como a cidade de Porto Alegre vivenciou desde os anos 1970 um processo de desindustrialização relativa que se estabilizou nos anos 1990, é compreensível que o operariado arrefeça. Mas os trabalhadores não especializados e os domésticos seguem tendo um percentual expressivo na estrutura.

Também na RMPAPoA<sup>12</sup>, tal como em Porto Alegre, o percentual de categorias médias é um pouco superior ao de operários (29% e 27% respectivamente). Em algumas ocupações, como as de escritório, o percentual é o mesmo nas duas formações do território metropolitano (11%). Esse é um indicativo importante de mudanças em termos de evolução da estrutura social, principalmente em termos de qualificação, independentemente, neste momento, se o local de trabalho é na própria área ou fora dela. Mas o perfil social heterogêneo também é revelado pela presença significativa de trabalhadores não especializados (17%, a maior frente aos demais recortes), não perdendo de vista os municípios que ainda exercem função de dormitório na Região Metropolitana.

---

<sup>10</sup> Reúne 21% da população ocupada metropolitana.

<sup>11</sup> Abrange aproximadamente 36% dos ocupados metropolitanos.

<sup>12</sup> Moradia de mais de 35% da população ocupada na RMPA.

A RMPAEntorno<sup>13</sup>, como se viu, se constitui por uma franja de municípios que conformam a Região Metropolitana e não encontra paralelo nos biênios anteriores. Esse conjunto de municípios apresenta uma diversidade e dissimetria em termos econômicos, sociais e históricos. Alguns municípios, próximos da RMPAVale, têm perfil industrial, enquanto que outros apresentam perfil nitidamente rural. Três categorias merecem destaque, considerando essa diversidade: a importância relativa dos trabalhadores do secundário, que, em 2010, constituíam 33% dos ocupados; das ocupações médias, que reuniam 22% e o alto percentual de agricultores na estrutura (13%) que denota a influência desses municípios periféricos com perfil nitidamente rural.

### **5.2.3 Características demográficas e socioeconômicas da estrutura social em 2010**

A população ocupada metropolitana se manteve, tal como nos períodos censitários anteriores, majoritariamente masculina e branca. Aliás, mais branca do que masculina, se levarmos em consideração que mais de 83% dos ocupados metropolitanos é de cor branca e em torno de 55% é masculina.

No entanto, a análise dessas características levando em conta a hierarquia sócio-ocupacional aponta para importantes diferenciações, seja no conjunto metropolitano, seja nas suas subdivisões internas. No que diz respeito ao sexo, a maioria das ocupações na RMPA é exercida pelos homens que representam 54,5% do total de ocupados. No entanto, esse percentual excede entre os trabalhadores da construção civil (mais que 94%), da indústria moderna (93%), dos dirigentes do setor privado (mais que 82%) e dos grandes empregadores (quase 70%). Por outro lado, a ocupação de caráter eminentemente feminina é a das domésticas (apenas 5,8% dos ocupados são do sexo masculino). Mas também é significativa a presença de mulheres dentre os professores de nível superior, as ocupações médias da saúde e educação e as de escritório, onde o sexo masculino representa menos de 30% dos ocupados (Tabela 5.4).

---

<sup>13</sup> Moradia de apenas 6% dos ocupados metropolitanos.

**Tabela 5.4 - Distribuição da proporção da população ocupada do sexo masculino na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.**

<b>CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS</b>	<b>RMPA</b>	<b>PORTO ALEGRE</b>	<b>RMPAPoA</b>	<b>RMPAVale</b>	<b>RMPA Entorno</b>
<b>DIRIGENTES</b>	70,3	38,9	14,4	14,2	2,7
Grandes Empregadores	69,7	35,3	14,7	17,0	2,7
Dirigentes do Setor Público	65,0	39,4	15,2	7,5	2,9
Dirigentes do Setor Privado	82,3	57,1	11,7	10,6	2,9
<b>PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR</b>	44,3	28,2	8,7	6,2	1,2
Profissionais Autônomos de Nível Superior	52,1	34,8	9,1	6,7	1,4
Profissionais Empregados de Nível Superior	50,9	30,8	10,6	8,0	1,4
Profissionais Estatutários de Nível Superior	47,4	34,2	8,3	3,8	1,2
Professores de Nível Superior	21,1	13,4	4,4	2,7	0,6
<b>PEQUENOS EMPREGADORES</b>	64,1	28,7	16,8	15,0	3,5
Pequenos Empregadores	64,1	28,7	16,8	15,0	3,5
<b>OCUPAÇÕES MÉDIAS</b>	49,2	18,9	18,3	9,8	2,2
Ocupações de Escritório	34,8	12,8	14,6	6,0	1,5
Ocupações de Supervisão	60,6	24,4	20,8	12,9	2,6
Ocupações Técnicas	71,3	24,6	28,4	14,8	3,3
Ocupações Médias da Saúde e Educação	24,4	11,5	7,9	4,0	1,1
Ocupações Segurança Pública, Justiça e Correios	73,5	36,5	24,5	9,4	3,1
Ocupações Artísticas e Similares	49,5	19,0	11,0	16,1	3,4
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO</b>	49,3	18,8	19,8	8,4	2,3
Trabalhadores do Comércio	44,0	16,4	17,2	8,1	2,2
Prestadores de Serviços Especializados	55,6	21,6	22,7	8,8	2,4
<b>TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO</b>	78,1	15,8	34,5	21,8	5,9
Trabalhadores da Indústria Moderna	92,9	16,0	47,6	22,9	6,4
Trabalhadores da Indústria Tradicional	45,3	5,2	10,9	24,8	4,3
Operários dos Serviços Auxiliares	77,5	16,1	35,5	19,7	6,1
Operários da Construção Civil	94,3	23,6	43,0	20,9	6,8
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO</b>	31,8	11,2	13,4	5,4	1,7
Prestadores de Serviços Não Especializados	50,7	19,3	21,4	7,8	2,1
Trabalhadores Domésticos	5,8	2,0	2,4	0,8	0,7
Ambulantes e Biscateiros	63,6	17,9	27,0	14,6	4,1
<b>AGRICULTORES</b>	67,6	7,1	26,9	11,3	22,3
Agricultores	67,6	7,1	26,9	11,3	22,3
<b>TOTAL</b>	54,5	18,4	20,9	11,8	3,5

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Existe uma diferenciação espacial interessante o predomínio de homens ou mulheres na estrutura das CATs, sendo que entre os operários são nítidas as particularidades: do total de homens que trabalham na construção civil e na indústria moderna, a maioria reside na RMPAPoA; e dos que trabalham na indústria tradicional, a maioria reside na RMPAVale. No tocante às categorias superiores, também o território distingue: do conjunto dos homens dirigentes do setor privado, 57% reside em Porto Alegre. Quando se trata das categorias menos qualificadas na escala social, particularmente das domésticas, atividade feminina por excelência (menos de 6% exercida por homens), a moradia delas se divide entre Porto Alegre e a RMPAPoA. Falando genericamente: a maioria dos homens que ocupam postos no topo da hierarquia social (à exceção dos professores de nível superior) mora em Porto Alegre. Dentre os operários há outra diferenciação: o maior percentual de homens que trabalha na indústria tradicional mora na RMPAVale, ao passo que os da indústria moderna e dos serviços auxiliares moram na RMPAPoA.

Mas, como dissemos acima, a cor branca dos ocupados metropolitanos é distintiva, especialmente entre o topo da hierarquia social, como o conjunto dos dirigentes e dos profissionais de nível superior, que, na sua maioria moram em Porto Alegre (Tabela 5.5). Já na outra ponta da hierarquia, entre os operários da construção civil e os trabalhadores do terciário não especializado, é onde se observa certa mistura social, visto que cerca de um quarto dos ocupados se declarou de cor não branca.

Alguns destaques devem ser feitos: do conjunto dos dirigentes do setor público que se declararam de cor branca, apenas 9% reside na RMPAVale, ao passo que, dentre os operários da indústria tradicional de cor branca, 47% residem nessa parcela do território metropolitano. Mais de 34% dos trabalhadores do terciário especializado (comércio e serviços) de cor branca moram na RMPAPoA; dentre os 87% de agricultores brancos da RMPA, cerca de um terço mora na RMPAPoA e outro terço na RMPAEntorno.

**Tabela 5.5 - Distribuição da proporção da população ocupada de cor branca na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.**

<b>CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS</b>	<b>RMPA</b>	<b>PORTO ALEGRE</b>	<b>RMPAPoA</b>	<b>RMPAVale</b>	<b>RMPA Entorno</b>
<b>DIRIGENTES</b>	95,0	52,8	19,1	19,5	3,6
Grandes Empregadores	95,6	49,0	19,4	23,7	3,5
Dirigentes do Setor Público	91,4	56,4	21,6	9,4	4,0
Dirigentes do Setor Privado	97,3	67,2	13,0	14,1	3,0
<b>PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR</b>	93,1	59,8	17,7	12,5	3,1
Profissionais Autônomos de Nível Superior	95,0	65,5	15,5	11,6	2,5
Profissionais Empregados de Nível Superior	92,2	58,6	17,9	13,3	2,3
Profissionais Estatutários de Nível Superior	93,2	69,9	12,6	8,3	2,5
Professores de Nível Superior	92,5	52,3	21,5	13,1	5,6
<b>PEQUENOS EMPREGADORES</b>	94,5	42,5	24,7	22,4	4,9
Pequenos Empregadores	94,5	42,5	24,7	22,4	4,9
<b>OCUPAÇÕES MÉDIAS</b>	86,2	32,8	31,6	17,6	4,2
Ocupações de Escritório	84,3	31,4	33,4	15,8	3,7
Ocupações de Supervisão	90,2	37,7	29,9	18,7	3,9
Ocupações Técnicas	87,9	30,0	35,2	18,6	4,1
Ocupações Médias da Saúde e Educação	84,4	33,3	29,5	16,3	5,2
Ocupações Segurança Pública, Justiça e Correios	84,4	43,8	25,9	11,3	3,4
Ocupações Artísticas e Similares	83,6	28,7	20,5	28,3	6,0
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO</b>	82,1	28,1	34,2	15,6	4,2
Trabalhadores do Comércio	85,4	29,0	35,4	16,6	4,4
Prestadores de Serviços Especializados	78,4	27,1	32,8	14,5	4,0
<b>TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO</b>	81,2	13,4	32,9	28,1	6,8
Trabalhadores da Indústria Moderna	82,3	12,5	42,0	21,7	6,0
Trabalhadores da Indústria Tradicional	84,5	9,8	20,2	46,8	7,7
Operários dos Serviços Auxiliares	83,8	13,6	35,0	27,7	7,5
Operários da Construção Civil	75,2	16,8	34,4	18,3	5,8
<b>TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO</b>	71,6	22,0	31,5	13,6	4,5
Prestadores de Serviços Não Especializados	70,5	23,0	29,9	13,8	3,7
Trabalhadores Domésticos	72,2	22,0	32,6	12,6	5,1
Ambulantes e Biscateiros	72,9	18,4	32,6	17,0	4,8
<b>AGRICULTORES</b>	87,1	8,3	33,0	15,9	30,0
Agricultores	87,1	8,3	33,0	15,9	30,0
<b>TOTAL</b>	83,4	28,8	30,5	18,9	5,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Em relação ao modo de inserção no mercado de trabalho em 2010, 57% dos ocupados da RMPA se encontravam empregados com carteira assinada e 20% se declararam por conta própria.

As maiores proporções de ocupados com carteira assinada na RMPA são a dos profissionais empregados de nível superior (cerca de 86%), a dos prestadores de serviços não especializados<sup>14</sup> (85%) e a dos trabalhadores em escritório (82%); a menor proporção é a dos ambulantes e biscateiros (3%). Dentre as domésticas, 49% declararam ter carteira assinada (Tabela 5.6).

Dentre o conjunto dos trabalhadores metropolitanos com carteira assinada, os do setor industrial são os que ostentam os maiores percentuais em termos de formalização, tanto na RMPAVale, onde moram 40% dos operários da indústria tradicional, como na RMPAPoA, residência de 38% os operários da indústria moderna. Em Porto Alegre moram 54% dentre os profissionais empregados de nível superior com carteira assinada.

Entre os trabalhadores metropolitanos, o universo total dos profissionais autônomos de nível superior exerce suas atividades por conta própria, sendo que, destes, 68,7% residem em Porto Alegre (Tabela 5.7). Outras três categorias se destacam com altos percentuais de trabalhadores por conta própria na RMPA que, ao contrário dos profissionais autônomos de nível superior, permite inferir que se trata de trabalho precário: ocupações artísticas e similares (52,7%), ambulantes e biscateiros (52,1%) e operários da construção civil (48,4%). O lugar de moradia da maior parcela desses trabalhadores é Porto Alegre (artistas) e RMPAPoA (ambulantes e construção civil).

---

<sup>14</sup> Essa categoria é formada principalmente de porteiros, zeladores, trabalhadores em empresas de limpeza, lavadores de veículos, carregadores, ajudantes de cozinha, coletores de lixo, etc.

**Tabela 5.6 – Distribuição da proporção da população ocupada com carteira assinada na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	RMPA	PORTO ALEGRE	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA Entorno
DIRIGENTES	15,2	9,3	3,4	1,8	0,6
Grandes Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirigentes do Setor Público	35,3	17,8	11,6	4,0	1,9
Dirigentes do Setor Privado	62,1	44,8	7,9	7,6	1,9
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	47,5	29,6	9,9	6,7	1,3
Profissionais Autônomos de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profissionais Empregados de Nível Superior	85,7	53,8	17,6	12,2	2,0
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Professores de Nível Superior	44,0	26,6	9,5	5,9	2,0
PEQUENOS EMPREGADORES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pequenos Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OCUPAÇÕES MÉDIAS	64,3	24,1	24,7	12,8	2,8
Ocupações de Escritório	81,9	31,3	33,3	14,3	3,1
Ocupações de Supervisão	65,4	26,3	22,6	14,0	2,5
Ocupações Técnicas	57,6	17,8	24,6	12,3	2,8
Ocupações Médias da Saúde e Educação	58,1	25,8	20,8	8,8	2,8
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	17,5	9,3	5,5	2,0	0,7
Ocupações Artísticas e Similares	30,3	6,1	3,1	18,0	3,1
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	61,0	22,6	25,2	10,5	2,7
Trabalhadores do Comércio	63,8	22,2	26,4	12,1	3,1
Prestadores de Serviços Especializados	57,7	22,9	23,9	8,7	2,2
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	60,2	8,7	24,4	22,2	5,0
Trabalhadores da Indústria Moderna	70,4	9,2	37,6	18,8	4,8
Trabalhadores da Indústria Tradicional	65,6	6,0	13,4	40,1	6,1
Operários dos Serviços Auxiliares	75,5	10,0	32,5	26,1	6,7
Operários da Construção Civil	33,0	8,9	15,3	6,5	2,2
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	58,6	22,2	24,7	9,1	2,5
Prestadores de Serviços Não Especializados	85,1	31,8	36,0	13,9	3,5
Trabalhadores Domésticos	48,9	18,9	20,6	7,1	2,3
Ambulantes e Biscateiros	3,1	1,3	1,5	0,2	0,2
AGRICULTORES	12,5	2,3	4,8	1,9	3,5
Agricultores	12,5	2,3	4,8	1,9	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>56,9</b>	<b>19,2</b>	<b>21,8</b>	<b>12,9</b>	<b>3,0</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

**Tabela 5.7 – Distribuição da proporção da população ocupada que trabalha por conta própria na Região Metropolitana de Porto Alegre em suas divisões internas, segundo a estrutura sócio-ocupacional em 2010.**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	RMPA	PORTO ALEGRE	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA Entorno
DIRIGENTES	5,9	3,8	1,1	0,9	0,1
Grandes Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirigentes do Setor Público	10,1	7,5	1,7	0,9	0,1
Dirigentes do Setor Privado	30,4	18,1	5,7	5,7	1,0
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	29,1	20,1	4,9	3,4	0,7
Profissionais Autônomos de Nível Superior	100,0	68,7	16,8	11,9	2,6
Profissionais Empregados de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Professores de Nível Superior	5,6	4,1	0,9	0,6	0,1
PEQUENOS EMPREGADORES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pequenos Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OCUPAÇÕES MÉDIAS	16,3	6,8	5,9	2,9	0,7
Ocupações de Escritório	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0
Ocupações de Supervisão	25,2	11,7	8,4	4,1	1,1
Ocupações Técnicas	28,0	10,1	11,3	5,4	1,2
Ocupações Médias da Saúde e Educação	12,9	5,6	4,4	2,3	0,6
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	3,4	2,3	0,7	0,5	0,0
Ocupações Artísticas e Similares	52,7	23,3	17,1	9,8	2,5
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	23,6	9,4	9,3	3,9	1,0
Trabalhadores do Comércio	23,3	10,2	8,7	3,5	0,9
Prestadores de Serviços Especializados	24,0	8,5	10,1	4,5	1,0
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	26,1	6,9	11,5	5,9	1,8
Trabalhadores da Indústria Moderna	18,3	5,3	8,4	3,6	1,1
Trabalhadores da Indústria Tradicional	20,8	4,8	7,4	7,0	1,6
Operários dos Serviços Auxiliares	13,8	4,8	5,8	2,3	0,9
Operários da Construção Civil	48,4	11,8	22,8	10,6	3,3
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	7,1	2,0	3,3	1,4	0,3
Prestadores de Serviços Não Especializados	1,7	0,7	0,7	0,2	0,0
Trabalhadores Domésticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ambulantes e Biscateiros	52,1	14,1	24,5	10,9	2,7
AGRICULTORES	36,6	3,2	13,6	6,0	13,6
Agricultores	36,6	3,2	13,6	6,0	13,6
<b>TOTAL</b>	<b>20,0</b>	<b>7,8</b>	<b>7,3</b>	<b>3,7</b>	<b>1,2</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

De modo geral pode-se dizer que, para exercer atividades por conta própria, seja com alta probabilidade de informalidade e/ou precariedade ou não, faz diferença morar em localidades onde a capacidade econômica se assenta na atividade industrial tradicional (RMPAVale) ou na Capital ou seu entorno imediato onde predominam o terciário ou a indústria moderna (Porto Alegre e a RMPAPoA).

## 5.3 Tipologias socioespaciais: 1980-2010

### 5.3.1 Técnicas, Métodos e Procedimentos

O território e estrutura social são estruturas que se imbricam dialeticamente, produzindo e refletindo processos e mudanças. O espaço territorial reflete os processos e características sociais ao mesmo tempo em que condiciona e engendra perfis e estruturas sociais.

A relação entre o território e as Categorias Sócio-Ocupacionais (CATs) tem permitido a construção de tipologias socioespaciais da RMPA ao longo do tempo. O território intraurbano é dividido em áreas que em alguns anos coincidem com os bairros das cidades e em outros se constituem em espaços estatisticamente construídos. Quem define as áreas é o IBGE a partir do Censo Demográfico de 1991, com o propósito de disponibilizar os dados do Questionário da Amostra<sup>15</sup> a partir de um maior detalhamento territorial.

Essas áreas<sup>16</sup> são definidas a partir da reunião dos setores censitários<sup>17</sup> levando em consideração um conjunto de critérios e procedimentos que sofreram algumas variações nos Censos a partir de 1991, o que, associado às alterações produzidas na coleta e forma de disponibilização dos dados, conforme explicamos no item anterior, acarreta mais uma dificuldade para a realização de análises comparativas de longo prazo. Isso porque, em alguns anos, há relativa equivalência entre as áreas e os bairros de alguns municípios, uma vez que *“para um conjunto de municípios grandes em termos de*

---

<sup>15</sup> Que são mais amplos em termos de coleta do que o feito pelo Questionário Geral.

<sup>16</sup> Denominadas áreas de expansão da amostra no Censo de 2000 e áreas de ponderação no Censo de 2010.

<sup>17</sup> Os setores censitários são as menores unidades territoriais definidas pelo IBGE para a coleta dos dados. Os resultados do Questionário Geral são disponibilizados por setores censitários; os da amostra, dado seu caráter amostral e tendo que respeitar o caráter de sigilo da informação, são disponibilizados a partir de 1991 apenas por área de ponderação.

*população, foi feita uma consulta aos órgãos de planejamento municipal para que as áreas de ponderação fossem definidas em conjunto” (IBGE, 2011); em outros, as áreas são definidas automaticamente a partir de “uma metodologia de agregação de setores implementada por meio de um sistema computacional que faz uso de informações georreferenciadas, especialmente desenvolvido” (IBGE, 2011).<sup>18</sup>*

Assim, mesmo que do ponto de vista técnico e estatístico as áreas de ponderação mantenham um padrão similar para sua definição, do ponto de vista analítico não é possível realizar estudos e comparativos de longo prazo que permitam identificar os processos e as dinâmicas territoriais a partir de características e perfis socioeconômicos. Ou seja, é possível inferir, analisando os diferentes perfis sociais ao longo do tempo, se os processos de segregação espacial e de fragmentação territorial se intensificaram ou não, mas deve-se sempre levar em conta as alterações político-administrativas que o território metropolitano gaúcho sofreu ao longo desse tempo, bem como as alterações ocorridas nas áreas de ponderação nos diferentes períodos. É possível constatar mudanças, mas não atribuí-las a fatores demográficos como densificação populacional de espaços consolidados, movimentos de migração entre áreas/bairros das cidades. Mas, tendo em vista que em alguns municípios, especialmente em Porto Alegre, as áreas de ponderação correspondem na totalidade ou em partes aos bairros, é possível apontar alguns processos como o aumento da segregação urbana, com constante e sistemático processo de valorização do solo urbano, ocupação de novos territórios urbanos indutores de novas fronteiras, seja de forma “irregular” por parte das populações carentes de acesso à moradia, por autosegregação das camadas altas e médias que se

---

<sup>18</sup> “...essa metodologia considera os critérios de tamanho mínimo, vizinhança entre os setores e a homogeneidade dos setores em relação a um conjunto de características conhecidas para o universo no nível dos setores. As variáveis de homogeneidade utilizadas foram: proporção de domicílios particulares permanentes do tipo casa, ligados a rede geral de água, ligados a rede geral de esgoto ou pluvial, com mais de um banheiro; proporção de domicílios particulares permanentes ou improvisados com apenas um morador; número médio de moradores por domicílio particular permanente; proporção de domicílios com lixo coletado por serviço de limpeza ou colocado em caçamba do serviço de limpeza; número médio de moradores por banheiro em domicílios particulares permanentes onde existia ao menos um banheiro; proporção de pessoas com idade de 0 a 4 anos, com 65 anos ou mais de idade, com 15 anos ou mais de idade que sabem ler e escrever; renda média dos responsáveis pelos domicílios; e total de domicílios.” (IBGE, 2011)

refugiam em condomínios fechados, por ação do mercado imobiliário, ou induzidas políticas de uso e ocupação do solo urbano, etc.

Dados todos esses condicionantes, a busca a ser perseguida será pela existência ou não, nos últimos quatro períodos censitários, de padrões sociais que definem o território metropolitano gaúcho, levando em consideração a configuração socioespacial do território estável da RMPA desde 1980, levando em consideração sua divisão interna: Porto Alegre, RMPA VALE e RMPA POA.

A identificação de padrões sociais predominantes, permanentes ou cambiantes ao longo do tempo, é propiciada pela utilização da mesma base de dados oficial<sup>19</sup>, pela utilização dos mesmos procedimentos técnicos-metodológicos para o trato e organização e sistematização dos dados<sup>20</sup> e pelo uso do mesmo programa estatístico (StatLab) com a aplicação de técnicas estatísticas de Análise Fatorial por Correspondência Binária (ACB)<sup>21</sup> e de Classificação Hierárquica Ascendente (CHA)<sup>22</sup>.

O resultado dos procedimentos estatísticos realizados a partir do cruzamento das categorias sócio-ocupacionais com as áreas de ponderação consiste na identificação de grupos de áreas que mantêm entre si um padrão relativamente homogêneo, levando em consideração o perfil sócio-ocupacional de cada agrupamento, a distribuição relativa das categorias sócio-ocupacionais segundo os tipos de áreas e o índice de densidade relativa das categorias sócio-ocupacionais em cada conjunto de áreas. Ao fim os grupos são nomeados segundo suas princi-

<sup>19</sup> Os microdados dos Questionários da Amostra dos Censos Demográficos.

<sup>20</sup> Para detalhamentos desses procedimentos, ver Mammarella, R., Barcellos, T.M. de (2009).

<sup>21</sup> Através da ACB um grande número de fatores (ou variáveis) inter-relacionados é transformado em um pequeno número de fatores por meio das correlações das variáveis, evidenciando, assim, os vínculos entre elas. Com a diminuição de fatores facilita-se a visualização e a análise de relações entre muitas variáveis. A ACB aplica-se a tabelas de dados de números positivos e homogêneos, permitindo a determinação de fatores que representem as semelhanças e as oposições entre indivíduos e variáveis – os dados de origem. Estes fatores são apresentados hierarquicamente por ordem decrescente de poder explicativo do conjunto de dados originais. A representação gráfica em um sistema de eixos ortogonais do fenômeno indica que a proximidade entre indivíduos ressalta a semelhança entre eles, enquanto o maior distanciamento indica diferença ou oposição. (TARTARUGA, 2008)

<sup>22</sup> A CHA procede dos resultados da ACB e resulta em um dendrograma a partir do qual são identificadas as AEDs que possuem uma estrutura sócio-ocupacional relativamente homogênea capaz de ser considerada como um agrupamento (TARTARUGA, 2008)

pais características internas e segundo as diferenciações em relação ao conjunto metropolitano, conformando uma hierarquia socioespacial que reúne variações de tipos predominantemente superiores, médios, operários, populares e agrícolas (MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T.M. de, 2013).

### **5. 3.2 Características e dinâmicas do espaço metropolitano: 1980-2010**

Na RMPA, os grupos de áreas de tipo superior e os de tipo operário têm sido, ao longo do tempo, os mais homogêneos, ou seja, os que se caracterizam pela forte concentração da moradia dos dirigentes e dos profissionais de nível superior no primeiro caso, e dos operários no segundo, sendo que entre esses últimos há uma distinção nítida entre os espaços de moradia dos trabalhadores da indústria tradicional – que se concentram na RMPAVale, e dos trabalhadores da indústria moderna – na RMPAPoA. Os espaços de tipo agrícola também tendem a uma relativa homogeneidade, mas se diferenciam dos anteriores por se referirem a áreas de território muito extensas ou, em alguns casos, do município como um todo. Os espaços de tipo popular também são bastante expressivos em termos sociais, com a moradia predominante dos trabalhadores da construção civil e dos do terciário não especializado; em algumas situações, no entanto, esses espaços revelam algumas particularidades, como a presença de trabalhadores das ocupações médias. Os espaços com menores graus de homogeneidade social são os de tipo médio, onde há maior mistura social, apesar de serem mais intensas as densidades das ocupações médias, dos pequenos empregadores urbanos e dos trabalhadores do terciário especializado.

A identificação dos tipos é complexa e comporta uma gama de variações e misturas sociais dependendo dos maiores ou menores índices de cada categoria sócio-ocupacional na área. Assim, vamos encontrar perfis misturados. Por exemplo, se temos áreas com elevadas densidades de moradia dos dirigentes e profissionais de nível superior, configura-se uma área de tipo superior; no entanto, se em algumas áreas também há a ocorrência de densidades elevadas de ocupados em ocupações médias, temos um tipo superior médio. E assim para as demais classificações. Visando um olhar sintético dos processos e mudanças da estrutura socioespacial da RMPA para efeitos desta análise, vamos agregar esses perfis ao que denominamos de “famí-

lias” de tipos, quais sejam: superiores, médios, operários, populares e agrícolas.<sup>23</sup>

Entre 1980 e 1991<sup>24</sup>, algumas características marcantes definiam o território metropolitano em termos sociais: a identificação e manutenção de espaços homogêneos de moradia dos operários<sup>25</sup>, mas com forte distinção entre os ocupados na indústria tradicional ou moderna: a RMPAVale é o lugar por excelência da moradia dos operários da indústria tradicional e em grande parte da RMPAPoA havia concentração da moradia dos trabalhadores da indústria moderna. Esta é uma grande nota distintiva que revela a coincidência entre o local de moradia e de trabalho do operariado metropolitano (MAMMARELLA, BARCELLOS, KOCH, 2004).

Uma segunda característica que marca essa década é a ocorrência de um processo de elitização em Porto Alegre, com a identificação de áreas de tipo superior inexistentes em 1980. Fora da capital, apenas em São Leopoldo (RMPAVale) foi identificada uma área de tipo superior (Figura 5.1).

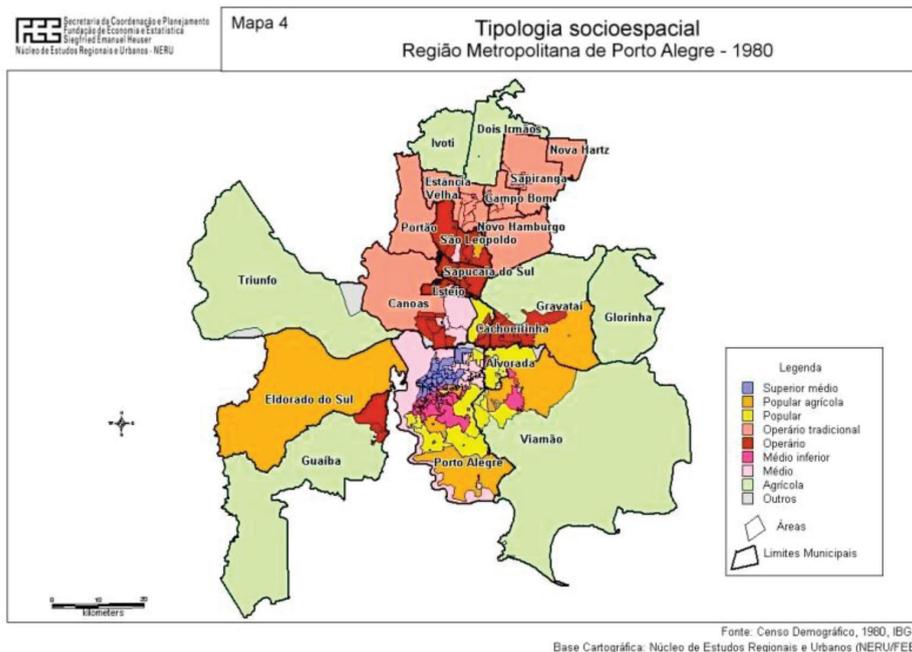
---

<sup>23</sup> Em 1980 foram identificados oito tipos: Superior médio; Médio; Médio Inferior, Operário; Operário tradicional; Popular; Popular agrícola; e, Agrícola (MAMMARELLA, BARCELLOS, KOCH, 2004). Em 1991 a tipologia revelou situações mais complexas, com a identificação de 12 tipos: Superior; Superior médio; Médio superior; Médio; Operário moderno; Operário polarizado; Operário moderno e popular; Operário tradicional; Operário tradicional e popular; Popular e médio; Popular; e, Agrícola popular (MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T.M.de, 2009). O mesmo nível de complexidade e diversidade social do território metropolitano foi encontrado em 2000, com a identificação de 13 tipos: Superior; Superior médio; Médio superior; Médio emergente; Médio heterogêneo; Operário moderno e médio; Operário Moderno; Operário polarizado; Operário moderno e popular; Operário tradicional; Popular; Popular e agrícola; e, Agrícola popular (MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T.M.de, 2009). Em 2010, ao que tudo indica, os grandes processos de mudanças no território metropolitano se consolidaram, sem que tenha se perpetuado a diversidade, a heterogeneidade e a complexidade da estrutura socioespacial das duas décadas passadas, tendo-se identificado sete tipos: Superior, Médio, Médio popular, Operário tradicional e médio; Operário e popular; Popular; e, Agrícola.

<sup>24</sup> Universo de 21 municípios que conformavam a RMPA e 128 áreas de ponderação.

<sup>25</sup> Em 1980, era 33% a população ocupada que residia em espaços de tipos operários; em 1991 esse percentual é de 42,5%.

**Figura 5.1 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre, 1980**



**Fonte:** MAMMARELLA, BARCELLOS, KOCH, 2004

Em terceiro lugar era evidente a existência de um nítido processo de segregação socioespacial na década em Porto Alegre: ao mesmo tempo em que as elites se concentram em áreas e bairros nobres da cidade, ocorre o aumento da periferização da moradia de camadas populares<sup>26</sup>. Um último ponto que merece destaque é o processo de desruralização por que passava a RMPA, seja pela mudança em termos do perfil sócio-ocupacional (diminuição de atividades de agricultores e aumento dos operários), seja por evidente processo de expansão urbana, devido a fatores demográficos, especialmente na RMPAPoA e na Capital.

Em síntese, entre 1980 e 1991 o espaço metropolitano era segmentado e fragmentado em termos sociais e com evidentes processos de segregação na capital e seu entorno imediato. De modo geral os espaços de moradia eram relativamente homogêneos, especialmente os de tipo superior e operário tradicional.

<sup>26</sup> Em 1980 os moradores de áreas de tipo popular representavam 14,5% do total dos ocupados; em 1991 esse percentual é de quase 29%.

Nos anos de 1991 e 2000<sup>27</sup> há sinais de mudanças significativas no território metropolitano, tendo em vista a identificação de um conjunto de áreas em 2000, com perfis sociais que denotam padrões sociais emergentes, heterogêneos e polarizados (Figura 5.2 e Figura 5.3). A identificação desses tipos de áreas, particularmente vinculadas aos tipos médios, denota que o espaço metropolitano gaúcho estava vivenciado nessa década por intenso processo de transformação (MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T.M. de, 2009), tanto social como em seu território, caracterizando-se quase como um território em busca de sua identidade social. Como veremos adiante, tudo indica que o processo transitório encontrado em 2000 se estabiliza em 2010, tendo-se detectado nesse último ano um grau de complexidade bem menor na identificação dos tipos.

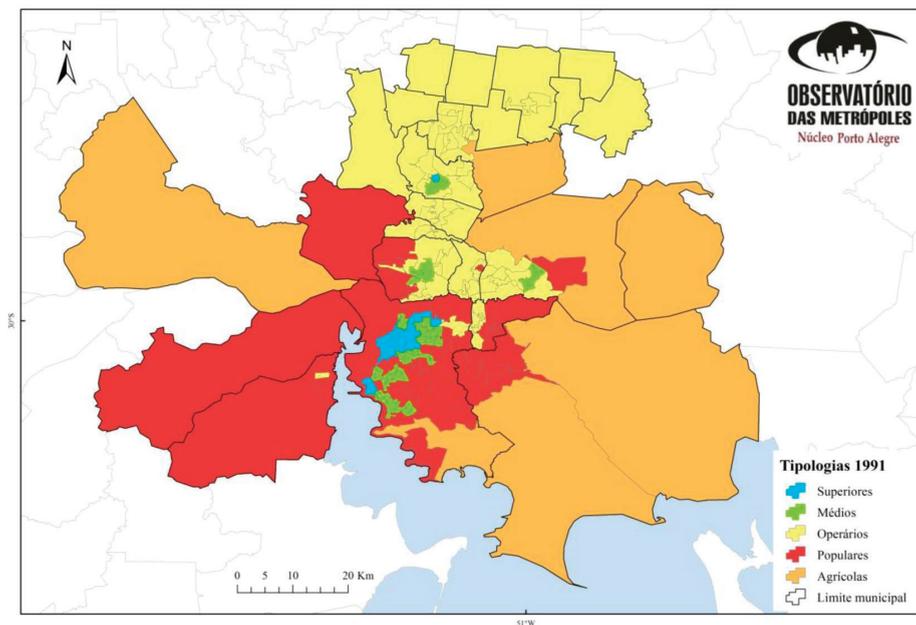
Em 2000 as áreas de tipo superior<sup>28</sup>, que até 1991 se encontravam concentradas em poucos bairros centrais de Porto Alegre, ampliam para a zona sul da cidade sem alteração em São Leopoldo. Esse aumento ocorre tanto pela maior densificação da moradia dos dirigentes e profissionais de nível superior, como pelo deslocamento da moradia pela ação do mercado imobiliário, especialmente na porção sul de Porto Alegre, lugar de excelência para a implantação de condomínios residenciais de alto padrão, as áreas mais elitizadas de Porto Alegre.

---

<sup>27</sup> Nos dois anos, universo de 24 municípios e 156 áreas de ponderação.

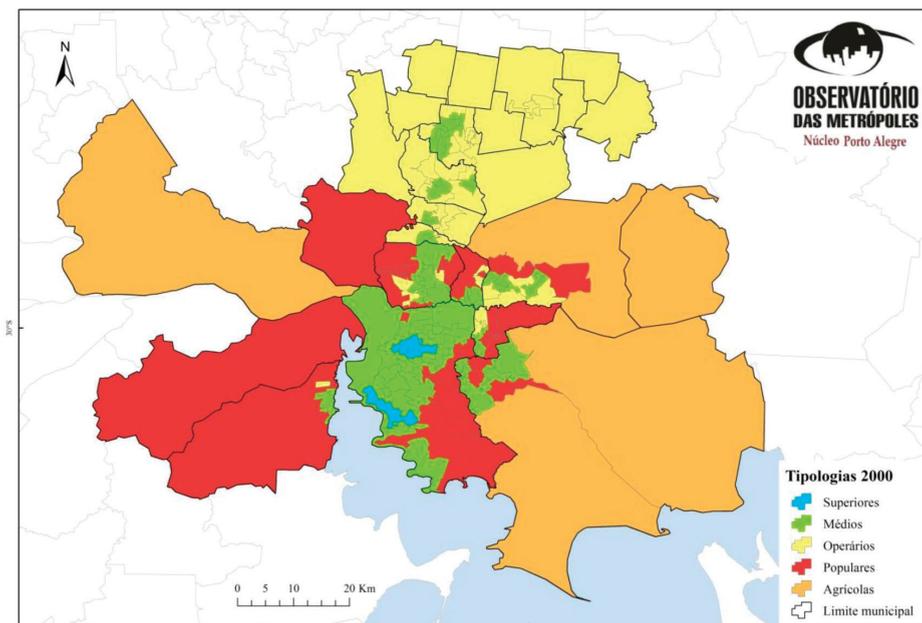
<sup>28</sup> A “família” é composta por áreas de tipo Superior e Superior Médio, e reúne 13% da população ocupada em 2000.

**Figura 5.2 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre, 1991**



Fonte: MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de, 2009.

**Figura 5.3 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2000**



Fonte: MAMMARELLA, R., BARCELLOS, T. M. de, 2009.

As áreas de tipo superior, na sua grande maioria localizadas em Porto Alegre, podem ser reunidas em quatro grupos segundo sua localização. O primeiro é constituído de tradicionais e que receberam grandes investimentos imobiliários e de infraestrutura a partir das décadas de 70 e 80, como Independência e Moinhos de Vento, Petrópolis, Mont'Serrat, Bela Vista, Rio Branco, Santa Cecília e Higienópolis; o segundo é composto por bairros localizados na zona sul da cidade como Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição e Pedra Redonda, Ipanema, Espírito Santo e Guarujá; no terceiro grupo estão reunidos os bairros que sofreram processo de elitização como Centro, Floresta, São João, Azenha, Menino Deus e Jardim Botânico; o terceiro, composto por Três Figueiras, Chácara das Pedras e Vila Jardim, constitui configurações em mudança, processo que começou nos anos 80, particularmente a partir da construção do Shopping Iguatemi, inaugurado em 1983, transformando-os em zona de concentração de comércio de alto padrão e moradia de camadas médias e de elite.

Fora de Porto Alegre apenas uma área, o centro de São Leopoldo, aparece desde 1991 como de tipo superior.

Os tipos médios caracterizam-se por uma combinação de alta densidade das categorias médias e com uma densidade ainda forte, mas bem menor do que nos superiores, das camadas dirigentes e intelectuais. Ao todo, das diversas combinações que caracterizam os espaços de tipos médio<sup>29</sup>, dois grupos se destacam por apresentarem particularidades que denotam processos dinâmicos: o tipo médio heterogêneo, que reúne, com igual densidade, as categorias médias e os trabalhadores do terciário, tanto especializado como não especializado; e o grupo denominado “**médio emergente**” que tem como peculiaridade a densidade relativamente alta dos dirigentes aliada a uma presença relevante dos trabalhadores do setor secundário, particularmente dos operários da indústria tradicional.

Os espaços médios emergentes estão todos localizados em Novo Hamburgo em bairros, ou parcelas de bairros (Centro, Hamburgo Velho, Rio Branco, São José, Ideal, Liberdade, Industrial, Ouro Branco, Pátria Nova, Operário e Vila Nova/Guarani) e reúne apenas 2% da população.

Já os espaços médios heterogêneos estão na sua imensa maioria

---

<sup>29</sup> As “famílias” são compostas de áreas de tipos médio superior, médio, médio emergente e médio heterogêneo e reúnem um quarto da população.

(17 áreas) localizados em Porto Alegre (Bairros Belém Novo, Camaquã, Cavalhada, Cristal, Partenon, Passo das Pedras, Rubem Berta, São José, Farrapos, Jardim Carvalho, Morro Santana, Arquipélago/Humaitá/Anchieta; Bom Jesus/Jardim Salso; Vila João Pessoa/Cel. Aparício Borges; Medianeira/Sta. Teresa; Teresópolis/Nonoai; Vila Nova/Campo Novo) e apenas duas delas em Viamão (OP9 Região Centro/OP8 Região Querência; OP4 Região Viamópolis).

As AEDs do tipo médio emergente, configuração também identificada somente em 2000, localizam-se no Município de Novo Hamburgo, correspondendo a quatro bairros: Centro, Ideal, Industrial e Operário. Em 1991, esses quatro bairros já denotavam processos significativos de mudança na sua estrutura socioespacial, integrando o tipo operário polarizado.

Uma área em Porto Alegre, no bairro Três Figueiras, se destaca também com perfil relativamente polarizado, tendo em vista as altas densidades de moradia das camadas superiores e uma participação significativa dos trabalhadores do terciário não especializado. É o típico bairro onde está ocorrendo, já na década de 1990, um processo de elitização concentrada, tendo em vista tratar-se de uma localização que, a partir dos anos 1980, vem sendo destino de importantes investimentos imobiliários voltados para camadas de renda alta da população.

As demais áreas de tipos médios existentes fora da capital tendem a ter sua localização em bairros centrais, como ocorre em Canoas, Gravataí, São Leopoldo e Viamão. Já em Porto Alegre, além de se manterem concentradas em bairros do entorno dos tipos superiores, também avançam para áreas em bairros antes predominantemente periféricos (Rubem Berta, Vila Nova, Belém Novo, Passo das Pedras, Cristo Redentor e Santo Antônio).

A configuração das áreas de tipo operário<sup>30</sup> é definida sempre a partir da forte presença da moradia dos trabalhadores da indústria, com uma nítida distinção se nos setores modernos ou tradicionais.

Na RMPAVale predomina a moradia dos trabalhadores da indústria tradicional, especialmente representada pelos operários do setor coureiro-calçadista e representam 12% da população metropolitana. A densidade desses trabalhadores nessas áreas é em torno de quatro vezes maior que a média metropolitana. Trata-se de espaços homogê-

---

<sup>30</sup> Famílias tipo operário: operário tradicional; operário tradicional e popular; operário moderno; operário; operário moderno e médio, operário moderno e popular, operário polarizado. Ao todo representam 44,5% da população ocupada.

neos que se mantiveram relativamente estáveis em termos sociais na década.

Já o local de moradia predominante dos operários da indústria moderna é na RMPAPoA, onde o parque industrial é mais diversificado e moderno (indústrias dos ramos metal-mecânico, químico, automobilístico, transporte, dentre outros). Mas, ao contrário do que ocorre na RMPAVale, a mistura social é mais evidente. Embora sempre predominantes, os operários da indústria moderna dividem espaço de moradia com trabalhadores em ocupações populares (trabalhadores da construção civil, domésticos, biscateiros e ambulantes) e com ocupados em atividades médias. Em Porto Alegre, muito provavelmente por efeito do processo de desindustrialização relativa, apenas uma área, no bairro Sarandi, se distingue como de tipo operário moderno e popular.

Existe um grupo de áreas, localizado em Novo Hamburgo (bairros – ou parcelas de bairros – Canudos, Mauá, Santo Afonso, Rondônia, Boa Vista, Primavera, Rincão e Vila Rosa) e em São Leopoldo (Santos Dumont e Rio dos Sinos), que já nessa década aponta para processos intensos de mudança, e que foi denominado de tipo operário polarizado, com densidades semelhantes entre os trabalhadores da indústria moderna e os dirigentes e pequenos empregadores.

Nas periferias da capital e da RMPAPoA moram na sua grande maioria os trabalhadores do terciário não especializado e da construção civil e que configuram o tipo popular<sup>31</sup>. Em 2000 esses espaços populares se situam em bairros periféricos de Porto Alegre (Agronomia, Lomba do Pinheiro, Restinga, Mário Quintana, Glória, Cascata, Belém Velho, Serraria e Hípica) e em municípios ainda identificados como dormitórios, especialmente em Alvorada, Viamão, Cachoeirinha, Eldorado do Sul.

Em algumas localidades, é forte a presença dos agricultores nos espaços populares, o que denota três movimentos: (a) implementação de projetos sociais, como o do assentamento dos agricultores sem terra e surgimento de novas alternativas de produção de produtos orgânicos e comercialização em feiras urbanas (Viamão, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita e Guaíba); (b) política de redução das desigualdades sociais visando à redução das desigualdades sociais e à integração da

---

<sup>31</sup> Os tipos populares em algumas localidades misturam camadas médias de ocupados ou agricultores e ao todo representam 15,5% da população.

atividade primária com a produção industrial (Viamão); (c) políticas visando experiências de “agricultura urbana” na capital gaúcha, financiadas pela Prefeitura Municipal com recursos do Orçamento Participativo; (d) movimento de preservação das áreas rurais no sul da cidade, visando à manutenção dos mananciais hídricos tributários do Guaíba, que abastece a população com água potável, da produção local de alimentos e do turismo em Porto Alegre

A RMPA, porém, ainda tem muitos espaços onde predomina a moradia de agricultores e que foram denominados áreas de tipo agrícola<sup>32</sup> onde também se mistura, porém em menos intensidade, com os populares. São áreas de grande extensão territorial, localizadas em Glorinha, Gravataí e Viamão.

Como visto antes, as grandes alterações no perfil social do território metropolitano aconteceram nos últimos vinte anos do século XX. Na primeira década do século XXI, segundo os resultados da tipologia socioespacial de 2010, houve a consolidação, em alguns casos, e ampliação, em outros, de determinados perfis (Figura 5.4).

Uma descrição geral do perfil social da Região Metropolitana, considerando os espaços intrarregionais, revela que há uma nítida diferenciação entre eles: em Porto Alegre e na RMPAPoA evidencia-se uma maior heterogeneidade social; na RMPAVale se mantém – como vem ocorrendo ao longo do tempo – o padrão relativamente homogêneo. A hierarquia social em Porto Alegre obedece a um padrão semi-concêntrico (tendo em vista que o Estuário do Guaíba é uma barreira geográfica a oeste da cidade), em que as áreas de tipo superior estão cercadas por áreas de tipo médio<sup>33</sup>, contornadas, por sua vez, por áreas de tipo popular<sup>34</sup>. Na RMPAPoA, porção sul da RMPA que circunda a Capital, o padrão heterogêneo é mais evidente. Afora as de tipo agrícola, áreas de grande extensão territorial situadas nas franjas do território metropolitano, não se encontra um padrão hierárquico nítido de distribuição dos tipos socioespaciais. As poucas áreas de tipo superior tanto são circundadas por áreas de tipos médios (Canoas) como por de tipo popular (Gravataí). Em alguns municípios há forte presença dos espaços operários (Gravataí, Sapucaia do Sul) e em ou-

---

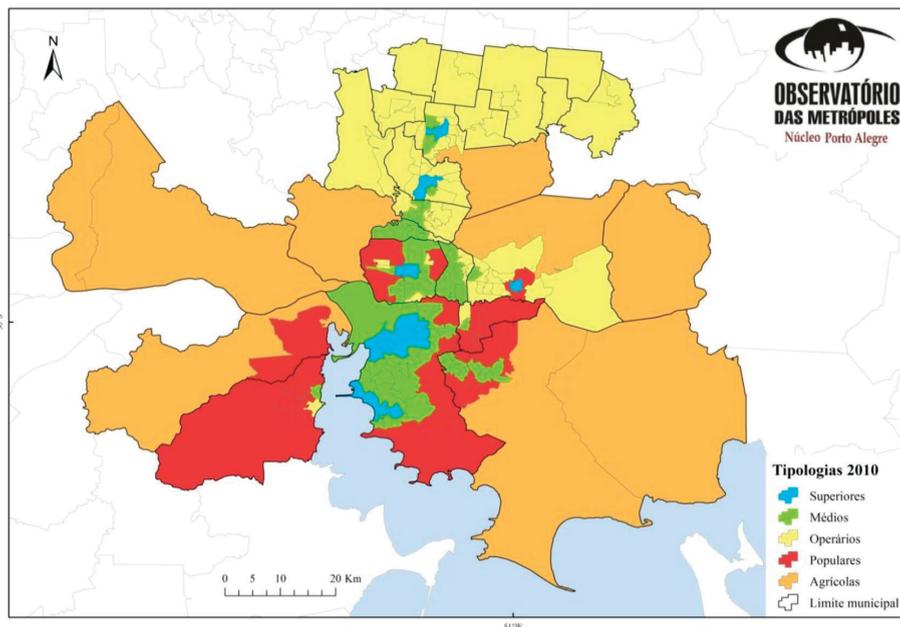
<sup>32</sup> A população no grupo do tipo agrícola é um pouco mais de 2%.

<sup>33</sup> As áreas de tipo médio reúnem 31,5% dos ocupados da RMPA e em parte delas a presença de categorias populares é marcante.

<sup>34</sup> As áreas de tipo popular reúnem mais de 17% dos ocupados metropolitanos em 2010.

tros predominam os de tipo popular (Alvorada, Guaíba e Viamão). A maioria das áreas de tipos médios está localizada em Canoas, Cachoeirinha e Esteio. A RMPA Vale, apesar de presença insular de áreas de tipo superior e médio, é o espaço por excelência de predominância da moradia dos operários.

**Figura 5.4 – Tipologia socioespacial. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2010**



As áreas de tipo superior<sup>35</sup>, em 2010, se caracterizam pela alta concentração da moradia dos dirigentes e dos profissionais de nível superior, ou seja, é onde se localiza a moradia de mais de 51% dos dirigentes e de quase 50% dos profissionais superiores, representando um índice três vezes superior às médias. A grande maioria delas (14 de um total de 21) localiza-se em Porto Alegre. A localização dessas áreas, em Porto Alegre, de um lado obedece ao mesmo padrão de 2000, em bairros tradicionais e consolidados que iniciaram o grande aporte imobiliário desde a década de 1980<sup>36</sup>, e em bairros localizados na Zona

<sup>35</sup> Esse grupo reúne mais de 17% da população ocupada.

<sup>36</sup> Ver capítulo 6. Trata-se dos bairros Independência e Moinhos de Vento, Petrópolis, Mont'Serrat, Bela Vista, Rio Branco, Santa Cecília e Higienópolis.

Sul da cidade<sup>37</sup>. O que há de novo é o aumento de áreas elitizadas no “coração” da cidade, que começou seu processo de elitização após a construção do Shopping Iguatemi nos anos 1980<sup>38</sup> sendo que boa parte dos bairros, ao norte, foram palco de intensa atuação do mercado imobiliário para alta renda nos últimos dez-quinze anos, de tal sorte que em 2000 eles já figuravam como bairros em áreas de tipo médio superior.<sup>39</sup> As demais de tipo superior se localizam em municípios de grande porte na região metropolitana: Canoas<sup>40</sup>, Gravataí<sup>41</sup>, São Leopoldo<sup>42</sup> e Novo Hamburgo<sup>43</sup>.

As 46 áreas de tipo médio, que reúne mais de 31% dos ocupados metropolitanos e as densidades das categorias definidoras do tipo (ocupações médias, pequenos empregadores e terciário especializado), situam-se em torno das médias. São dois os perfis que caracterizam os espaços médios: um onde a presença dos ocupados em atividades como de escritório, supervisão, funcionários públicos de nível médio da saúde, educação, segurança pública, justiça e correios são as predominantes, e outro onde além dessas há uma presença significativa dos trabalhadores do terciário não especializado, denotando duas situações simultâneas: maior mistura social e áreas de transição. É o tipo que mais se encontra disperso no território metropolitano, mormente nas parcelas intrarregionais correspondentes à Capital e à RMPAPoA.

Em Porto Alegre foram encontradas nove áreas com perfil relativamente homogêneo de tipo médio<sup>44</sup> e outras nove<sup>45</sup> onde também

---

<sup>37</sup> Vila Assunção, Tristeza, Vila Conceição e Pedra Redonda, Ipanema, Espírito Santo e Guarujá.

<sup>38</sup> Três Figueiras, Chácara das Pedras e Vila Jardim.

<sup>39</sup> Passo d'Areia, Boa Vista, São Sebastião, Jardim Lindoia, São Sebastião, Cristo Redentor, Jardim Itu-Sabará, Jardim São Pedro, Jardim Floresta, Santa Maria Goretti.

<sup>40</sup> Áreas correspondentes aos bairros Centro e Marechal Rondon.

<sup>41</sup> Área que corresponde a uma parcela do bairro Centro.

<sup>42</sup> Duas áreas: uma que reúne os bairros Centro, Cristo Rei, Fião e Padre Reus; outra dos bairros Pinheiro, São José, Rio Branco e Santo André.

<sup>43</sup> Duas áreas desse tipo englobam os bairros Centro, Rio Branco, Hamburgo Velho e Mauá.

<sup>44</sup> Os bairros são: Passo das Pedras, Rubem Berta, Sarandi/Vila Elizabeth, Jardim Carvalho/Morro Santana, Santo Antonio/Partenon, Cristal, Teresópolis/Nonoai, Camaquã/Cavallhada, Vila Nova/Campo Novo.

<sup>45</sup> Áreas que correspondem aos bairros Arquipélago/Navegantes/São Geraldo/Farrapos/Humaitá/Anchieta, Sarandi/Vila Elisabeth, Bom Jesus/Jardim do Salso, São José, Vila João Pessoa/Cel. Aparício Borges, Medianeira/Santa Tereza, Hípica/Serraria, Glória/Belém Velho/Cascata, parte norte da Restinga.

há uma presença significativa de trabalhadores populares (do terciário não especializado). Muitos desses bairros, em 2000, já tinham uma característica híbrida (eram médio heterogêneo) e, ao que tudo indica, sofreram processos de mudanças, em muitos casos por conta da ação do mercado imobiliário. Fora de Porto Alegre, os tipos médios se estendem principalmente na direção norte da RMPA, especialmente em Canoas, Cachoeirinha e Esteio, que em anos anteriores se caracterizavam como operários.

Na porção norte do território metropolitano (RMPAVale) foram identificadas apenas três áreas desse tipo (duas em Novo Hamburgo<sup>46</sup> e uma em São Leopoldo<sup>47</sup>).

As áreas de tipos operários, local de moradia de quase 31% dos ocupados metropolitanos, são predominantes na RMPAVale<sup>48</sup> e em alguns municípios da RMPAPoA, como Gravataí e Sapucaia do Sul. Uma tendência que vinha se manifestando após 1980 se consolida em 2010: em Porto Alegre não foi detectada nenhuma área de tipo operário.

Os tipos populares, que reúnem 17% da população ocupada da RMPA, estão localizados nas periferias de Porto Alegre (cinco áreas<sup>49</sup>), de Canoas (seis áreas<sup>50</sup>) e de Gravataí (uma área no centro). A maior parte das áreas de tipo popular se encontra nos municípios de Alvorada, Guaíba e Viamão. Ou seja, se comparado com o perfil social dos anos anteriores é nítido o processo de elitização do território metropolitano, mormente em Porto Alegre e na RMPAPoA, com fortes indícios de segregação espacial. Inclusive, boa parte dos bairros de Porto Alegre cujas áreas foram classificadas como de tipo popular são classificadas como sem relevância para atuação do mercado imobiliário.<sup>51</sup>

A franja do território metropolitano, constituído por grandes extensões territoriais, com baixíssima densidade populacional (reúne 3% da população ocupada) se mantém como de tipo agrícola.

Uma última consideração relativamente aos resultados da tipolo-

---

<sup>46</sup> Áreas correspondentes ao bairro Ideal e aos bairros Guarani e Operário.

<sup>47</sup> Área que congrega os bairros Jardim América e Santa Tereza.

<sup>48</sup> Das 65 áreas de tipo operário, 39 se localizam na RMPAVALE.

<sup>49</sup> Áreas de reúne os bairros Sarandi/Santo Agostinho, Mário Quintana, Agronomia/Lomba do Pinheiro, a parte sul da Restinga, Ponta Grossa/Lami/Belém Novo/Lagedado.

<sup>50</sup> Áreas correspondentes aos bairros Guajuviras, Olaria, Rio Branco, Mato Grande/Ilha das Garças, Mathias Velho, Industrial/São Luiz.

<sup>51</sup> Ver Capítulo 7

gia de 2010 que desperta nossa atenção diz respeito à análise interna dos tipos nos espaços sub-regionais. Ou seja, identificar o grau de concentração das categorias sócio-ocupacionais na formação de cada um dos tipos. Com isto, ao mesmo tempo em que confirmamos a procedência do mergulho analítico dos recortes geográficos definidos por meio das diferenças econômicas e sócio-culturais, podemos mostrar a importância desse nível de análise por revelar as diferenças internas importantes que ajudam a compreender a dinâmica de uma metrópole que foge aos padrões de macrocefalia.

Assim, um espaço tão homogêneo socialmente, como a RMPAVale, que historicamente vem se definindo como de tipo operário, com forte concentração da moradia dos trabalhadores da indústria tradicional, abriga também áreas internas de tipo superior, de tipo médio e de tipo agrícola, mas não de tipo popular. A cidade de Porto Alegre, por sua vez, não tem espaços de tipo operário nem de tipo agrícola, ao passo que a RMPAPoA, que funcionalmente reúne os municípios do entorno da Capital, é a mais heterogênea de todas, sendo identificadas em seu território áreas de todos os cinco tipos. Ou seja, pode-se dizer que as mesmas características de polarização da RMPA, em termos de organização social do território, praticamente se repetem na divisão sub-regional.

Há, portanto, uma hierarquia interna em cada um desses espaços (Tabela 5.8 e Tabela 5.9), que assumem padrões próprios. Por exemplo, quando se compara o que é tipo superior na RMPA frente ao que é em Porto Alegre, na RMPAPoA e na RMPAVale, é muito significativo observar que o tipo superior da RMPAVale com uma densidade relativa de dirigentes de 3,4 concentra relativamente mais dirigentes do que em Porto Alegre (3,0). Do mesmo modo, nas áreas de tipo médio da RMPAVale a concentração dos pequenos empregadores e das ocupações médias (densidades de 1,6 e 1,2 respectivamente) é maior do que nos outros espaços. Já o tipo popular está fortemente concentrado em Porto Alegre e na RMPAPoA, confirmando tendências históricas. É no entorno da Capital (na RMPAPoA) que se situam os municípios que ainda se caracterizam como dormitórios e com maiores espaços ocupados por moradia irregular. Já o lugar por excelência de moradia dos operários é na RMPAPOA, cuja concentração é doze vezes superior à média desse espaço, coerente com o fato de esse recorte abrigar municípios com grandes extensões rurais.

**Tabela 5.8 – Proporção de população ocupada que compõe os tipos socio-espaciais na RMPA distribuída em suas sub-regiões segundo as categorias sócio-ocupacionais em 2010.**

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	TIPO SUPERIOR				TIPO MÉDIO				TIPO OPERÁRIO			
	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale
DIRIGENTES	51,1	42,3	3,0	5,8	26,1	13,3	9,9	2,9	15,8	-	3,6	12,2
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	49,6	43,9	2,1	3,6	31,5	19,8	9,7	2,0	11,4	-	3,5	7,9
PEQUENOS EMPREGADORES	35,6	29,0	2,0	4,6	30,2	16,3	11,8	2,1	24,8	-	7,1	17,7
OCUPAÇÕES MÉDIAS	21,0	17,1	1,5	2,4	36,0	19,5	14,9	1,6	26,1	-	10,3	15,8
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	11,3	9,5	0,8	1,0	36,0	21,6	13,2	1,2	28,8	-	13,0	15,8
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	4,1	3,0	0,4	0,6	24,2	11,8	11,3	1,1	49,5	-	15,9	33,7
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	7,3	6,3	0,4	0,6	33,0	20,8	11,4	0,9	27,8	-	12,3	15,5
AGRICULTORES	3,5	2,7	0,5	0,2	11,9	6,8	4,7	0,4	29,8	-	7,3	22,5
Total das CATs	17,3	14,5	1,1	1,7	31,5	17,8	12,4	1,4	30,6	-	11,3	19,3

CATEGORIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS	TIPO POPULAR				TIPO AGRÍCOLA			
	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale
DIRIGENTES	4,9	2,0	3,0	-	2,1	-	1,7	0,4
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	6,3	2,4	3,9	-	1,2	-	1,0	0,2
PEQUENOS EMPREGADORES	7,1	2,4	4,8	-	2,2	-	2,0	0,3
OCUPAÇÕES MÉDIAS	14,8	4,7	10,1	-	2,1	-	1,8	0,3
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	21,3	7,8	13,5	-	2,6	-	2,4	0,3
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	18,8	5,2	13,6	-	3,4	-	3,0	0,5
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	28,0	9,7	18,3	-	3,9	-	3,5	0,4
AGRICULTORES	16,7	6,6	10,1	-	38,1	-	35,2	2,9
Total das CATs	17,3	5,7	11,7	-	3,2	-	2,9	0,4

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

**Tabela 5.9 – Densidade relativa das categorias sócio-ocupacionais nos tipos socio-espaciais na RMPA e em suas sub-regiões em 2010.**

CATEGORIAS SÓCIO- OCUPACIONAIS	TIPO SUPERIOR				TIPO MÉDIO				TIPO OPERÁRIO			
	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale
DIRIGENTES	3,0	2,9	2,8	3,4	0,8	0,7	0,8	2,2	0,5	-	0,3	0,6
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	2,9	3,0	2,0	2,1	1,0	1,1	0,8	1,4	0,4	-	0,3	0,4
PEQUENOS EMPREGADORES	2,1	2,0	1,9	2,7	1,0	0,9	1,0	1,6	0,8	-	0,6	0,9
OCUPAÇÕES MÉDIAS	1,2	1,2	1,4	1,4	1,1	1,1	1,2	1,2	0,9	-	0,9	0,8
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	0,7	0,7	0,7	0,6	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	-	1,1	0,8
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	0,2	0,2	0,4	0,4	0,8	0,7	0,9	0,8	1,6	-	1,4	1,7
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	0,4	0,4	0,4	0,4	1,0	1,2	0,9	0,6	0,9	-	1,1	0,8
AGRICULTORES	0,2	0,2	0,5	0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	1,0	-	0,6	1,2
Total das CATs	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-	1,0	1,0

CATEGORIAS SÓCIO- OCUPACIONAIS	TIPO POPULAR				TIPO AGRÍCOLA			
	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale	RMPA	POA	RMPA PoA	RMPA Vale
DIRIGENTES	0,3	0,3	0,3	-	0,6	-	0,6	1,1
PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR	0,4	0,4	0,3	-	0,4	-	0,3	0,5
PEQUENOS EMPREGADORES	0,4	0,4	0,4	-	0,7	-	0,7	0,7
OCUPAÇÕES MÉDIAS	0,9	0,8	0,9	-	0,6	-	0,6	0,7
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO	1,2	1,4	1,2	-	0,8	-	0,8	0,7
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO	1,1	0,9	1,2	-	1,1	-	1,0	1,3
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO	1,6	1,7	1,6	-	1,2	-	1,2	1,0
AGRICULTORES	1,0	1,2	0,9	-	11,8	-	12,2	8,1
Total das CATs	1,0	1,0	1,0	-	1,0	-	1,0	1,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

## Considerações finais

Em síntese, essa análise de longo prazo aponta para alguns aspectos interessantes, mas não elucida outros. É possível afirmar, de um lado, que as mudanças no plano social a partir do lugar em que os indivíduos ocupam no mercado de trabalho – nossa hipótese central – não ocorrem no mesmo ritmo das mudanças da estrutura econômica. Nesses trinta anos a RMPA manteve uma estrutura social, em diferentes escalas, relativamente equilibrada a despeito dos ciclos econômicos pelos quais passou o País. Uma estrutura dual em que classes operárias e classes médias dividem a primazia do espaço social da metrópole, associado a uma maior elitização, especialmente dos profissionais de nível superior.

Uma leitura intrametropolitana confirma a hipótese do perfil assimétrico da região no que diz respeito à sua dinâmica econômica com

especificidades locais, e a sua característica de dupla centralidade em relação à rede urbana. A partir de 1991 a RMPA sofreu um processo de expansão considerável de seu território com a incorporação de municípios (que permite a construção de uma quarta regionalização – a RMPAEntorno), cujas decisões estão mais ligadas a questões políticas do que inerentes à dinâmica urbana. O núcleo da dinâmica metropolitana (econômica, urbana, social, cultural, etc) se mantém, na sua essência, em torno do eixo estruturador da BR116 e das duas grandes espacialidades: RMPAPoA e RMPAVale, em conjunto com a Capital.

A RMPAVale se mantém como espaço privilegiado de moradia dos operários da indústria tradicional – setor coureiro-calçadista – homogêneo do ponto de vista social e com forte correspondência entre o local de moradia e o de trabalho. As mudanças nessa área começaram a aparecer em 2000 em termos relativos, como efeito da crise da reestruturação (fechamento de fábricas de calçado, realocação de plantas, estratégias de produção informal ligando a vida privada à vida laboral com os ateliers de calçado, etc) e com uma visibilidade maior das elites e categorias médias locais. Em 2010 parece que a “crise do calçado” se mostra mais contundente, com uma diminuição considerável dos operários e aumento das categorias médias e elites intelectuais. As mudanças na Capital se produzem com maior visibilidade ao longo do tempo, tendo em vista a desindustrialização relativa que se inicia ainda nos anos 1970 e que reduz o espaço dos operários, mas se consolida como espaço privilegiado da moradia das classes médias e elites. A RMPAPoA, que acentua ao longo do tempo seu caráter híbrido e heterogêneo em termos sociais, está se consolidando como espaço de expansão urbana agora não mais como nos anos 1980 e 1990 para moradia das classes baixas, mas como opção de moradia das classes médias, mesmo em municípios que ainda mantém perfil de dormitório. O processo de uso e ocupação do solo por movimentos sociais ao longo das duas primeiras décadas, associados a uma política de implementação de plantas industriais de grande porte e com processos modernos de produção exerceram forte pressão para a valorização do solo urbano nos municípios que integram essa região.

Se a captação dessas mudanças estruturais de longo percurso é possível com a utilização de dados estatísticos, o teor e o significado dessas mudanças precisam ser ainda desvendados. Por exemplo, seria razoável supor que, diante de toda evolução tecnológica, com as transformações nos modos de operação em praticamente todos os setores

produtivos, industrial ou de serviços, algumas ocupações sofressem reveses como nas ocupações de escritório, que consideramos um caso emblemático, pois foi um dos setores em que a reestruturação em termos tecnológicos mais se fez presente. Temos a mesma categoria compondo a hierarquia sócio-ocupacional desde 1980, mas certamente o significado e a representação social desse conjunto de atividades se alteraram ao longo do tempo. Via de regra, ninguém mais usa calculadora, máquina de escrever, arquivos físicos de documentos, faz registros contábeis, executa rotinas de escritório, como acontecia em 1980. A redução de postos de trabalho, portanto, nessas atividades é consequência natural da era da informatização, o que permitiria supor ter havido uma redução relativa drástica nessa ocupação. Considerando o caso de Porto Alegre, 14% da população ocupada em 1980 exercia atividades nessa categoria. Em 2010, 11% da população residente na Capital fazia parte das ocupações de escritório. Certamente, não estamos falando do mesmo tipo de atividades. O mesmo ocorre com os operários, mesmo os da indústria tradicional. Por mais extensiva que a indústria tradicional seja na captação de mão-de-obra, serão os mesmos os operários de 1980 e os de 2010? Por exemplo, qualquer ingresso no setor calçadista atualmente (RMPAVale) exige no mínimo o nível médio de instrução, o que não ocorria em 1980. O mesmo pode-se dizer das demais atividades (comércio, supervisão, terciário especializado, etc). Há certas mudanças no setor de comércio que os dados não permitem capturar. Por exemplo, as transações comerciais feitas online. Os *call center* são inéditas formas de prestação de serviços. A força de inovação, modernização, informatização nos processos de trabalho engendraram novos perfis de trabalhadores (mesmo no setor informal, se levarmos em conta que mesmo os catadores, uma das profissões mais desqualificadas socialmente, se organizam de modo diverso do que nas décadas passadas) com exigência de qualificação, profissionalização, escolaridade elevada, dentre outros atributos.

No que diz respeito ao perfil social do território metropolitano, observa-se que as principais modificações aconteceram no curso dos anos 1990 e 2000, de sorte que a primeira década de 2010 encontra o “território fértil” para a consolidação e uma apropriação cada vez mais privada do solo urbano pela ação do mercado imobiliário.

Porto Alegre ostenta em 2010 um perfil relativamente elitizado comparativamente aos anos anteriores: ao mesmo tempo em que não tem espaços operários, segregou os espaços populares para a periferia.

A maior heterogeneidade social ainda se encontra nos municípios da RMPAPOA, e a RMPAVALÉ se mantém como espaço privilegiado de moradia dos operários.

Uma diferença significativa do perfil social de 2010 quando comparado com o dos anos anteriores é a presença de espaços elitizados (de tipo superior) fora da Capital, mas são espaços privilegiados em municípios de grande porte e centralidade, como é o caso especialmente de São Leopoldo e Novo Hamburgo.

## Referências

- ALONSO, J. A. F. “Gênese e Institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre” (RMPA). In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Território, Economia e Sociedade. Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2009.
- ALONSO, J. A. F. “Mudanças estruturais e mobilidade espacial dos serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): 1995-05”. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Território, Economia e Sociedade**. Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009.
- ALONSO, J. A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre, FEE, v.29, n.1, pp.253-293, 2001.
- ALONSO, J. A. F. Efeitos da Reestruturação Produtiva na Dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na Década de 90. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, n.11, pp. 9-40, 1º sem. 2004.
- ALONSO, J. A. F. (Ed.) **Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na década de 90**. NÚCLEO DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS. Desigualdades Socioespaciais na Região metropolitana de Porto Alegre. Uma coletânea. Porto Alegre: FEE, ago/2004 (CD-rom).
- ALONSO, J. A. F.; BRINCO, R.. “Caracterização geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)”. In: MAMMARELLA, R. **Como Anda Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2009. (Conjuntura Urbana 8).
- BARCELLOS, T. M. de; MAMMARELLA, R. “Mercado de trabalho e estrutura social: apontamentos sobre o extremo sul do Brasil na primeira década do século XXI”. In: RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G.; RIBEIRO, L. C. de Q. (org). **Estrutura social das Metrôpoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013 (E-Book).

BOURDIEU, P. “Efeitos do lugar”. In: —, (coord). **A miséria do mundo**. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

COSTA, A. B. da. La industria del calzado del Vale do Sinos (Brasil): ajuste competitivo de un sector intensivo en mano de obra. **Revista CEPAL**, n. 101, pp. 163-178, 2010.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (FIBGE). **Censo Demográfico de 1991**. Documentação dos microdados da amostra. Versão 2. 1996.

FRIEDMANN J.; WOLFF, G. World city formation: an agenda for research and action. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 6, n. 3, pp. 309-344, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Documentação dos Microdados da Amostra. Nov., 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Resultados Preliminares da Amostra. Rio de Janeiro, 2011.

LAZZARI, M. R. “A economia gaúcha na visão das contas regionais – 1980/2009”. In: CONCEIÇÃO, O. A. C.; GRANDO, M. Z.; TERUCHKIN, S. U.; FARIA, L. A. E. (org.). **O movimento da produção**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha). Disponível em: < <http://www.fee.rs.gov.br/3-decadas/detalhe.php?ref=01&vol=volume2> >. Acesso em 02 jul. 2011.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Análise da estruturação urbana da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000**. Relatório de Pesquisa Milênio, set./2006.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. Questões teóricas e metodológicas na pesquisa recente sobre as grandes cidades: notas para reflexão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, v.22, n.2, pp.248-269, 2001.

MAMMARELLA, R. “Panorama da estrutura sócio-ocupacional das Regiões Metropolitanas no Brasil. 2000”. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. “Uma abordagem tipológica da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000”. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Território, Economia e Sociedade**. Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de (org). **Estrutura Social e Segmentação Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 2000**. Documentos FEE 67. Porto Alegre: FEE, 2008.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. Estrutura social e segmentação do espaço metropolitano. Um retrato da Região Metropolitana de Porto Alegre em 2000. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, nr. 13, pp. 133-169, 1  sem. 2005.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Estrutura sócio-ocupacional da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000**. Relatório de pesquisa 1, mar/2009. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/estudos-e-pesquisas/atualizacao-e-expansao/index.htm>>. Acesso em 25 abr. 2013.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000**. Relatório de pesquisa 2, mar/2009. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/estudos-e-pesquisas/atualizacao-e-expansao/index.htm>>. Acesso em 25 abr. 2013.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de; KOCH, M. R. Mudanças socioespaciais e estrutura social da RMPA nos anos 80. **Indicadores Econômicos**, FEE, Porto Alegre, v.28. n.3, pp. 94-113, 2000.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de; KOCH, M. R. Mudanças socioespaciais e estrutura social da Região Metropolitana de Porto Alegre: anos 1980 e 1990. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, nr. 6, EDUC / Grupo de Pesquisa PRONEX, pp. 99-130, 2001.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de; KOCH, M. R. “Tipologia Socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre: perfil da década de 80”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) **Metr poles: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito**. São Paulo: Editora Funda o Perseu Abramo / Rio de Janeiro: FASE – Federa o de órgãos para Assistência Social e Educacional. 2004 (CD-ROM).

PRETECEILLE, E. “Divisão social e desigualdades: transforma es recentes da metrópole parisiense”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **O futuro das metr poles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

RIBEIRO, L. C. de Q.; LAGO, L. C. do. **O Espaço Social das Grandes Metr poles Brasileiras**: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Workshop de avalia o do Projeto FINEP/PRONEX “Metr poles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”. Rio de Janeiro, 22 e 23 de março de 2000. (mimeo).

RIBEIRO, L. C. de Q. **Transforma es da ordem urbana na Metr pole Liberal-Periférica**: Hipótese e estratégia teórico-metodológica para estudo comparativo. Rio de Janeiro: Observatório das Metr poles / Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia / FAPERJ-CAPES- CNPq, 2013.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

STORPER, M. The World of the City: local relations in a global economy. In: \_\_\_\_\_. The **regional world**: territorial development in a global economy. New York: The Guilford Press. (Perspectives on economic change), 1997. pp. 221-259.

TARTARUGA, I. G. P. **Aplicação de método estatístico para a construção da tipologia sócioespacial: metodologia e resultados**. Relatório de pesquisa 4, mar/2008. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/publicacoes/estudos-e-pesquisas/atualizacao-e-expansao/index.htm>>. Acesso 25 abr 2013.

# Transformações no perfil das famílias da Região Metropolitana de Porto Alegre e suas relações com a metropolização

---

*Álvaro Luiz Heidrich  
Nola Patrícia Gamalho*

**Resumo:** O capítulo discute os principais aspectos sobre a estrutura e o perfil das famílias da RMPA, considerando os dados do censo demográfico de 2000 e 2010. O tema é desenvolvido em três tópicos. No primeiro esboça-se uma compreensão do conjunto das famílias nos municípios da RMPA em relação ao contexto populacional da região, subdivisões com agrupamentos de municípios e municípios. No segundo tópico elabora-se a caracterização do perfil das famílias e as mudanças observadas e, no terceiro, abordam-se os aspectos relativos a diferenciação social e desigualdade. Nestes dois últimos itens o estudo considera o conjunto da RMPA, agrupamentos de municípios da RMPA e o município-núcleo.

**Palavras-chave:** RMPA, Família, Parentalidade, Diferenciação Social

**Abstract:** The chapter discusses the main aspects of the structure and profile of the families of RMPA, considering the census data from the 2000 census and 2010. The subject is developed in three topics. In the first outlines up an understanding of all households in the counties of RMPA in relation to population context of the region, subdivisions with groups of municipalities and municipalities. The second topic is elaborated to characterize the profile of families and observed changes and, in the third, discusses the aspects related to social differentiation and inequality. In these latter two topics, the study considers the whole set of RMPA, groups of municipalities and the core county.

**Keywords:** RMPA, Family, Parenting, Social Differentiation

## Introdução

O texto que segue visa interpretar as mudanças que ocorrem no conjunto das famílias na Região metropolitana de Porto Alegre, bem como esboça nossa busca de compreensão para tais modificações. Para tanto, busca-se a partir da organização de dados dos censos de 2000 e 2010 a análise sobre as mudanças na década, considerando-se também suas variações espaciais. Antes de adentrarmos à discussão do tema é necessário expor breve esclarecimento, pois a apresentação dos dados extraídos dos censos toma por referência a coleta da informação por Unidades Domésticas. Pode-se compreender, desta forma, que o quadro familiar levantado combina-se com sua localização em determinado domicílio e, portanto, não se considera a família por sua extensão plena. Nesse sentido, captura-se a interessante tendência geral de sua fragmentação, o que é pertinente à vida urbana, notadamente nos maiores centros como é o caso das regiões metropolitanas. Assim, o que segue em análise diz respeito a famílias no contexto de sua adstrição em Unidades Domésticas.

Nesta década observa-se evolução muito significativa no perfil das famílias da RMPA, que, de modo semelhante ao que ocorre no país, são afetadas pela queda da fecundidade e da mortalidade. Além disso, as transformações socioeconômicas também têm contribuído tanto com as modificações ligadas às condições da reprodução social como na adoção de estilos de vida mais afinados com o contexto urbano industrial moderno. Nesta região observa-se a evidência desse processo.

O texto que segue expõe nossa análise desses aspectos sob três enfoques. No primeiro trabalha-se o contexto demográfico desta região e compara-se com as famílias<sup>1</sup>, seu número e crescimento, considerando-se a distribuição entre os municípios e os três agrupamentos: RMPA Porto Alegre ( $RMPA_{Poa}$ )<sup>2</sup>, RMPA Vale do Rio dos Sinos ( $RMPA_{Vale}$ ) e RMPA Entorno ( $RMPA_{Entorno}$ ). Observa-se nesse quadro a tendência de elevação do número de famílias de modo muito destacado em relação ao crescimento demográfico. Esse fato traz a percepção de mudanças importantes no perfil e estrutura das famílias, que são analisados no segundo tópico, considerando-se as informações sobre a composição

---

<sup>1</sup> Em suas respectivas unidades domésticas, conforme advertência feita acima.

<sup>2</sup> Neste capítulo considera-se na composição da  $RMPA_{Poa}$  a participação do município de Porto Alegre, para fins analíticos de enfoque regional, assim como também é considerado em separado, devido a sua importância como município núcleo da RMPA.

das famílias, número de componentes e aspectos relativos ao ciclo de vida. Por fim, analisam-se os aspectos socioeconômicos, considerando-se os dados de renda, ocupação e nível de instrução.

## 6.1 O conjunto das famílias e o contexto demográfico

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) apresenta significativas diferenças na distribuição e no crescimento de sua população. Em seu conjunto, o crescimento demográfico vem diminuindo e na década em estudo (anos 2000 a 2010) perfaz um aumento 6,5%, o que se traduz em taxas anuais inferiores a 1%. Esse crescimento, porém, é variável entre os diferentes agrupamentos, assim como entre os municípios. Por outro lado, vem sendo notável a ampliação do número de famílias, que chega a ser quase três vezes superior ao incremento demográfico. Este aspecto da evolução populacional também apresenta variações importantes nos agrupamentos e municípios da RMPA. Nota-se, nesse sentido, duas tendências marcantes na região: de forma geral há crescimento demográfico mais lento e a ampliação do número de famílias.

Embora apresente evolução positiva em todos os seus municípios, há um número grande deles com crescimento abaixo do conjunto regional e isso ocorre em padrões distintos, que se atravessam e compõem variações na  $RMPA_{Poa}$ ,  $RMPA_{Vale}$  e  $RMPA_{Entorno}$ . Tais padrões refletem diferenciação territorial, tendo em vista que dizem respeito a características que resultam de dinâmicas de intercâmbio, de expansão/retração ou deslocamento de processos de industrialização e de alocação desigual de investimentos, entre outros fatores. Desse modo, destacam-se os seguintes conjuntos, que parecem condensar tal dinâmica: Porto Alegre, o município-núcleo, que possui aspecto polarizador para toda a RMPA e nele há mais atributos de centralidade e maior custo pelo uso do solo; os municípios de porte demográfico mediano (entre cerca de 80 mil e 300 mil habitantes), os quais também agregam funções de centralidade, de dormitório ou de assentamento industrial; os municípios de pequeno porte demográfico (com população inferior a 40 mil habitantes), que possuem menor quantidade de atributos de centralidade, menor custo de instalação de moradia ou empreendimento econômico e, em sua maior parte, situam-se a pouca distância de municípios polarizadores, e, por isso, expressam mais

forte incremento demográfico; os municípios do *cluster* calçadista, que vêm sofrendo o impacto da abertura de mercado desde a década de 1990, reduzem as oportunidades de trabalho, notadamente na indústria tradicional e, conseqüentemente, veem afetadas a sua dinâmica populacional; a maior parte dos municípios geograficamente periféricos, da RMPA<sub>Entorno</sub>, que possuem aspectos de dinâmica tensionada, pois tanto se agregam neles certos aspectos de ampliação das dinâmicas da RMPA para a sua periferia, como de assentamento industrial – os casos de Montenegro e Charqueadas –, como de redução relativa de população – os casos de Arroio dos Ratos e Taquara.

O maior contingente populacional e, por conseqüência, também do número de famílias, encontra-se na RMPA<sub>Poa</sub> (Tabela 6.1), que é composta pelos municípios vizinhos e mais próximos ao município-núcleo da RMPA. Na RMPA<sub>Poa</sub> residem mais de 70% da população e do número de famílias nas datas dos dois censos. Observa-se, porém, leve tendência à queda dessa participação, pois nela ocorre o menor crescimento no período (5,5%). O número de famílias também obtém queda, de 75,5% para 74,6%. A tendência de diminuição da população no município mais populoso revela-se pelo decréscimo em 1,6% de sua participação proporcional na RMPA<sub>Poa</sub>, muito embora tenha crescido a participação relativa do número de famílias. A combinação desses dados fortalece a ideia de que passa a ocorrer uma transformação do perfil e do tamanho das famílias, o qual tende a se espalhar pela RMPA, como veremos mais adiante.

**Tabela 6. 1 - População Residente e Famílias na RMPA - 2000 e 2010.**

Área	Município	2000				2010				Crescimento no município		Crescimento da partic. no agrupamento	
		População		Famílias		População		Famílias		Pop	F.	Pop	F.
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%				
RMPA <sub>Poa</sub>	Alvorada	183.968	6,6	51.226	6,0	195.673	6,7	60.221	6,0	6,4	17,6	1,5	0,0
	Cachoeirinha	107.564	3,9	31.637	3,7	118.278	4,0	38.888	3,9	10,0	22,9	2,6	5,4
	Canoas	306.093	11,0	89.659	10,5	323.827	11,0	103.963	10,4	5,8	15,9	0,0	-0,9
	Eldorado do Sul	27.268	1,0	7.882	0,9	34.343	1,2	11.060	1,1	25,9	40,3	20	22,2
	Esteio	80.048	2,9	23.596	2,8	80.755	2,7	26.430	2,6	0,9	12,0	-6,9	-7,1
	Glorinha	5.684	0,2	1.811	0,2	6.891	0,2	2.393	0,2	21,2	32,1	0,0	0,0
	Gravataí	232.629	8,3	67.220	7,9	255.660	8,7	82.435	8,2	9,9	22,6	4,8	3,8
	Guaiíba	94.307	3,4	27.517	3,2	95.204	3,2	31.258	3,1	0,9	13,6	-5,9	-3,1
	Nova Santa Rita	15.750	0,6	4.572	0,5	22.716	0,8	7.226	0,7	44,2	58,0	33,0	40,0
	<b>Porto Alegre</b>	<b>1.360.590</b>	<b>48,8</b>	<b>441.625</b>	<b>51,6</b>	<b>1.409.351</b>	<b>48,0</b>	<b>508.503</b>	<b>50,9</b>	<b>3,6</b>	<b>15,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,4</b>
	Sapucaia do Sul	122.751	4,4	36.480	4,3	130.957	4,5	42.782	4,3	6,7	17,3	2,3	0,0
	Triunfo	22.166	0,8	6.805	0,8	25.793	0,9	8.635	1,0	16,4	26,9	12,5	2,5
	Viamão	227.429	8,2	66.017	7,7	239.384	8,1	75.432	7,5	5,3	14,3	-1,2	-2,6
	<b>Subtotal</b>	<b>2.786.247</b>	<b>100</b>	<b>856.047</b>	<b>100</b>	<b>2.938.832</b>	<b>100</b>	<b>999.226</b>	<b>100,0</b>	<b>5,5</b>	<b>16,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>% RMPA</b>	<b>74,9</b>		<b>75,5</b>		<b>74,2</b>		<b>74,6</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	
RMPA <sub>Vale</sub>	Araricá	4.032	0,6	1.225	0,6	4.864	0,6	1.689	0,6	20,6	37,9	0,0	0,0
	Campo Bom	54.018	7,6	16.190	7,6	60.074	7,7	20.008	7,7	11,2	43,9	1,31	1,31
	Dois Irmãos	22.435	3,1	6.538	3,1	27.572	3,5	9.407	3,6	22,9	43,9	12,9	16,1
	Estância Velha	35.132	4,9	10.259	4,8	42.574	5,4	13.922	5,3	21,2	35,7	10,2	10,4
	Ivoti	15.318	2,1	4.432	2,1	19.874	2,5	6.689	2,6	29,7	50,9	19	23,8
	Nova Hartz	15.071	2,1	4.392	2,1	18.346	2,3	5.919	2,3	21,7	34,8	9,5	9,5
	Novo Hamburgo	236.193	33,1	71.135	33,5	238.940	30,5	80.901	31	1,2	13,7	-7,8	-7,5
	Parobé	44.776	6,3	13.108	6,2	51.502	6,6	16.823	6,4	15,0	28,3	4,8	3,2
	Portão	24.657	3,5	7.344	3,5	30.920	3,9	10.138	3,9	25,4	38,0	11,4	11,4
	São Leopoldo	193.547	27,1	57.705	27,1	214.087	27,3	71.252	27,3	10,6	23,5	0,7	0,7
	Sapiranga	69.189	9,7	20.266	9,5	74.985	9,6	24.514	9,4	8,4	21,0	-1,0	-1,0
	<b>Subtotal</b>	<b>714.368</b>	<b>100</b>	<b>212.594</b>	<b>100</b>	<b>783.738</b>	<b>100</b>	<b>261.262</b>	<b>100</b>	<b>9,7</b>	<b>22,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
	<b>% RMPA</b>	<b>19,2</b>		<b>18,7</b>		<b>19,8</b>		<b>19,5</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>3,1</b>	<b>4,3</b>
	RMPA <sub>Entorno</sub>	Arroio dos Ratos	13.335	6,1	4.098	6,2	13.606	5,8	4.610	5,9	2,0	12,5	-4,9
Capela Santana		10.032	4,6	3.024	4,7	11.612	4,9	3.908	5,0	15,7	29,2	6,5	13,6
Charqueadas		29.961	13,7	7.897	12,6	35.320	14,9	10.099	12,9	17,9	27,9	8,8	2,4
Montenegro		54.692	25,1	16.714	25,4	59.415	25,1	19.953	25,5	8,6	19,4	0,0	0,4
Sto. A. Patrulha		37.035	17,0	11.514	17,2	39.685	16,8	13.797	17,6	7,2	19,8	-1,2	2,3
São Jerônimo		20.283	9,3	5.904	9,3	22.134	9,4	7.365	9,4	9,1	24,7	1,1	1,1
Taquara		52.825	24,2	16.260	24,7	54.643	23,1	18.514	23,7	3,4	13,9	-4,5	-4,0
<b>Subtotal</b>		<b>218.163</b>	<b>100,0</b>	<b>65.411</b>	<b>100</b>	<b>236.415</b>	<b>100</b>	<b>78.246</b>	<b>100,0</b>	<b>8,4</b>	<b>19,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>% RMPA</b>		<b>5,9</b>		<b>5,8</b>		<b>6,0</b>		<b>5,8</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Total RMPA</b>	<b>3.718.778</b>	<b>100</b>	<b>1.134.05</b>	<b>100</b>	<b>3.958.985</b>	<b>100</b>	<b>1.338.734</b>	<b>100</b>	<b>6,5</b>	<b>18,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010

Na cidade de Porto Alegre, o crescimento demográfico é inferior ao da RMPA<sub>Poa</sub> e da própria RMPA. Certamente a elevação do preço do solo urbano e dos imóveis é um componente importante para impor a dinâmica retratada, de crescimento demográfico e elevação do número de famílias mais lentos, notada principalmente neste município, no qual há maior incremento da atividade econômica em serviços e decréscimo junto ao setor industrial.

Dentre os municípios de tamanho populacional mediano da RMPA observam-se duas tendências distintas: três deles possuem incremento demográfico e do número de famílias bem acima da média da RMPA; outros cinco obtêm crescimento demográfico e do número de famílias mais próximos da média regional. No primeiro caso estão Cachoeirinha (respectivamente, 10% e 22,9%), Gravataí (9,9% e

22,6%) e São Leopoldo (10,6% e 23,5%). Por esse motivo, eles crescem a sua participação relativa em suas sub-regiões. Os municípios da segunda tendência são Alvorada, Canoas, Sapucaia do Sul, Viamão e Novo Hamburgo. Dentre eles a participação proporcional desses indicadores nos grupos de municípios pouco se altera, como também, tende a diminuir. Destaca-se nesse sentido, o município de Novo Hamburgo, o qual reduz significativamente a participação demográfica e em número de famílias (respectivamente, -7,8% e -7,5%). No caso deste município, registra-se que houve grande impacto o abalo sofrido na indústria do calçado, causando forte desemprego setorial<sup>3</sup> e, fato que se pode observar também pelos números do município de Sapiranga<sup>4</sup>, no qual decresce a sua participação regional em 1%, tanto populacional como em número de famílias. Os demais parecem acompanhar a tendência em se reproduzir dinâmica similar a de Porto Alegre, ou seja: reduzido incremento demográfico e crescimento absoluto e relativo do número de famílias.

Um pouco diferente é a dinâmica entre os pequenos municípios, pois apresentam forte incremento demográfico, principalmente entre os que possuem menos de quarenta mil habitantes. Entre os treze municípios deste porte em 2000<sup>5</sup>, dez apresentam crescimento demográfico acima do crescimento da RMPA (entre 2,4 e 6,8 vezes o crescimento regional). São eles: Eldorado do Sul (25,9%), Glorinha (21,22%), Nova Santa Rita (44,27%) e Triunfo (16,4%), que fazem parte da RMPA<sub>Poa</sub>; Araricá (20,63), Dois Irmãos (22,9%), Estância Velha (21,2%), Ivoti (29,78%), Nova Hartz (21,73%) e Portão (25,4%), da RMPA do Vale do Rio dos Sinos (RMPA<sub>Vale</sub>); e Capela Santana (15,75%) e Charqueadas (17,9%), da RMPA Entorno (RMPA<sub>Entorno</sub>).

Dentre estes, os que pertencem à RMPA<sub>Poa</sub> (Eldorado do Sul, Glorinha, Nova Santa Rita e Triunfo) têm se configurado como hospedeiros mais recentes das indústrias de implantação recente ou deslocadas de áreas industriais mais antigas. Apenas dois municípios possuíam menos de 20 mil habitantes em 2000 (Glorinha e Nova Santa

<sup>3</sup> Muito embora a taxa de desocupação em Novo Hamburgo tenha se reduzido (passa de 5,6% em 1991, para 11,1% em 2000 e 4,9% em 2010), no mesmo período há forte queda do emprego industrial (de 48% em 1991, 21,3% em 2000 e 16,6 em 2010). A diminuição da desocupação em 2010 pode ser imputada pelo deslocamento do emprego para serviços auxiliares da indústria, comércio e profissões especializadas. Ver capítulo 4.

<sup>4</sup> Cerca de 75.000 habitantes em 2010.

<sup>5</sup> Em 2010, apenas o município de Estância Velha ultrapassa essa marca.

Rita) e apenas um em 2010 (Glorinha). Enquanto este mantém o crescimento de sua participação demográfica e número de famílias estável na RMPA<sub>Poa</sub>, Nova Santa Rita eleva sua participação para 33% em população e 40%, em número de famílias. Nova Santa Rita passou a mais de 20 mil habitantes em 2010, constituindo o maior crescimento populacional da RMPA no período: 44,27%. Sua posição geográfica lhe confere certas vantagens em termos de logística no contexto metropolitano. A rodovia BR 386, que obteve duplicação nesta década, atravessa seu território e o conecta à BR 116, o principal eixo de ligação Norte-Sul da RMPA. Tais vantagens têm favorecido a instalação de indústrias no município. Para Soares (2010, p. 8):

À flexibilização das relações de produção pela introdução das novas tecnologias da informação e da comunicação corresponde uma flexibilização da localização industrial, a qual leva a desconcentração espacial da produção para localizações nas adjacências dos espaços metropolitanos, nas quais o capital industrial se afasta das deseconomias de aglomeração (custos e organização da força de trabalho, congestionamento das infraestruturas) e se beneficia das infraestruturas sociais e territoriais metropolitanas, bem como dos atributos da metrópole como centro de gestão.

Na RMPA<sub>Poa</sub>, tem havido decréscimo relativo de sua participação demográfica e do número de famílias, enquanto na RMPA<sub>Vale</sub> estes valores têm sido positivos, praticamente compensatórios desta última tendência, considerando-se que tais indicadores permanecem estáveis na RMPA<sub>Entorno</sub>. Por outro lado, em todos os agrupamentos de municípios há importante aumento do número de famílias. Com a tendência de se constituírem famílias de menor tamanho, de modo geral há afastamento do perfil familiar mais tradicional. Neste sentido, soa pertinente a ideia de que as modificações recentes do padrão demográfico e da organização das famílias na RMPA respondem às novas dinâmicas econômicas desencadeadas pela mudança estrutural que envolve dois importantes aspectos: a abertura econômica e a reestruturação produtiva<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Conforme visto no Capítulo 1, Luiz Cezar Queirós Ribeiro (2013) identifica a partir de 1991 (pós-década perdida) delinea-se um novo ciclo, caracterizado por essa mudança estrutural. Segundo o autor, ele estaria subdividido em 3 fases distintas: entre 1991 e 1994, quando se dá transição para a estabilidade, na qual o PIB brasileiro evolui 2,1%; entre 1995 e 1999, quando se gesta uma política econômica mais austera (com perfil ortodoxo), ancorada no câmbio e crescimento do PIB de 2,5%; e entre

RPMA<sub>Vale</sub> teve o maior crescimento demográfico no período (9,7%), assim como também o maior crescimento de número de famílias (22,9%). Nela é significativa a presença dos municípios de pequeno porte demográfico, os quais contribuem para a elevação desses valores, mas também se nota a importância que possuem os municípios do *cluster* do calçado, em que esses valores são bem mais baixos. O município de Novo Hamburgo, que polariza esse agrupamento, tem respectivamente a maior população e o menor crescimento, seja demográfico, seja quanto ao número de famílias. Essas diferenças conformam a tendência de descentralização, combinada com a crise no setor coureiro calçadista<sup>7</sup>. Todavia, uma nova dinâmica introduzida pela expansão da linha de trem suburbano até o centro de Novo Hamburgo poderá interferir neste aspecto, à medida que torna mais rápida a conexão deste às demais centralidades do eixo Norte-Sul da RMPA e contribuir com a elevação dos níveis de integração.

O impacto na indústria do calçado certamente é também o que pode justificar o incremento a taxas medianas entre os municípios de Campo Bom, Parobé, Araricá, Nova Hartz e São Leopoldo. Diferente é o caso dos municípios de Dois Irmãos, Ivoti, Estância Velha e Portão, nos quais há mais forte crescimento demográfico e do número de famílias. Suas economias estão mais voltadas ao setor primário ou de perfil industrial a ele associado. Como já se observou para o início da década de 2000, Araricá e Nova Hartz foram apontados com incremento de imigrantes de 27% e 22,5%, pela razão principal de esvaziamento de áreas rurais próximas<sup>8</sup>, além de ter tido a maior taxa de fecundidade da RMPA (2,89 e 2,35 em 2010)<sup>9</sup>.

Na RMPA<sub>Entorno</sub>, há relevante variabilidade do crescimento demográfico e do número de famílias, sendo a média regional, respectivamente de 8,4% e 19,6%. Todavia, destacam-se na elevação de seu crescimento os municípios de Capela de Santana e Charqueadas, nos

---

2000 e 2004, com a manutenção da austeridade e a adoção de metas inflacionárias como orientação da gestão, e reflexo no crescimento de 2,6% do PIB.

<sup>7</sup> O setor coureiro calçadista do Vale do Rio dos Sinos passou, com a abertura das importações em 1990, por uma crise decorrente da entrada dos produtos chineses e valorização da moeda Real. Com isso, as fábricas introduziram mudanças tecnológicas visando a flexibilização da produção. Também foram realocadas empresas no nordeste do Brasil e outros países. O número de trabalhadores passou de 151.856 em 1988 para 95.490 em 1997. Cf. Jacob Carlos Lima, 2008.

<sup>8</sup> Cf. Heidrich & Ueda, 2009.

<sup>9</sup> Ver capítulo 3.

quais a participação tanto demográfica como do número de famílias é notadamente destacada em termos proporcionais na  $RMPA_{Entorno}$  (6,5 % e 13,6 em Capela de Santana e 8,8 % e 2,4 %, em Charqueadas, respectivamente para as categorias de população e famílias) e, em termos de crescimento mais baixo e com participação interna negativa, os municípios de Arroio dos Ratos e Taquara. Neste agrupamento de municípios o crescimento demográfico é maior comparativamente ao número de famílias em muitos municípios, mas na média regional empatam em suas taxas de incremento. Por outro lado, em Santo Antônio da Patrulha dá-se crescimento mais lento em ambas as categorias, ocasionando diminuição em sua participação na  $RMPA_{Entorno}$ .

Por comporem a RMPA em seu entorno periférico, as razões destas mudanças possivelmente estarão mais sutilmente ligadas aos padrões de reestruturação funcional da RMPA, como se apontou para os demais casos acima, muito embora o município de Charqueadas esteja já de longo tempo associado à indústria de grande porte.

Pode-se reforçar, por fim, que se manifesta uma dinâmica de duas tendências, mais notadamente a partir do município-núcleo da RMPA, de redução do incremento demográfico e uma multiplicação do número de famílias, fato que se associa claramente à mudança no perfil destas, quanto a sua composição e tamanho, como veremos a seguir.

## 6.2 A alteração do perfil das famílias

A dinâmica que se observa com nitidez na década 2000-2010 confere ao conjunto da RMPA mudanças no perfil em grande parte das famílias, que vão se afastando da constituição mais tradicional, de serem compostas por casais com filhos, propensão a terem mais que um filho e parentes residentes no domicílio. Percebe-se que há uma tendência geral das famílias ficarem menores (Tabela 6.3), principalmente devido à redução do número de filhos. Há nítido crescimento das famílias sem filho, como se pode observar pelo aumento em número, bem como pela participação relativa das categorias “Casal sem filho” e “Unipessoais”<sup>10</sup> (Tabela 6.2).

---

<sup>10</sup> A Unidade Doméstica, para o IBGE, difere do conceito de família, pois consiste no conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e, inclusive, a pessoa que reside só. Como há pequenas variações conceituais em relação ao censo de 2000 (que não utilizou a definição de Unidade Doméstica), foi realizada adequação estatística dos resultados do Censo 2000 para os

**Tabela 6.2 - Famílias por tipo de composição na RMPA (2000 e 2010)**

Área	Tipo de composição	2000		2010		Crescimento do tipo de composição	Crescimento da participação do tipo no total da composição
		Nº	%	Nº	%		
RMPA	Casal s/Filho	169.263	14,9	246.416	18,4	45,6	23,5
	Casal c/Filho	592.305	52,2	573.725	42,8	-3,1	-18,0
	Mulher s/Cj. c/Filho	164.006	14,5	194.959	14,6	18,9	0,7
	Homem s/Cj. c/Filho	18.583	1,6	27.371	2,0	47,3	25,0
	Unipessoal	147.835	13,0	220.197	16,4	48,9	26,1
	Outro tipo de família	42.058	3,7	78.064	5,8	85,6	56,8
	Total	1.134.050	100,0	1.338.732	100,0	18,0	0,0
Porto Alegre	Casal s/Filho	66.506	15,0	92.530	18,2	39,1	21,3
	Casal c/Filho	194.357	44,0	180.493	35,5	-7,1	-42,0
	Mulher s/Cj. c/Filho	72.254	16,4	79.139	15,6	9,5	-4,9
	Homem s/Cj. c/Filho	7.057	1,6	10.425	2,0	47,7	25,0
	Unipessoal	79.935	18,1	108.888	21,4	36,2	18,2
	Outro tipo de família	21.515	4,9	37.027	7,3	72,1	49,0
	Total	441.624	100,0	508.502	100,0	15,1	0,0
RMPA <sub>POA</sub>	Casal s/Filho	126.984	14,8	181.621	18,1	43,0	22,3
	Casal c/Filho	431.688	50,4	411.510	41,2	-4,7	-18,2
	Mulher s/Cj. c/Filho	129.521	15,1	151.250	15,1	16,8	0,0
	Homem s/Cj. c/Filho	14.267	1,7	20.881	2,1	46,3	23,5
	Unipessoal	119.484	14,0	172.993	17,3	44,8	23,6
	Outro tipo de família	34.101	4,0	60.969	6,1	78,8	52,5
	Total	856.045	100,0	999.224	100,0	16,7	0,0
RMPA <sub>Vale</sub>	Casal s/Filho	31.319	14,7	48.889	18,7	56,1	27,2
	Casal c/Filho	124.243	58,4	126.361	48,4	1,7	-17,2
	Mulher s/Cj. c/Filho	26.828	12,6	33.894	13,0	26,3	3,2
	Homem s/Cj. c/Filho	3.274	1,5	4.817	1,8	47,2	20,0
	Unipessoal	20.890	9,8	35.712	13,7	70,9	39,7
	Outro tipo de família	6.040	2,8	11.589	4,4	91,9	57,1
	Total	212.594	99,9	261.262	100,0	23,8	0,0
RMPA <sub>Entorno</sub>	Casal s/Filho	10.960	16,7	15.906	20,3	45,1	21,6
	Casal c/Filho	36.374	55,6	35.854	45,8	-1,4	-17,6
	Mulher s/Cj. c/Filho	7.657	11,7	9.815	12,5	28,1	6,8
	Homem s/Cj. c/Filho	1.042	1,6	1.673	2,1	60,5	31,2
	Unipessoal	7.461	11,4	11.493	14,7	54,0	28,9
	Outro tipo de família	1.917	2,9	3.505	4,5	82,8	55,2
	Total	65.411	100,0	78.246	100,0	19,4	0,0

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

termos utilizados no Censo Demográfico 2010, pelo INCT Observatório das Metrôpoles. Cf. IBGE, 2003 e 2012. Nas Unidades Domésticas Unipessoais, além da própria figura do “chefe”, não há cônjuge, filhos ou parentes. Pode haver apenas empregados e seus parentes e pensionistas. Na categoria “Outro tipo de família” os seguintes tipos das Unidades Domésticas foram acrescidos à categoria definida no censo: Chefe da unidade, mais agregados e conviventes; e Chefe e parentes, além de todas as demais situações não identificadas que a categoria agrupa.

Esse aspecto, notável em todo o conjunto da RMPA, evidencia-se bem mais na RMPA<sub>Vale</sub>, na qual eleva-se em 56,1% as famílias compostas apenas por casais, contra 45,6% em toda RMPA, 43% na RMPA<sub>Poa</sub> e 45,1% na RMPA<sub>Entorno</sub>. O incremento desta categoria na RMPA<sub>Vale</sub> a faz equiparar-se ao grau de participação médio da RMPA, no patamar acima de 18%, em 2010. Pode ser este mais um aspecto da evasão e fechamento da indústria do calçado<sup>11</sup>, tendo em vista que além do emprego na fábrica, também atividades de costura e colagem se faziam em domicílios familiares.

A subcontratação é uma prática histórica do setor e disseminada na região. As grandes e médias empresas subcontratam pequenas e microempresas para tarefas específicas de montagem, acabamento e costura, além dos “ateliês”, pequenas oficinas familiares que utilizam trabalho temporário e informal. Com a abertura do mercado brasileiro às importações nos anos 90, o cluster passou por profunda crise, com a entrada de produtos chineses mais baratos no país e a valorização do real, o que provocou queda nas exportações. As minidesvalorizações da moeda não ajudaram muito e somente a partir de 1999, a situação se estabilizou novamente. Como reação à crise, as fábricas passaram a introduzir mudanças tecnológicas e organizacionais, flexibilizando a produção através de programas de qualidade total, células de produção e outras medidas para aumentar a produtividade e competitividade internacional (LIMA, *Op. Cit.*, p. 222).

A redução da procura por tais atividades faz o jovem ir à busca de renda em outras regiões, implicando na redução do tamanho da família, sendo possível também estar implicada a redução nas taxas de fecundidade. Como se pode ver na tabela 6.3 é nesta região que se dá a maior mudança relativa no tamanho das famílias, pois chega a ser mais de 10% a diminuição das famílias com mais de quatro componentes.

O adiamento da parentalidade é uma característica marcante do afastamento dos contextos antropológicos tradicionais. A incerteza que paira entre os novos casais em conquistar segurança econômica, a dedicação ao trabalho e os métodos anticoncepcionais delineiam um

---

<sup>11</sup> No capítulo 4, observa-se que há diminuição do assalariamento e do emprego formal em alguns municípios, entre eles vários são desta região, fato atribuído à queda de participação da indústria e ao concomitante crescimento da participação do setor serviços na ocupação.

contorno modificado de constituição das famílias (NASCIMENTO & TÉRZIS, 2010). Tais mudanças estão de acordo com o que Milton Santos concebe por Tecnosfera e Psicosfera:

A tecnosfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, frequentemente traduz interesses distantes; desde, porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese. A psicosfera, reino das ideias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas – tecnosfera e psicosfera – são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis têm dimensões mais amplas e mais complexas (SANTOS, 2002, p. 204).

Com o aumento de famílias compostas por casais sem filhos, a RMPA vem se configurando bastante por esse perfil, pois essa categoria agrega também os demais tipos de família em que os filhos já não residem mais com seus pais. As famílias sem filhos passam de 31,6% em 2000, para 40,7% em 2010. Isso perfaz crescimento de 9,1%. Nota-se que é no município núcleo onde ocorre a maior participação das famílias sem filho (46,9%), característica que já vinha se delineando em 2000. Exatamente por isso, esse incremento em Porto Alegre não é o mais destacado na região (21,3%). É na RMPA<sub>Vale</sub> que ele é maior (27,2%), o que fortalece a compreensão do importante peso da redução de filhos na região do calçado, o que reforça a compreensão sobre as alterações ocasionadas pela busca de oportunidades de emprego por jovens e famílias de perfil operário fora da região.

Consequentemente, há redução das famílias compostas por casais com filho, que passam a ser menos da metade do total em 2010 (de 52,2% para 42,8%). No município núcleo tal aspecto ganha mais relevo, pois perfazem apenas 35,5% no final da década, tendo decrescido -7,1% do montante e no conjunto do município em -42%. Ainda, mesmo que não seja com a mesma expressão da queda em Porto Alegre, também na RMPA<sub>Poa</sub> e RMPA<sub>Entorno</sub>, além da queda do número de casais com filho, cai também a participação desse tipo de arranjo familiar no conjunto dessas unidades. Na RMPA<sub>Vale</sub> há um pequeno crescimento, de 1,7%, mas observa-se diminuição deste tipo em termos proporcionais, devido ao incremento mais relevante das famílias

sem filho<sup>12</sup>. Essa é uma tendência que vem sendo notada de modo geral no Brasil<sup>13</sup>, acrescida da característica de fazer ingressar à união a renda dos dois cônjuges, uma adoção de estilo de vida comprimida pelas necessidades econômicas e de um cotidiano em que a parentalidade pode ser adiada e concebida por vontade e não por consequência imediata da união.

No conjunto da RMPA também é importante a presença de Mulher sem cônjuge e com filho, que, mantendo participação próxima de 15% na data dos dois censos, observa aumento de quase 19%, apesar de ser pequeno o seu crescimento proporcional (0,7%). Isso também se observa nos agrupamentos de municípios, pois mesmo com incremento positivo a participação relativa no conjunto não se eleva tão destacadamente frente aos demais tipos de composição familiar, sendo nula na  $RMPA_{Poa}$ , 3,2% na  $RMPA_{Vale}$  e 6,8% na  $RMPA_{Entorno}$ . Na  $RMPA_{Vale}$  e  $RMPA_{Entorno}$ , mais distantes do município núcleo o percentual de participação deste tipo é respectivamente de 12,6% e 11,7% no início da década e de 13% e 12,5% em seu término. Como esse crescimento é pouco expressivo em todos os agrupamentos, pode-se inferir que para isso também colabora o comportamento de adiamento da parentalidade, como também é possível pensar na causa de migrações. Quer dizer: é provável que parte das famílias decompostas por separação do casal origine a migração de mulher com filho para domicílios de parentes, seja na mesma localidade como em outra região. Também é possível ser este um dos fatores que colaboram para o crescimento da categoria Outro Tipo de Família, à medida que neste conjunto agregamos os casos de família de chefe mais parentes e conviventes<sup>14</sup>. Para esse quadro, faz sentido a ideia proposta por José de Souza Martins (2008) de que há “um claro declínio da família [baseada no modelo das relações pai-mãe-filhos] como núcleo da ideologia da reprodução humana e da reprodução da sociedade”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Muito embora não se tenha aqui o dado sobre a idade desses casais, há duas considerações importantes a fazer: primeiramente, que certamente a propensão a esse comportamento entre casais mais jovens provavelmente influencia o quadro e, em segundo lugar, a diminuição das famílias com filhos menores de 16 anos (tabela 6.4) sugere a inferência de estar ocorrendo o adiamento da parentalidade.

<sup>13</sup> Em 2008 os casais tipo DINC (Double Income and no Children) somavam 2,1 milhões no Brasil e haviam, em dez anos, passado de 3,2% para 5,3%. Cf. IBGE, 2009.

<sup>14</sup> Cf. nota 9.

<sup>15</sup> Notícia de artigo publicado por José de Souza Martins no jornal “O Estado de São Paulo” e reportada no *site* do Instituto Humanitas, da Unisinos. Disponível em:

As famílias compostas por Homem sem cônjuge e com filho não possuem participação relevante na região toda, porém é uma das categorias que mais cresce (47,3%). O crescimento em sua participação no total dos tipos de composição é, inclusive, maior que o percentual de crescimento da participação dos casais sem filho. Ele é mais notável na RMPA<sub>Entorno</sub> (31,2%), onde o incremento da própria categoria supera 60%. Como na RMPA<sub>Entorno</sub> estão os municípios mais periféricos da RMPA, isso pode estar associado às atividades rurais, que nestas localidades são comparativamente mais importantes. Há certa tendência nestas situações, de marido e filhos maiores permanecerem residindo em estabelecimentos rurais, enquanto a mulher reside no núcleo urbano e participa de atividades rurais temporárias. Assim, embora a família não se desfaça, o agrupamento familiar se fragmenta em diferentes Unidades Domésticas. Tem havido, também, significativa saída dos mais jovens da área rural, principalmente as mulheres, processo conhecido por masculinização das áreas rurais. De acordo com Ricardo Abramovay (1998) e Nilce Panzutti (1996) o atual contexto de ingresso da mulher à capitalização das atividades rurais, sem, no entanto, serem rompidos os padrões tradicionais de sua submissão, mantendo-as mais afastadas do planejamento e responsabilidades nas atividades rurais, é motivação para deixarem o campo.

A modificação do perfil das famílias na RMPA, que se observa pela diminuição das famílias com filho, também se complementa com a tendência à redução do número de seus componentes. Nota-se que há nítida redução das famílias com mais de três componentes. E, muito embora essa redução se destaque no município núcleo, a dinâmica nos agrupamentos da RMPA<sub>Vale</sub> e RMPA<sub>Entorno</sub> mais distantes do núcleo é relevante.

Em Porto Alegre as famílias de quatro e mais componentes apresentam redução absoluta (Tabela 6.3). Isto é coerente com a tendência que se vem observando de modificação do perfil mais tradicional da família. Nesse contexto, não se deve desprezar o contingente composto por pessoas de mais idade que, aposentadas, buscam habitar locais com mais recursos e infraestrutura de serviços de saúde<sup>16</sup>. Além des-

---

<<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/16714-mulheres-chefiam-mais-familias-artigo-de-jose-de-souza-martins>>. Acesso em: março/2014.

<sup>16</sup> Conforme o capítulo 2, tem havido forte crescimento da relação de inativos para ativos no período em Porto Alegre, sendo que as taxas registradas para Porto Alegre no Censo 1991, apenas são alcançadas pelas taxas globais do Brasil em 2010.

sas famílias, também observa-se a constituição de famílias compostas por filhos sem a companhia dos pais, que se estabelecem nesta cidade para estudos ou a constituição de sua vida profissional.

**Tabela 6.3 - Famílias por Número de Componentes na RMPA (2000 e 2010)**

Área	Nº comp.	2000		2010		Crescimento das Famílias por nº de componentes	Crescimento da participação das Famílias por nº de componentes
		Nº	%	Nº	%		
RMPA	1	143.224	12,6	218.962	16,4	52,9	30,2
	2	252.085	22,2	362.871	27,1	43,9	22,1
	3	282.166	24,9	343.015	25,6	21,6	2,8
	4	245.466	21,6	240.134	17,9	-2,2	-17,1
	5	120.795	10,6	101.668	7,6	-15,8	-28,3
	6 e mais	90.316	8,0	72.083	5,4	-20,2	-32,5
	Total	1.134.052	100,0	1.338.733	100,0	18,0	0,0
P. ALEGRE	1	76.677	17,4	108.041	21,2	40,9	21,8
	2	108.449	24,6	148.033	29,1	36,5	18,3
	3	101.584	23,0	118.424	23,3	16,6	1,3
	4	83.530	18,9	77.850	15,3	-6,8	-19,0
	5	40.406	9,1	32.140	6,3	-20,4	-30,8
	6 e mais	30.979	7,0	24.015	4,7	-22,5	-32,8
	Total	441.625	100,0	508.503	100,0	14,6	0,0
RMPA <sub>POA</sub>	1	115.855	13,5	172.001	17,2	49,2	27,4
	2	193.311	22,6	272.761	27,3	41,1	20,8
	3	207.963	24,3	248.728	24,9	19,6	2,5
	4	179.622	21,0	173.030	17,3	1,9	-17,6
	5	89.784	10,5	75.600	7,6	-15,8	-27,6
	6 e mais	69.512	8,1	56.107	5,6	-14,4	-30,9
	Total	883.250	100,0	998.227	100,0	13,0	0,0
RMPA <sub>vale</sub>	1	19.967	9,4	35.504	13,6	77,8	44,7
	2	44.338	20,9	68.477	26,2	54,4	25,4
	3	57.280	26,9	73.267	28,0	27,9	4,1
	4	51.116	24,0	51.717	19,8	1,2	-17,5
	5	23.855	11,2	20.005	7,7	-16,1	-31,2
	6 e mais	16.038	7,5	12.292	4,7	-23,4	-37,3
	Total	212.594	100,0	261.262	100,0	22,9	0,0
RMPA <sub>Entorno</sub>	1	7.402	11,3	11.458	14,6	50,7	29,2
	2	14.436	22,1	21.634	27,6	49,9	24,9
	3	16.922	25,9	21.019	26,9	24,2	3,9
	4	14.728	22,5	14.387	18,4	-2,3	-18,2
	5	7.157	10,9	6.063	7,8	-15,3	-28,4
	6 e mais	4.766	7,3	3.685	4,7	-22,7	-35,6
	Total	65.411	100,0	78.246	100,0	19,6	0,0

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

Chama atenção que em 2000 há maior proporção de famílias com três componentes na RMPA (24,9%) e em 2010 passa-se a ter maior

participação de famílias de dois componentes (27,1%), mesmo que aquelas ainda se mantenham com importante participação no término da década (25,6%). Essa dinâmica se repete na  $RMPA_{Poa}$  e  $RMPA_{Entorno}$ , enquanto na  $RMPA_{Vale}$  parece que essa tendência está iniciando, embora ainda se mantenha participação importante das famílias de três componentes, que passam de 26,9% para 28% e as de dois componentes, de 20,9% para 26,2%. Como se pode observar na tabela 6.3 é justamente na  $RMPA_{Vale}$  onde há a maior amplitude da diferença no crescimento do número de componentes das famílias menores e decréscimo do número de famílias maiores. Em sentido oposto a amplitude é menor na  $RMPA_{Poa}$ , demonstrando que aí a aproximação para a predominância de famílias de menor número de componentes já vem ocorrendo há mais tempo.

Como já se observou anteriormente, as alterações importantes nas indústrias na  $RMPA_{Vale}$ , estariam contribuindo também para essa alteração. Aspecto similar pode ser visto na  $RMPA_{Entorno}$ , que expressa redução das famílias maiores em taxas próximas: as famílias de cinco componentes diminuem em -16,1% na  $RMPA_{Vale}$  e em -15,3% na  $RMPA_{Entorno}$ , e, nas famílias de seis e mais componentes, respectivamente em -23,4% e -22,7%. Isso ocorre com mais vigor na  $RMPA_{Vale}$  e  $RMPA_{Entorno}$  do que na  $RMPA_{Poa}$ , na qual a redução das famílias de 5 componentes é de -15,8% e das famílias de 6 e mais componentes é de -14,4%. Pode-se considerar que essa diferença é devida ao que já constitui a base de partida de tais categorias no ano 2000. Contudo, na  $RMPA_{Vale}$  e  $RMPA_{Entorno}$  as famílias de cinco componentes aparecem com uma participação levemente superior e as de seis componentes, levemente inferior. Por isso, além da tendência desses agrupamentos de assumirem aos poucos o perfil mais diversificado da composição familiar, parece colaborar para o contexto de fragmentação familiar e redução da fecundidade o processo de migração de seus membros para os municípios mais centrais da RMPA. O destacado crescimento das famílias de um e de dois componentes na RMPA (Tabela 6.3), de Casais sem filho e Unipessoais (Tabela 6.2) fortalecem essa observação.

Comparando-se o perfil das famílias segundo as fases do ciclo de vida, pode-se perceber que as mudanças que vêm ocorrendo denotam uma adequação de estilo de viver nos municípios mais próximos do polo da RMPA, fato coerente com a diminuição da fecundidade. Assim, enquanto o número de casais com filho com menos de 16 anos reduz-se em -10,8% na RMPA, no município núcleo essa redução é de -12,2%

e na RMPA<sub>Poa</sub>, de -11,5% (Tabela 6.4). Essa diminuição, obviamente, também ocorre na participação relativa dessa categoria em comparação com as demais. Reforça-se essa compreensão pela observação da diminuição das famílias de casais com filho (Tabelas 6.2 e 6.4).

**Tabela 6.4 – Fases do Ciclo Familiar na RMPA (2000 e 2010)**

Área	Famílias com Filho	2000		2010		Crescimento dos tipos de famílias com filho	Crescimento da participação dos tipos de família com filho no total de famílias com filho
		Nº	%	Nº	%		
RMPA	Casal c/Filho c/menos de 16 anos	336.444	43,4	299.988	37,7	-10,8	-13,1
	Casal c/Filho c/mais de 16 anos	141.404	18,2	177.587	22,3	25,6	22,5
	Casal c/Filho c/menos de 16 anos e mais de 16 anos	114.456	14,8	96.149	12,1	-16,0	-18,4
	Casal com Filho	592.304	76,4	573.724	72,1	-3,1	-5,6
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/menos de 16 anos	50.360	6,5	54.572	6,8	8,4	4,6
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/mais de 16 anos	84.938	11,0	113.326	14,3	33,4	30,0
	Mulher s/Cônj. c/Filho c/menos de 16 anos e c/mais de 16 anos	28.708	3,7	36.886	4,6	28,5	24,3
	Mulher s/Cônjuge e c/Filho	164.006	21,1	204.784	24,5	24,9	16,1
	<b>Famílias c/Filho</b>	<b>774.894</b>	<b>100,0</b>	<b>796.054</b>	<b>100,0</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>
Porto Alegre	Casal c/Filho c/menos de 16 anos	102.120	37,3	89.669	33,2	-12,2	-11,0
	Casal c/Filho c/mais de 16 anos	56.889	20,8	63.819	23,5	12,2	13,0
	Casal c/Filho c/menos de 16 anos e mais de 16 anos	35.347	12,5	27.005	10,0	-23,6	-20,0
	Casal com Filho	194.356	70,6	180.493	66,7	-7,1	-5,5
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/menos de 16 anos	20.767	7,6	20.276	7,5	-2,4	-1,3
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/mais de 16 anos	40.069	14,6	49.037	18,2	22,4	24,7
	Mulher s/Cônj. c/Filho c/menos de 16 anos e c/mais de 16 anos	11.419	4,2	9.825	3,6	-14,0	-14,3
	Mulher s/Cônjuge e c/Filho	72.255	26,4	79.138	29,3	9,5	11
	<b>Famílias c/Filho</b>	<b>273.668</b>	<b>100,0</b>	<b>270.056</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Poa</sub>	Casal c/Filho c/menos de 16 anos	240.518	41,3	212.735	36,4	-11,5	-11,9
	Casal c/Filho c/mais de 16 anos	107.637	18,7	130.908	22,4	21,6	19,8
	Casal c/Filho c/menos de 16 anos e mais de 16 anos	83.532	14,5	67.867	11,6	-18,7	-20,0
	Casal com Filho	431.687	74,5	411.510	70,4	-4,4	-5,5
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/menos de 16 anos	38.724	6,7	41.187	7,0	6,3	4,5
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/mais de 16 anos	68.025	11,8	89.074	15,3	30,9	29,7
	Mulher s/Cônj. c/Filho c/menos de 16 anos e c/mais de 16 anos	22.773	3,9	20.990	3,6	-7,8	-7,7
	Mulher s/Cônjuge e c/Filho	129.522	22,4	151.251	25,9	16,8	15,6
	<b>Famílias c/Filho</b>	<b>575.477</b>	<b>100,0</b>	<b>583.642</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Vale</sub>	Casal c/Filho c/menos de 16 anos	75.192	48,7	68.430	41,4	-9,0	-15,0
	Casal c/Filho c/mais de 16 anos	25.394	16,4	35.715	21,6	40,6	31,7
	Casal c/Filho c/menos de 16 anos e mais de 16 anos	23.656	15,3	22.216	13,5	-6,1	-11,8
	Casal com Filho	124.242	80,4	126.361	76,5	1,7	-4,8
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/menos de 16 anos	9.475	6,1	10.485	6,3	10,7	3,3
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/mais de 16 anos	12.848	8,3	18.710	11,3	45,6	36,1
	Mulher s/Cônj. c/Filho c/menos de 16 anos e c/mais de 16 anos	4.504	2,9	4.699	2,8	4,3	-3,4
	Mulher s/Cônjuge e c/Filho	26.827	17,3	33.894	20,4	26,3	17,9
	<b>Famílias c/Filho</b>	<b>154.343</b>	<b>100,0</b>	<b>165.072</b>	<b>100,0</b>	<b>6,9</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Entorno</sub>	Casal c/Filho c/menos de 16 anos	20.733	33,1	18.823	25,8	-9,2	-22,0
	Casal c/Filho c/mais de 16 anos	8.373	13,4	10.965	15,0	30,9	11,9
	Casal c/Filho c/menos de 16 anos e mais de 16 anos	7.268	11,6	6.066	8,3	-16,5	-28,4
	Casal com Filho	36.374	58,1	35.854	49,1	-1,4	-15,5
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/menos de 16 anos	2.161	3,4	2.901	4,0	34,2	17,6
	Mulher s/Cônjuge c/Filho c/mais de 16 anos	4.065	6,5	5.542	7,6	36,6	16,9
	Mulher s/Cônj. c/Filho c/menos de 16 anos e c/mais de 16 anos	1.431	2,3	1.372	1,9	-4,1	-17,4
	Mulher s/Cônjuge e c/Filho	7.657	12,2	9.815	13,4	28,2	9,8
	<b>Famílias c/Filho</b>	<b>62.615</b>	<b>100,0</b>	<b>73.041</b>	<b>100,0</b>	<b>16,6</b>	<b>0,0</b>

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

O único agrupamento de municípios em que há crescimento do número de famílias de casais com filho é a  $RMPA_{Vale}$  (1,7%), mas também se observa que há importante redução das famílias de casais com filho com menos de 16 anos (-9,0%), enquanto cresce as famílias de casais com filho com mais de 16 anos (40,6%). Demonstra-se desta forma, que também na  $RMPA_{Vale}$  se manifesta tendência de aproximação com o que ocorre em toda RMPA. Mesmo que não se possa debitar essa particularidade ao perfil do mercado de trabalho da  $RMPA_{Vale}$ , é forte a coincidência com uma região com indústrias que necessitam de abundante mão de obra para lidar com a costura, corte e colagem de couro e calçado. As famílias em proporção mais numerosas também são coerentes com seu perfil operário, que não raro, realiza tarefas em quintais, mediante pagamento por empreitada. É neste agrupamento que se encontram os maiores percentuais da categoria de Casais com Filho (80,4% em 2000 e 76,5% em 2010), mas também é nele que se observam as maiores alterações entre as famílias com filhos menores e maiores de 16 anos, coincidentemente com o quadro de fechamento de muitas dessas indústrias.

Em todos os agrupamentos da RMPA há crescimento das famílias de casais com filho com mais de 16 anos, crescimento devido à natalidade ocorrida anteriormente aos anos 2000. Além do destacado crescimento desse tipo de família da  $RMPA_{Vale}$  (casais com filho com mais de 16 anos), em segundo plano está a  $RMPA_{Entorno}$ , com 30,9%. Corroborar-se a visão de que durante a década e nos anos mais próximos a queda da fecundidade implicaria essa mudança nas famílias. Já, com a  $RMPA_{Poa}$  e com o município núcleo da RMPA, dá-se crescimento menos destacado – respectivamente, 21,6% e 12,2% –, o que mais uma vez aponta que as mudanças no perfil das famílias já vinham se expressando há mais tempo a partir do núcleo da RMPA.

Novamente se observa uma exceção na qual se encontra a  $RMPA_{Vale}$ , pois nas demais há maior redução das famílias com filhos com menos e mais de 16 anos, enquanto na  $RMPA_{Vale}$  a redução é menor apenas nas de casais com filhos menores de 16 anos. Pode-se dizer que, de modo geral, as famílias com filhos de maior diferença entre as faixas etárias são de perfil mais tradicional. Por isso, é interessante notar a seguinte combinação: é na  $RMPA_{Vale}$  que há mais famílias com filhos com maior variação entre as faixas etárias (com menos e com mais de 16 anos), como também é nela que há maior amplitude da diferença no crescimento das famílias com mais componentes e com

menos componentes (Tabela 6.3), como já assinalado anteriormente. Desta forma, mesmo que se aponte o contingente grande de famílias com filhos na RMPA<sub>Vale</sub>, é significativa a tendência de modificação, aproximando-se do que ocorre de forma mais geral na RMPA. Quer dizer, como a amplitude dessas mudanças é maior na RMPA<sub>Vale</sub>, ela se afasta com rapidez do perfil da família tradicional e, obviamente, aproxima-se do perfil delineado pela adoção de certos aspectos de modernização dos estilos de viver, como a diminuição da fecundidade e fragmentação familiar.

Considerando-se apenas as famílias com filho, nota-se que na RMPA o número de Mulher com filho e sem cônjuge, além de ser relevante, tem se elevado (de 21,1% em 2000 para 24,5% em 2010). Por outro lado, foi observado que o crescimento da participação relativa da mulher com filho e sem cônjuge em relação a todos os tipos de família era pequeno, de apenas 0,7% (Tabela 6.2). Porém, em relação às fases do ciclo de vida o incremento dessa composição familiar é bem mais destacado, principalmente as famílias de mulher sem cônjuge e com filhos com mais de 16 anos, ou seja, dos filhos nascidos antes de 2000 (Tabela 6.4). Pelo menos um aspecto pode ser sugerido, e que combina com a tendência de afastamento do perfil mais tradicional das famílias, pois a relevante diminuição do número de mães sem cônjuge e com filhos nascidos mais recentemente (com menos de 16 anos) é coerente com o comportamento de controle da fecundidade das mulheres mais jovens (CAMARANO, ARAÚJO e CARNEIRO, 1999, p. 100-104), assim como também é com a formação de casais DINC e de famílias unipessoais. Por outro lado, famílias compostas por mulher sem cônjuge e com filhos com mais e com menos de 16 anos – mais próximas do perfil de famílias tradicionais –, revelam um quadro menos expressivo de crescimento e, inclusive, com redução absoluta de casos na RMPA<sub>Poa</sub> e RMPA<sub>Entorno</sub>. A sua participação relativa (3,7% em 2000 e 4,6% em 2010) também é menos relevante que as demais categorias de mulher sem cônjuge e com filho na RMPA.

Desta forma, a dinâmica que se vem observando, de aumento do número de famílias, diminuição do número de filhos, afastamento do perfil tradicional, compostas por pai, mãe e filhos, coaduna-se com a tendência mais geral de modificação da sociedade urbana, vista por Henri Lefebvre pela tendência em se constituir como a totalidade do mundo (1999). O que passa a ocorrer na RMPA tem bastante esse

aspecto, de aí se manifestar com evidência essa totalidade do mundo, uma tendência geral, que se reforça no período, pela influência das balizas da abertura de mercado na gestão econômica do país, combinadas com a adoção por parte das pessoas e suas famílias de comportamentos condicionados ao custo da reprodução social. Para Celso Cardoso da Silva Simões, isso reflete a imposição de novos estilos de vida:

No meio urbano, estes custos, inclusive, aumentam (comida mais cara, o tempo disponível pela mãe se torna mais caro, pois ela está no mercado de trabalho) e as crianças já não contribuem tanto com seu trabalho quanto no campo. A urbanização tem igualmente o efeito de reduzir custos subjetivos (crenças, costumes e novos estilos de vida) e os de mercado (maior acesso aos métodos anti-conceptivos) (2006, p. 20).

Isso não significa, porém, que este seja o fator que interrompa ou crie barreiras à obtenção da renda do habitante da cidade. Ou seja, o estilo de vida não é o obstáculo, mas implica em comprometimento de boa parte da renda com a reprodução social das famílias. No espaço urbano família grande significa maior parcela de comprometimento de recursos para angariar as condições materiais de reprodução e não necessariamente as condições de crescer mais renda. Desse modo, considerando-se a tendência ao aumento do número de famílias na RMPA, as condições do urbano certamente vêm fortalecendo tais implicações. A reprodução social no urbano, quanto mais afastada da maneira de viver tradicional e quanto mais próxima estiver dos estilos de vida modernos da sociedade urbano-industrial, mais dependerá de uma teia complexa das relações da divisão do trabalho, como dos comprometimentos com creche para crianças, deslocamento no meio urbano, lazer como consumo, assim como a maior parte das ações cotidianas mediadas por relações de compra e venda. Se isso se dá em termos gerais, não quer dizer, porém, que não se delineiem diferenças sociais, mas pode-se, sim, aceitar como tendência que aos poucos se intensifica junto às classes populares.

### 6.3. A diferenciação socioeconômica

As modificações vistas até aqui são acompanhadas, também, por alterações na distribuição de renda entre as famílias da RMPA. Observa-se que se eleva o número de famílias nas categorias de renda per capita até 3 Salários Mínimos (SM), ao mesmo tempo em que se reduz o número de famílias nas classes de mais de 3 SM (Tabela 6.5). Nota-se também que a tendência de elevação do número de famílias é mais salientada na faixa entre 1 e  $\frac{1}{2}$  SM (aumento de 50,7%), assim como nos extratos mais baixos (45,7% na faixa entre  $\frac{1}{2}$  e 1 SM e 43%, até  $\frac{1}{2}$  SM). Nos dois extratos mais acima destes há elevação em menor ritmo (20,5% na faixa entre 1 e  $\frac{1}{2}$  e 2 SM e 10,2% na faixa de 2 a 3 SM ) e no de renda mais elevada, redução (de -20,2%). Se não se pode apenas por esse quadro assegurar que tenha havido melhoria de renda entre as classes de menor renda, o que se pode efetivamente constatar é a elevação da massa total de renda junto às famílias das classes de menor renda.

**Tabela 6.5 – Famílias por classe de Renda per capita na RMPA (2000-2010)**

Área	Classes de Renda	2000		2010		Crescimento do n° de famílias por classe de renda per capita	Crescimento da participação do n° de famílias por classe de renda per capita no total das famílias
		N°	%	N°	%		
RMPA	Até ½ SM	115.454	10,2	165.088	12,3	43,0	20,6
	Entre ½ e 1 SM	192.755	17,0	280.888	21,0	45,7	23,5
	Entre 1 e 1 e ½ SM	185.860	16,4	280.112	20,9	50,7	27,4
	Entre 1 e ½ e 2 SM	135.911	12,0	163.828	12,2	20,5	1,7
	Entre 2 e 3 SM	153.665	13,5	169.354	12,6	10,2	-6,7
	Mais de 3 SM	350.407	30,9	279.462	20,9	-20,2	-32,4
	<b>Total</b>	<b>1.134.052</b>	<b>100,0</b>	<b>1.338.732</b>	<b>100,0</b>	<b>15,9</b>	<b>0,0</b>
P. ALEGRE	Até ½ SM	33.558	7,6	51.131	10,0	52,4	31,6
	Entre ½ e 1 SM	50.000	11,3	75.429	14,8	50,8	31,0
	Entre 1 e 1 e ½ SM	49.776	11,3	79.002	15,5	58,7	37,2
	Entre 1 e ½ e 2 SM	41.227	9,3	54.591	10,7	32,4	15,0
	Entre 2 e 3 SM	55.279	12,5	68.687	13,5	24,2	8,0
	Mais de 3 SM	211.786	48,0	179.662	35,3	-15,2	-26,5
	<b>Total</b>	<b>441.626</b>	<b>100,0</b>	<b>508.502</b>	<b>100,0</b>	<b>15,1</b>	<b>0,0</b>
RMPAPoa	Até ½ SM	88.324	10,3	124.127	12,4	40,5	20,4
	Entre ½ e 1 SM	137.317	16,0	198.528	19,9	44,6	24,4
	Entre 1 e 1 e ½ SM	128.504	15,0	194.544	19,5	51,4	30,0
	Entre 1 e ½ e 2 SM	97.668	11,4	119.133	11,9	22,0	4,4
	Entre 2 e 3 SM	114.138	13,3	127.921	12,8	12,1	-3,6
	Mais de 3 SM	290.095	33,9	234.972	23,5	-19,0	-30,7
	<b>Total</b>	<b>856.046</b>	<b>100,0</b>	<b>999.225</b>	<b>100,0</b>	<b>16,7</b>	<b>0,0</b>
RMPAValé	Até ½ SM	18.259	8,6	29.603	11,3	62,1	31,4
	Entre ½ e 1 SM	40.798	19,2	62.194	23,8	52,4	24,0
	Entre 1 e 1 e ½ SM	43.703	20,6	66.232	25,3	51,5	22,8
	Entre 1 e ½ e 2 SM	30.189	14,2	35.471	13,6	17,5	-4,22
	Entre 2 e 3 SM	30.807	14,5	32.073	12,3	4,1	-15,2
	Mais de 3 SM	48.838	22,9	35.689	13,7	-26,9	-40,2
	<b>Total</b>	<b>212.594</b>	<b>100,0</b>	<b>261.262</b>	<b>100,0</b>	<b>22,9</b>	<b>0,0</b>
RMPAEntorno	Até ½ SM	8.870	13,6	11.358	14,5	28,0	6,6
	Entre ½ e 1 SM	14.640	22,4	20.166	25,8	37,7	15,2
	Entre 1 e 1 e ½ SM	13.653	20,9	19.336	24,7	41,6	18,2
	Entre 1 e ½ e 2 SM	8.053	12,3	9.224	11,8	14,5	-4,1
	Entre 2 e 3 SM	8.721	13,3	9.360	12,0	7,3	-9,8
	Mais de 3 SM	11.474	17,5	8.802	11,2	-23,3	-36,0
	<b>Total</b>	<b>65.411</b>	<b>100,0</b>	<b>78.246</b>	<b>100,0</b>	<b>19,6</b>	<b>0,0</b>

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

O aumento do número de famílias nas classes de menor renda também se manifesta no município-núcleo da RMPA, mas esse incremento se estende até a categoria de renda per capita entre 2 e 3 SM, embora com menor vigor que nas demais categorias. Com efeito, o crescimento das categorias de renda per capita até 2 SM na capital são os mais notáveis, comparativamente à própria RMPA e a todas os agrupamentos desta. Em contrapartida, ainda que se tenha elevado em 52,4% o número de famílias da mais baixa classe de renda per capita (até ½ SM) em Porto Alegre, ela possui participação de apenas 10%

ao final do período analisado. No outro extremo, ainda que a queda no número de famílias acima de 3 SM seja importante (-15,2%), não é comparável ao que ocorre na RMPA e na própria RMPA<sub>Poa</sub> (respectivamente, -20,1% e -19,0%). Essa categoria, inclusive, mantém-se ao final da década, com a relevante participação de 35,3% do número de famílias do município núcleo. Como se pode ver ao comparar com a média regional, manifesta-se coerência da localização do assentamento das classes mais abastadas junto aos territórios mais bem servidos de recursos e amenidades urbanas<sup>17</sup>.

Diferentemente da RMPA<sub>Poa</sub>, a RMPA<sub>Vale</sub> e a RMPA<sub>Entorno</sub> não possuem a maior participação em número de famílias nas categorias de melhor renda per capita. Em ambas, é nas categorias em que a renda varia de  $\frac{1}{2}$  e 1 e  $\frac{1}{2}$  SM que tanto há maior número de famílias, como também é nelas em que ocorre maior incremento entre o início e o fim da década.

Na RMPA<sub>Vale</sub> as famílias que possuem renda per capita entre  $\frac{1}{2}$  e 1 SM perfaziam 19,2% do total de famílias em 2000 e passam a ser 23,8% em 2010, observando-se um crescimento de 52,4%. Na categoria acima, de renda per capita entre 1 e 1 e  $\frac{1}{2}$  SM ocorre a mudança de 20,6% para 25,3%, com o crescimento de 51,5%. Já, as famílias de menos de  $\frac{1}{2}$  SM per capita, embora não tenham participação no conjunto tão relevante como aquelas – passam de 8,6% para 11,3% –, manifestam o maior crescimento: de 62,1%. Todas as categorias de renda per capita inferior a 1 e  $\frac{1}{2}$  SM obtêm crescimento relativo maior que as de renda mais elevada. As famílias de renda per capita mais elevada (de mais de 3 SM), tem seu número reduzido (de 22,9% para 13,7%) e, de igual forma como ocorre com a RMPA<sub>Poa</sub>, apesar do incremento positivo do número de famílias de renda per capita entre 2 e 3 SM (em 4,1%), há redução relativa de sua participação (em -2,2%) na RMPA<sub>Vale</sub>.

Na RMPA<sub>Entorno</sub> a distribuição do número de famílias entre as diferentes categorias de renda per capita e o crescimento que se dá entre elas aproxima-se do que ocorre na RMPA<sub>Vale</sub>. Mesmo que a RMPA<sub>Entorno</sub> seja composta pelos municípios geograficamente mais periféricos da RMPA, nela também ganha mais incremento em número de famílias aquelas de menor renda per capita (entre  $\frac{1}{2}$  e 1 e  $\frac{1}{2}$  SM) e, também, ocorre redução relativa da participação em número das famílias de maior renda per capita (entre 1 e  $\frac{1}{2}$  e mais de 3 SM). Há, porém, uma

---

<sup>17</sup> Ver capítulo 5.

diferença mais notável entre as duas, pois na  $RMPA_{Entorno}$  há maior participação relativa das famílias de menor renda desde o início da década (até  $\frac{1}{2}$  SM), mas ao mesmo tempo, o crescimento das famílias nesta categoria é bem menor do que na  $RMPA_{Vale}$  (28%). Como já se mencionou anteriormente sobre o deslocamento de contingente populacional  $RMPA_{Entorno}$  para os demais agrupamentos, este é um fato a considerar, tendo-se em conta que tais contingentes, por se situarem neste segmento de renda, possam almejar melhor oportunidade econômica em outros locais. Outro aspecto que se diferencia um pouco é o vigor do crescimento das famílias de renda per capita de  $\frac{1}{2}$  e 1 e  $\frac{1}{2}$  SM, que não se destaca como na  $RMPA_{Vale}$  (em 2000 eram 22,4% e 20,9% e em 2010, 25,8% e 24,7%), apesar de que os valores de participação relativa das categorias na  $RMPA_{Entorno}$  e  $RMPA_{Vale}$  tenham se aproximado ao final da década. Assim, também como na categoria de renda per capita mais baixa na  $RMPA_{Entorno}$ , em 2000 a participação destas categorias era relativamente mais importante do que na  $RMPA_{Vale}$ .

É válido considerar que essa mudança na distribuição da renda entre as famílias da RMPA esteja ligada a dois fatores principais: de um lado ao aumento do emprego decorrente da recuperação do crescimento econômico que ocorreu na década e das políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, como também as elevações do Salário Mínimo. Como se pode ver, há sinais de redução na desigualdade da distribuição da renda, embora elas permaneçam significativas. Esse movimento é compatível com o que ocorre no conjunto do país na década de 2000, como observa André Chaves (2013a). Em 2001 a razão entre a renda total dos 10% das famílias que ganhavam mais e a renda total de 50% das famílias que ganhavam menos foi de 3,1 vezes. No final da década essa razão caiu para 2,4 vezes.

Considerando a desigualdade de renda, uma última observação a respeito dos dados acima analisados é interessante ser apontada. Ao se considerar as duas categorias de renda mais baixa, as duas mais elevadas e as duas em posição intermediária da tabela 6.5, vê-se que se projeta uma repartição de feição equilibrada, ressaltando-se que isto não significa eliminação da desigualdade social<sup>18</sup>. Desta forma, enquanto em 2000 as duas categorias de menor renda perfaziam 27,2% do número de famílias, as duas categorias na posição intermediária, 28,4%

---

<sup>18</sup> A “feição” equilibrada é apenas uma imagem estatística.

e as duas de maior renda, 44,4%; no fim da década, elas perfaziam respectivamente 33,3%, 33,1% e 33,5%. Visto desse modo, deve-se reiterar: há mais famílias com renda per capita menor e menos famílias com renda per capita maior.

Segundo Alejandro Arandia (2013a), a última década apresentou um aumento no emprego formal no país. O autor destaca três aspectos desse processo: ampliação do emprego formal em setores que apresentavam condições precárias (construção civil, comércio e serviços); melhoria da qualidade do emprego e diminuição das desigualdades de rendimento. O setor de serviços é o que mais gerou emprego, tanto de carteira assinada, quanto sem carteira.

De fato, considerando-se o aumento nos contingentes de assalariados, foi o setor de serviços o que mais gerou postos de trabalho com carteira assinada entre 1999 e 2010 - 152 mil empregos, contra 65 mil do comércio, 44 mil da indústria de transformação e 15 mil da Construção (ARANDIA, 2013b, p.6)

Como está sendo visto, ocorre o maior crescimento das categorias de mais baixa renda<sup>19</sup> em relação às de mais elevada renda e que as que mais evoluem se situam mais entre  $\frac{1}{2}$  e 2 SM, em taxas que se situam entre cerca de 40% e cerca de 50%. Para Chaves (2013b) esses dados estão atrelados às condições de ocupação da população, que no país apresentou um aumento de 26,1% entre 2003 e 2010, o que, combinado com a elevação menor da população economicamente ativa, determinou a queda da taxa de desemprego total que passou de 16,7% em 2003 para 8,7% em 2010.

Essa é a relação que se apresenta na tabela 6.6, entre os Responsáveis Economicamente Ativos (REA) e os Responsáveis Ocupados (ROc). Observa-se que praticamente em todas as situações há elevação da ocupação em relação à condição de responsável ativo. Também há crescimento dos REA nas famílias de 1 a 3 componentes e somente se reduzem entre as famílias de 4 e mais componentes na RMPA. Essa mesma dinâmica também se observa em relação ao número de famílias dos responsáveis ocupados, que se elevam em todas as sub-regiões nas unidades domésticas de 1 a 3 componentes, mas declinam nas uni-

---

<sup>19</sup> Cf. Alejandro Arandia (*Op. Cit.*, 2013a) a maior parte das ocupações com carteira assinada encontra-se nas faixas de um a menos de três salários mínimos. Os assalariados sem carteira assinada situam-se nas faixas de menos de dois salários mínimos.

dades de 4 e mais componentes. Essa informação é coerente com a tendência que está se observando de aumento do número de famílias de menor tamanho, quer dizer: observou-se anteriormente que há maior crescimento das famílias de menor tamanho e aqui se nota que entre as famílias de até três componentes cresce o número das que contam com responsáveis ativos e ocupados e cai o número das que contam com 4 e mais componentes. Certamente podem estar implicados muitos aspectos nessa dinâmica, inclusive o impacto do crescimento econômico na década, oportunizando a maior empregabilidade. Mas, o aspecto que sugere ser interessante refletir é que isso não ocorre homogeneamente, pois a taxa de crescimento do número de famílias de chefes ocupados cresce mais nas unidades de 1 e de 2 pessoas. Além disto, há redução em termos absolutos do número de famílias tanto de chefes economicamente ativos como de chefes ocupados das unidades com 4 e mais pessoas. Ou seja, é um aspecto socioeconômico que acompanha a mudança do perfil das famílias na RMPA.

**Tabela 6.6 – Famílias por responsável economicamente ativo e ocupado, na RMPA (2000-2010)**

Área	Pessoas por família	2000			2010			Cresc. ROc/REA (%)
		REA <sup>1</sup>	ROc <sup>2</sup>	ROc/REA <sup>3</sup>	REA <sup>1</sup>	ROc <sup>2</sup>	ROc/REA <sup>3</sup>	
		Nº	Nº	(%)	Nº	Nº	(%)	
RMPA	1	84.510	76.678	90,7	127.550	122.451	96,0	5,8
	2	167.242	152.870	91,4	241.272	232.298	96,3	5,4
	3	225.476	208.357	92,4	260.308	251.499	96,6	4,5
	4 e mais	380.849	350.529	92,0	312.122	300.116	96,1	4,5
	<b>Total</b>	<b>858.077</b>	<b>788.434</b>	<b>91,9</b>	<b>941.252</b>	<b>906.364</b>	<b>96,3</b>	<b>4,8</b>
P. ALEGRE	1	47.410	43.725	92,2	64.741	64.449	99,5	7,9
	2	71.750	66.130	92,2	99.088	95.604	96,5	4,7
	3	78.814	73.031	92,7	88.794	86.171	97,1	4,7
	4 e mais	126.345	116.550	92,2	99.884	96.789	96,9	5,1
	<b>Total</b>	<b>324.319</b>	<b>299.436</b>	<b>92,3</b>	<b>352.507</b>	<b>343.013</b>	<b>97,3</b>	<b>5,4</b>
RMPA <sub>Poa</sub>	1	68.663	62.309	90,7	99.961	96.074	96,1	5,9
	2	127.191	115.567	90,9	179.948	173.030	96,1	5,7
	3	164.412	150.658	91,6	185.885	179.301	96,5	5,3
	4 e mais	280.858	256.836	91,4	227.320	218.333	96,0	5,0
	<b>Total</b>	<b>641.124</b>	<b>585.370</b>	<b>91,3</b>	<b>693.114</b>	<b>666.738</b>	<b>96,2</b>	<b>5,4</b>
RMPA <sub>Vale</sub>	1	12.105	11.086	91,6	21.130	20.153	95,4	4,1
	2	30.992	28.924	93,3	47.299	45.708	96,3	3,2
	3	47.550	44.992	94,6	58.454	56.750	97,1	2,6
	4 e mais	78.038	73.324	94,0	66.473	64.158	96,5	2,7
	<b>Total</b>	<b>168.685</b>	<b>158.326</b>	<b>93,8</b>	<b>193.356</b>	<b>186.769</b>	<b>96,6</b>	<b>3,0</b>
RMPA <sub>Entorno</sub>	1	3.742	3.283	87,7	6.459	6.223	96,3	9,8
	2	9.058	8.380	92,5	14.024	13.560	96,7	4,5
	3	13.514	12.707	94,0	15.968	15.448	96,7	2,9
	4 e mais	21.953	20.368	92,8	18.329	17.724	96,7	4,2
	<b>Total</b>	<b>48.267</b>	<b>44.738</b>	<b>92,7</b>	<b>54.780</b>	<b>52.955</b>	<b>94,8</b>	<b>2,3</b>

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

Na RMPA, o maior número de famílias com REA e ROc ocorre nas Unidades de 4 componentes ou mais, assim como na RMPA<sub>Poa</sub>, RMPA<sub>Vale</sub> e RMPA<sub>Entorno</sub>. Em 2000 é nessa categoria que ocorre a maior relação de ocupação entre os responsáveis economicamente ativos. Em 2010, porém, essa relação é maior nas unidades de 3 componentes e o maior crescimento, nas unidades unipessoais. Tal dinâmica é espelho do que ocorre na RMPA<sub>Poa</sub> e em Porto Alegre, destacando-se que neste município a quase totalidade das unidades unipessoais (99,5%) são de responsáveis ocupados. Neste município dá-se a mais plena ocupação em 2010.

Comparando subdivisões, tanto em 2000 como em 2010 a maior

ocupação dos responsáveis em relação aos economicamente ativos ocorre na  $RMPA_{Vale}$ . As dinâmicas de crescimento dessa relação são similares ao que ocorre na  $RMPA_{Poa}$ , excetuando-se que já em 2000 são os responsáveis pelas famílias de 3 componentes que possuem maior ocupação (94,6% em 2000 e 96,7% em 2010).

Na  $RMPA_{Poa}$ ,  $RMPA_{Vale}$  e  $RMPA_{Entorno}$  manifestam-se tendências similares às do município núcleo, de incremento da ocupação nas Unidades Domésticas de menos componentes, embora não com o mesmo vigor. As mais elevadas taxas de ocupação se dão nas outras categorias, em especial nas de 3 componentes. Atesta-se, desse modo, o papel de centro que o município núcleo exerce, de expressar mais fortemente os aspectos da dinâmica, que sugere ser expressão da instalação de domicílios unifamiliares e de casais sem filhos e de moradias de parentes de residência de município de outras regiões.

Na  $RMPA_{Entorno}$  as tendências que se delineiam para o todo da RMPA diferem pelo fato de que a maior ocupação dos responsáveis no ano de 2010 ocorrer nas Unidades Domésticas de 2 à 4 e mais componentes (96,7% em ambas as três). Chama atenção o fato de que em 2000 a taxa de ocupação mais baixa também ocorria na  $RMPA_{Entorno}$ , nas unidades unipessoais e, em 2010, ganha o maior incremento de toda a RMPA (9,8%). Como já se pode notar para a  $RMPA_{Entorno}$ , a importante redução de casais com filho mais jovens e a redução da importância relativa das famílias de casal com filho (Tabela 6.4) pode estar denotando a saída do responsável com ocupação das famílias de 3 e mais componentes.

As tendências anotadas da dinâmica que reduz o tamanho da família, altera sua estrutura, adia a parentalidade e constitui casais tipo DINC, entre outros aspectos, vem evidenciando a conformação de novos estilos de vida e das novas condições de reprodução social advindas das imposições da reformulação da Divisão Internacional do Trabalho e das práticas de flexibilidade. Estes dois fatores tem aprofundado os mecanismos de mercado do trabalho, à medida que de um lado coloca-se à disposição das grandes empresas contextos diferenciados de grupos de trabalhadores e, de outro, o nível dos salários vem sofrendo cada vez mais as flutuações de demanda<sup>20</sup>. Desse modo, num

---

<sup>20</sup> Para Georges Benko, a “DIT é hoje mais determinada por companhias transnacionais que operam simultaneamente num número incalculável de países diferentes e também realizam frequentemente transações internacionais no seio de seu grupo, de modo que as grandes empresas têm a seu dispor uma rede internacional de departa-

contexto de desenfreada dinâmica de concorrência em que o peso das mudanças tecnológicas é cada vez mais importante, isso se traduz na necessidade de adequações das regiões, Estados e dos trabalhadores.

Esse é também um aspecto da evolução das famílias na RMPA, onde se nota o incremento no nível de instrução dos responsáveis, que vêm angariando avanços importantes entre os anos 2000 e 2010. No início da década a maior parte dos responsáveis compunham a categoria dos que não possuíam instrução ou teriam o nível de ensino Fundamental Incompleto (Tabela 6.7). Perfaziam mais da metade (53%) na RMPA. Na RMPA<sub>Poa</sub> esse contingente também se aproximava da metade (48,8%) e nas demais se aproximavam dos 70% (64,8% na RMPA<sub>Vale</sub> e 69,7% na RMPA<sub>Entorno</sub>). Há uma mudança substancial ao final da década, decaindo entre 11% e 16% a participação dessa categoria. O menor decréscimo ocorre nos municípios mais afastados do núcleo da RMPA (-5,4% na RMPA<sub>Vale</sub> e -7,3 % na RMPA<sub>Entorno</sub>) e o maior no próprio município núcleo (-19,7%). Como se pode observar, em Porto Alegre há o mais qualificado perfil da instrução em relação à RMPA, RMPA<sub>Poa</sub>, RMPA<sub>Vale</sub> e RMPA<sub>Entorno</sub> (em 2010 31,3% dos responsáveis possuíam o Ensino Médio Completo ou Superior Incompleto, e 26,9% com Ensino Superior Completo), o que combina não apenas com a disponibilidade de maior infraestrutura educacional, mas também com as exigências de qualificação profissional comum a maior centralidade urbana. Nesta cidade há também o maior incremento de responsáveis com Ensino Superior Completo (51,4%). Essa dinâmica de Porto Alegre repercute na RMPA<sub>Poa</sub>, contribuindo para o crescimento de 61,6% desta categoria. No entanto, o incremento da participação proporcional, considerando-se o conjunto dos quatro estratos, denota a grande importância que ganha a categoria de responsáveis com Ensino Médio Completo e Superior Incompleto, que se incrementa em 37,3%, e de responsáveis com Ensino Superior Completo, com 38,3% na RMPA<sub>Poa</sub>.

---

mentos de usa propriedade.” (1996, p. 71). O mesmo autor também explicita os dois modos de organização flexível da empresa, que implicam nos ajustes da força de trabalho. De um lado, a flexibilidade funcional, que implica na “modulação das tarefas efetuadas por seus empregados em virtude das mudanças de demanda, na tecnologia ou na política de *marketing*” (p. 120), e de outro, a flexibilidade numérica, que implica na facilidade e rapidez “com que as empresas podem ajustar seus efetivos e o nível dos salários em virtude das flutuações de demanda, e é também associada às variações de efetivos dos trabalhadores periféricos” (p. 120-121), ou seja, terceirizados, subcontratados e trabalhadores desprovidos de direitos.

**Tabela 6.7 – Famílias por nível de instrução do responsável pelo domicílio na RMPA (2000-2010)**

Área	Nível de Escolaridade	2000		2010		Crescimento do n° de famílias sg. o nível de escolaridade do responsável	Crescimento da participação do n° de famílias sg. o nível de escolaridade do responsável no total de famílias
		Nº	%	Nº	%		
RMPA	Sem instrução e Fund. Incompleto	601.379	53,0	521.969	39,1	-13,2	-26,2
	Fund. Completo e Médio Incompleto	187.149	16,5	242.616	18,2	29,6	10,3
	Médio Completo e Superior Incompleto	230.431	20,3	379.439	28,4	64,7	39,9
	Superior Completo	115.092	10,1	190.880	14,3	65,8	41,6
	<b>Total</b>	<b>1.134.051</b>	<b>100,0</b>	<b>1.334.904</b>	<b>100,0</b>	<b>17,7</b>	<b>0,0</b>
P. ALEGRE	Sem instrução e Fund. Incompleto	165.912	37,6	133.168	26,3	-19,7	-30,0
	Fund. Completo e Médio Incompleto	68.455	15,5	78.696	15,5	15,0	0,0
	Médio Completo e Superior Incompleto	117.118	26,5	158.476	31,3	35,3	33,2
	Superior Completo	89.941	20,4	136.213	26,9	51,4	31,9
	<b>Total</b>	<b>441.426</b>	<b>100,0</b>	<b>506.553</b>	<b>100,0</b>	<b>14,7</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Poa</sub>	Sem instrução e Fund. Incompleto	418.002	48,8	349.331	35,1	-16,4	-28,1
	Fund. Completo e Médio Incompleto	147.116	17,2	179.667	18,0	22,1	4,6
	Médio Completo e Superior Incompleto	188.376	22,0	301.173	30,2	59,9	37,3
	Superior Completo	102.553	12,0	165.737	16,6	61,6	38,3
	<b>Total</b>	<b>856.047</b>	<b>100,0</b>	<b>995.908</b>	<b>100,0</b>	<b>16,3</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Vale</sub>	Sem instrução e Fund. Incompleto	137.811	64,8	130.391	50,0	-5,4	-22,8
	Fund. Completo e Médio Incompleto	31.357	14,8	49.377	18,9	57,5	27,7
	Médio Completo e Superior Incompleto	33.261	15,6	61.326	23,5	84,4	50,6
	Superior Completo	10.065	4,7	19.839	7,6	97,1	61,7
	<b>Total</b>	<b>212.494</b>	<b>100,0</b>	<b>260.933</b>	<b>100,0</b>	<b>22,8</b>	<b>0,0</b>
RMPA <sub>Entorno</sub>	Sem instrução e Fund. Incompleto	45.566	69,7	42.247	54,1	-7,3	-22,4
	Fund. Completo e Médio Incompleto	8.677	13,2	13.572	17,4	56,4	31,8
	Médio Completo e Superior Incompleto	8.694	13,3	16.939	21,7	94,8	63,2
	Superior Completo	2.475	3,8	5.304	6,8	114,3	78,9
	<b>Total</b>	<b>65.412</b>	<b>100,0</b>	<b>78.062</b>	<b>100,0</b>	<b>19,3</b>	<b>0,0</b>

Fonte: IBGE, Censos 2000 e 2010.

A dinâmica observada na RMPA<sub>Poa</sub> repete-se nas outras sub-regiões com o incremento muito significativo da categoria de responsáveis com Ensino Médio Completo e Superior Incompleto (o incremento da categoria é de 84,4% na RMPA<sub>Vale</sub> e de 94,8% na RMPA<sub>Entorno</sub>). Por outro lado, embora com a menor participação, como nos demais agrupamentos de municípios, são os responsáveis com Ensino Superior Completo que mais obtém crescimento (97,1% - RMPA<sub>Vale</sub> e 114,3% - RMPA<sub>Entorno</sub>). No entanto, no conjunto da RMPA estes dois agrupamentos ainda se mantêm com os níveis mais

elevados de menor instrução (64,8% e 69,7% em 2000 e 50% e 54,1% em 2010).

## Considerações finais

A Região Metropolitana de Porto Alegre tem assumido perfis notavelmente modificados na constituição das famílias nos anos recentes, o que se pode verificar em vários aspectos na primeira década deste século. Demonstrou-se acima que entre os anos 2000 e 2010 há forte tendência à fragmentação das famílias, mudança que se instaura destacadamente a partir de Porto Alegre, seu município núcleo, e tende a se alastrar para os demais municípios, com certa variabilidade em função de fatores locais. Desse modo, pode-se dizer que se reúne um conjunto de atributos que vai definindo um perfil de composição familiar de feição multifacetada, nitidamente nos municípios mais populosos, apesar de também aparecerem em níveis um pouco atenuados nas áreas mais distantes, em municípios de menor porte demográfico e menos urbanizados.

O perfil que se consolida caracteriza-se pelo crescimento destacado da participação das famílias unipessoais e de casais sem filhos, assim como pela diminuição do número de componentes das famílias. É também um contexto em que se expressa fortemente o adiamento da parentalidade. Como se viu, a elevação do custo de reprodução social nos espaços mais intensamente urbanizados e a ampla adoção de métodos contraceptivos explicam esse novo quadro. As modificações que ocorrem no universo das famílias da RMPA também refletem as dinâmicas socioeconômicas ocorridas no país, como os efeitos de abertura de mercado e a das políticas sociais adotadas. Em sua decorrência se observou a tendência generalizada do aumento do número de famílias com renda per capita mais baixa, a elevação das taxas de ocupação dos responsáveis pelas unidades domésticas, assim como de seus níveis de instrução.

Notou-se que as variações destas tendências estão significativamente associadas ao perfil dos territórios em que ocorrem. Assim, na divisão aqui utilizada, a RMPA<sub>Entorno</sub> é a área em que mais se aproxima o perfil das famílias aos moldes tradicionais. Nela, por exemplo, é onde ainda se observa o maior crescimento de famílias de casais com filho, porém, também aí se podem notar mudanças muito significativas que a aproxima gradualmente ao perfil dos demais agrupamentos

de municípios. Também evidencia-se maior aproximação do perfil familiar da RMPA<sub>Vale</sub> às características associadas a RMPA<sub>Poa</sub>. Nesta, porém o arrefecimento dos indicadores de mudança em relação ao que ocorre no município núcleo, a capital, demonstra sensível variação entre este os demais municípios da RMPA<sub>Poa</sub>.

Além das diferenças internas da RMPA, se intersectam a elas características advindas do papel dos municípios de pequeno porte demográfico, que combinam de modo variado situações de menor custo de instalação de moradia ou empreendimento econômico, tendo em vista a relativa proximidade dos centros em que tais custos se elevam e estruturas econômicas mais vinculadas à economia rural. Assim, por exemplo, naqueles que se configuram como novas sedes de assentamento industrial há forte crescimento demográfico juntamente com a elevação do número de famílias e, em alguns municípios de base econômica assentada no setor primário, são menores os incrementos demográficos e do número de famílias.

Mais um aspecto importante que se ressalta é o impacto evidenciado nas atividades econômicas de municípios do *cluster* do calçado, como Novo Hamburgo, Sapiranga e Parobé, nos quais também são menores os incrementos demográficos e do número de famílias. Na RMPA<sub>Vale</sub> em que essas cidades fazem parte foi mais significativa a redução das famílias com mais componentes e aumento das famílias com menos componentes.

Desse modo, as modificações observadas tanto se adéquam às tendências mais universais de transformação dos estilos de vida, de maior dependência da reprodução social dos entrelaces da divisão do trabalho, como a singularidades locais diante da reestruturação socioeconômica na metrópole e os efeitos das políticas sociais adotadas no país nas últimas décadas.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo (Coord). (1998) **Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios**. Brasília: UNESCO.
- ARANDIA, Alejandro Kuajara. (2013a). A evolução do emprego formal na Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 1999-2010. In: BASTOS Raul Luís Assumpção (coord.). **A retomada do processo de estruturação do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre na primeira década do século XXI**. Porto Alegre: FEE, p. 11-32.

———. (2013b). A recuperação do emprego formal na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Sistema PED: Pesquisa de emprego e desemprego**. Ano 22, nº 22, p. 6-7.

BENKO, Georges. (1996). **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec.

CAMARANO, Ana Amélia; ARAUJO, Hertton Ellery; CARNEIRO, Isabella Gomes (1999). “Tendências da fecundidade brasileira no século X: uma visão regional”, In: GIFFIN, Karen; COSTA, Sarah Hawker (Orgs). **Questões da saúde reprodutiva** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 95-111.

CHAVES, André Luiz Leite. (2013a). Evolução da distribuição da renda familiar per capita na Região Metropolitana de Porto Alegre de 2001 a 2010. BASTOS Raul Luís Assumpção (coord.). **A retomada do processo de estruturação do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre na primeira década do século XXI**. Porto Alegre: FEE, p.153-184.

———. (2013b). Distribuição da renda familiar per capita na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Sistema PED: Pesquisa de emprego e desemprego**. Ano 22, nº 22, p. 12-13.

HEIDRICH, Álvaro Luiz; UEDA, Vanda (2009). “Aspectos recentes da população residente e das migrações na Região Metropolitana de Porto Alegre”. In: MAMARELLA, Rosetta. **Como anda Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, p. 65-78.

IBGE (2003). **Censo Demográfico 2000**. Famílias e domicílios, Rio de Janeiro.

IBGE (2009). Síntese dos indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, In: **Estudos e Pesquisas**. Informação demográfica e socioeconômica, nº 26.

IBGE (2009). **Censo Demográfico 2010**. Famílias e domicílios, Rio de Janeiro, 2012.

LEFEBVRE, Henri. (1999). **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

LIMA, Jacob Carlos. (2008). **Reestruturação industrial, desemprego e autogestão: as cooperativas do Vale dos Sinos**. Sociologias, Porto Alegre, ano 10, Nº 19, p. 212-249.

MARTINS, José de Souza (2008). **Mulheres chefiam mais famílias**. Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/16714-mulheres-chefiam-mais-familias-artigo-de-jose-de-souza-martins>>. Acesso em: março/2014.

NASCIMENTO, Fátima R. M. do; TÉRZIS, Antonios. (2010). “Adiamento do projeto parental: um estudo psicanalítico com casais que enfrentam a esterilidade.” In: **Psicologia em Revista**. Belo Horizonte, vol. 16, nº 1, p. 103-124.

- PANZUTTI, Nilce da Penha Migueles. (1996). “Mulher Rural: eminência oculta”. In: **Informações Econômicas**. São Paulo: v. 6, nº 3, p. 9-22.
- SANTOS, Milton. (1997). **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. (2006). **A transição da fecundidade no Brasil**: análise de seus determinantes e as novas questões demográficas. São Paulo: Arbeit Factory Editora e Comunicação.
- SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. (2010). A cidade-região de Porto Alegre: análise da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. **Seminário nacional Governança Urbana e Desenvolvimento metropolitano**. Disponível em: <[http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST1\\_Paulo\\_Roberto\\_Soares.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST1_Paulo_Roberto_Soares.pdf)> Acesso em 10 de novembro de 2013

Organização social do território e  
formas de provisão de moradia na  
Região Metropolitana de Porto Alegre –  
2000-2010

---

*Júlia Ribes Fagundes*  
*Julia Wartchow*

**Resumo:** A década de 2000 é marcada pela ampliação dos investimentos do Governo Federal em habitação e infraestrutura. No modelo de provisão habitacional fomentado que, pela primeira vez, inclui as faixas de menor renda, as construtoras e incorporadoras ocupam um papel de destaque. O capítulo analisa as transformações que ocorreram na provisão habitacional formal na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 2000-2010. As análises enfatizam o mercado imobiliário da cidade de Porto Alegre, que concentra o maior incremento domiciliar da década, e o modelo de urbanização produzido pelo *Programa Minha Casa, Minha Vida*, apontando tendências de expansão urbana no espaço metropolitano para a próxima década.

**Palavras-chave:** habitação, política habitacional, mercado imobiliário.

**Abstract:** The 2000s are marked by the expansion of Federal Government investment in housing and infrastructure. Construction companies and developers play an important role in the funded housing provision model that includes lower income groups for the first time. The chapter analyzes the changes that occurred in formal housing provision in Porto Alegre Metropolitan Area in 2000-2010. The analyses emphasize the real estate market in the city of Porto Alegre, which saw the highest housing growth in the decade, and the urbanization model produced by the *Minha Casa, Minha Vida* program, pointing out urban expansion trends in the metropolitan area for the next decade.

**Key words:** housing; housing policy; real estate market.

## Introdução

Na década de 1980, tem início o fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção da cidade, em decorrência da flexibilização urbana e da redução do financiamento estatal para os setores de habitação, equipamentos e infraestrutura. O mercado ressurgiu neste momento como o principal mecanismo coordenador da produção de materialidades urbanas, ora pela privatização de empresas públicas, ora pela hegemonia do capital privado na produção residencial.

A década de 2000 marca a retomada dos investimentos em habitação e infraestrutura por parte do Governo Federal, após o período de crise no sistema de financiamento público que perdurava desde os anos 80. O aporte de recursos públicos, todavia, parece não ter alterado o modelo de urbanização brasileiro. Ao contrário, o protagonismo do mercado imobiliário aumentou, e empresas construtoras e incorporadoras assumiram um papel central na política habitacional do país com a produção de moradias para os setores de média e baixa renda, como evidencia o *Programa Minha Casa, Minha Vida* (MCMV).

Nas condições de moradia estão materializadas as contradições e desigualdades da urbanização capitalista. Considerando o papel de destaque alcançado na última década pelos promotores imobiliários, por meio da produção habitacional para as classes de menor renda, bem como seu poder de ação decisiva na estruturação do espaço urbano e metropolitano, o capítulo buscará analisar e interpretar as transformações na relação entre a provisão habitacional formal e a organização social do território da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) no período de 2000-2010. O capítulo irá se desenvolver em duas partes: *i) A ordem urbana produzida pelo mercado*, que apresenta um panorama da habitação formal na década de 2000 na RMPA, focando as análises na cidade de Porto Alegre; *ii) O Programa Minha Casa, Minha Vida na RMPA*, que irá analisar o modelo de urbanização produzido pelo programa e seus efeitos sobre o território metropolitano.

### 7.1 A ordem urbana produzida pelo mercado

Esta parte do capítulo tem por objetivo identificar estratégias do setor imobiliário materializadas no espaço urbano. Os dados censitários traçam o perfil dos domicílios na RMPA e permitem identificar transformações em relação à década anterior. Considerando que Porto

Alegre concentra o maior aumento dos domicílios ocupados da Região na década e que detém a preferência das construtoras e incorporadoras para a produção de condomínios e apartamentos, examinaremos em detalhe a produção imobiliária da capital e suas transformações a partir dos censos imobiliários do Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON.

### **7.1.1 O perfil da habitação formal na década de 2000**

Na década de 2000, a RMPA contou com um acréscimo de 191.492 domicílios ocupados concentrados principalmente nos municípios com nível de integração à dinâmica da metropolização muito alto e no polo metropolitano (RIBEIRO *et al.*, 2012)<sup>1</sup>. Porém o maior incremento relativo esteve em municípios com nível de integração alto: Nova Santa Rita, Ivoti, Dois Irmãos, Eldorado do Sul e Portão, que cresceram de 38,21 a 58,08% (Tabela 7.1).

Seguindo tendência verificada por Barcellos e Mammarella (2008) na década de 90, os dados censitários de 2010 apontam que a taxa de crescimento do número de domicílios foi superior à taxa de crescimento populacional<sup>2</sup>. Entre os anos de 1991 e 2000, a população aumentou 16,16% e o número de domicílios, 24,44%. Entre 2000 e 2010, a população cresceu 6,34% e os domicílios, 17,91%. O acréscimo de domicílios ocupados foi superior ao incremento populacional em números absolutos nos municípios de Porto Alegre, Novo Hamburgo, Guaíba e Esteio. Já a densidade média de habitantes por domicílio diminuiu em todos os municípios da RMPA, e a média metropolitana passou de 3,27 em 2000 para 2,95 habitantes/domicílio em 2010. O fenômeno da redução da densidade de ocupantes por domicílio já fora observado desde a década de 1980 (CECCONI *apud* BARCELLOS; MAMMARELLA, 2008) e pode estar relacionado a mudanças nas composições familiares, como estudado no capítulo 6 do presente livro. As maiores densidades são encontradas em Alvorada, Viamão, Nova Santa Rita, Canoas, Eldorado do Sul e Nova Hartz (de 3,10 a 3,25 habitantes/domicílio), enquanto as menores densidades estão em Porto Alegre (2,77), Araricá e Glorinha (2,88). Em sua maioria, os municípios com maiores densidades se caracterizam como cidades-dormitório da capital e apresentam grandes áreas ocupadas pelo tipo social popular (ver Capítulo 5).

<sup>1</sup> Na RMPA, há municípios com integração baixa, média, alta e muito alta à dinâmica da metropolização. Ver RIBEIRO *et al.*, 2012.

<sup>2</sup> As análises de 2000 e 2010 consideram apenas os 24 municípios que integravam a RMPA em 1991.

**Tabela 7.1 – População e Domicílios (2000-2010)**

Município	Domicílios		Acréscimo domicílios		Acréscimo população	
	2000	2010	Nº	%	Nº	%
Alvorada	51.226	60.221	8.995	17,56	11.705	6,36
Araricá	1.225	1.689	464	37,88	832	20,63
Cachoeirinha	31,637	38.885	7.251	22,92	10.714	9,96
Campo Bom	16.214	20.022	3.808	23,49	6.056	11,21
Canoas	89.689	103.963	14.274	15,91	17.734	5,79
Dois Irmãos	6.570	9.407	2.837	43,18	5.137	22,90
Eldorado do Sul	7.882	11.062	3.180	40,35	7.075	25,95
Estância Velha	10.271	13.925	3.654	35,58	7.442	21,18
Esteio	23.599	26.434	2.835	12,01	707	0,88
Glorinha	1.813	2.393	580	31,99	1.207	21,24
Gravataí	67.269	82.445	15.176	22,56	23.031	9,90
Guaíba	27.534	31.258	3.724	13,53	897	0,95
Ivoti	4.437	6.689	2.252	50,76	4.556	29,74
Nova Hartz	4.392	5.919	1.527	34,77	3.275	21,73
Nova Santa Rita	4.572	7.226	2.654	58,05	6.966	44,23
Novo Hamburgo	71.185	80.901	9.716	13,65	2.747	1,16
Parobé	13.108	16.831	3.723	28,40	6.726	15,02
Portão	7.344	10.150	2.806	38,21	6.263	25,40
Porto Alegre	442007	508.747	66.740	15,10	48.761	3,58
São Leopoldo	57.734	71.252	13.518	23,41	20.540	10,61
Sapiranga	20.276	24.517	4.241	20,92	5.796	8,38
Sapucaia do Sul	36.484	42.782	6.298	17,26	8.206	6,69
Triunfo	6.805	8.642	1.837	26,99	3.627	16,36
Viamão	66.065	75.467	9.402	14,23	11.955	5,26
<b>RMPA</b>	<b>1.069.338</b>	<b>1.260.830</b>	<b>191.492</b>	<b>17,91</b>	<b>221.955</b>	<b>6,34</b>

Fonte: Censos Demográficos 2000; 2010.

A Tabela 7.2 aponta a redução de domicílios próprios na RMPA, em comparação com os domicílios alugados, cedidos e outros<sup>3</sup>. Entre os dez municípios com maior número de domicílios, oito apresentaram redução no percentual de domicílios próprios, sendo as exceções Porto Alegre e Cachoeirinha. O percentual de proprietários se manteve menor nos municípios do perímetro norte da RMPA – Dois Irmãos (66,20%), Ivoti (71,94%), Campo Bom (73,26%) e Sapiranga (73,85%) – para onde migrou parte da produção industrial antes concentrada em Novo Hamburgo e São Leopoldo (BARCELLOS; MAMMARELLA, 2009). Os menores percentuais de domicílios próprios também são encontrados nas áreas centrais dos municípios ao longo da BR-116 (Fi-

<sup>3</sup> Os dados censitários de 2010 permitem identificar apenas a propriedade dos domicílios e não do terreno.

gura 7.1). Os municípios com os maiores percentuais de proprietários são Viamão (84,42%), Triunfo (83,68%), Alvorada (83,18%) e Guaíba (82,24%), geralmente concentrados em áreas cujos tipos sociais dominantes são o popular e o agrícola (ver Capítulo 5).

**Tabela 7.2 – Municípios com maior número de Domicílios – Propriedade**

Município	2000			2010		
	Domicílios	Próprios		Domicílios	Próprios	
		Nº	%		Nº	%
1 Porto Alegre	442.007	340.318	76,99	508.747	393.806	77,41
2 Canoas	89.689	71.090	79,26	103.963	80.896	77,81
3 Gravataí	67.269	56.449	83,92	82.445	66.366	80,50
4 Novo Hamburgo	71.185	56.380	79,20	80.901	64.060	79,18
5 Viamão	66.065	56.121	84,95	75.467	63.706	84,42
6 São Leopoldo	57.734	47.852	82,88	71.252	57.847	81,19
7 Alvorada	51.226	44.972	87,79	60.221	50.092	83,18
8 Sapucaia do Sul	36.484	29.785	81,64	42.782	33.725	78,83
9 Cachoeirinha	31.637	24.782	78,33	38.888	31.111	80,00
10 Guaíba	27.534	23.308	84,65	31.258	25.708	82,24
<b>RMPA</b>	<b>940.830</b>	<b>751.057</b>	<b>79,83</b>	<b>1.095.924</b>	<b>867.317</b>	<b>79,14</b>

Fonte: Censos Demográficos 2000; 2010.

**Figura 7.1 – Percentual de Domicílios Próprios por Área de Ponderação na RMPA – 2010**



Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre

A capital concentrou 32,62% do incremento domiciliar da RMPA no período 2000-2010, o equivalente a 67.733 unidades. Em seguida estiveram Gravataí, Canoas e Novo Hamburgo, com aproximadamente 7% do aumento de domicílios cada um. Porto Alegre também reuniu a maior parte dos condomínios e apartamentos da RMPA: 63,6% e 76,8% respectivamente. A casa continua sendo o tipo domiciliar predominante na RMPA e é também o que apresentou maior crescimento na década (Tabela 7.3).

O acréscimo mais relevante de domicílios ocupados do tipo apartamento ocorreu nos municípios ao longo da BR-116 e BR-290. Em 2000, a tipologia apartamento já se destacava nos municípios ao longo da BR-116, partindo da capital em direção ao norte (CASTELLO, 2009). A Figura 7.2 indica que este eixo rodoviário ainda concentra o maior número de apartamentos em 2010. Porém, na última década, Cachoeirinha e Gravataí estiveram entre os municípios que mais se verticalizaram (Tabela 7.3), o que sugere que está surgindo um novo eixo de verticalização ao longo da BR-290. Esses municípios também figuram entre os que mais apresentam a tipologia condomínios. Portanto, estes dois eixos rodoviários e produtivos também vêm atraindo os investimentos do setor imobiliário. Além da capital, o acréscimo de apartamentos na década foi relevante em valores absolutos em Novo Hamburgo, Canoas, São Leopoldo, Gravataí, Cachoeirinha e Esteio (Tabela 7.3). Na Capital, em Novo Hamburgo e Esteio houve maior crescimento no número de apartamentos que de casas durante o período analisado, mas somente na capital o estoque domiciliar de apartamentos já se aproxima do de casas, correspondendo a 47 e 49%, respectivamente.

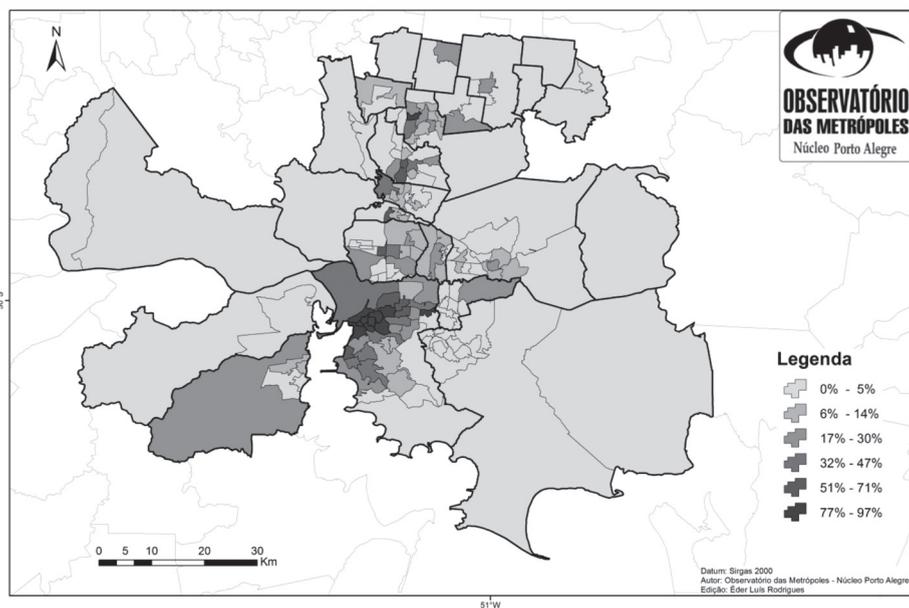
As áreas mais verticalizadas, em geral, localizam-se em áreas urbanas mais consolidadas, habitadas por tipos superiores ou médios (Figura 7.2 e Capítulo 5). Mas em Alvorada, Guaíba e Canoas, há áreas de tipo popular que reúnem percentuais expressivos de apartamentos. Em Canoas, estas áreas também receberam empreendimentos do programa *Minha Casa, Minha Vida*.

**Tabela 7.3 – Municípios com maior número de Domicílios em 2010 – por tipo**

	Município	Casa	Acréscimo década	Apartamento	Acréscimo década	Vila ou Condomínio	Total Domicílios
1	Porto Alegre	251.080	7.644	239.055	44.103	15.960	508.747
2	Canoas	89.192	8.624	12.806	4.387	1.904	103.964
3	Gravataí	77.443	11.674	3.612	2.524	1.233	82.444
4	Novo Hamburgo	64.417	3.545	14.935	5.069	1.190	80.900
5	Viamão	73.566	8.592	668	77	1.140	75.468
6	São Leopoldo	58.802	9.101	11.881	4.203	441	71.252
7	Alvorada	56.436	7.575	3.197	1.052	479	60.221
8	Sapucaia do Sul	37.910	4.907	4.503	1.382	228	42.782
9	Cachoeirinha	33.975	4.668	4.361	2.204	506	38.888
10	Guaíba	28.384	3.262	2.698	449	154	31.257
11	Esteio	21.667	471	3.927	1.698	788	26.435
12	Sapiranga	22.528	3.655	1.665	730	261	24.517
	<b>RMPA</b>	<b>1.004.994</b>	<b>122.161</b>	<b>311.382</b>	<b>71.322</b>	<b>25.074</b>	<b>1.345.813</b>

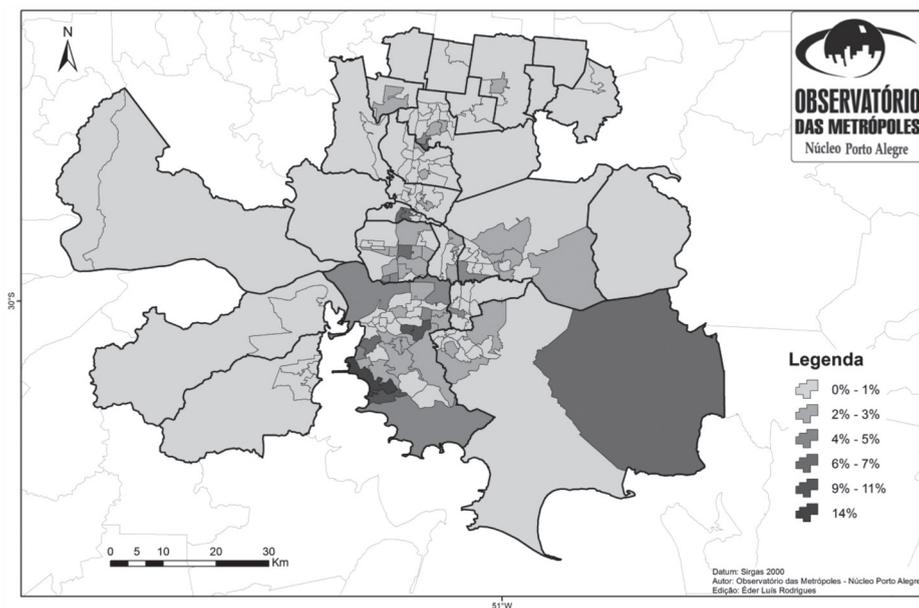
Fonte: Censo Demográfico 2000; 2010.

**Figura 7.2 – Percentual de Apartamentos por Área de Ponderação na RMPA – 2010**



Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre

**Figura 7.3 – Percentual de Condomínios por Área de Ponderação na RMPA – 2010**



Fonte: Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre

Barcellos e Mammarella (2008) observaram a existência de condomínios na RMPA desde a década de 90. O Censo de 2010 começou a contabilizar esta tipologia, que foi encontrada em 28 dos 32 municípios e representa apenas 1,86% dos domicílios ocupados. Os sete municípios com maior número de domicílios deste tipo concentram mais de 90% da tipologia na RMPA (Tabela 7.3). As maiores concentrações de condomínios são encontradas na capital, embora também sejam representativas em algumas regiões de Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão e Esteio (Figura 7.3). Em sua maioria, localizam-se nas fronteiras urbanas ou em áreas onde ainda há disponibilidade de terras, ocupadas pelos tipos sociais popular, operário, médio ou agrícola. Somente na área central de Canoas e em porções da capital, entre a Vila Assunção e Ipanema, os maiores percentuais de condomínios estão em áreas de tipos superiores.

Em 2000, o município polo concentrava 81,2% dos apartamentos da Região, percentual que caiu para 76,8% em 2010. Apesar de reforçada a tendência de desconcentração dos imóveis do tipo apartamento existente desde a década de 60 (CARRION, 1989), os dados apresentados demonstram que a capital continua sendo a principal estratégia

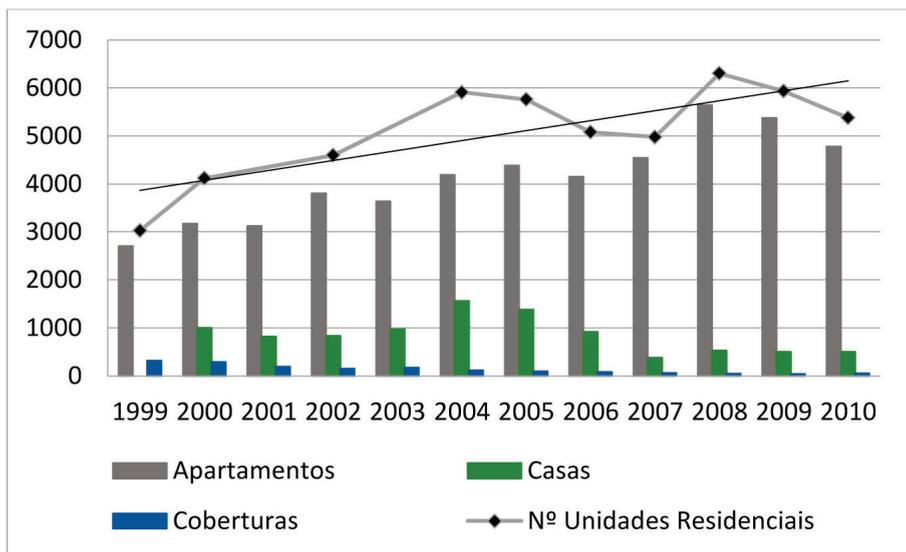
produtiva do setor imobiliário, que consegue ganhar escala e obter maior aproveitamento dos terrenos por meio da produção de apartamentos e condomínios.

Assim, os dados do Censo do SINDUSCON apresentados a seguir, ainda que limitados à capital, possibilitam lançar luz sobre parte expressiva da produção empresarial do espaço metropolitano.

### 7.1.2 A provisão de moradia via mercado imobiliário em Porto Alegre - período 1999 - 2010

Para caracterizar a ação dos promotores imobiliários na capital gaúcha, foram utilizados os Censos do Mercado Imobiliário de Porto Alegre, elaborados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul - SINDUSCON-RS. Os censos são realizados anualmente e buscam dimensionar o número de imóveis novos ofertados na cidade, fornecendo um panorama geral da produção imobiliária sempre considerando tipos de unidades, faixas de valor, características dos imóveis, localização, fontes de recursos para construção e estágio das obras em comercialização. A seguir apresentaremos análises quantitativas e qualitativas, bem como a espacialização da oferta.

**Gráfico 7.1 - Evolução da Oferta Total de Imóveis Residenciais Novos em Porto Alegre e por Tipologia (1999 - 2010)**



Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

No Gráfico 7.1 apresentamos a evolução da oferta total e por tipologia de imóveis residenciais novos em Porto Alegre<sup>4</sup>. Em 1999 foram ofertadas 3.024 novas unidades residenciais, passando a 4.119 no ano seguinte e 4.550 em 2002. Os anos de 2004 e 2008 contabilizaram as maiores ofertas, 5.911 e 6.303 novas unidades respectivamente. Nos últimos dois anos não houve crescimento da oferta em termos absolutos, porém a linha de tendência nos mostra que, mesmo com os números em queda, a oferta imobiliária residencial tende a crescer.

Quanto ao tipo de imóvel ofertado, predomina a oferta de apartamentos. Esta tipologia representou mais de 70% da oferta todos os anos, chegando a 91,2% em 2007. A maior oferta de apartamentos ocorreu em 2008, com 5.642 unidades. A oferta de casas foi maior nos anos de 2004 e 2005, com 1.566 e 1.384 unidades respectivamente. Note-se que esta oferta concentrou-se nos bairros da zona sul, com destaque para Belém Novo, Cavalhada, Guarujá e Ipanema.

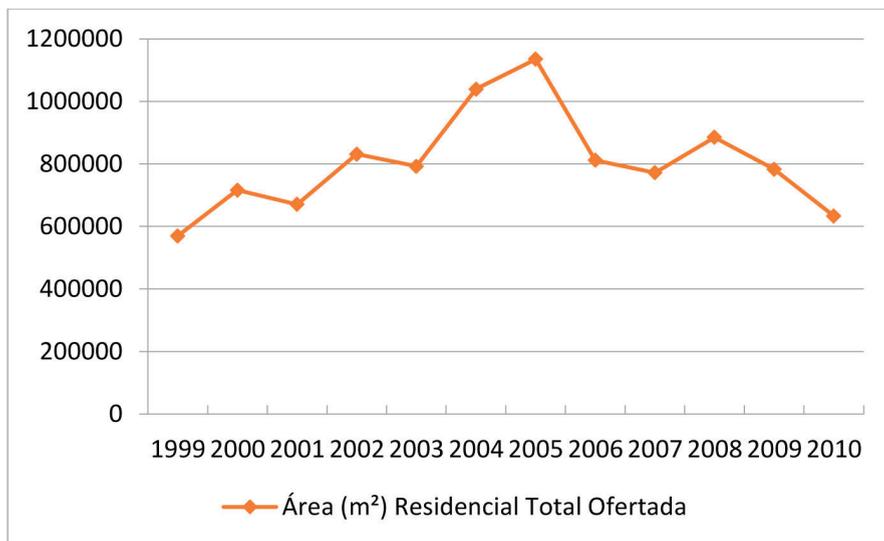
O Gráfico 7.2, apresenta uma estimativa da área total construída para fins residenciais no período<sup>5</sup>. Entre 1999 a 2005 a oferta de área foi crescente, chegando a 1.134.696 m<sup>2</sup>. Em 2006 houve redução de mais de 300.000 m<sup>2</sup> de área construída, e em 2010 esta oferta chegou a 633.220 m<sup>2</sup>. Pode-se inferir da leitura destes dois gráficos, que a área média das unidades está cada vez menor. O aumento significativo da oferta residencial para as classes de menor poder aquisitivo nos últimos três anos é uma das possíveis razões para este fenômeno, uma vez que as unidades residenciais produzidas para esta faixa de renda apresentam área reduzida.

---

<sup>4</sup> Por motivos metodológicos, os dados de 2001 e 2003 foram descartados. Nestes anos os censos não apresentaram a oferta por bairros, mas apenas o total de unidades ofertadas na cidade, impossibilitando a análise espacial.

<sup>5</sup> Estimativa realizada a partir da área total ofertada anualmente e o percentual de imóveis com fim residencial.

**Gráfico 7.2 - Evolução da Área Residencial Total Ofertada em Porto Alegre (1999-2010)**

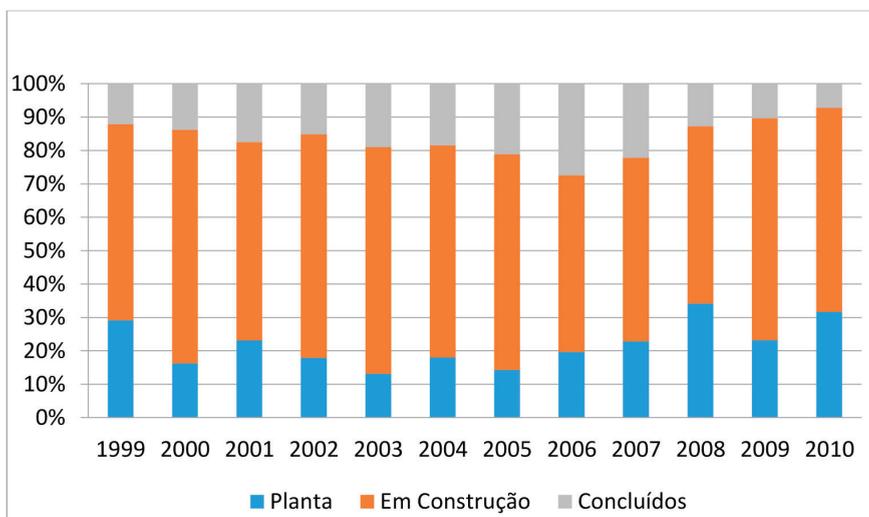


**Fonte:** Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

No Gráfico 7.3 visualizamos o estágio de comercialização dos imóveis, outro bom indicativo do comportamento do mercado. O percentual de unidades em construção nunca é inferior a 50% e apresenta pouca oscilação, enquanto os percentuais de imóveis na “planta” e “concluídos” apresentaram maior variação. Até 2002, o número de unidades na planta foi superior ao número de unidades concluídas. Já no período de 2003 a 2006, as unidades concluídas superaram as unidades na planta. O ano de 2006 apresentou o maior percentual de imóveis concluídos do período, o que indica uma possível desaceleração no ritmo de vendas e um consequente aumento do estoque de imóveis novos. A partir de 2007 o percentual de imóveis concluídos diminuiu, e o número de imóveis na planta aumentou, indicando um aquecimento das vendas ou a retomada do ritmo inicial.

Este aquecimento das vendas pode estar relacionado ao aumento na oferta de crédito, à elevação da renda da população e ao programa *Minha Casa, Minha Vida*. O alto percentual de imóveis na planta nos últimos anos, em especial 2008 e 2010, indica que os empreendedores estão confiantes no mercado e dispostos a fazer investimentos de longo prazo. Em resumo, um grande percentual de imóveis à venda na planta, associado a um baixo percentual de imóveis concluídos, indica um mercado aquecido, que aposta no crescimento da demanda.

**Gráfico 7.3 - Evolução das unidades em oferta por Estágio da Obra**

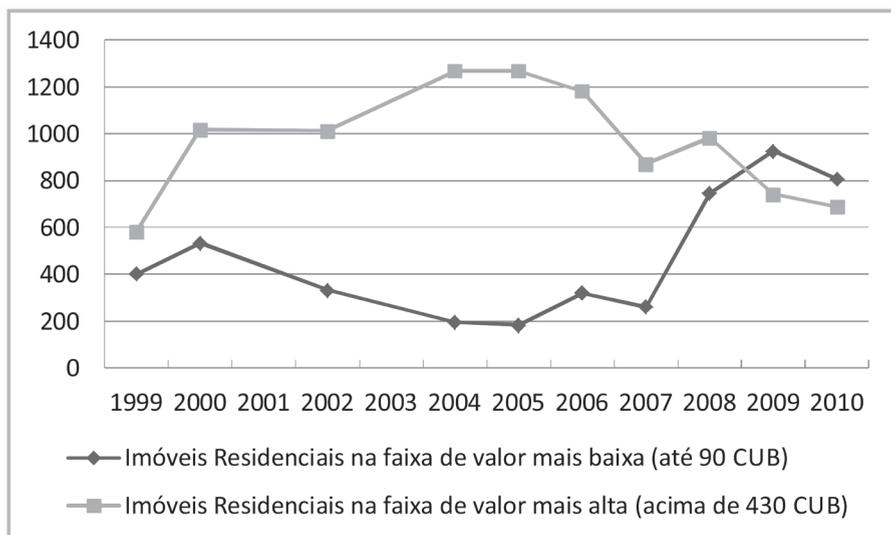


**Fonte:** Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

Os censos imobiliários também apresentam a oferta por faixas de valor, de acordo com o preço médio que o imóvel é anunciado para venda. Para ajustar diferenças metodológicas existentes nos Censos Imobiliários, o preço dos imóveis ofertados foi transformado em Custo Unitário Básico do metro quadrado construído (CUB), e os imóveis foram distribuídos em cinco faixas de valor. Esta classificação nos permitiu o conhecimento dos imóveis mais caros e dos mais baratos, o que também pode ser interpretado como imóveis produzidos para as classes de alta renda e para as classes de baixa renda respectivamente.

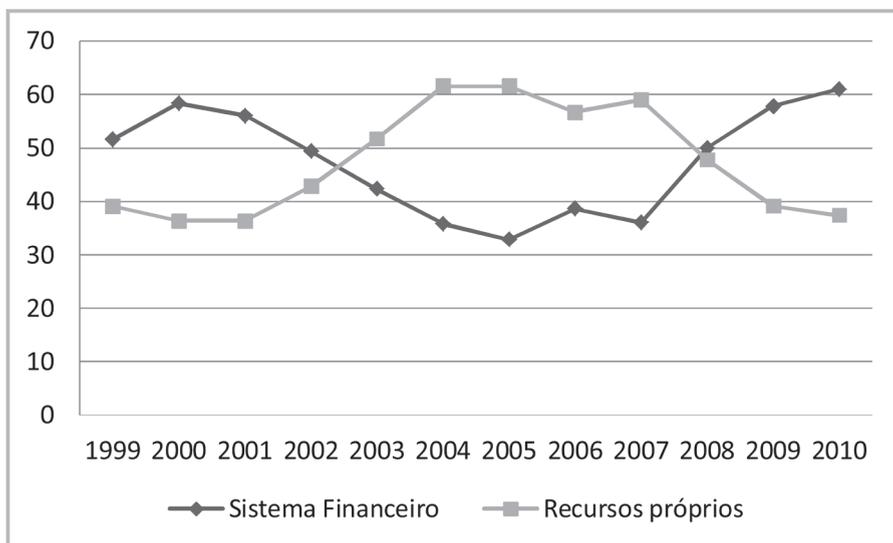
O Gráfico 7.4 mostra a evolução no número de imóveis residenciais lançados no mercado nas faixas de valor mais baixa e mais alta, ou seja, até 90 CUB e acima de 430 CUB. Em 1999 foram lançadas 581 unidades residenciais na faixa de valor mais alta e 401 unidades na faixa de valor mais baixa. Em 2000 os números passaram para 1.018 e 533 respectivamente. De 2002 a 2005 a produção de imóveis de luxo aumentou, e o número de imóveis mais baratos diminuiu. É interessante observar que o ano de 2005 apresentou o maior número de imóveis na faixa mais alta e também o menor número de imóveis na faixa de valor mais baixa: foram lançados 1.269 imóveis com valor acima de 430 CUB e apenas 183 unidades na faixa de valor até 90 CUB. Em 2006 o número de imóveis na faixa de valor mais alto diminuiu, ficando em 1.182, e o número de imóveis na faixa mais baixa aumentou, passando para 320 unidades.

**Gráfico 7.4 - Evolução do Número de Imóveis Residenciais nas Faixas de Valor Mais Baixa (até 90 CUB) e Mais Alta (acima de 430 CUB) em Porto Alegre**



Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

**Gráfico 7.5 - Evolução Percentual das Duas Principais Fontes de Recursos para Construção da Obra em Porto Alegre**



Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

Em 2008, o número de imóveis até 90 CUB cresceu mais de 200%

em relação ao ano anterior, passando de 261 para 741. Já os imóveis acima de 430 CUB tiveram pequeno aumento, passando de 871 para 983. Em 2009, a oferta de imóveis da menor faixa superou o número de imóveis da mais alta – 926 contra 741 unidades. Este comportamento se repetiu em 2010, com 836 contra 689 unidades respectivamente. Em síntese, verifica-se no período clara tendência de crescimento do número de imóveis residenciais ofertados na menor faixa de valor.

Quando analisamos as principais fontes de recursos financeiros utilizadas para a viabilização da obra – sistema financeiro, recursos próprios (autofinanciamento) – percebemos um movimento espelhado (Gráfico 7.5). Até 2002, a fonte sistema financeiro predominou sobre a fonte recursos próprios e em 2003 houve uma inversão. Em 2005, ano de maior oferta no período, os recursos próprios corresponderam a 60,5% de todos os recursos, enquanto o sistema financeiro teve sua menor participação, 32,8%. A partir de 2007, o movimento de participação das duas fontes volta a se inverter, com maior destaque para o sistema financeiro. Em 2010 o sistema financeiro teve a maior participação de todo o período, 60,9% e o autofinanciamento teve seu menor registro, 37,4%.

#### ***7. 1.2.1. Espacialização da oferta imobiliária em Porto Alegre***

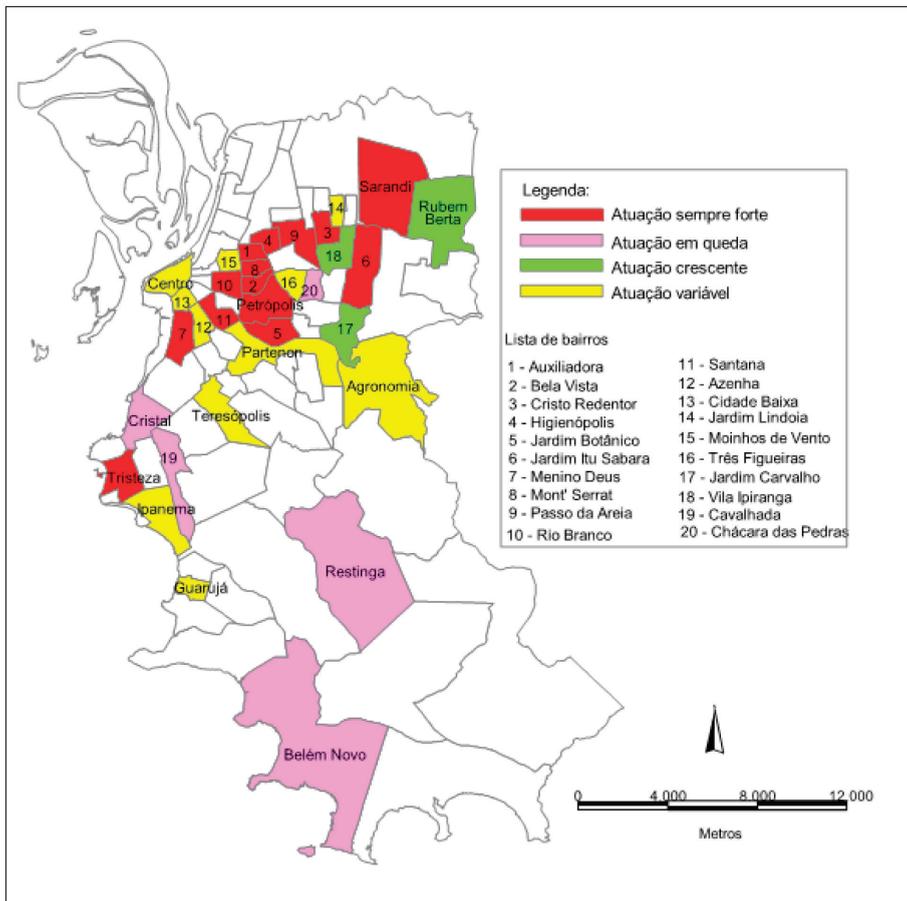
A Figura 7.4 apresenta uma primeira caracterização da ação dos promotores imobiliários em Porto Alegre, segundo o número de unidades ofertadas por bairro. Para chegar às quatro classes apresentadas no mapa, consideramos o número total de ofertas residenciais na cidade e número de ofertas por bairro, e trabalhamos a década dividida em dois subperíodos de cinco anos. A participação dos bairros no cenário imobiliário foi considerada da seguinte maneira:

- Número de imóveis ofertados  $< 0,1\%$  = bairro com participação não significativa;
- Número de imóveis ofertados  $[0,1; 1,0\%]$  = bairro com participação pequena;
- Número de imóveis ofertados  $[1,1; 1,5\%]$  = bairro com participação média;
- Número de imóveis ofertados  $[1,5; 3,5\%]$  = bairro com participação grande;
- Número de imóveis ofertados  $> 3,5\%$  = bairro com participação muito grande.

Como resultado desta classificação, criamos quatro categorias de atuação do mercado imobiliário em Porto Alegre que foram denominadas da seguinte forma: *A cidade de atuação intensa e permanente*; *A cidade de atuação em queda*; *As novas áreas de atuação crescente*; e *A cidade de atuação variável* (Figura 7.4).

As categorias resultantes desta classificação por número de imóveis ofertados foram denominadas, segundo a atuação do mercado imobiliário, da seguinte forma: *A cidade de atuação intensa e permanente*; *A cidade de atuação em queda*; *As novas áreas de atuação crescente*; e *A cidade de atuação variável* (Figura 7.4).

**Figura 7.4 - Atuação dos Promotores Imobiliários em Porto Alegre (1999 - 2010)**



**Fonte:** Fagundes (2011), a partir dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

### ***7.1.2.2 A cidade de atuação intensa e permanente do mercado imobiliário***

Esta parte da cidade caracteriza-se pela atuação intensa e constante dos promotores imobiliários durante todo o período. Os bairros que compõem este cenário representaram cada um mais que 1,5% da oferta total entre 1999 e 2010. Na Figura 7.4 estes bairros aparecem em vermelho e são respectivamente (em ordem decrescente de oferta): Petrópolis, Bela Vista, Jardim Itu Sabará, Menino Deus, Higienópolis, Passo da Areia, Tristeza, Sarandi, Rio Branco, Mont'Serrat, Cristo Redentor, Santana, Jardim Botânico e Auxiliadora. Percentualmente, 51,3% da oferta de imóveis novos da cidade ficou concentrada neste conjunto de 14 bairros, cuja área representa apenas 7,3% da área do município. Segundo o mapa de tipologias socioespaciais apresentado no Capítulo 5, essa área corresponde à ocupação do tipo superior.

O bairro Petrópolis representou 9,9% da oferta, totalizando 5.070 unidades novas à venda. Destas, 2.925 foram apartamentos de três dormitórios, e 1.241 foram apartamentos de dois dormitórios. O bairro Bela Vista, contíguo ao bairro Petrópolis, apresentou a segunda maior oferta, 5,1% do total, com 2.587 unidades novas, sendo 1.499 apartamentos de três dormitórios e 375 de quatro dormitórios. Na sequência aparecem os bairros Jardim Itu-Sabará e Menino Deus com 2.276 e 2.220 unidades respectivamente. No bairro Jardim Itu Sabará, os apartamentos de três dormitórios representaram 47% da oferta e os dois dormitórios, 40%. No Menino Deus a oferta concentrou-se na tipologia apartamento de três dormitórios (58%) e dois dormitórios (31%).

### ***7. 1.2.3 A cidade de atuação do mercado imobiliário em declínio***

Este cenário é caracterizado por bairros que tiveram queda significativa no número de unidades residenciais ofertadas, ou seja, apresentaram oferta grande ou muito grande na primeira metade da década, e oferta pequena na segunda metade. Estes bairros são: Belém Novo, Cavallhada, Chácara das Pedras, Cristal e Restinga. Com exceção do bairro Chácara das Pedras, os demais localizam-se na zona sul da cidade. Apesar da proximidade geográfica, cada um dos quatro bairros apresenta perfil socioeconômico e oferta imobiliária distintos. Belém Novo e Restinga são bairros com perfis imobiliários opostos: enquanto o primeiro apresenta oferta direcionada aos estratos de alta renda, o segundo apresenta oferta para as classes baixas e médias bai-

xas. Ambos terão suas ofertas detalhadas a seguir quando tratarmos da oferta por faixas de valor.

O bairro Cavalhada caracteriza-se por oferta de imóveis nas faixas intermediárias de valor, e foi o bairro com maior queda no número de unidades, passando de 1.454 unidades na primeira metade da década para 172 na segunda metade. A tipologia predominante foi o apartamento de três dormitórios nas faixas intermediárias de valor.

Estes bairros provavelmente voltarão a experimentar alta nas atividades imobiliárias nos próximos anos, uma vez que vêm recebendo aporte em infraestrutura e algumas destas áreas já são ocupadas por estratos médios e superiores (ver Capítulo 4). A existência destes estratos sociais pode indicar que há demanda para novos empreendimentos imobiliários nestas áreas.

#### *7.1.2.4 As novas áreas de atuação do mercado imobiliário*

Alguns bairros tiveram destaque na oferta de imóveis novos apenas na segunda metade da década, passando de uma oferta pequena para uma oferta muito grande. Estes bairros são nomeadamente: Jardim Carvalho, Rubem Berta e Vila Ipiranga. Cabe ressaltar que até a década de 2000, estes bairros eram caracterizados pela ocupação de estratos médios e operários (ver Capítulo 4). É a partir da expansão das áreas de atuação do mercado imobiliário, bem como aumento do crédito para habitação de baixa renda que estes bairros surgem no cenário imobiliário de Porto Alegre.

No bairro Jardim Carvalho, a oferta passou de 71 unidades no primeiro subperíodo para 1.078 no segundo. A oferta situada nas faixas intermediárias de valor foi predominantemente de apartamentos de três dormitórios (49%) e apartamentos de dois dormitórios (43%).

O bairro Rubem Berta, com oferta direcionada para os estratos de média baixa e baixa renda, passou de 157 unidades para 1.456 na sequência. Do total de imóveis ofertados, 91%, estavam na menor faixa de valor (até 90 CUB), e 81% eram apartamentos de dois dormitórios. Em 2008 foram 566 unidades ofertadas e, em 2009, 570. O Rubem Berta possui área de 851 hectares e a maior população do município.

Na Vila Ipiranga, a oferta passou de 227 unidades na primeira metade da década para 1.134 na segunda metade. No bairro está localizado um grande empreendimento imobiliário, denominado Jardim Europa, vizinho ao Shopping Iguatemi, direcionado a estratos de média alta e alta renda, o que fez o bairro se destacar pelo número de

imóveis na maior faixa de valor, 321 unidades. O ano de maior oferta foi 2008, com 705 imóveis novos.

#### ***7.1.2.5 A cidade de atuação variável do mercado imobiliário***

Nestes bairros a oferta oscilou entre grande e média e, em alguns casos, entre pequena e grande. No total foram onze bairros nesta categoria, incluindo o bairro Centro. Este bairro teve sua oferta aumentada ao longo da década, passando de 148 unidades novas para 536. A tipologia apartamento de um dormitório/ JK correspondeu a 88% da oferta (602 unidades).

O bairro Moinhos de Vento, tradicional reduto dos estratos de alta renda, teve a maior oferta da categoria, sendo 802 imóveis na primeira metade da década e 345 na segunda. A Cidade Baixa, com a segunda maior oferta, teve 495 imóveis colocados à venda no primeiro subperíodo e 394 no segundo. Ambos são próximos ao Centro e apresentam ocupação de longa data, estando hoje bastante consolidados e apresentando poucas áreas disponíveis para novas construções.

Na zona sul, os bairros Ipanema e Guarujá apresentaram queda na oferta no período analisado. O primeiro ofertou 545 unidades novas entre 1999 e 2005 e 304 unidades entre 2006 e 2010. Já o outro apresentou 525 unidades no primeiro subperíodo e 313 no segundo. A tipologia casa foi predominante em ambos, sendo 70% da oferta em Ipanema e 76% da oferta em Guarujá.

O bairro Agronomia, situado na divisa com o município de Viamão, aparece nesta categoria com a seguinte evolução da oferta: 310 unidades na primeira metade de década e 516 na segunda metade. O que chama a atenção nesta oferta é sua heterogeneidade do ponto de vista de faixas de valor, pois foram ofertadas 188 unidades na maior faixa de valor e 262 unidades na menor faixa. As casas corresponderam a 69% da oferta local (537 unidades). Os vazios urbanos existentes no bairro ajudam a entender a tipologia predominante, bem como permitem fazer a projeção de que a oferta continuará crescendo neste local.

#### ***7. 1.2.6. Distribuição da oferta imobiliária em Porto Alegre por faixas de valor***

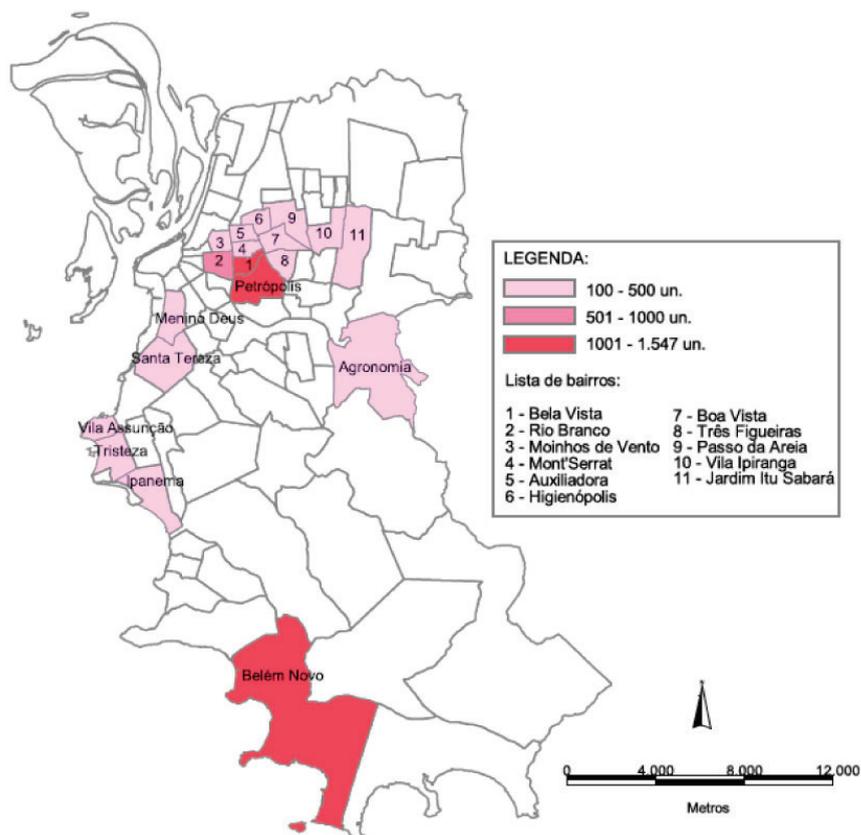
As Figuras 7.5 e 7.6 apresentam a espacialização da oferta de imóveis na menor e na maior faixa de valor do mercado respectivamente. No período analisado, foram contabilizadas 9.615 unidades residenciais acima de 430 CUB e 4.703 unidades até 90 CUB.

**Figura 7.5 – Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Menor Faixa de Valor (até 90 CUB) em Porto Alegre (1999 – 2010)**



**Fonte:** Fagundes (2011), a partir dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

**Figura 7.6 – Distribuição da Oferta de Imóveis Residenciais na Maior Faixa de Valor (acima de 430 CUB) em Porto Alegre (1999 - 2010)**



**Fonte:** Fagundes (2011), a partir dos Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

Como podemos observar, os bairros que se destacam pela oferta de imóveis na maior faixa de valor são Belém Novo, Petrópolis e Bela Vista. Enquanto o primeiro, localizado na zona sul da cidade e com baixo grau de urbanização, caracteriza-se pela oferta de casas em condomínios fechados, os outros dois, que juntos representam 29,5% da oferta em questão, caracterizam-se pela oferta de apartamentos de três ou quatro dormitórios. Apesar da grande extensão territorial do bairro Belém Novo, sua oferta imobiliária é bastante concentrada, tanto espacialmente quanto temporalmente, ficando circunscrita a poucos condomínios residenciais de luxo, entre os anos 2000 e 2006. Neste

sentido, é válido lembrar que este bairro ainda apresenta ocupação socioespacial predominante do tipo popular (ver Capítulo 5 do livro).

A oferta de imóveis na maior faixa de valor se concentra basicamente no entorno dos bairros Bela Vista e Petrópolis, em direção leste da cidade, chegando nos últimos anos aos bairros Passo da Areia, Vila Ipiranga e Jardim Itu Sabará. Apenas neste último bairro encontra-se a oferta de casas. O avanço do mercado imobiliário de imóveis de luxo para estes bairros confirma o movimento de elitização de um eixo a leste do centro de Porto Alegre observado no Capítulo 5.

Na zona sul, junto à orla do Lago Guaíba, entre os bairros Vila Assunção e Ipanema encontra-se outro foco da oferta de imóveis na maior faixa de valor. Estes bairros, tradicionalmente de ocupação extensiva, com residências unifamiliares, têm recebido vários condomínios horizontais e edifícios multifamiliares. Em Ipanema 70% da oferta (596 unidades) foi de casas, sendo a maioria em pequenos condomínios. Já no bairro Tristeza, 83% (1.473 unidades) da oferta foi de apartamentos.

A oferta de imóveis na menor faixa de valor concentra-se nos bairros mais periféricos, na divisa do município com a região metropolitana<sup>6</sup>. Os bairros com maior oferta foram: Rubem Berta (1.468 unidades), Restinga (659) e Sarandi (528 unidades), perfazendo os três juntos 56% da oferta em questão. Os três bairros caracterizam-se há décadas por ocupações do tipo operário e popular (ver capítulo 4).

No bairro Rubem Berta foram ofertadas 1.468 unidades na menor faixa de valor, o que correspondeu a 31,2% de toda oferta até 90 CUB em Porto Alegre e 91% da oferta do bairro. A tipologia predominante foi de apartamento de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>. Esse bairro passou a ter expressividade no mercado imobiliário a partir de 2008, quando foram ofertadas 550 unidades, e no ano seguinte com a oferta de 510 unidades, sendo todas de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>.

Ainda na zona norte, o bairro Sarandi ofertou 528 imóveis na menor faixa de valor, o equivalente a 11,2% da oferta de imóveis até

---

<sup>6</sup> Os bairros Chácara das Pedras e Petrópolis também aparecem no mapa de imóveis até 90 CUB ofertados em Porto Alegre. Diferentemente dos bairros periféricos, nestes dois bairros os imóveis ofertados aparecem na categoria “outros” não sendo nem apartamentos nem casas. Até o momento desta pesquisa não foi possível obter mais informações sobre esta categoria. O bairro Centro também aparece neste mapeamento, com oferta de 298 unidades. A tipologia predominante foi de apartamentos JK com até 45 m<sup>2</sup>, perfazendo mais de 90% da oferta, e em seguida apartamentos de um dormitório com a mesma área privativa.

90 CUB na cidade. Em 2010, ano de maior oferta, foram colocados à venda 210 apartamentos de dois dormitórios com até 45 m<sup>2</sup>.

Na zona sul encontra-se a Restinga, com a segunda maior oferta, 659 unidades até 90 CUB. Os primeiros dois anos do período concentraram a maior parte da oferta, 344 unidades, sendo todas na tipologia casa. Nos últimos três anos foram ofertadas 263 unidades, sendo todos apartamentos de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>. Pesquisa de campo identificou vários empreendimentos habitacionais com recursos do *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Moradores locais e líderes comunitários relatam que a implantação de tais condomínios, no entanto, não está sendo acompanhada da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços públicos, tais como creches, escolas e posto de saúde.

Contígua à Restinga encontra-se a Lomba do Pinheiro, quarta colocada em número de unidades na menor faixa de valor, com 360 imóveis. Este bairro até 2008 não havia aparecido nos censos imobiliários. Só em 2009 o bairro surge no cenário imobiliário com 140 apartamentos de dois dormitórios até 45 m<sup>2</sup>, e em 2010 se mantém, aumentando a oferta para 220 unidades, na mesma tipologia. O surgimento da Lomba do Pinheiro no cenário imobiliário caracteriza a expansão do mercado para as áreas periféricas visando atender este “novo nicho” que são as classes populares<sup>7</sup>.

O bairro Centro também aparece neste mapeamento, com oferta de 298 unidades. A tipologia predominante foi de apartamentos JK com até 45 m<sup>2</sup>, perfazendo mais de 90% da oferta, e em seguida apartamentos de um dormitório com a mesma área privativa.

Em síntese, o mercado vem consolidando sua ação nos bairros da região do centro e avançando na direção leste, com oferta direcionada para os estratos de alta renda. Alguns bairros como Moinhos de Vento e Rio Branco são referência para estratos de alta renda há várias décadas, enquanto outros, como Passo da Areia e Vila Ipiranga, surgiram recentemente no cenário de ofertas imobiliárias para altas rendas, indicando uma tendência de deslocamento destes estratos sociais para leste do centro da cidade.

A novidade no cenário de provisão de moradia formal de Porto

---

<sup>7</sup> Os bairros Chácara das Pedras e Petrópolis também aparecem no mapa de imóveis até 90 CUB ofertados em Porto Alegre. Diferentemente da oferta descrita até aqui para esta faixa de valor, nestes dois bairros os imóveis ofertados aparecem na categoria “outros” não sendo nem apartamentos nem casas. Até o momento desta pesquisa não foi possível obter mais informações sobre esta categoria.

Alegre é a inserção de bairros com perfil sócio-ocupacional popular<sup>8</sup>, como Rubem Berta, Lomba do Pinheiro e Sarandi, no circuito da promoção imobiliária. Este fenômeno evidencia o crescimento da ação do mercado imobiliário sobre o espaço urbano e indica que a habitação, enquanto mercadoria vem tornando-se acessível a grupos sociais de menor poder aquisitivo.

O avanço do mercado imobiliário para os bairros limítrofes da região metropolitana também indica a possibilidade de inserção de cidades como Alvorada, Viamão e Cachoeirinha (municípios historicamente denominados de cidades-dormitório) no circuito do capital imobiliário.

## 7.2 O Programa Minha Casa, Minha Vida na RMPA

O *Programa Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), lançado em 2009, reforça uma política habitacional de caráter redistributivista, que já vinha evoluindo, principalmente a partir de 2005, no sentido de destinar recursos às famílias de baixa renda (ROLNIK; NAKANO, 2009). Contando com recursos elevados, o MCMV se tornou o principal programa habitacional em escala nacional, pela primeira vez inserindo a população de mais baixa renda no mercado por meio de pesados subsídios estatais. Por ser muito representativo das mudanças recentes no cenário da produção habitacional e apresentar resultados visíveis, sobretudo nas metrópoles, procederemos uma análise sobre o modelo de urbanização produzido pelo MCMV na RMPA. Para isso, utilizaremos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades e Ministério do Planejamento.-

---

<sup>8</sup> Ver capítulo 5

**Tabela 7.4 – Unidades habitacionais urbanas contratadas na RMPA – por faixa de renda e por agente organizador do empreendimento**

Município	Faixa 1		Faixas 2 e 3	Total	Déficit habitacional em 2000 (1)
	Empresas	Entidades	Empresas		
Alvorada	500	24	2.636	3.160	3.295
Cachoeirinha	-	-	3.314	3.314	2.091
Campo Bom	-	-	104	104	1.019
Canoas	2.680	24	5.186	7.890	5.066
Dois Irmãos	240	-	96	336	388
Eldorado do Sul	-	-	270	270	489
Esteio	952	-	972	1.924	1.590
Gravataí	-	-	3.569	3.569	4.793
Montenegro	160	-	29	189	936
Nova Hartz	-	213	14	227	248
Nova Santa Rita	-	185	-	185	277
Novo Hamburgo	716	-	1.248	1.964	3.983
Portão	437	100	192	729	362
Porto Alegre	3.220	2.100	9.171	12.931	26.340
Santo Antônio da Patrulha	240	-	-	240	476
São Leopoldo	2.037	394	1.988	4.419	3.458
Sapiranga	480	323	-	480	1.198
Sapucaia do Sul	600	-	2.699	3.299	2.120
Taquara	-	-	20	20	795
Viamão	-	1.003	346	1.349	3.581
<b>Total</b>	<b>12.262</b>	<b>4.651</b>	<b>31.854</b>	<b>48.767</b>	

Fonte: Ministério das Cidades, julho/2013. Somatório do total dos domicílios improvisados, coabitação familiar e famílias conviventes. IBGE, 2002.

A Tabela 7.4 mostra o número de unidades habitacionais contratadas na RMPA e a presença do MCMV em 20 dos 32 municípios da Região. Entretanto, são os municípios ao longo da BR-116 e BR-290, já considerados os mais inseridos na dinâmica do mercado imobiliário metropolitano da última década, que concentram a produção mais expressiva do programa. A associação do MCMV com municípios de alta dinâmica imobiliária já fora observada por Cardoso (2013) em outras regiões metropolitanas, o que alertou para o fato de que os municípios ou Estados que já dispõem de mais recursos (financeiros ou administrativos) teriam mais facilidades para atrair os empreendimentos. Como o MCMV se tornou uma oportunidade quase exclusiva de os municípios acessarem recursos para habitação, muitos acabaram ficando de fora da política habitacional, reforçando desigualdades intrametropolitanas.

A Faixa 1 do MCMV destina-se à população de mais baixa renda, que reúne mais de 90% do déficit habitacional (BONDUKI, 2009)<sup>9</sup>. Para que as contratações ocorram nesta faixa, a ação do poder público municipal tem se mostrado decisiva para atrair as empresas construtoras por meio de isenções fiscais, doação de terrenos e flexibilização dos padrões urbanísticos, por exemplo. Na RMPA, observa-se que Cachoeirinha e Gravataí, com significativas contratações para as demais faixas de renda e elevado déficit habitacional, não tiveram nenhum empreendimento contratado na Faixa 1. Já o município de Portão produziu mais moradias na Faixa 1 que o déficit habitacional do município (Tabela 7.4).

Conforme observou Maricato (2011) o foco do MCMV na quantidade de moradias produzidas determina que a localização dos empreendimentos seja definida pelos interesses privados, especialmente das construtoras e incorporadoras. Como resultado, estas reforçam o padrão de habitação social brasileiro que combina localização periférica, grandes conjuntos sem diversidade de usos e baixa qualidade arquitetônica e urbanística. Como veremos, estas são as características da maioria dos empreendimentos produzidos na RMPA. Entretanto, a RMPA possui a peculiaridade de contar com uma grande adesão de entidades sem fins lucrativos ao programa. Estes atores não hegemônicos, organizados sob a forma de cooperativas e associações de moradores, por exemplo, representam uma das poucas alternativas à construção empresarial dentro do MCMV. A produção associativa responde por 27,5% das unidades contratadas na Faixa 1 e por 9,5% do total. Está presente em nove municípios e em três deles (Nova Hartz, Nova Santa Rita e Viamão) constitui a única alternativa de acesso à Faixa 1. Estes grupos organizados, via de regra, dispõem de menos experiência que as construtoras para a execução de empreendimentos e a aquisição de terras, além de lidarem com a tarefa adicional de reunir a demanda e fazer a gestão dos associados. Apesar disso, com o acúmulo de experiência, alguns destes grupos estão conseguindo superar as dificuldades e realizar empreendimentos mais bem localizados, com unidades mais amplas

---

<sup>9</sup> Quando o MCMV foi lançado, a Faixa 1 correspondia a uma renda mensal de até 3 salários mínimos, ou R\$ 1.395 (Lei nº. 11.977, de 07/7/2009). Na segunda fase do programa, passou a abranger até R\$ 1.600, enquanto a Faixa 2 passou para até R\$ 3.100 e a Faixa 3, R\$ 5.000 (Decreto nº. 7.499, de 16/6/2011).

e com maior participação dos beneficiários que os oferecidos pelo mercado<sup>10</sup>.

O número médio de unidades habitacionais por empreendimentos do MCMV na RMPA é de 224 unidades. Em média, a Faixa 1 - Empresarial apresenta 314 unidades por empreendimento, a Faixa 1 - Entidades, 211 unidades e as Faixas 2 e 3, 192 unidades por empreendimento<sup>11</sup>. Os empreendimentos com mais de mil unidades são pouco numerosos. Contrariando uma tendência observada em outras regiões metropolitanas do país, na RMPA predominam os empreendimentos executados por construtoras locais, que são bastante numerosas. O mercado local recebeu a entrada das grandes empresas de capital aberto, porém estas foram responsáveis por poucos empreendimentos.

O sucessivo aumento do valor do financiamento não repercutiu na melhora da localização dos empreendimentos, o que significa que o subsídio público foi em grande parte absorvido pela especulação imobiliária ou fundiária<sup>12</sup>. Arquitetos, engenheiros e funcionários da Caixa atuantes na RMPA reconhecem que o preço da terra subiu significativamente após a criação do MCMV, fato também constatado por entrevistas realizadas com corretores imobiliários (WARTCHOW, 2012).

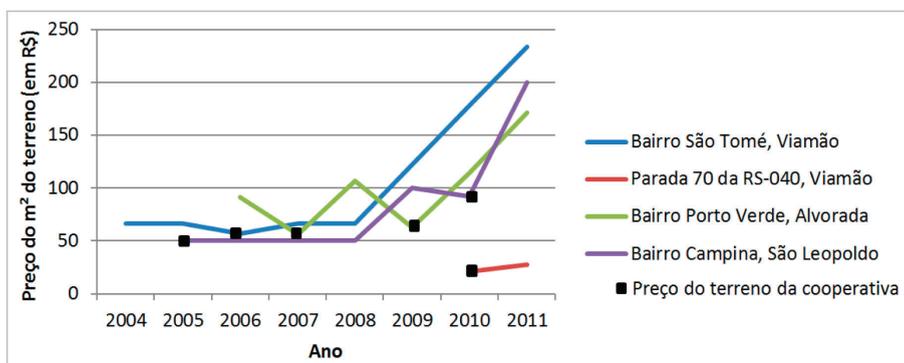
---

<sup>10</sup> A pesquisa *Formas de provisão da moradia nas metrópoles brasileiras* do INCT – Observatório das Metrópoles/ CNPq, da qual uma das autoras desse capítulo participa, está identificando algumas experiências exitosas neste sentido na RMPA, especialmente no município de São Leopoldo. Ver também Drago (2011) e Wartchow (2012).

<sup>11</sup> A contratação dos empreendimentos muitas vezes ocorre em etapas. O porte foi definido somando-se as unidades de cada etapa de empreendimentos com mesmo nome e endereço contratados até julho de 2013.

<sup>12</sup> Considerando como referência a casa da Faixa 1 da RMPA, o valor de financiamento passou de 41.000/ Unidade Habitacional em 2009, para R\$ 56.000/ UH em 2011 (Portaria nº. 465, de 03/10/2011), chegando a R\$ 64.000/ UH em 2012 (Portaria nº. 521, de 22/10/2012).

**Gráfico 7.6 – Valorização fundiária após o MCMV na RMPA**

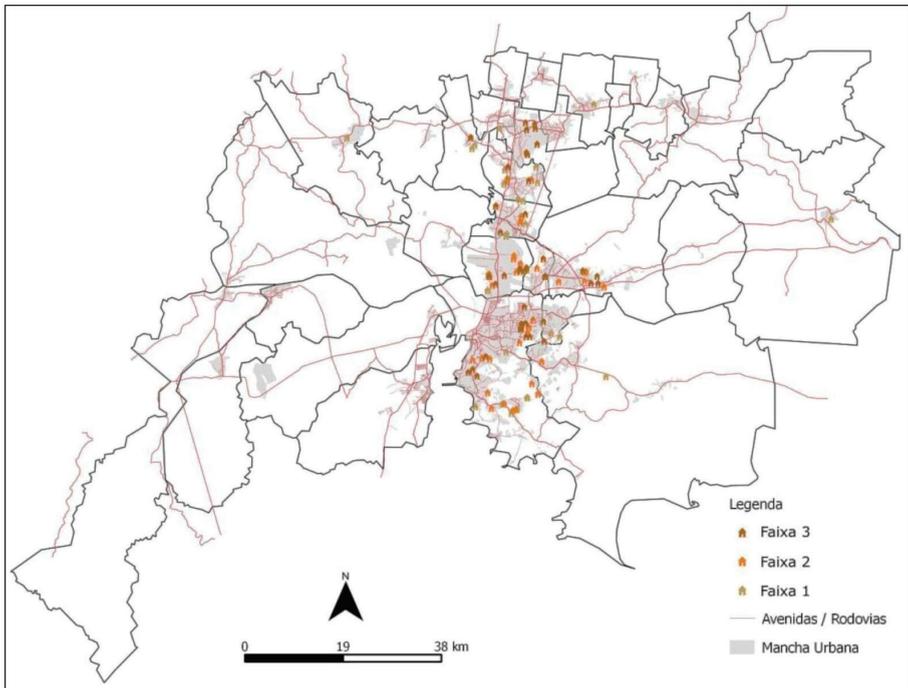


Fonte: Censos Imobiliários do SINDUSCON-RS (1999-2010)

O Gráfico 7.6 aponta as mudanças no preço da terra em bairros que receberam empreendimentos do MCMV-Entidades. Em Alvorada, Viamão e São Leopoldo, esses bairros experimentaram valorização significativa, duplicando ou até quadruplicando de preço<sup>13</sup>. Tais bairros são ocupados pelos tipos populares, operários ou agrícolas, sendo periféricos do ponto de vista social e espacial. Em São Leopoldo e Alvorada, as localizações dos empreendimentos propiciam acesso a equipamentos coletivos, comércio e transporte. Já em Viamão, o empreendimento da Parada 70 exigiu diversos gastos adicionais que, se somados ao preço do terreno, superariam o valor de mercado. Neste caso, o proprietário do loteamento foi amplamente beneficiado pelos recursos públicos: dotação de infraestrutura dos lotes remanescentes, valorização fundiária e rápida comercialização de número significativo de lotes (157 unidades) com urbanização precária.

<sup>13</sup> Em Alvorada, a cooperativa estudada comprou terras abaixo do preço de mercado em duas ocasiões por oferta do proprietário fundiário. O proprietário tinha interesse que os empreendimentos da cooperativa servissem de barreira visual entre seu loteamento, de maior *status* social, e um bairro de baixo poder aquisitivo.

**Figura 7.7 – Localização dos empreendimentos do MCMV na RMPA - 2010**

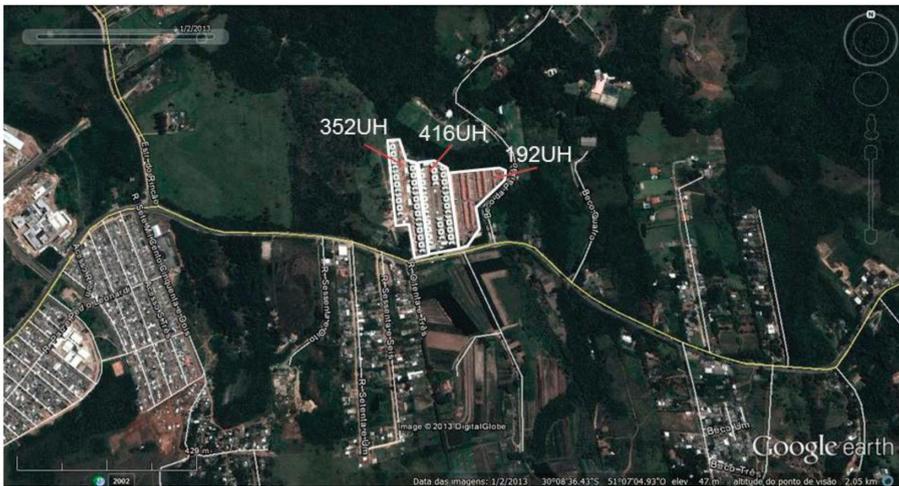


**Fonte:** Elaboração das autoras, a partir dos dados do Ministério do Planejamento, agosto/2010.

A Figura 7.7 demonstra que os empreendimentos de todas as faixas de renda se localizam nos bordos da mancha urbana metropolitana, nos limites municipais ou além dos limites urbanizados. Entretanto, a qualificação destas localizações requer uma análise caso a caso, pois os espaços periféricos apresentam diferenças expressivas no acesso à infraestrutura, equipamentos coletivos e integração ao sistema urbano, variando, inclusive, de acordo com o porte do município. Os empreendimentos da Faixa 1 tendem a apresentar localizações piores em termos de infraestrutura e urbanização que os demais empreendimentos do mesmo município (Figuras 7.7 e 7.8). Mas mesmo os empreendimentos das Faixas 2 e 3, que são comercializados via mercado e, portanto, não podem apresentar uma localização tão ruim a ponto de não serem vendáveis, frequentemente adotam uma localização desconectada do tecido urbano (Figura 7.9). Este padrão é encontrado, por exemplo, em Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Porto Alegre e Sapucaia do Sul e demonstram que há demanda para estes produtos

ofertados. Perpetua-se, portanto, um modo de urbanização que onera o poder público com investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários e estimula o uso do transporte individual. E, para as populações de renda mais baixa, localizações distantes das áreas urbanas consolidadas representam menor acesso às oportunidades de superação das suas vulnerabilidades.

**Figura 7.8 – Três empreendimentos para a Faixa 1 no Bairro Restinga em Porto Alegre**



Fonte: Elaboração das autoras/ Google Earth, 2013/ Ministério das Cidades, 2013.

**Figura 7.9 – Empreendimentos em Cachoeirinha para as Faixas 2 e 3**



Fonte: Elaboração das autoras/ Google Earth, 2013/ Ministério das Cidades, 2013.

Em sua maioria, os empreendimentos se localizam em espaços de estrutura social operária e popular, conforme a tipologia socioespacial adotada no Capítulo 5. Em Gravataí, por exemplo, os empreendimentos se concentram nos espaços populares que cercam a área central dominada pelo tipo superior. Esteio destaca-se como um município que realizou empreendimentos da Faixa 1 com boa localização e infraestrutura, em espaços ocupados pelos tipos médios.

Em Porto Alegre, apesar de a maioria dos empreendimentos estar localizada em espaços com estrutura social do tipo médio, predominam empreendimentos em áreas que não tiveram atuação de destaque do mercado imobiliário na última década. A exceção está nos bairros Sarandi, Rubem Berta, Cavalhada e Restinga. A escolha por áreas inexploradas pode ser justificada pelo menor preço da terra e pela grande disponibilidade de terrenos nestes locais. A produção para a Faixa 3 do MCMV está concentrada nos bairros contíguos ao Itu Sabará, na zona norte da cidade, e nas proximidades da Av. Cavalhada, na zona sul. Os empreendimentos da Faixa 1 localizam-se, em sua maioria, na zona sul da cidade em regiões pouco urbanizadas.

Duas tipologias habitacionais predominam entre os empreendimentos do MCMV na RMPA: casas térreas unifamiliares e edifícios de 4 ou 5 pavimentos sem elevador. Ambos usualmente adotam o padrão de empreendimentos de grande porte exclusivamente residenciais. Os empreendimentos com casas térreas unifamiliares, em geral, não oferecem equipamentos comunitários. Os empreendimentos em edifícios, frequentemente compostos por duas torres ou mais adotando a forma de condomínios fechados, muitas vezes, ocupam terrenos com interfaces complexas, como áreas residuais que fazem divisa com vilas ou indústrias, sem oferecer conexão com o sistema viário do entorno. A Figura 7.10 exemplifica este padrão de inserção urbana.

**Figura 7.10 – Empreendimentos em Canoas para as Faixas 1, 2 e 3**



**Fonte:** Elaboração das autoras/ Google Earth, 2013/ Ministério das Cidades, 2013.

## Considerações finais

Na década de 2000, o número de domicílios cresceu em taxas superiores ao crescimento da população, refletindo na diminuição da densidade de habitantes por domicílio em todos os municípios da RMPA. O percentual de domicílios próprios diminuiu em relação aos alugados e cedidos. Mas no final da década, o surgimento do programa MCMV estimulou a aquisição da casa própria, trazendo possibilidades de mudanças neste cenário, em especial para as camadas de baixa renda.

O estudo do mercado imobiliário formal de Porto Alegre, cidade que concentrou um terço do incremento domiciliar da Região, mostrou que mais de 50% da oferta de imóveis novos da cidade se concentrou em menos de 8% de seu território. A produção de apartamentos foi predominante durante todo o período em todas as faixas de valor, indicando ser essa a tipologia mais rentável para o mercado. Isso reforça os dados dos censos do IBGE que indicam a cidade de Porto Alegre como a mais verticalizada da RMPA.

Na capital, a produção de moradia para estratos de alta renda foi superior à produção para estratos de baixa renda durante os primeiros oito anos do decênio analisado (1999 – 2010). Apenas em 2009 a oferta de imóveis novos na menor faixa de valor ultrapassou a oferta de

imóveis na maior faixa de valor. A partir deste momento, bairros caracterizados por tipologias socioespaciais de caráter popular surgem no cenário habitacional imobiliário, a exemplo o Rubem Berta, Sarandi e Lomba do Pinheiro. Assim, a produção de imóveis para as classes de menor poder aquisitivo ganha espaço no mercado formal a partir do momento em que o governo passa a financiar a produção, alterando a principal fonte de recursos para a construção habitacional.

A dinâmica de produção habitacional do conjunto da RMPA, todavia, foi pouco alterada pelo MCMV, uma vez que foram os municípios mais dinâmicos que produziram mais empreendimentos. A RMPA possui a particularidade de apresentar muitos empreendimentos do MCMV executados por construtoras locais e uma expressiva produção por entidades sem fins lucrativos. Isso explica a existência de alguns empreendimentos menores e mais inseridos no sistema urbano, apesar da preponderância do padrão periférico de grandes conjuntos de uso exclusivamente residencial. Novamente os municípios não enfrentaram a questão fundiária e deixaram sob o poder do mercado a escolha das localizações e consequente direcionamento do crescimento das cidades. Mesmo na Faixa 1, em que os municípios organizam chamadas públicas e definem os terrenos, estes são localizados em áreas pouco urbanizadas, o que na maioria das vezes reforça tendências de segregação. Os municípios são movidos pela urgência em contratar projetos, em detrimento do planejamento urbano, em especial no que se refere aos instrumentos de acesso à terra presentes em planos diretores e planos locais de habitação de interesse social.

Os dados do MCMV permitem concluir que a retomada do financiamento estatal para produção de moradias na última década não representa mudanças na lógica de produção da metrópole de Porto Alegre. O volume acentuado de recursos destinados às construtoras e às incorporadoras, sem um controle do uso e da ocupação do solo por parte dos poderes públicos, reforça e acelera o modelo de urbanização que acentua os problemas urbanos e as desigualdades socioespaciais. A numerosa realização de empreendimentos em áreas pouco urbanizadas e que até então não despertavam o interesse do mercado imobiliário em Porto Alegre exemplifica este modelo de urbanização.

Destaque-se que a qualidade da produção das construtoras e incorporadoras pelo MCMV é pouco questionada pela sociedade civil – exceto em casos isolados que apresentam problemas de execução ou de entrega das unidades – e as críticas normalmente se restringem ao

meio acadêmico. Entretanto, por se beneficiarem de expressivos recursos públicos, os empreendedores deveriam ser cobrados pelo poder público e pela sociedade para produzirem empreendimentos de maior qualidade, com diversidade de usos e localização adequada, uma vez que esta é vital para uma efetiva inclusão social, sobretudo das famílias de baixa renda.

O problema da moradia, portanto, vai muito além da produção de novas unidades. Ele passa pelo enfrentamento da questão da terra e pela diversificação das estratégias de provisão da moradia como o aluguel social, o financiamento de reformas e ampliações articuladas à assistência técnica ou a reabilitação de edifícios para moradia popular, o que conformaria uma política habitacional mais consistente.

## Referências

- BARCELLOS, T. M. de; MAMMARELLA, R. **Padrões sociais de territorialidade e condomínios fechados na Metrópole Gaúcha**. Textos para discussão, FEE, Porto Alegre, v.46, 2008, pp. 01-25.
- BARCELLOS, T. M. de; MAMMARELLA, R. (org.). **Estrutura social e segmentação urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2009.
- BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, mai./jun. 2009, pp. 8-14.
- CARRION, O. B. K. Mercado imobiliário e padrão periférico de Moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 10(2), 1989, pp. 225-250.
- CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CASTELLO, I. R. “Características e Condições de Moradia dos Habitantes Metropolitanos.” In: MAMMARELLA, R. (org.). **Como anda Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009.
- CECCONI, A. de S. “Os arranjos familiares na Região Metropolitana de Porto Alegre. 1980 e 1991”. In: RIBEIRO, L. C. de Q. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo, Rio de Janeiro, Fundação Perseu Abramo FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. 1 CD-Rom, 2004.
- DRAGO, F. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2011.

FAGUNDES, J. R. **Promoção imobiliária e geografia de centralidades: um estudo da oferta de imóveis residenciais novos em Porto Alegre (1999-2010).** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000.** Documentação dos Microdados da Amostra. Nov., 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010.** Resultados Preliminares da Amostra. Rio de Janeiro, 2011.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

RIBEIRO, L. C. de Q., *et al.* (org.). **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização.** Relatório de Pesquisa. Observatório das Metrôpoles. INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ. Rio de Janeiro, 2012.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, mar. 2009.

WARTCHOW, J. **A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia.** A experiência da cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, PROPUR/UFRGS. 2012.

# Mobilidade Urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre

---

*Iára Regina Castello  
Nívea Maria Oppermann Peixoto  
Oberon da Silva Mello*

**Resumo:** A mobilidade urbana na RMPA é examinada através dos deslocamentos diários para trabalho, filtrados pela variável tempo, considerando-se adequados aqueles deslocamentos com tempo inferior a meia hora. A análise toma em conta tanto o conjunto metropolitano como os agrupamentos municipais resultantes das diferenças estruturais da atividade econômica e ainda os municípios classificados segundo seu nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira. Complementarmente, o exame dos deslocamentos até meia hora é realizado no âmbito das áreas de ponderação, o que possibilita o reconhecimento das características de mobilidade intra-urbana na RMPA. Para garantir a mobilidade houve grande ampliação no transporte público coletivo nos últimos 30 anos, decorrente tanto da expansão territorial da rede, como do aumento do serviço prestado, traduzido pelo maior número de veículos, viagens e rodagem. Ainda que o sistema tenha crescido em oferta, constata-se a diminuição do número total de passageiros. Por outro lado, a frota veicular da RMPA tem demonstrado crescimento constante de 5% ao ano a partir de 2007. Em 2008, chega a 7,1%, reflexo das políticas de incentivo à comercialização de veículos.

**Palavras Chave:** mobilidade urbana; tempo de deslocamento residência-trabalho; transporte coletivo; frota veicular.

**Abstract:** Urban mobility within PAMA is examined through daily commutes to work, screened according to the time variable. Commutes under half an hour are considered adequate. The analysis takes into account both the whole metropolis as well as cities resulting from structural differences in economic activity and even those classified according to their level of integration into the dynamics of Brazilian metropolization. Additionally, examination of commutes taking up to half an hour is conducted within “smallest estimation areas” (*areas de ponderação*), which allows recognition of characteristics of intra-urban mobility within PAMA. To ensure mobility, there was major expansion in public transportation over the last 30 years,

due to both territorial expansion of the network and increase in services provided, translated as a higher number of vehicles, trips and distance traveled. Although the system's offer has increased, there has been a decrease in the total number of passengers. On the other hand, the PAMA vehicle fleet has shown a steady growth of 5% per year from 2007 on. In 2008, it reached 7.1%, reflecting policies to encourage vehicle sales.

**Keywords:** urban mobility; commuting time; public transportation; urban fleet.

## Introdução

A mobilidade urbana é uma decorrência da distribuição das atividades sobre o espaço urbano que, numa escala urbano-metropolitana, exige a separação de locais de moradia e de produção econômica. Essa separação espacial, em especial em contextos metropolitanos, implica importante número de deslocamentos do tipo moradia-local de trabalho que impõem dispêndio de tempo e uso de meios de transporte urbano.

A atenção, no conjunto de análises feitas nesse trabalho para a RMPA, refere-se ao ônus do uso do tempo para os deslocamentos casa-trabalho, como uma parcela da avaliação da qualidade de vida das populações envolvidas; assim como estuda a relação entre os deslocamentos para o trabalho com a posse de veículos e os deslocamentos das categorias sócio-ocupacionais da população amostrada.

Outras análises para conhecer o desenvolvimento da mobilidade no contexto metropolitano são apresentadas a partir da evolução dos meios físicos de deslocamento. O comportamento do transporte público, focado nos sistemas por ônibus e trem metropolitanos, e da frota veicular mostram a participação desses modais.

### 8.1 Deslocamentos diários segundo o motivo trabalho e tempo dos deslocamentos na RMPA

O tempo de deslocamento tem um significado social de qualidade de vida ao ser condicionante para a dedicação a outras atividades, entre as quais se incluem também as não produtivas. Ressalta-se que a distribuição espacial das atividades e os condicionantes físico-geográficos das localizações são relevantes. E elas serão consideradas nessa análise, merecendo atenção para a compreensão e montagem de juízos numa visão de longo prazo e de conscientização sobre as consequên-

cias de algumas políticas setoriais, em especial as referentes a questões habitacionais e de localização de empreendimentos com concentração de locais de produção e serviços.

Em resumo, a duração do tempo de deslocamento é tratada como um dos aspectos da qualificação da vida urbana, visando interpretações que se entrelaçarão com as referentes aos demais aspectos da qualidade de vida urbano-metropolitana.

Os dados utilizados são os do Censo Demográfico Brasileiro, do IBGE, ano 2010, que, na sua modalidade Amostra, colheu informações sobre o tempo despendido por pessoas ao se deslocarem para seu local de trabalho. Esses dados, organizados de acordo com os municípios que compunham a RMPA em 2010, foram transformados em percentuais de acordo com segmentos de tempo de deslocamento visando analisar o comportamento da mobilidade cotidiana da população.

Também é dada atenção ao número de pessoas que dedicaram no máximo uma hora para essa finalidade (deslocamento residência-trabalho). Essa grandeza foi valorizada pelo grupo de pesquisadores do Observatório das Metrópoles, que organizaram e conceituaram o Índice de Bem Estar Urbano de Mobilidade (IBEU-M)<sup>1</sup>. Esse indicador se expressa pela relação entre a quantidade de pessoas que demoram até uma hora para se deslocarem até o local de trabalho e o total de pessoas que se deslocam com essa finalidade, resultando num quociente, numa proporção.

### **8.1.1 Tempo de deslocamento para o trabalho**

A Tabela 8.1 apresenta o percentual de pessoas por município conforme intervalos de tempo necessário para seus deslocamentos diários a trabalho. Os resultados mostram que os municípios localizados ao norte da RMPA, com destaque para Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Nova Hartz e Sapiranga, apresentam uma alta porcentagem de moradores (entre 88% a 95%) que levam até ½h para realizar seus deslocamentos a trabalho, possivelmente por trabalharem nas cidades em que residem.

---

<sup>1</sup> O IBEU – Índice de Bem Estar Urbano, é um indicador composto por cinco dimensões (mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana) que procura avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros. Para melhor compreender esse índice na sua dimensão mobilidade urbana, acesse [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook\\_file/ibeu\\_livro.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/ibeu_livro.pdf), especialmente Capítulo 3, pp. 40-46.

**Tabela 8.1 – Percentual de pessoas ocupadas na semana de referência, que trabalhavam fora do domicílio e retornavam para seu domicílio diariamente - 2010**

MUNICÍPIO	TEMPO HABITUAL DE DESLOCAMENTO PARA O TRABALHO (%)				
	Até 5 minutos	6 minutos a ½ hora	½ hora até 1 hora	1 hora até 2 horas	Mais de 2 horas
Alvorada	4,4	25,0	46,2	23,3	1,1
Araricá	18,3	70,4	9,2	1,3	0,2
Arroio dos Ratos	12,4	55,2	21,5	10,2	0,7
Cachoeirinha	6,4	39,1	39,2	14,1	1,2
Campo Bom	16,6	71,6	10,0	1,5	0,3
Canoas	7,0	46,3	35,7	10,5	0,5
Capela de Santana	10,5	55,0	27,6	6,7	0,2
Charqueadas	15,1	66,7	9,8	7,5	0,9
Dois Irmãos	15,4	72,2	10,4	1,8	0,2
Eldorado do Sul	12,0	39,2	38,6	9,5	0,7
Estância Velha	12,8	68,8	14,8	3,3	0,3
Esteio	7,4	46,2	33,4	12,4	0,6
Glorinha	13,4	59,4	20,8	4,6	0,8
Gravataí	6,8	41,7	33,6	16,7	1,3
Guaíba	7,7	40,2	32,2	18,3	1,6
Ivoti	18,5	64,3	11,1	2,7	0,2
Montenegro	11,2	64,2	19,4	4,6	0,6
Nova Hartz	19,2	75,8	3,5	0,4	0,1
Nova Santa Rita	10,3	47,2	27,3	13,0	0,9
Novo Hamburgo	12,6	66,7	15,9	4,2	0,7
Parobé	16,2	71,2	11,2	1,2	0,2
Portão	15,4	58,4	21,2	4,2	0,8
Porto Alegre	7,0	48,6	34,3	9,4	0,6
Santo Antônio da Patrulha	15,9	67,2	14,0	2,8	0,1
São Jerônimo	18,1	65,8	8,7	6,5	0,9
São Leopoldo	8,8	58,1	24,7	7,7	0,8
Sapiranga	17,9	73,0	7,7	1,2	0,2
Sapucaia do Sul	6,9	47,8	32,5	12,3	0,6
Taquara	14,9	63,9	18,2	2,4	0,5
Triunfo	13,3	56,2	22,3	7,2	1,1
Viamão	4,9	26,7	43,2	23,5	1,7

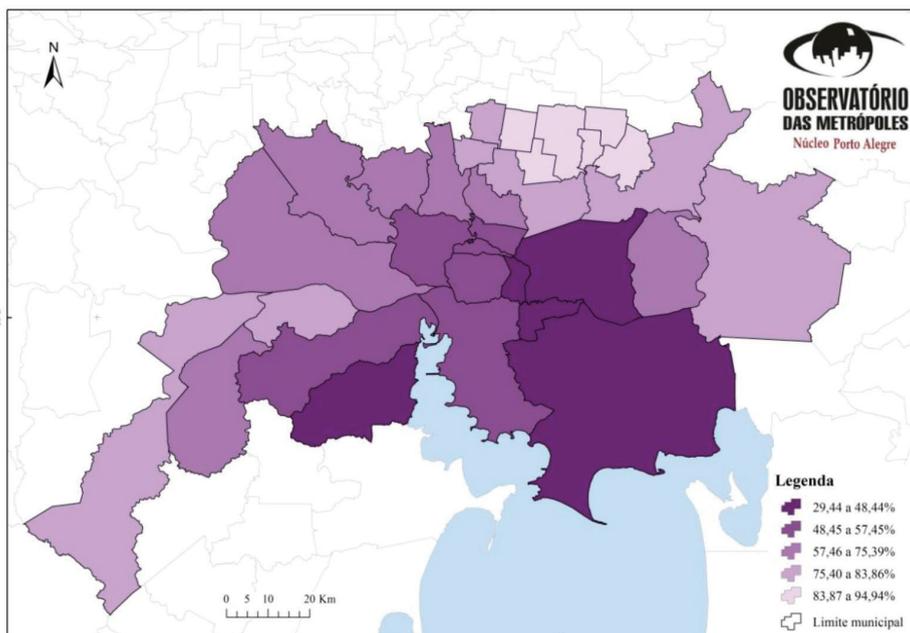
Fonte: elaboração a partir dos dados da amostra do IBGE, Censo Demográfico 2010.

Na outra ponta, Alvorada com 24,4% e Viamão com 25,2% da população com tempo de deslocamento superior a uma hora, confirmam a sua condição de municípios dormitório. As cidades de Gravataí, Guaíba e Cachoeirinha, todas próximas a Porto Alegre, também

mostram percentuais entre 15% e 20% da população com mais de uma hora de viagem para o trabalho. Possivelmente, a situação é explicada pelo trabalho em outras cidades, pelo tempo despendido devido a problemas operacionais do serviço de transporte público e das condições de circulação local, e pela dispersão territorial das ocupações urbanas em Gravataí, Guaíba e Viamão, que têm vasta área urbana e rural. Entretanto, uma avaliação mais precisa demandaria outros dados produzidos por pesquisa específica da área dos serviços de transportes públicos e associadamente reconhecer aspectos socioeconômicos pertinentes.

A Figura 8.1 ilustra os deslocamentos em cada município, configurados de acordo com cinco intervalos que variam a partir de 29,44% até 94,94%. Os melhores índices, isto é, onde o tempo de deslocamento é menor, estão agrupados no conjunto de municípios no extremo norte da RMPA, que fazem parte da RMPAVale. As cidades com os índices mais baixos, cujo tempo de deslocamento é mais elevado, estão próximas à capital.

**Figura 8.1 – Proporção de pessoas com tempo habitual de deslocamento para o trabalho de até ½ h, municípios da RMPA – 2010**



**Fonte:** Elaboração a partir das Tabelas 3.7.3 e 4.7.3 do Censo Demográfico 2010 – Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação, IBGE.

### 8.1.2 Índice de Bem Estar Urbano de Mobilidade

Os resultados comentados no item anterior se confirmam e ficam mais evidentes na análise segundo o IBEU-M, vistos na Tabela 8.2, que mostra os dados por município da RMPA.

Tendo em conta ser 1,00 a referência de valor máximo, os valores são considerados altos de maneira geral. Os destaques ficam por conta de Viamão, Alvorada, Guaíba e Gravataí, com os menores escores, enquanto os municípios no norte da RMPA, como referido antes, mostram os melhores índices quanto à mobilidade.

**Tabela 8.2 – Índice de Bem Estar Urbano de Mobilidade por município da RMPA – 2010**

MUNICÍPIO	IBEU-M	MUNICÍPIO	IBEU-M
Alvorada	0,754	Montenegro	0,938
Araricá	0,979	Nova Hartz	0,984
Arroio dos Ratos	0,876	Nova Santa Rita	0,848
Cachoeirinha	0,838	Novo Hamburgo	0,940
Campo Bom	0,974	Parobé	0,974
Canoas	0,879	Portão	0,958
Capela de Santana	0,921	Porto Alegre	0,877
Charqueadas	0,913	S. Antônio da Patrulha	0,945
Dois Irmãos	0,972	São Jerônimo	0,910
Eldorado do Sul	0,887	São Leopoldo	0,908
Estância Velha	0,963	Sapiranga	0,978
Esteio	0,866	Sapucaia do Sul	0,866
Glorinha	0,936	Taquara	0,958
Gravataí	0,813	Triunfo	0,891
Guaíba	0,794	Viamão	0,743
Ivoti	0,940	RMPA	0,873

**Fonte:** Fonte: elaboração a partir dos dados da amostra do IBGE, Censo Demográfico 2010.

### 8.1.3 Deslocamentos diários segundo tempo e motivo trabalho, por área de ponderação

O exame do movimento diário das pessoas para o trabalho no interior da região metropolitana indica que mais da metade dos deslocamentos é realizada em menos de meia hora (56,75%) nas 169 áreas de ponderação que compõem os 24 municípios dos subespaços eco-

nômicos RMPAPoA e RMPAVale<sup>2</sup>. Essa média, no entanto, não se distribui de forma equilibrada no território, como sintetiza a Tabela 8.3 e mostra com mais detalhe a Figura 8.2.

**Tabela 8.3 – Número e percentual de pessoas que se deslocam para o trabalho por tempo de deslocamento na RMPAPoA e RMPAVale – 2010**

SUBESPAÇO	TEMPO DE DESLOCAMENTO			PESSOAS QUE SE DESLOCAM
	Até ½ hora	Mais de ½ hora até 2 horas	Mais de 2 horas	
RMPAPoA [122 APond]	555.866	541.255	9.395	1.106.516
	50,24%	48,92%	0,85%	100%
RMPAVale [47 APond]	252.480	63.740	1.653	317.873
	79,43%	20,05%	0,52%	100%

**Fonte:** elaboração a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

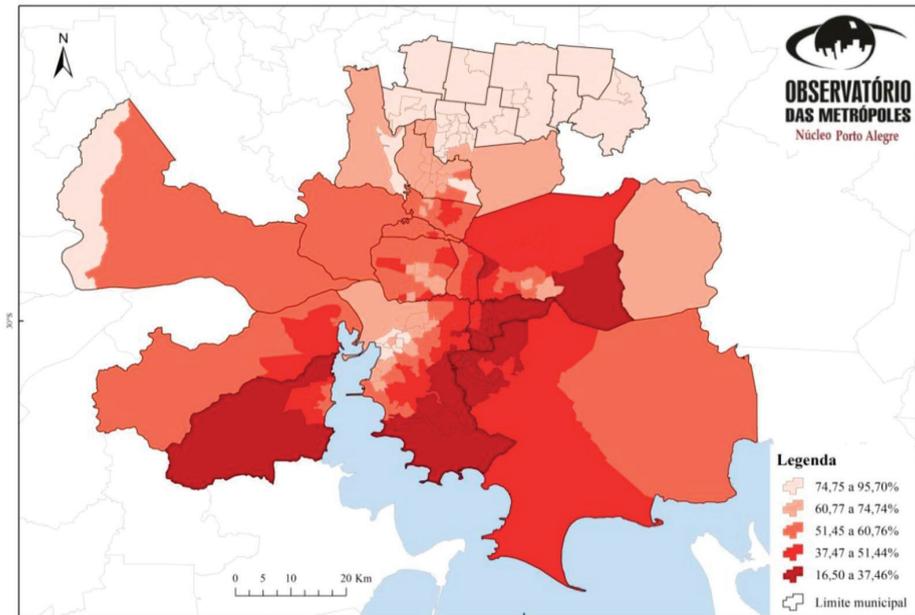
Uma leitura linear da tabela permite inferir que no subespaço polarizado por Porto Alegre – a RMPAPoA – pouco mais de 50% das pessoas que se deslocam diariamente para o trabalho conseguem chegar a seu destino em um tempo inferior a meia hora. Já na RMPAVale – estruturada a partir das atividades econômicas do binômio São Leopoldo-Novo Hamburgo – quase 80% fazem este mesmo deslocamento em tempo inferior a meia hora. Deve ser considerado que, territorialmente, os dois espaços são de dimensões bastante diferentes, conseqüentemente a quantidade dos deslocamentos gerados para o trabalho também é desigual, mas, por outro lado, observa-se uma homogeneidade no padrão de deslocamentos da parcela norte que não se configura de nenhuma forma na RMPAPoA.

Grande parte dos moradores das áreas de ponderação que formam os municípios localizados ao norte – RMPAVale – desloca-se diariamente para ir ao trabalho por um tempo não superior a meia hora, situação encontrada em Ivoti, Dois Irmãos, Sapiranga, Nova Hartz, Araricá, Parobé, Estância Velha e Campo Bom. Também em Novo Hamburgo, à exceção dos bairros Rincão, Boa Saúde e Lomba Grande, onde a proporção de pessoas que acessa o trabalho em meia hora fica entre 70% e 74%, o tempo usual de deslocamento casa-trabalho encontra-se no intervalo 74,7% a 95,7%.

<sup>2</sup> Considere-se que este tempo se refere apenas ao deslocamento de ida ao local de trabalho. Admite-se que pelo menos um tempo equivalente deverá ser consumido diariamente no retorno do trabalho para o local de residência.

Dois municípios deste subespaço econômico apresentam um comportamento diverso. Portão, composto por duas áreas de ponderação, a Área 1 – onde está localizada a sede municipal – o deslocamento de 78,3% das pessoas é feito em até meia hora; já a Área 2, de características rurais e de grande extensão territorial, possivelmente com limitações de circulação e acessibilidade, uma proporção menor, de 69,9%, consegue se deslocar em até meia hora.

**Figura 8.2 – Tempo de deslocamento casa-trabalho até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010**



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010, Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação. Elaboração dos autores.

O outro município que quebra o padrão de homogeneidade observado no tempo dos deslocamentos da RMPAVale é São Leopoldo. Este município, composto por 13 áreas de ponderação, se situa no intervalo de 60,7% a 74,7% das pessoas perfazendo deslocamentos de até meia hora, apresentando exceções relativas aos moradores dos bairros Campestre, onde quase 80% das pessoas se deslocam em até meia hora, e Feitoria Sul e Duque de Caxias, com proporções menores, 59,7% e 54,3%, respectivamente.

Na RMPAPoA os deslocamentos configuram um padrão bastante

diverso. Nesse subespaço observa-se claramente um processo centro-periferia, com maior intensidade de deslocamentos mais rápidos – ou mais curtos – nas áreas centrais dos municípios e do eixo metropolitano norte-sul. A proporção mais alta (74,7% a 95,7%) de deslocamentos até meia hora só é encontrada em bairros centrais bem consolidados do município polo, Porto Alegre: Centro e Floresta, Cidade Baixa, Menino Deus, Azenha, Rio Branco, Santa Cecília, Santana, Moinhos de Vento e Bela Vista; e na área 2 do município de Triunfo, muito provavelmente deslocamentos curtos e/ou em veículos fretados para os funcionários do Polo Petroquímico.

Seguindo o eixo metropolitano, na direção norte, observam-se em Canoas áreas centrais em que a intensidade de deslocamentos até meia hora vai de 60,7% a 74,7% das pessoas. Centro, Marechal Rondon, Nossa Senhora das Graças e Rio Branco, são todas áreas junto à BR116, rodovia que corta o município. Em Gravataí duas áreas, Centro e Parque dos Anjos, apresentam esta concentração de pessoas se deslocando para o trabalho em até meia hora. E em Porto Alegre este padrão é observado em várias áreas, incluindo-se aí Ilhas e Navegantes, São João e Jardim Floresta, Cristo Redentor e São Sebastião, Passo D´Areia e Higienópolis, Jardim Botânico e Petrópolis, Medianeira e Santa Tereza, Cristal, Camaquã e Cavallhada. Estas áreas formam um anel envolvendo os bairros centrais com mais alto percentual de deslocamentos até meia hora.

Vale ainda destacar o anel concêntrico formado por aquelas áreas que têm entre 37,5% e 51,4% de seus moradores se deslocando em até meia hora. Em Porto Alegre estes espaços correspondem à Vila Nova, Glória e Belém Velho, São José e Mário Quintana, Passo das Pedras, Rubem Berta e Jardim Planalto, Sarandi e Santo Agostinho, continuando pelo eixo leste da RMPA nas áreas centrais de Alvorada e Cachoeirinha e em parte das áreas de ponderação do município de Gravataí.

Completando o padrão, o anel periférico formado pelas áreas com menor proporção de pessoas se deslocando para o trabalho no intervalo de meia hora, é constituído por Hípica e Serraria, Ponta Grossa e Lami, Restinga Nova, Restinga Velha e Agronomia e Lomba do Pinheiro. Essa constatação não chega a constituir novidade, uma vez que as áreas nominadas agregam às dificuldades de acesso e circulação comuns em localidades distantes e, por isso mesmo, carentes de infraestrutura viária e de transportes, a particularidade de

estarem assentadas em terrenos fragilizados, seja por sua condição de serem áreas de encosta e/ou de alta declividade, seja por serem áreas de preservação ambiental onde, habitualmente, a acessibilidade é limitada.

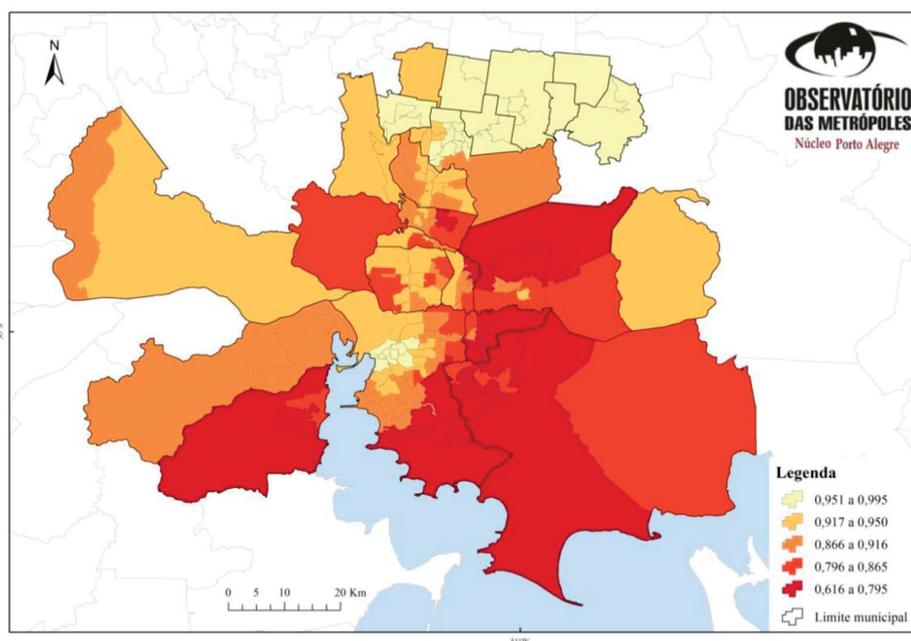
A pior situação em termos de proporção de pessoas que se deslocam em até meia hora é encontrada em Alvorada. Neste município apenas duas áreas de ponderação escapam do nível inferior, 16,5% a 37,4% das pessoas se deslocam em até meia hora. Além do Centro aparece a área de Americana, com um percentual um pouco superior, 41,8%.

#### **8.1.4 Índice de Bem Estar Urbano segundo a mobilidade desagregado por área de ponderação**

A avaliação do tempo utilizado pelas pessoas para se deslocarem até o local de trabalho foi ainda abordada pela aplicação do IBEU-M, desagregados por área de ponderação para os dois subespaços da RMPA. Em uma visão ampla, esse indicador aponta para uma boa mobilidade na RMPA, onde apenas 5 áreas de ponderação se encontram abaixo de 0,7, considerado um patamar mínimo de mobilidade urbana. Se for feita uma análise mais acurada, no entanto, é possível verificar a situação desigual entre a sub-região norte – a RMPAVale, onde este indicador de mobilidade chegou a 0,953 – e a RMPAPoA, ao sul, com 0,861.

A Figura 8.3 explicita com maior precisão essas diferenças. Na RMPAVale o indicador de mobilidade mais favorável se encontra nos pequenos municípios conectados à indústria calçadista. Já as áreas dos dois municípios polarizadores mostram valores mais modestos, principalmente Jardim América, Duque de Caxias, Feitoria Sul e Vicentina em São Leopoldo e Lomba Grande em Novo Hamburgo (intervalo de 0,866 a 0,916).

Figura 8.3 – IBEU-M, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale– 2010



Fonte: Elaboração a partir das Tabelas 3.7.3 e 4.7.3 do Censo Demográfico 2010 – Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação, IBGE.

Na RMPAPoA a avaliação é bem diferente. Das 122 áreas que a compõem, apenas 9 estão no primeiro intervalo deste indicador de mobilidade, todas elas localizadas na área central do município polo, Porto Alegre. São elas: Moinhos de Vento e Bela Vista, Independência e Bom Fim, Centro e Floresta, Menino Deus e Azenha, Rio Branco e Santa Cecília, Cidade Baixa, Passo D´Areia e Higienópolis, Santana e Jardim Botânico e Petrópolis. Municípios como Guaíba, Alvorada, Viamão e Gravataí parecem apresentar maiores carências em termos de mobilidade, sobretudo naquelas áreas que abrangem grandes extensões territoriais.

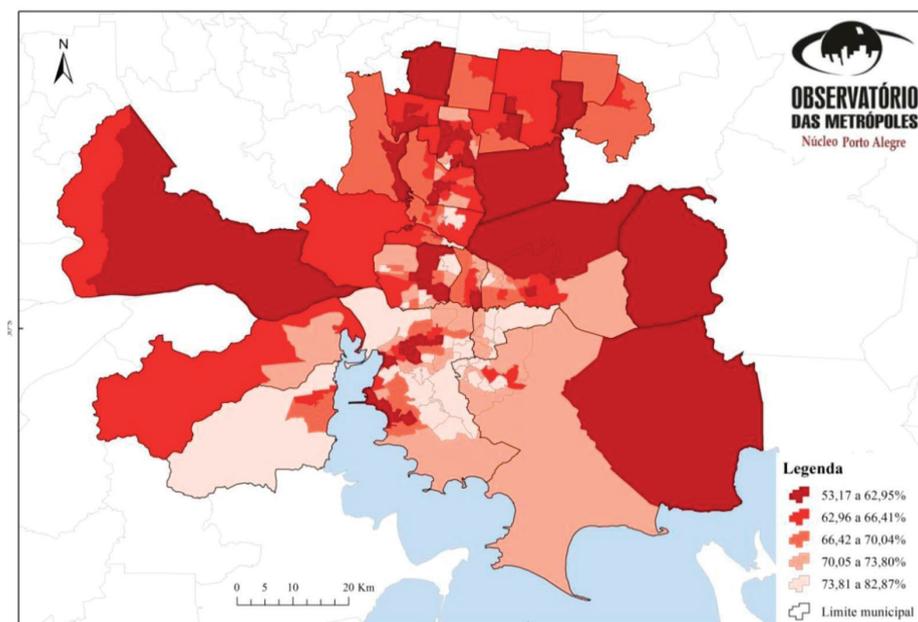
### 8.1.5 Propriedade de Veículo Automotor x Deslocamentos para o Trabalho

O cruzamento das variáveis – propriedade de veículo particular motorizado no domicílio (automóvel ou motocicleta) com deslocamento diário habitual para o trabalho – revela informações interessantes quanto à mobilidade nas áreas de ponderação da RMPA analisadas.

O indicador construído permite concluir que nas áreas mais centrais e consolidadas onde, sabidamente, o transporte coletivo é mais frequente e de melhor qualidade, estão os maiores percentuais no que se refere à propriedade de veículo automotor. Esta informação não indica, necessariamente, que as pessoas se desloquem em seus veículos privados, mas de qualquer maneira aponta para a necessidade de se definirem políticas públicas efetivas de apoio ao desenvolvimento de transporte coletivo de massa de qualidade, aliada ao desestímulo ao uso indiscriminado do veículo individual e da abusiva prática corrente de uso da via pública – faixa de circulação veicular e/ou de pedestres – como área de estacionamento particular.

A Figura 8.4, na sequência, expõe as áreas com menor proporção de pessoas que não possuem veículo próprio e que fazem deslocamento diário para o trabalho (intervalo de 53,17% a 62,95% das pessoas). Estas correspondem, no município polo, à zona mais consolidada e se identificam com aquelas áreas classificadas como Superiores, pela Tipologia Socioespacial (Capítulo 5). São elas: Menino Deus e Azenha, Rio Branco e Santa Cecília, Moinhos de Vento e Bela Vista, Jardim Botânico e Petrópolis, Passo D´Areia e Higienópolis, Vila Ipiranga e Jardim Itu e, ainda, na zona sul, Assunção e Guarujá. Esta peculiaridade – áreas centrais, potencialmente bem providas de infraestrutura de transporte e com boa acessibilidade, serem reconhecidas como aquelas que detêm a menor proporção de pessoas sem a propriedade de veículo privado – é repetida em outros municípios. Ao longo do eixo metropolitano o fenômeno aparece em Canoas (Centro, Nossa Senhora das Graças, Marechal Rondon, Brigadeiro e São José), São Leopoldo (Centro e Pinheiro), Novo Hamburgo (Ideal, Centro, Rio Branco, Hamburgo Velho, Mauá, Guarani, Operário, Canudos Oeste), Campo Bom (Centro) e Sapiranga (Centro).

**Figura 8.4 – Pessoas que se deslocam e não possuem motocicleta e nem automóvel no domicílio, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010**



**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010, Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação. Elaboração dos autores.

Ainda um comentário relativo a este intervalo de dados diz respeito àquelas áreas de ponderação periféricas mesmo à RMPA, territórios de grande extensão, possivelmente com acessibilidade bastante limitada e carência de sistema de transporte coletivo com um mínimo de confiabilidade. Estas áreas configuram uma coroa que abraça a Região, definida por Rural Leste (Viamão), Glorinha, Morungava, Ipiranga e Itacolomi (Gravataí), Araricá, Ivoti e Triunfo I e nelas é perfeitamente admissível que o deslocamento ao trabalho exija a posse de veículo particular.

No outro extremo figuram as áreas que concentram de 73,81% a 82,87% das pessoas que se deslocam diariamente para o trabalho e não possuem nenhum tipo de veículo motorizado. Esta pode ser uma situação bastante problemática na medida em que, tanto pela localização periférica como pela característica de serem áreas de encosta e/ou de preservação ambiental, a acessibilidade é bastante reduzida, como é o caso de Medianeira e Santa Tereza, Glória e Belém Velho, Agro-

nomia e Lomba do Pinheiro e Restinga Nova, todas em Porto Alegre. Outras áreas do polo, como Mário Quintana, Restinga Velha, Rubem Berta e Jardim Leopoldina, Passo das Pedras, Bom Jesus e Jardim do Salso, São José, Vila João Pessoa e Cel. Aparício Borges, figuram no mesmo intervalo. Estas são áreas classificadas como Médias e Populares na Tipologia Socioespacial apresentada no Capítulo 5, nas quais os escassos recursos dos moradores se agudizam pela falta de investimentos e descaso do poder público na provisão de infraestrutura e dos serviços mínimos necessários à melhoria dos deslocamentos.

### **8.1.6 Deslocamentos para o trabalho e as categorias sócio-ocupacionais**

A análise dos deslocamentos para o trabalho daquelas pessoas que puderam ser classificadas em alguma das categorias sócio-ocupacionais<sup>3</sup> revela algumas particularidades da RMPA. Considerando mais uma vez apenas os dois subespaços econômicos que, efetivamente, constituem a região metropolitana – RMPAPoA e RMPAVale – verifica-se que, na média, os deslocamentos do primeiro respondem por 77,7% do total de deslocamentos motivados pelo trabalho. É fato que as distintas categorias geram quantidades de deslocamentos diários muito diferentes.

A Tabela 8.4 sintetiza estas informações, agregando os valores dos deslocamentos contrastados por categoria para a RMPAPoA e RMPAVale, mostrando também a soma das pessoas que se deslocam na RMPA<sup>4</sup>. A categoria Ocupações Médias é, de longe, a que mais gera deslocamentos para o trabalho, respondendo por mais de 30% de todos os movimentos diários. Importante também é a participação dos Trabalhadores do Secundário e do Terciário Especializado, representando, o primeiro, acima de 24% e o último, 16% dos deslocamentos metropolitanos. Juntas, essas três categorias motivam 70% dos deslo-

---

<sup>3</sup> Esta seção trabalha com indicadores derivados do cruzamento entre o tempo habitual gasto pelas pessoas em seus deslocamentos diários para o trabalho em cada uma das oito categorias sócio-ocupacionais consideradas (Capítulo 5): dirigentes, profissionais de nível superior, pequenos empregadores, ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado, trabalhadores do secundário, trabalhadores do terciário não especializado e trabalhadores agrícolas.

<sup>4</sup> É importante enfatizar que por razões técnicas do banco de microdados nem todas as pessoas ocupadas puderam ser classificadas em categorias, assim a soma daqueles classificados em todas as categorias que se deslocam não é igual ao número total de pessoas ocupadas que se deslocam.

camentos na RMPA. No outro extremo aparecem, como esperado, os deslocamentos dos Trabalhadores Agrícolas, menos de 1% do total, e dos Dirigentes, menos de 2%. A distribuição espacial desses deslocamentos parece não ser homogênea no território, no entanto. Uma verificação preliminar é possível pela simples observação dos valores da tabela que, evidentemente, mostra sempre grandezas muito maiores na coluna relativa à RMPAPoA, mas admite também uma variação bastante importante entre as distintas categorias.

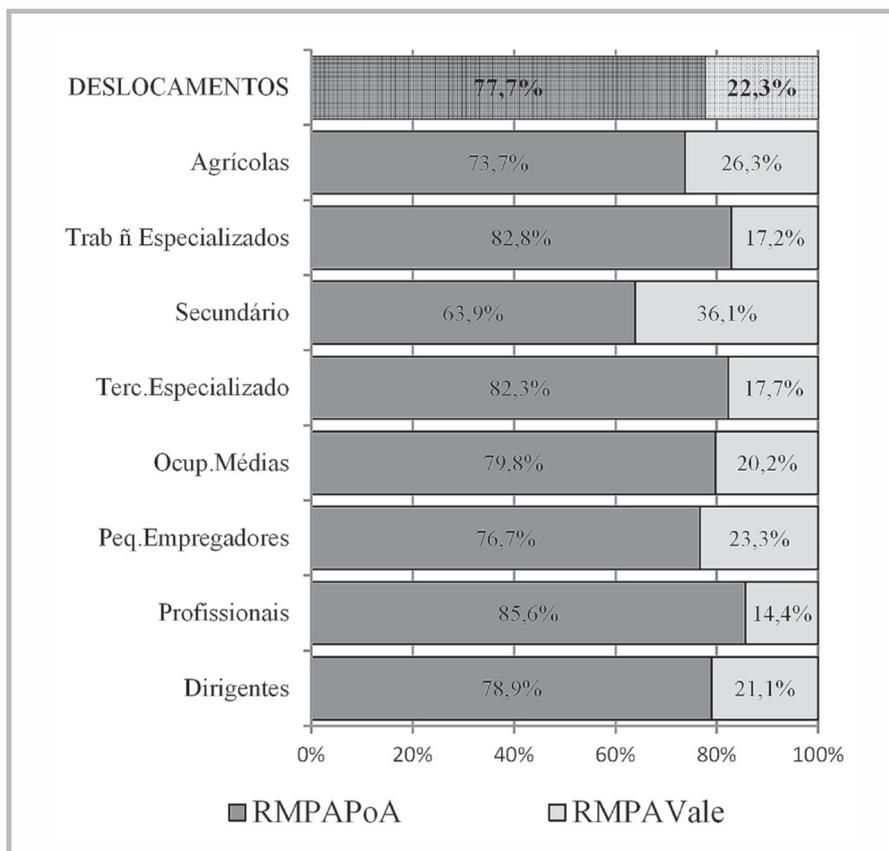
**Tabela 8.4 – Pessoas que se deslocam para o trabalho segundo categorias sócio-ocupacionais na RMPAPoA e RMPAVale**

CAT. SÓCIO-OCUPACIONAL	PESSOAS QUE SE DESLOCAM		
	RMPAPoA	RMPAVale	RMPA
Dirigentes	18.596	4.962	23.558
Profissionais nível superior	129.169	21.731	150.900
Pequenos Empregadores	17.983	5.459	23.443
Ocupações Médias	321.698	81.542	403.240
Trabalhadores Terciário Especializado	175.313	37.812	213.125
Trabalhadores Secundário	208.880	117.974	326.853
Trab. Terciário não Especializados	151.367	31.548	182.914
Trabalhadores Agrícolas	7.332	2.617	9.949

**Fonte:** elaboração a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

Para melhor compreender a distribuição dos deslocamentos motivados por cada uma das categorias sócio-ocupacionais, o Gráfico 8.1 explicita a proporção de pessoas que se deslocam para o trabalho, mostrando, adicionalmente, o total de deslocamentos (em percentual), para a RMPAPoA e RMPAVale. Com isso é possível avaliar como os movimentos gerados pelos deslocamentos atribuídos às diferentes ocupações pressionam internamente o território metropolitano e demandam sua infraestrutura de transporte.

**Gráfico 8.1 – Deslocamentos para o trabalho por categoria sócio-ocupacional, áreas de ponderação RMPAPoA e RMPAVale – 2010**



**Fonte:** elaboração a partir dos dados do IBGE, Censo Demográfico 2010.

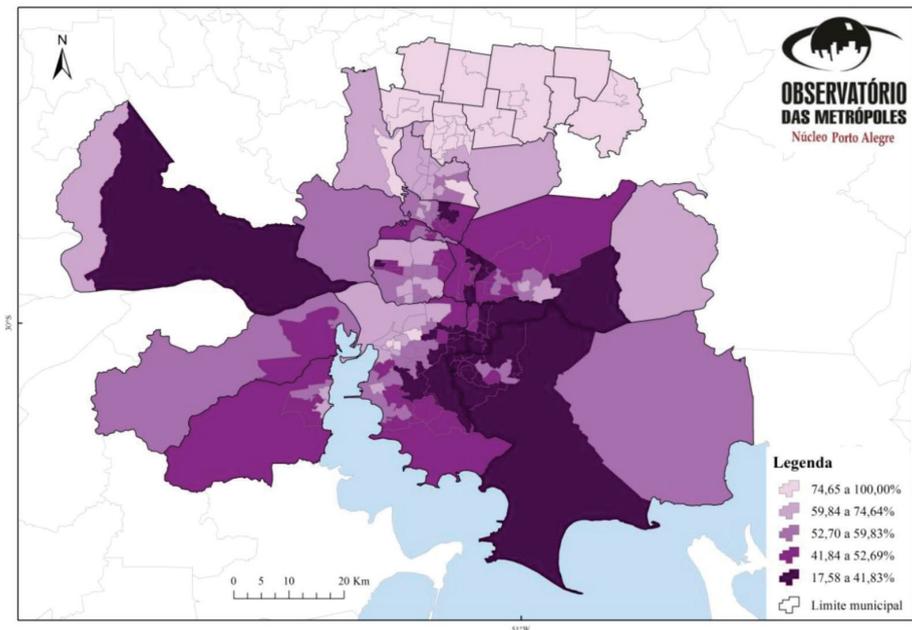
Das categorias analisadas, apenas a dos Dirigentes (78,9% - 21,1%) e a dos Pequenos Empregadores (76,7% - 23,3%) mantêm, nas duas sub-regiões, uma proporção similar ao total de deslocamentos, 77,7% - 22,3%. Ocupações Médias, que geram mais de 30% de todos os deslocamentos classificados em alguma das categorias sócio-ocupacionais, apresentam uma distribuição de 79,8% na RMPAPoA e 20,2% na RMPAVale. E também o Terciário Especializado, causador de um grande volume de deslocamentos diários, tem maior concentração na RMPAPoA, 82,3%.

Por outro lado, os deslocamentos atribuídos ao setor Secundário, responsável por 24,5% dos fluxos, se distribuem entre RMPAPoA (63,9%) e RMPAVale (36,1%), com uma pressão relativa muito maior

sobre a segunda, assim como os deslocamentos originados da atividade Agrícola, ainda que estes sejam pouco numerosos. Na RMPAVale estas são as duas categorias que, proporcionalmente, adquirem importância acima da média da RMPA, em termos de deslocamentos para trabalho.

A Figura 8.5 ilustra a distribuição dos deslocamentos diários da residência para o trabalho em atividades do setor secundário, realizados em até meia hora, nos dois subespaços econômicos da RMPA. Ainda que a RMPAVale concentre 36% de todos os deslocamentos para esta atividade chama a atenção que mais de 60% das pessoas conseguem se deslocar em menos de meia hora (intervalos de 59,84% a 74,64% e 74,65% a 100% na figura), à exceção dos moradores dos bairros Feitoria Sul e Duque de Caxias, em São Leopoldo, com 58,5% e 56%, respectivamente. Argumenta-se que isto decorre da coesão da estrutura produtiva da área, fundada na indústria tradicional, sendo bastante provável que os deslocamentos necessários para a efetivação de todo o processo sejam curtos e, por isso, rapidamente realizados.

**Figura 8.5 – Proporção de trabalhadores do secundário que se deslocam para o trabalho em até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010**

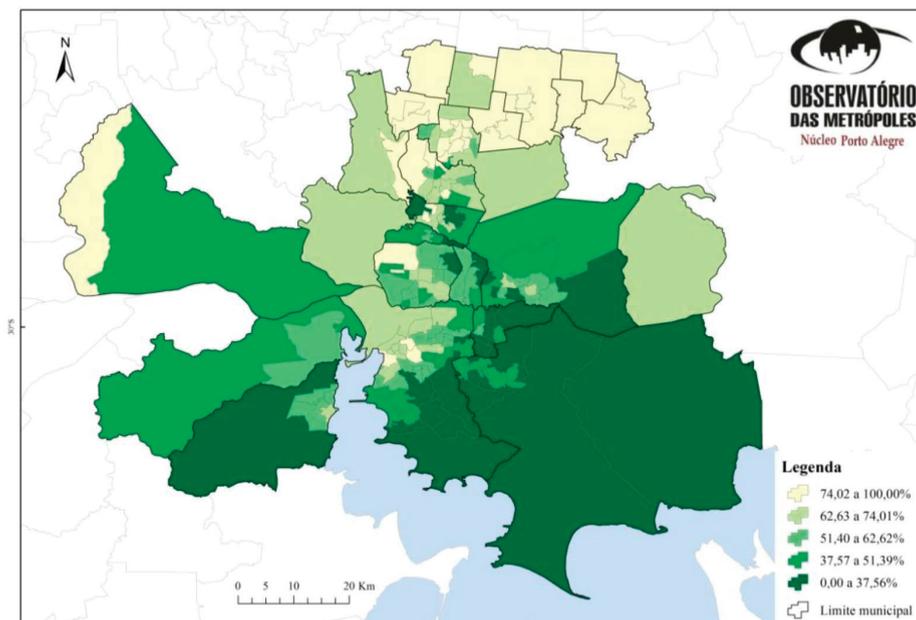


**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico 2010, Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação. Elaboração dos autores.

Já na parcela polarizada por Porto Alegre a situação diverge completamente. Aqueles municípios que já foram considerados dormitórios do polo apresentam a maior precariedade. Alvorada tem apenas duas áreas, Centro e Americana, onde 43,5% das pessoas se deslocam para o emprego industrial em até meia hora, em todas as outras áreas a proporção de pessoas com tempo de deslocamento máximo de meia hora está no intervalo inferior – de 17,58% a 41,83%. Viamão, município de grande extensão territorial, com aproximadamente 20.500 pessoas realizando diariamente deslocamentos para a ocupação industrial (6,2% do total da categoria), tem situação similar. De suas 13 áreas de ponderação apenas Centro e Querência (com 53,5%) e Rural Leste (43,4%) têm proporções mais altas que o intervalo inferior.

A categoria dos Profissionais de nível superior é outra que, claramente, se afasta das médias verificadas nas duas sub-regiões. A RMPAPoA concentra 85,60% dos profissionais que se deslocam e a RMPAVale apenas 14,40%. A distribuição espacial destes deslocamentos está marcada na Figura 8.6, que apresenta os profissionais que se deslocam para o trabalho em até meia hora nas 169 áreas de ponderação das duas sub-regiões. A comparação da Figura 8.6 – Deslocamentos até meia hora dos profissionais de nível superior com a Figura 8.2 – Deslocamentos totais até meia hora revela a pressão maior sobre a área da RMPAPoA nos deslocamentos dos profissionais, sobretudo naquelas áreas com grande extensão territorial já citadas anteriormente.

**Figura 8.6 – Proporção de profissionais que se deslocam para o trabalho em até ½ h, áreas de ponderação da RMPAPoA e RMPAVale – 2010**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010, Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação. Elaboração dos autores.

## 8.2 Comportamento do transporte público coletivo na RMPA

O comportamento do transporte público de passageiros na RMPA igualmente pode ser analisado sob diferentes aspectos. Para esse trabalho, foram considerados os modais ônibus e trem metropolitano, que atendem o maior número de deslocamentos da população, sendo comparados os principais dados de oferta e demanda do transporte urbano de Porto Alegre e o transporte metropolitano entre as cidades<sup>5</sup>.

### 8.2.1 Evolução do transporte coletivo urbano em Porto Alegre

O sistema de transporte público coletivo urbano de Porto Alegre abrange a maior parcela das viagens realizadas na RMPA. Diariamente são transportados cerca de 1,1 milhão de passageiros, através de 13

<sup>5</sup> Os dados referentes ao transporte urbano dos demais municípios não foram analisados tendo em conta a sua dimensão menos expressiva e a dificuldade em obter a série histórica.

empresas, sendo uma empresa pública e 12 permissionárias, organizadas em três consórcios operacionais. A Tabela 8.5 mostra a evolução dos principais dados operacionais desse sistema desde 1992.

**Tabela 8.5 – Dados operacionais do transporte público coletivo urbano por ônibus de Porto Alegre – 1992, 2000 e 2010.**

ANO	FROTA	VIAGENS/ DIA	RODAGEM/ ANO (x 1.000 km)	PASSAGEIROS/ ANO	IPK (Índice de passageiros/km)
1992	1.457	5.948	82.210	357.579	3,06
2000	1.512		113.237	325.866	2,68
2010	1.650	7.401	115.867	320.839	2,05

**Fonte:** Revista Ônibus 2012, Empresa Pública de Transportes e Circulação (EPTC), Porto Alegre.

A principal constatação é o crescimento da oferta em todos os seus indicadores, mostrando uma ampliação da rede de transporte público, decorrente da expansão territorial nesse período, assim como o aumento do serviço prestado, traduzido pelo maior número de veículos, viagens e rodagem. Ainda que o sistema tenha crescido em oferta, contata-se a diminuição do número total de passageiros. Várias possíveis causas são relacionadas às irracionalidades dos itinerários, à superposição de trajetos, aos maiores tempos de viagem, à concorrência com os modais individuais, à falta de integração tarifária com outros modos coletivos (ônibus metropolitanos, trem, lotações).

A partir de 2008, com a implantação da bilhetagem eletrônica em Porto Alegre, foi possível realizar a integração tarifária entre viagens urbanas e com o trem, não havendo integração com o sistema metropolitano por ônibus. Não houve, entretanto, a necessária readequação da oferta visando racionalizar o sistema e reduzir os custos operacionais. A principal consequência desse processo foi a diminuição progressiva – 1/3 em 18 anos – do Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK), elemento fundamental no cálculo da tarifa, o que contribuiu para explicar a redução da demanda no período.

### **8.2.2 Evolução do Transporte Público Coletivo na RMPA**

O transporte coletivo metropolitano por ônibus é realizado por concessionárias, além de consórcios operacionais formados pelas próprias empresas para atender as linhas transversais na RMPA. A Tabela 8.6 mostra a evolução dos principais dados operacionais do sistema em 34 anos.

**Tabela 8.6 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano por ônibus na RMPA – 1976, 1995, 2000 e 2010**

ANO	EMPRESAS	MUNICÍPIOS	LINHAS	FROTA	VIAGENS/ DIA	RODAGEM/ DIA (km)	PASSAGEIROS /DIA
1976	12	14	64	927	6.937	318.956	279.837
1995	15	23	336	1.786	9.717	263.000	570.753
2000	21+4 consórcios	26	686	2.111	13.702	372.800	517.542
2010	22+4 consórcios	31	1.204	2.090	12.643	353.885	484.756

**Fontes:** PLAMET, 1976; Anuário Estatístico do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus da RMPA, METROPLAN, 1995; Dados Operacionais e Indicadores de Serviço do Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos, METROPLAN, 2010.

Entre 1976 e 1995, período de crescimento populacional e territorial da RMPA, observa-se o correspondente aumento da oferta e demanda do transporte público. Entre 1995 e 2000, há uma redução do número de passageiros transportados diariamente, ainda que tenha ocorrido o incremento da frota, viagens e quilometragem rodada diárias. A partir de 2000, continuou a perda de passageiros pelo sistema, acompanhada da diminuição da oferta, exceto pelo número de linhas que aumentou.

Essa análise fica relativamente comprometida pela alteração da composição da RMPA, que passou de 14 para 31 municípios. Ainda assim, pode-se afirmar que, nesses 34 anos, a perda de passageiros pelo sistema de transporte público foi importante, mesmo que uma parcela significativa de usuários tenha sido absorvida pelo sistema de trem metropolitano, como será visto mais adiante.

Outra possibilidade de estudo é mostrada a seguir, quando foram comparados dados de duas empresas que mantiveram o serviço exclusivamente em municípios que não sofreram alterações geográficas. A empresa SOUL atende Alvorada e a empresa Viamão atende a cidade do mesmo nome. Os dados são mostrados nas Tabelas 8.7 e 8.8. Nelas, é observada a redução dos passageiros, enquanto a oferta foi sendo ampliada, resultando na redução do IPK. As causas prováveis são idênticas às relacionadas ao sistema de Porto Alegre, cabendo destacar que as concessionárias costumam fazer ajustes operacionais na oferta, visando ampliar o atendimento para novas demandas ou diminuir os custos. Mas essas medidas pontuais carecem de uma visão integrada, necessária para racionalizar os sistemas urbanos e metropolitanos.

**Tabela 8.7 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano, da empresa SOUL – 1992, 2000 e 2010**

ANO	FROTA	VIAGENS	RODAGEM /ANO (x 1.000 km)	PASSAGEIROS/ ANO	IPK (Índice de passageiros/km)
1992	249	417.144	8.344	28.346.136	3,40
2000	240	573.143	12.812	26.607.673	2,08
2010	276	587.018	13.651	27.244.193	2,00

Fontes: Anuário Estatístico do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus da RMPA, METROPLAN, 1995; Dados Operacionais e Indicadores de Serviço do Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos, METROPLAN, 2010.

**Tabela 8.8 – Dados operacionais do transporte público coletivo metropolitano, da empresa Viamão – 1992, 2000 e 2010**

ANO	FROTA	VIAGENS	RODAGEM /ANO (x 1.000 km)	PASSAGEIROS/ ANO	IPK (Índice de passageiros/km)
1992	164	366.912	8.657	24.028.680	2,77
2000	207	419.471	10.826	19.027.469	1,76
2010	212	410.181	12.215	18.343.241	1,50

Fonte: Anuário Estatístico do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus da RMPA, METROPLAN, 1995; Dados Operacionais e Indicadores de Serviço do Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos, METROPLAN, 2010.

A Tabela 8.9 apresenta o conjunto de empresas concessionárias que operam o transporte metropolitano nos 32 municípios da RMPA, com os dados anuais de passageiros, rodagem e IPK calculado para 2000 e 2010. Nela, é possível verificar as diferentes realidades, com destaque para os baixos valores de IPK nas operadoras que atendem as cidades menores.

**Tabela 8.9 – Dados operacionais do Sistema de Transporte Metropolitano de Porto Alegre – 2000 e 2010**

EMPRESA	MUNICÍPIO	2000			2010		
		PASSAGEIRO S	RODAGEM (km)	IPK*	PASSAGEIRO S	RODAGEM (km)	IPK*
Caiense	São Leopoldo, Portão	490.142	163.232	3,00	503.595	201.781	2,5
Central	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo	10.218.915	7.684.601	1,33	9.442.237	7.940.191	1,19
Citral	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga, Araricá, Nova Hartz, Taquara, Parobé, Cachoeirinha, Gravataí, Glorinha, Santo Antonio Patrulha	7.029.458	5.628.991	1,25	3.540.649	3.830.672	0,92
CMT (TMs1, 2,3)	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Viamão	5.273.444	5.083.092	1,04	7.763.566	6.388.936	1,22
Evel	Porto Alegre, Viamão	5.968.876	3.789.282	1,58	5.572.978	3.885.086	1,43
Fátima	Porto Alegre, Canoas, N. Santa Rita, Montenegro, Triunfo, Capela Santana, Portão, São Leopoldo	71.482	276.208	0,26	207.352	385.606	0,54
Feitoria	São Leopoldo, Novo Hamburgo	318.660	213.142	1,50	314.483	217.732	1,44
Guaíba	Porto Alegre, Guaíba, Eldorado do Sul	10.693.488	9.383.179	1,14	10.578.038	8.994.763	1,18
Guaíba/Soul (TM5)	Guaíba, Eldorado do Sul, Porto Alegre, Alvorada				709.986	656.832	1,08
Itapuã	Porto Alegre, Viamão	366.891	445.004	0,82	411.017	581.439	0,71
Louzada	Porto Alegre, Eldorado do Sul, Arroio dos Ratos				795.683	1.034.033	0,77
Montenegro	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, S. Leopoldo, N. Hamburgo, Estância Velha, Ivoti, Portão, Capela de Santana, Montenegro, Nova Santa Rita, Triunfo	3.552.418	5.095.344	0,70	3.501.875	3.724.656	0,94
Real	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo	9.393.993	7.581.115	1,24	5.386.269	4.582.555	1,18
Sinoscap	São Leopoldo, Novo Hamburgo	140.679	209.050	0,67	217.890	187.320	1,16
Socaltur	São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Ivoti	386.146	368.293	1,05	860.262	645.534	1,33
Sogil	Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha, Alvorada, Viamão, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo	19.309.475	14.376.598	1,34	14.568.820	12.615.198	1,15
Soul	Porto Alegre, Alvorada, Viamão, Cachoeirinha, Gravataí	26.607.637	12.812.424	2,08	27.244.193	13.650.924	2
Transcal-Sul	Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha				16.375.140	13.404.340	1,22
Unesul	Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha, Alvorada, Viamão, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo	502.867	687.276	0,73	483.786	1.047.643	0,46
Vap	Porto Alegre, Viamão	2.163.745	971.380	2,23	2.144.880	1.024.361	2,09
Viamão	Porto Alegre, Viamão	19.027.469	10.825.991	1,76	18.343.241	12.214.750	1,5
Vianova	Nova Santa Rita, Canoas				1.866.619	1.030.266	1,81
Vicasa	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada, Viamão	36.402.712	26.060.495	1,40	17.768.409	7.711.890	2,3
Vitória	Porto Alegre, Canoas, N. Santa Rita, Montenegro, Triunfo, Eldorado do Sul, Guaíba, São Jerônimo, Charqueadas, Arroio dos Ratos				1.929.190	3.454.019	0,56
Wending	Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Ivoti, Dois Irmãos	558.269	423.640	1,32	583.043	694.625	0,84
Wending (TM4)	Dois Irmãos, Ivoti, Estância Velha, N. Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga, Araricá, Nova Hartz, Taquara, Parobé	6.367	34.144	0,19	130.742	307.084	0,43
<b>Total</b>		<b>158.483.133</b>	<b>112.112.480</b>	<b>1,41</b>	<b>151.243.943</b>	<b>110.412.237</b>	<b>1,37</b>

Fonte: Elaboração a partir do Banco de Dados da Diretoria de Transportes Metropolitanos – METROPLAN.

Outra possível razão para o decréscimo da demanda pelo transporte metropolitano está associada à crescente descentralização das atividades nos municípios metropolitanos em relação à capital no transcorrer das últimas duas décadas. O surgimento de novos postos de trabalho, novos polos educacionais, novos centros de serviços e de lazer nas cidades limítrofes reduziram a dependência a Porto Alegre, aumentando o número de viagens intraurbanas e regionais. Por outro lado, tem ocorrido o aumento desnecessário de áreas urbanas, quando deveria ser provocada a sua densificação para reduzir a extensão dos deslocamentos e a otimização da infraestrutura.

Um sistema que passou por maiores mudanças foi o trem metropolitano. Operado pela empresa TRENSURB S/A desde 1985, ano de inauguração, atende os municípios do eixo norte da RMPA. Inicialmente ligando Porto Alegre, Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul, foi gradativamente estendido a São Leopoldo e Novo Hamburgo, chegando ao centro dessa última cidade. Segundo relatórios da empresa, em 1992 foi verificada uma redução significativa, de 38.578 mil bilhetes (1991) para 31.917 mil bilhetes (1992). Somente após 1998, houve a recuperação do crescimento da demanda, que em 2000 foi de 37.739 mil passageiros, chegando a 48.685 mil em 2010 (média de 160.946 passageiros/dia). Em 2012, a média de passageiros diários foi 172.635 passageiros/ dia e, no início de 2014, a média se aproxima dos 200 mil passageiros/dia. O aumento da demanda nos últimos anos é resultado do congelamento do valor da tarifa desde 2008, do maior atendimento decorrente da extensão da linha, além dos frequentes congestionamentos da BR-116 que transformaram o trem numa opção rápida e barata de deslocamento.

Se de um lado a TRENSURB tem recebido recursos federais para subsidiar sua tarifa e construir a extensão da sua linha até Novo Hamburgo, o mesmo não ocorreu no transporte por ônibus, que por dificuldades institucionais das administrações estadual e dos municípios não alavanca os projetos necessários. A perda gradativa de usuários no transporte público, tanto em Porto Alegre quanto no transporte metropolitano, tem causas na falta de investimentos em infraestrutura e equipamentos nesses serviços ao longo dos últimos 30 anos na RMPA. Também contribui para diminuir a demanda uma política tarifária que sobrecarrega os usuários, obrigando-os a pagar, inclusive, as gratuidades impostas no período (maiores de 65 anos, deficientes, carteiros, estudantes e outros). Esse quadro, somado à

política de incentivo ao transporte individual, promove a perda de importância do transporte público durante o período, quando analisada a mobilidade na RMPA.

### **8.2.3 Evolução do transporte público segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira**

A análise da distribuição espacial do transporte público ao longo dos anos apresenta como dificuldade inicial o fato de a prestação do serviço ser realizada, desde 1956, mediante concessão pública, em que as empresas são detentoras da concessão de viagens entre um município de origem (embarque dos deslocamentos) e o município de destino (desembarque em Porto Alegre ou demais cidades metropolitanas). Ao longo do tempo, surgiram distorções, seja pela necessidade de atendimentos ao longo do caminho, seja pelas emancipações e maior número de cidades integrantes da RMPA. Como não ocorreram licitações de novas linhas, as concessionárias criaram variantes de linhas existentes para atendimento de novas demandas, superpondo a oferta de serviços nos principais eixos viários.

A partir da Tabela 8.9, apresentada no item anterior, foram agregados os dados das empresas de transporte por ônibus que atendem os diferentes municípios, referentes a passageiros e rodagem segundo níveis de integração à dinâmica da metropolização brasileira, mostrados na Tabela 8.10. Essa aproximação foi elaborada visando conhecer um pouco mais o perfil dos deslocamentos na RMPA.

Os dados referentes ao Nível 1 (polo) são da rodagem e dos passageiros urbanos de Porto Alegre. Os demais dados são correspondentes ao transporte metropolitano entre os municípios de origem e a capital e entre cidades da RMPA. Os dados mostram a relevância do transporte urbano em Porto Alegre e metropolitano nos municípios que conformam o Nível 3, com integração Muito Alta. Os demais níveis revelam importância bem menor, apenas com destaque para o crescimento de passageiros no Nível 4, comportamento distinto dos demais níveis que reduziram a demanda. O Nível 6 corresponde ao serviço de transporte em área que ingressou na RMPA posteriormente a 2000, não havendo disponibilidade de dados naquele ano.

**Tabela 8.10 – Passageiros e rodagem por ônibus segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, RMPA (x 1.000) – 2000 e 2010**

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO <sup>1</sup>	2000		2010	
	PASSAGEIROS	RODAGEM	PASSAGEIROS	RODAGEM
1	325.866	113.237	320.839	115.867
3	145.886	99.435	136.841	94.056
4	2.732	2.774	3.944	2.879
5	12.855	14.104	9.663	12.443
6			795	1.034
<b>Total</b>	<b>487.339</b>	<b>229.550</b>	<b>472.082</b>	<b>226.280</b>

**Fonte:** Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados dos Boletins de Oferta e Demanda, METROPLAN, 2000 e 2010.

<sup>1</sup> A RMPA não possui Nível de Integração 2 (Altíssimo).

### 8.3 Comportamento da Frota Veicular na RMPA

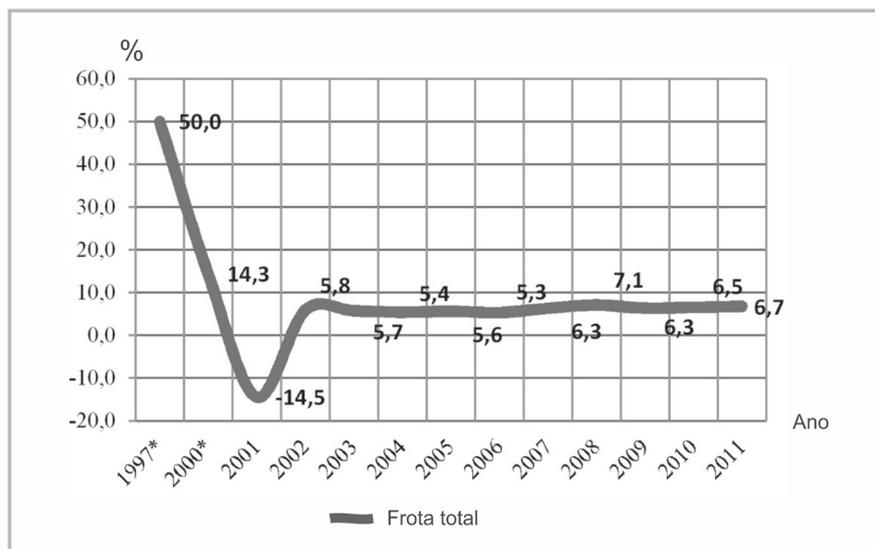
A evolução da frota veicular na Região Metropolitana de Porto Alegre pode ser examinada segundo diferentes critérios. Os dados do conjunto da frota mostram um crescimento anual superior a 5% ao longo da última década, crescimento este que vai se acelerando já mais para o fim do período, chegando a 7,1% em 2009 e permanecendo na faixa dos 6,3 a 6,7 % nos anos subsequentes. Quanto às informações anteriores a 2000, disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do RGS, através do Departamento de Trânsito – DETRAN/RS, é importante esclarecer que, como não se dispõe de séries anuais, as análises ficam bastante prejudicadas. No período de 1986 a 1997 reconhece-se um crescimento da frota de cerca de 50% (ver Tabela 8.11 e Gráfico 8.2); já entre 1997 e 2000 o crescimento calculado foi de 14,3%. Uma anualização esquemática desses dados, no entanto, resultaria em crescimento similar de aproximadamente 5%, o mesmo observado no início da primeira década do século XXI. Conclui-se, portanto, que há um período bastante longo em que o incremento da frota total metropolitana se mantém praticamente constante no patamar de 5% ao ano. A partir de 2007 este incremento já se amplia e, em 2008, chega a 7,1%, muito provavelmente puxado pelas políticas de incentivo à venda de veículos e estímulo à atividade econômica durante a primeira etapa da crise financeira internacional.

**Tabela 8.11 – Frota veicular da RMPA**

ANO	FROTA	VARIAÇÃO %
1986*	713.088	
1997*	1.069.687	50,01
2000*	1.223.100	14,34
2001	1.045.813	-14,49
2002	1.106.697	5,82
2003	1.169.787	5,70
2004	1.232.556	5,37
2005	1.301.641	5,61
2006	1.370.478	5,29
2007	1.456.968	6,31
2008	1.560.374	7,10
2009	1.659.108	6,33
2010	1.767.388	6,53
2011	1.886.264	6,73
2012	1.928.519	2,24

Fontes: \* DETRAN/RS; \*\*DENATRAN, Observatório das Metrôpoles

**Gráfico 8.2 - Crescimento percentual da frota total na RMPA**



Fontes: \* DETRAN/RS; \*\*DENATRAN, Observatório das Metrôpoles. Elaboração dos autores.

### 8.3.1 Crescimento da frota segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira

A análise da distribuição espacial da frota total em uma perspectiva temporal recente mostra que, naqueles municípios menores, menos integrados à dinâmica da metropolização brasileira, houve um incremento maior. Na verdade nesses municípios pode estar havendo um processo de formação e/ou consolidação da frota veicular, daí decorrendo o elevado crescimento percentual, sobretudo nos últimos anos do século XX. A Tabela 8.12 conjuga dados da frota total de veículos cadastrados no DETRAN/RS com os dados do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, elaborados pelo Observatório das Metrôpoles.

**Tabela 8.12 – Frota de veículos cadastrados segundo agregações de municípios, por nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, na RMPA – 1986, 1997, 2000, 2001, 2005 e 2010**

NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	1986*	1997*	2000*	2001**	2005**	2010**	VARIÇÃO %	
							1997/1986	2010/2001
N1-Município Polo	412.621	614.129	631.102	481.914	554.067	701.273	48,84	45,52
N3-Muito Alto	275.275	349.537	456.155	429.741	565.620	803.026	26,98	86,86
N4-Alto	10.240	27.766	39.152	39.926	55.557	82.300	171,15	106,13
N5-Médio	14.952	74.717	91.251	84.392	112.604	160.000	399,71	89,59
N6-Baixo	-	3.538	5.440	9.840	13.793	20.789	-	111,27
<b>Total RMPA</b>	<b>713.088</b>	<b>1.069.687</b>	<b>1.223.100</b>	<b>1.045.813</b>	<b>1.301.641</b>	<b>1.767.388</b>	<b>50,01</b>	<b>69,00</b>

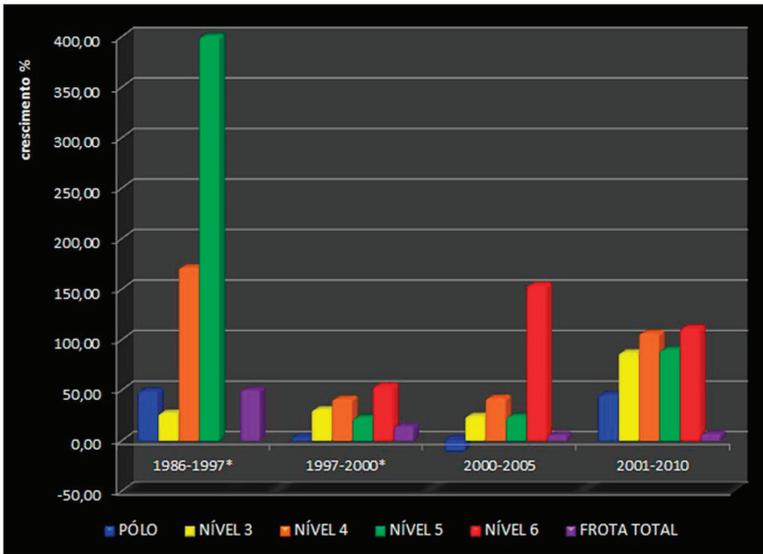
**Fontes:** \* DETRAN/RS; \*\*DENATRAN, Observatório das Metrôpoles.

A tabela permite tecer alguns comentários. O Nível 1 (município polo), que até o ano 2000 concentrava mais de 50% da frota total, foi o nível que apresentou o menor crescimento relativo na última década, em termos percentuais pouco mais de 45%. O Nível 3, com integração muito alta ao processo de metropolização – representado, na prática pelo conjunto de municípios que deram origem à Região Metropolitana de Porto Alegre – mostrou um crescimento bastante modesto entre 1986 e 1997 (27%). Esta situação foi revertida na última década quando o crescimento foi de quase 87%, passando este grupo de municípios a sediar a maior frota da região. Os seis municípios de Nível 4 – Dois Irmãos, Ivoti, Estância Velha, Portão, Nova Santa Rita e Eldorado do Sul – ainda que com uma frota bastante pequena, tiveram crescimento superior a 100% nos dois períodos considerados.

O Gráfico 8.3 destaca o rápido crescimento da frota veicular nos municípios menos integrados entre 1986 e 1997, especialmente os de

Nível 5 – integração média – e os de Nível 6 – integração baixa – a partir de 1997, mas principalmente entre 2000 e 2005.

**Gráfico 8.3 - Crescimento da frota de veículos segundo o nível de integração à dinâmica da metropolização brasileira, RMPA**



**Fontes:** DETRAN/RS - Serviço de Estatística - Movimento da Frota de Veículos; Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados do DENATRAN; Elaboração dos autores.

### 8.3.2 Distribuição espacial do crescimento da frota em função dos subespaços econômicos

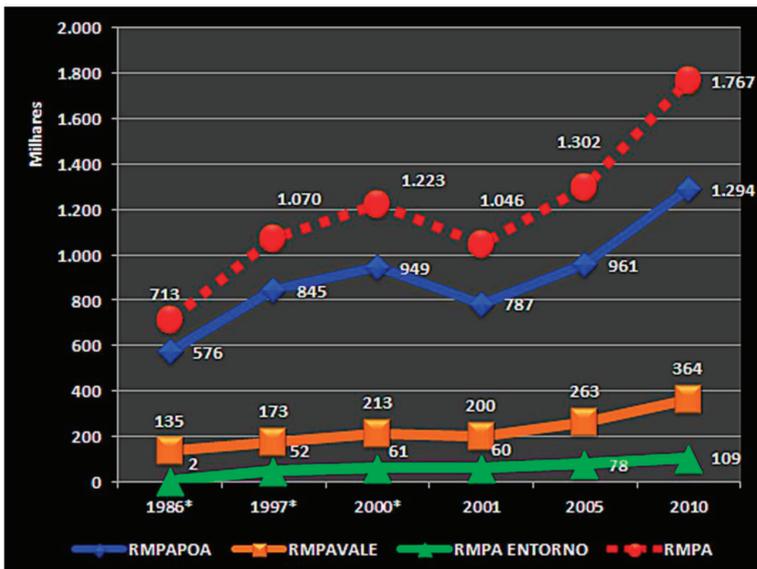
Se, por outro lado, for considerada a subdivisão espacial já consagrada, que contempla as duas estruturas polarizadas relativamente autônomas presentes na Região Metropolitana de Porto Alegre, somadas ao entorno formado por municípios ainda pouco conectados, é possível observar diferenças tanto no ritmo de crescimento como na composição da frota. Para possibilitar a abordagem e o tratamento dos dados de uma forma mais ampla, a Região é, neste item, considerada e dividida em três grandes subespaços. O maior deles, RMPAPoA, já trabalhado anteriormente, é polarizado pela capital Porto Alegre, e abriga setores diversificados e modernos da indústria; o outro, RMPAVale, estruturado por São Leopoldo e Novo Hamburgo, abriga e concentra o setor coureiro-calçadista, com a instalação de indústrias tradicionais; e há ainda um terceiro recorte interno, RMPAEntorno,

formado por municípios com perfis socioeconômicos diversificados – rurais ou com presença de indústrias tradicionais – que envolve em um anel periférico as duas principais espacialidades.

A frota veicular está altamente concentrada na parcela polarizada pelo polo metropolitano. O crescimento apresenta um padrão irregular, detendo 79% do total regional no início do período considerado (1997) e 73,2% em 2010. Já a sub-região RMPAVale exhibe um crescimento constante, de 16,1% em 1997, passando por 19,1% em 2001 até 20,6% em 2010, assim como a pequena frota dos municípios periféricos, que em 1997 corresponde a 4,85% do total e em 2010 atinge 6,2%. Os Gráficos 8.4 e 8.5 e a Tabela 8.13, na sequência, ajudam a explicitar a ideia.

A importante diminuição da frota total entre 2000 e 2001 observada no Gráfico 8.4, sobretudo na RMPAPoA, é devida à diferença das fontes de informações. Até 2000 a fonte é o Detran/RS e, a partir de 2001, o Denatran, por isso comparecem os dois anos, 2000 marcando o fim do primeiro período e 2001 o início do segundo. Ainda que não seja possível a comparação, a informação permite avaliar o comportamento evolutivo da frota em cada série histórica.

**Gráfico 8.4 - Crescimento da frota segundo os subespaços econômicos da RMPA, 1986, 1997, 200, 2005, 2010**



**Fontes:** DETRAN/RS - Serviço de Estatística - Movimento da Frota de Veículos; Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados do DENATRAN; Elaboração dos autores.

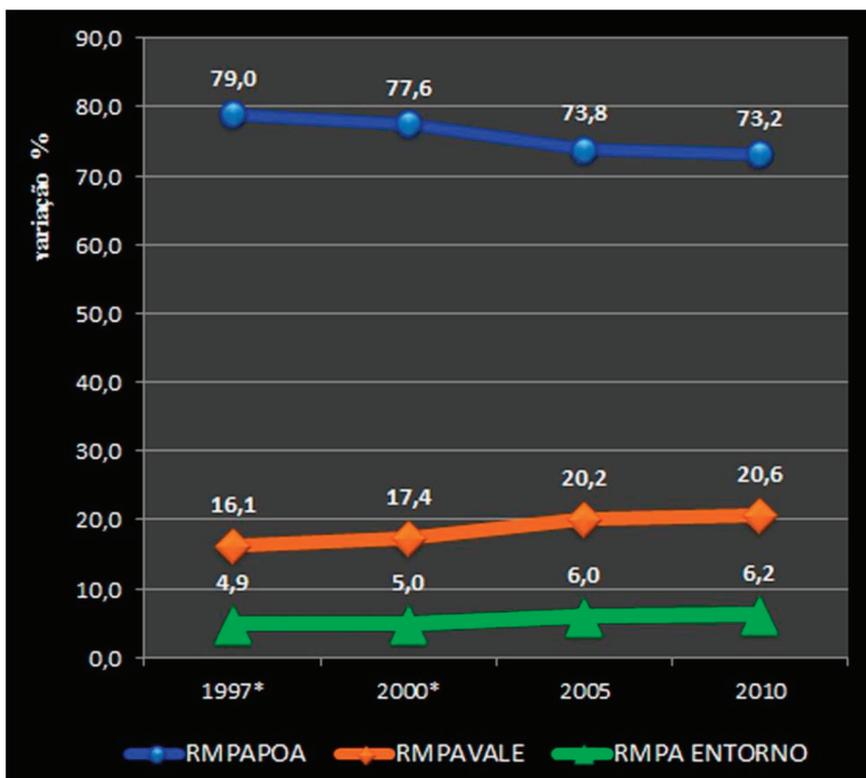
**Tabela 8.13 - Frota de veículos cadastrados no Detran-RS e Denatran, segundo agregações de municípios por nível de integração ao Polo metropolitano, na RMPA - 1997, 2000, 2005 e 2010**

DIVISÃO ESPACIAL	ANO			
	1997*	2000*	2005	2010
RMPAPoA	845.070	948.792	961.217	1.293.885
RMPAVale	172.690	213.320	262.544	364.499
RMPA Entorno	51.927	60.988	77.880	109.004
RMPA	1.069.687	1.223.100	1.301.641	1.767.388

**Fontes:** DETRAN e DENATRAN.

Resumidamente é possível afirmar que a frota da RMPAPoA, apesar de ser muito maior, está perdendo sua importância relativa, ao contrário da situação dos outros dois subespaços. Graficamente esta redistribuição locacional da frota veicular da RMPA é apresentada no Gráfico 8.5, que mostra a curva decrescente da RMPAPoA desde 1997, enquanto que a RMPAVale tem, ao contrário, um crescimento continuado assim como os municípios do Entorno, ainda que nesses o crescimento seja mais modesto.

**Gráfico 8.5 – Variação % do crescimento da frota segundo os subespaços econômicos, 1997, 2000, 2005, 2010**



Fontes: DETRAN/RS - Serviço de Estatística - Movimento da Frota de Veículos; Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados do DENATRAN; Elaboração dos autores.

### 8.3.3 Índice de motorização: crescimento recente por município e subespaço econômico

A motorização na RMPA praticamente duplicou na última década em todos os municípios, e este fato independe de sua localização relativa ou de seu nível de integração. Os índices de motorização dos municípios que compõem a região foram calculados para os anos de 2001 e 2010, aparecendo na Tabela 8.14, onde também está discriminada a variação percentual da frota nesses anos.

**Tabela 8.14 – Índice de motorização e variação percentual da frota, por município e subdivisão espacial, na RMPA – 2001 e 2010**

MUNICÍPIO/DIVISÃO ESPACIAL	ÍNDICE DE MOTORIZAÇÃO		VARIÇÃO % 2010-2001
	2001	2010	
Alvorada	11,16	27,12	151,92
Araricá	12,20	42,80	311,46
Arroio dos Ratos	17,57	33,68	92,89
Cachoeirinha	27,29	45,95	81,35
Campo Bom	28,35	49,14	90,12
Canoas	25,47	44,65	83,01
Capela de Santana	12,38	23,43	112,58
Charqueadas	20,77	34,44	91,44
Dois Irmãos	26,15	46,11	108,09
Eldorado do Sul	13,88	30,16	162,53
Estância Velha	36,57	50,82	64,47
Esteio	31,48	44,97	42,12
Glorinha	22,20	43,61	133,13
Gravataí	19,23	39,54	120,19
Guaíba	19,55	36,44	84,56
Ivoti	35,33	53,52	90,13
Montenegro	32,75	54,31	78,38
Nova Hartz	19,64	38,40	128,18
Nova Santa Rita	21,92	41,02	158,65
Novo Hamburgo	29,14	51,23	75,19
Parobé	21,94	40,28	104,14
Portão	29,78	57,05	134,56
Porto Alegre	35,09	49,76	45,52
Rolante	23,86	43,10	91,34
Sto Antônio da Patrulha	25,33	43,63	83,35
São Jerônimo	18,14	31,39	89,22
São Leopoldo	23,98	39,74	80,56
Sapiranga	29,49	46,67	67,61
Sapucaia do Sul	29,32	44,70	59,91
Taquara	25,84	45,03	76,07
Triunfo	17,97	36,40	130,07
Viamão	15,02	32,54	122,84
RMPAPoA	31,23	47,85	64,47
RMPAVale	22,14	40,08	82,68
RMPAEntorno	22,49	39,26	82,95
<b>TOTAL RMPA</b>	<b>27,54</b>	<b>44,42</b>	<b>69,00</b>

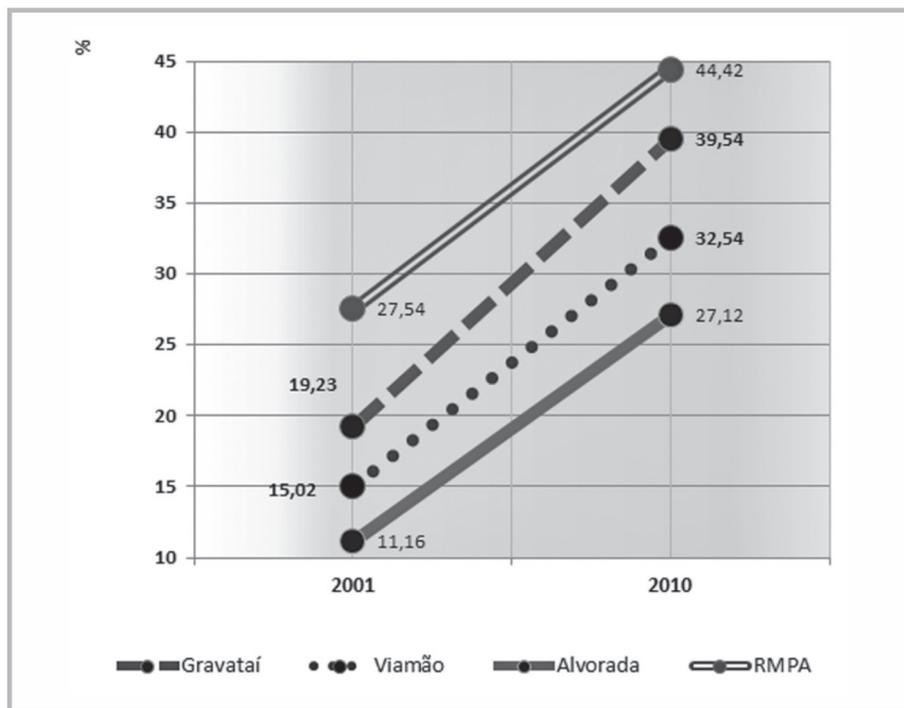
Fonte: calculado a partir de material elaborado pelo Observatório das Metrópoles com dados do DENATRAN.

Considerando os subespaços econômicos, a área polarizada pelo polo metropolitano apresenta índices de motorização mais altos, tanto em 2001, como em 2010. Os outros dois subespaços mostram índices equivalentes nos dois períodos. O que diferencia estes espaços, no entanto, é a velocidade com que a motorização está se processando. Na última década houve um incremento de 69% na frota da Região Metropolitana de Porto Alegre. Desagregando a informação para o subespaço RMPAPoA, observa-se um crescimento um pouco menor, de 64,5%; já em relação aos subespaços RMPAVale e RMPAEntorno este percentual sobe para 82,7 e 83%, respectivamente.

Entre os municípios que durante a última década tiveram um aumento expressivo de sua frota veicular aparecem aqueles criados pelo desmembramento de outro já pertencentes à RMPA, como Araricá (311,5%), Eldorado do Sul (162,5%), Nova Santa Rita (158,6%), Glorinha (133,1%) e Nova Hartz (128,2%), aumento esse justificado tanto pelo crescimento demográfico das novas municipalidades como pela necessidade das antigas vilas de organizarem seus sistemas de circulação.

Também merece destaque o crescimento recente da frota total de municípios que estão na gênese da constituição da Região Metropolitana de Porto Alegre, Gravataí (120,2%), Viamão (122,8%) e Alvorada (151,9%), todos com integração muito alta ao polo. Saliente-se que esses municípios, possivelmente por sua situação de dependência e por terem se gestado como cidades dormitório do polo, mostraram historicamente índices de motorização bastante baixos e, mesmo após o expressivo incremento apresentado no último decênio, encontram-se abaixo da média regional. O Gráfico 8.6 exibe a tendência de crescimento dessa parcela da frota metropolitana, destacando os índices de motorização em 2001 e em 2010, comparados aos percentuais na RMPA. É evidente que a curva de crescimento desses três municípios é mais acentuada que a média regional, porém a maior velocidade em período recente ainda não foi suficiente para que o índice de motorização dessas localidades se aproxime do metropolitano, que chegou a 44,4% em 2010, contra 39,5% em Gravataí, 32,5% em Viamão e 27,1% em Alvorada.

**Gráfico 8.6 – Índices de motorização e crescimento da frota em municípios selecionados da RMPAPOA, 2001 e 2010**



**Fonte:** calculado a partir de material elaborado pelo Observatório das Metrôpoles com dados do DENATRAN.

### 8.3.4 Crescimento da frota veicular por tipo na Região Metropolitana de Porto Alegre

A frota veicular da região é, majoritariamente, composta por automóveis particulares<sup>6</sup>, embora estes venham, gradativamente, perdendo sua importância relativa.

A Tabela 8.15 mostra a evolução da frota por tipos agregados desde 2001. O tipo a destacar, não pela magnitude, mas pelo crescimen-

<sup>6</sup> Automóvel – composto por três tipos de veículos: automóvel - veículo automotor destinado ao transporte de passageiros, com capacidade para até oito pessoas, exclusive o condutor; caminhonete - veículo automotor destinado ao transporte de carga, com peso bruto total de até 3500 Kg.; camioneta - veículo automotor, misto, com quatro rodas, com carroçaria, destinado ao transporte simultâneo ou alternativo de pessoas e carga no mesmo compartimento.

to que sustenta, é o segmento das motos<sup>7</sup> que vem ganhando espaço como meio de transporte metropolitano.

**Tabela 8.15 – Tamanho da frota por tipo de veículo (agregação),  
RMPA – 2001 a 2010**

ANO	TIPO DE VEICULO			TOTAL
	AUTOMÓVEIS	MOTOS	DEMAIS	
2001	852.585	101.809	91.419	1.045.813
2002	895.547	115.732	95.418	1.106.697
2003	936.467	133.841	99.479	1.169.787
2004	976.755	151.864	103.937	1.232.556
2005	1.021.596	171.667	108.378	1.301.641
2006	1.062.375	195.129	112.974	1.370.478
2007	1.115.415	222.756	118.797	1.456.968
2008	1.183.077	250.562	126.735	1.560.374
2009	1.255.285	269.942	133.881	1.659.108
2010	1.334.960	288.924	143.504	1.767.388

Fonte: DENATRAN, Observatório das Metrôpoles.

Já o Gráfico 8.7 compara a distribuição da frota em 2001 e 2010 na Região Metropolitana como um todo e nos três subespaços econômicos considerados, mostrando o novo papel das motos como meio de transporte na metrópole, sobretudo na sub-região do Vale e no entorno metropolitano.

<sup>7</sup>Motos – segmento composto por: motocicleta - veículo automotor de duas rodas, com ou sem side-car, dirigido em posição montada; motoneta - veículo automotor de duas rodas, dirigido por condutor em posição sentada.

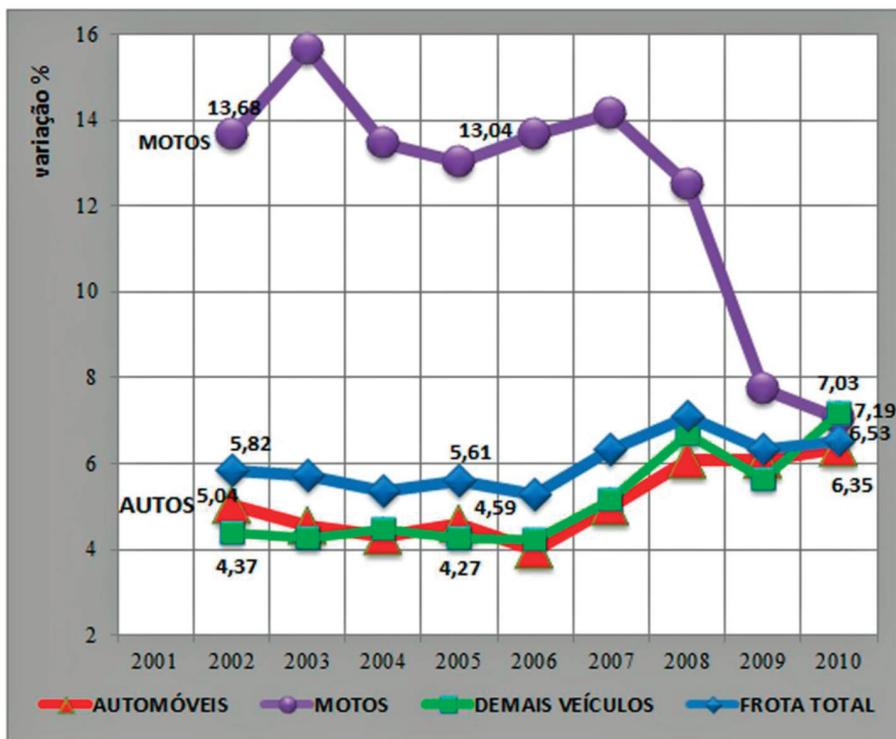
**Gráfico 8.7 - Distribuição da frota por tipo e por subespaço econômico, 2001 e 2010**



**Fonte:** Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados do DENATRAN; Elaboração dos autores.

E, finalmente, o Gráfico 8.8 explicita o período de maior crescimento do tipo ‘motos’ para a Região Metropolitana de Porto Alegre como um todo. Observa-se que tal crescimento foi superior a 13% ao ano entre os anos de 2001 e 2007. A partir daí a curva passa a ser descendente, muito provavelmente como decorrência dos incentivos dados à aquisição de veículos sem impostos que inverteram as curvas dos outros segmentos.

Gráfico 8.8 - Evolução da frota veicular por tipo na RMPA, automóveis, motos, demais veículos, total - 2001 a 2010



Fonte: Elaboração do Observatório das Metrôpoles a partir de dados do DENATRAN; Elaboração dos autores.

## Considerações finais

O capítulo analisou a mobilidade na RMPA através dos dados obtidos pelo Censo Demográfico 2010 e pelos dados obtidos junto aos órgãos gestores dos sistemas de transporte público e trânsito. Algumas conclusões podem ser elencadas desse estudo.

Considerado o tempo de deslocamentos por motivo trabalho segundo faixas horárias, a posse de veículos e as atividades produtivas, constata-se que existe uma diferença importante entre os municípios conurbados à capital, situados no seu anel periférico e pertencentes à conformação original da RMPA de 1974, e os demais municípios, principalmente aqueles localizados ao norte, junto ao Vale do Rio dos

Sinos, que foram incluídos a partir dos anos 1990 e 2000. Os dados disponíveis apontam que a mobilidade é melhor no conjunto de municípios no extremo norte da Região, a partir do menor tempo despendido, das menores distâncias de deslocamento, do menor ritmo de crescimento da frota.

Na outra ponta, próximas à capital, estão as cidades com os índices mais baixos, onde além dos maiores tempos de viagem para o trabalho, observa-se a redução da demanda do transporte público, ainda que tenha aumentado a oferta dos serviços por ônibus, principal modo de deslocamento da população nas suas viagens urbanas e metropolitanas. O aumento da oferta, principalmente da rodagem e da frota, não significa que tenha havido a qualificação dos modos; pelo contrário, pode-se afirmar que a ampliação da rede de transporte ocorreu para atender novas ocupações, sem ter havido planejamento e investimentos em infraestrutura de transporte público para incentivar o uso dos modos coletivos. A exceção foi o trem metropolitano, que, beneficiado por investimentos para extensão da linha e subsídios federais para reduzir a tarifa, teve aumentada sua participação na matriz de viagens metropolitanas.

O principal componente da tarifa do transporte público, o Índice de Passageiros por Quilômetro (IPK), vem diminuindo tanto pelo aumento da rodagem, resultado da extensão das linhas que vão buscar passageiros que moram cada vez mais distante, quanto pela redução do número de usuários pagantes e aumento das isenções que são custeadas pelos passageiros. Esses fatores resultam em maior gasto com transporte pelos usuários, que, quando podem, preferem buscar outros modos de deslocamento.

O grande aumento da motorização da RMPA, que praticamente dobrou a sua frota na última década, corrobora a constatação de redução da participação do transporte público na mobilidade. Foi constatado o aumento significativo da frota nos municípios integrados ao polo, ainda que percentualmente tenha ocorrido acréscimo significativo dos veículos nos municípios menores.

O aprofundamento dessas análises somente seria possível se fosse realizada pesquisa específica, particularmente a do tipo Entrevista Domiciliar, também conhecida como Origem e Destino, já realizada pela METROPLAN nos anos de 1975, 1986 e 1997. Esses dados possibilitariam conhecer as características das viagens diárias, identificados em especial os modos de transporte utilizados e os motivos dos

deslocamentos, sendo importantes subsídios para o planejamento e a mudança do quadro desse setor na RMPA.

Como observação final, cabe o alerta para que esse tema seja olhado em conjunto com as demais políticas públicas, particularmente as de ocupação territorial da área metropolitana, de qualificação de infraestrutura urbana e de investimentos em produção econômica, para que a mobilidade possa ser um elemento que agregue e melhore a qualidade de vida da população.

## Referências

CINTRA, A.; SILVA, E.T.; RODRIGUES, J.M.; RIBEIRO, L.C.Q.; RIBEIRO, M.G.; DELGADO, P.; MOURA, R. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização**. Relatório Preliminar, novembro 2012.

CONSÓRCIO TRENDS/SISTRAN. **Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana** – PITMUrb. Porto Alegre, 2009.

EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTES E CIRCULAÇÃO. **Revista Transporte em Números**, Indicadores Anuais do Transporte Público – 2012, Modal Ônibus. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu\\_doc/revista\\_onibus.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/revista_onibus.pdf)> Acesso em jul. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico, 2000 e 2010**.

METROPLAN. **Anuário Estatístico do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus da RMPA**. Porto Alegre, 1995.

\_\_\_\_\_. **Dados Operacionais e Indicadores de Serviço do Sistema Estadual de Transportes Metropolitanos**. Porto Alegre, 2010.

PEIXOTO, N. M. Oppermann ; MELLO, O. da S. Porto Alegre. In: Eduardo Alcântara de Vasconcellos. (Org.). **Desarrollo urbano y movilidad en America Latina**. CAF - Confederacion Andina de Fomento, 2011.

PEIXOTO, N. M. Oppermann ; MELLO, O. da S. Mobilidade Urbano-Metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: Rosetta Mammarella. (Org.). **Como anda Porto Alegre**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.

PEIXOTO, N. M. Oppermann ; MELLO, O. da S. Mobilidade urbano-metropolitana na RMPA. In: Rosetta Mammarella. (Org.). **Como anda a metrópole de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE; METROPLAN; UFRGS, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G.(orgs). **IBEU**: índice de bem-estar urbano. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

TRENSURB. **Relatório de Gestão do exercício de 2012**.

Disponível em: <<http://www.trensurb.gov.br/paginas/upload/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202012.pdf?PHPSESSID=dacee275b06a30d4aced408dc037c997>>.

Acesso em dez. 2013.

---

Conexões eleitorais e geografia social do voto na Região Metropolitana de Porto Alegre: das debilidades da “polity” aos déficits da “policy”

---

*Luciano Fedozzi*  
*Filipe Souza Corrêa*

**Resumo:** O artigo apresenta resultados da pesquisa Geografia Social do Voto sobre a conexão eleitoral dos deputados estaduais na Região Metropolitana de Porto Alegre. A hipótese geral é a de que a ausência de uma agenda pública para as áreas metropolitanas no Brasil é obstaculizada, entre outros fatores, pelo sistema representativo atual e suas formas de conexão eleitoral. O mercado eleitoral da Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir de indicadores de competitividade (Carvalho, 2003, 2009), demonstra variação intrametropolitana na tipologia dos padrões espaciais de votação dos candidatos que reforça uma conexão concentrada/localista. (Ames, 2003; Carvalho, 2003; Corrêa, 2011a). O caráter paroquial dos deputados metropolitanos resulta em territórios políticos fragmentados que dificultam incentivos eleitorais universalistas para as políticas públicas na região metropolitana.

**Palavras-chave:** conexão eleitoral, fragmentação política, paroquialismo, políticas públicas

**Abstract:** The article presents results of Observatório das Metrôpoles’s study *Social Geography of Voting*, on the electoral connection of state deputies within Porto Alegre Metropolitan Area. The general hypothesis is that the agenda for metropolitan areas in Brazil is hindered, among other factors, by the current representative system and its forms of electoral connection. The electoral market of Porto Alegre Metropolitan Area, based on competitiveness indicators (Carvalho, 2003, 2009), shows intra-metropolitan variation in the typology of candidates’ spatial voting patterns, thus reinforcing a localist connection (Ames, 2003; Carvalho, 2003; Corrêa, 2011a). The parochial nature of metropolitan deputies results in fragmented political territories that hinder universalistic electoral incentives for public policies in the metropolitan area.

**Keywords:** electoral connection; political fragmentation; parochialism; public policies

## Introdução

As metrópoles ocupam, cada vez mais, lugar central na dinâmica urbana, socioeconômica e política do Brasil. Não obstante, a questão metropolitana e, em particular, a construção de um arcabouço institucional de governança metropolitana aparecem como um tema sistematicamente excluído da agenda pública brasileira, o que tem significado a subprovisão de bens públicos para a gestão comuns aos municípios metropolitanos (RIBEIRO, 2004, 2007; CARVALHO e AZEVEDO, 2012). Como explicar esse paradoxo cada vez mais evidente no país e, nesse caso, também no Estado do Rio Grande do Sul? Sem pretender esgotar a resposta e a complexidade presente nesse fenômeno, o capítulo se debruça sobre uma das variáveis importantes na dinâmica da geração de políticas públicas e da governança dos territórios metropolitanos, qual seja a questão da representação política e das formas de conexão eleitoral no interior do território metropolitano de Porto Alegre. Como se sabe, no ciclo real das políticas públicas ('policy analysis') (LASWELL *apud* SOUZA, 2006), as dimensões da *politics*, da *policys* e da *polity* se encontram entrelaçadas e se influenciam mutuamente. "A ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso" (SCHUBERT *apud* FREY, 2000, p. 216). A abordagem da 'policy analysis' pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política. "Assim, será tematizada a necessidade de integração dessas três abordagens de pesquisa no que concerne à adaptação da 'policy analysis' às particularidades das democracias não consolidadas. A literatura sobre 'policy analysis' diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões, tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de 'polity' para denominar as instituições políticas, 'politics' para os processos políticos e, por fim, 'policy' para os conteúdos da política. A dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual 'politics', tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos dos programas e das decisões políticas" (FREY, 2000, p. 216). Ainda segundo Frey, as críticas comumente direcionadas à

‘policy analysis’ quanto à falta de teorização precisam considerar que a abordagem propõe conhecer a empiria e a prática política:

Enquanto alguns dos críticos até chegam a contestar a “cientificidade” da ‘policy analysis’ pela falta de teorização, para Wollmann, ao contrário, a ‘policy analysis’ contém ‘o potencial analítico de superar uma abordagem isolada que dá prioridade ou à dimensão institucional (‘polity’) ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc) com as dimensões institucional e político-processual. (WOLLMANN *apud* FREY, 2000, p. 215).

Assim, assume-se o suposto básico proposto pela ‘policy analysis’, adaptado para o caso em questão, de que o grande déficit de políticas públicas voltadas para as Regiões Metropolitanas (*policy*) – apesar da crescente importância do urbano no cenário nacional - é oriunda, dentre outras variáveis, das debilidades apresentadas pelo sistema representativo no que diz respeito ao tipo de conexão eleitoral majoritariamente paroquialista da representação estadual desses territórios (*politics*), assim como das debilidades ou mesmo ausência de instituições político-administrativas das Regiões Metropolitanas no arcabouço jurídico-político da Federação, bem como das fragilidades dos arranjos institucionais entre as instâncias subnacionais (municípios que compõem a RMPA e Governo do Estado) (*polity*).

A investigação ora apresentada se debruça, assim, sobre uma parte da dimensão da *politics* que tem prevalecido no fenômeno metropolitano do país, e, no caso em questão, na Região Metropolitana de Porto Alegre, qual seja: o estudo do processo de representação a partir de indicadores de competitividade e dos tipos de distribuição espacial da votação dos deputados estaduais metropolitanos que configura a conexão eleitoral nesse território. A bancada metropolitana, a depender dos tipos de conexão estabelecida no processo eleitoral, pode ser instada ou não a uma conduta de caráter mais universalista ou mais localista. A hipótese do estudo, seguindo a investigação nacional desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, assenta-se na existência de uma variação no padrão espacial da votação dos candidatos metropolitanos (CARVALHO, CORRÊA, GHIGGINO, 2010). A forte presença de um padrão concentrado intrametropolitano - padrão não previsto na tradição da sociologia eleitoral - pode estar na base do fenômeno do paroquialismo metropolitano. Fenômeno este que por sua fragmentação política desestimula a introdução do tema metropolitano na agenda política e, por consequência,

a continuidade histórica da subprovisão de bens públicos voltados a esse espaço urbano.

Além da presente introdução, o capítulo apresenta as seguintes seções: a) a tipologia de Ames e a revisão das hipóteses clássicas da sociologia brasileira; b) procedimentos metodológicos; c) tipologia dos padrões espaciais de votação nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul para os deputados estaduais eleitos em 2006; d) tipologia dos padrões espaciais de votação intraurbana da RMPA para os deputados eleitos em 2006; e) considerações finais.

## 9.1 A tipologia de Ames e a revisão da hipótese clássica da sociologia brasileira

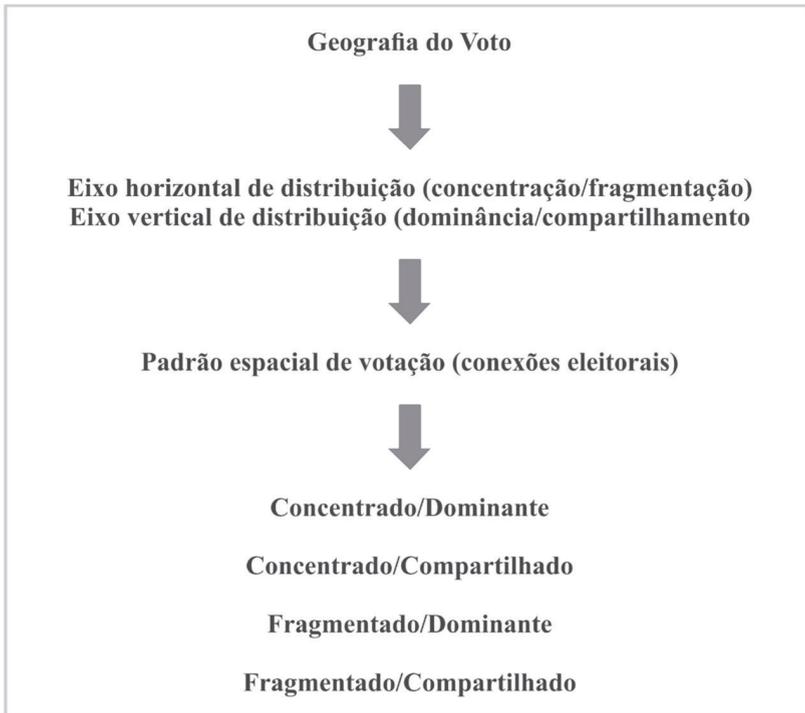
Para compreender a conexão eleitoral assentada na geografia dos votos dos candidatos estaduais - antes de adentrarmos na explicação sintética da tipologia construída por Ames (2003) - é importante destacar que a adoção desse suposto teórico-metodológico justifica-se na medida em que a hipótese da sociologia tradicional sobre os temas urbano-rural e, posteriormente, capital-interior, no Brasil, foi refutada pela realidade do processo de urbanização *vis-à-vis* a constituição do sistema representativo e das formas de conexão eleitoral estabelecidas. O pressuposto era de que “o sistema proporcional, aliado à progressiva modernização do País, diluiria a representação de natureza localista e paroquial, própria dos coronéis, e daria espaço crescente à representação das áreas urbanas, espaços onde prevaleceria aquela de natureza ideológica e universalista (...) Via-se o espaço urbano como terreno uniforme, um mercado eleitoral homogêneo, competitivo e ideológico” (CARVALHO, 2003, p.38)

Apesar do intenso processo de urbanização do país, dois dados refutaram esse pressuposto: primeiro, “as áreas metropolitanas são sub-representadas nos Legislativos (no caso do Congresso Nacional em 1994, 1998, 2002 e 2006, a média do déficit foi de 9% de representantes, ou seja, 45 deputados); em segundo lugar, o “mercado político nessas áreas, longe da uniformidade pretendida, apresenta variação no que se refere a padrões de competitividade parcialmente associada a fatores de natureza socioeconômica” (CARVALHO, 2003, 2009; CORRÊA, 2011b)

No caso brasileiro, para a análise da geografia do voto dos parlamentares, ao ajustar a ideia de conexões eleitorais para o funcionamento do sistema eleitoral, Ames propõe a consideração de dois

eixos de distribuição dos votos (concentração/fragmentação e dominância/compartilhamento) de acordo com os quais se estruturam os padrões espaciais de votação dos deputados (AMES, 2003, p. 64). O primeiro eixo corresponde à distribuição *horizontal* da votação de um determinado deputado, ou seja, o que esse eixo mensura é o grau de concentração espacial da votação de um determinado deputado entre os municípios nos quais é votado. O segundo eixo corresponde à distribuição *vertical* da votação de um determinado deputado, ou seja, permite medir em que medida os deputados conseguem capturar grande parte dos votos nos municípios de sua votação. Portanto, esses dois eixos são utilizados em conjunto para formar uma tipologia de quatro padrões espaciais de votação que corresponderiam a “conexões eleitorais” distintas: (concentração/fragmentação e dominância/compartilhamento). A combinação desses padrões espaciais dos dois eixos define quatro diferentes perfis de incentivos para uma atuação parlamentar num *continuum* paroquialista/universalista (Figura 9.1).

**Figura 9.1 - Tipologia de Ames: geografia do voto, eixos e tipos de padrão espacial**



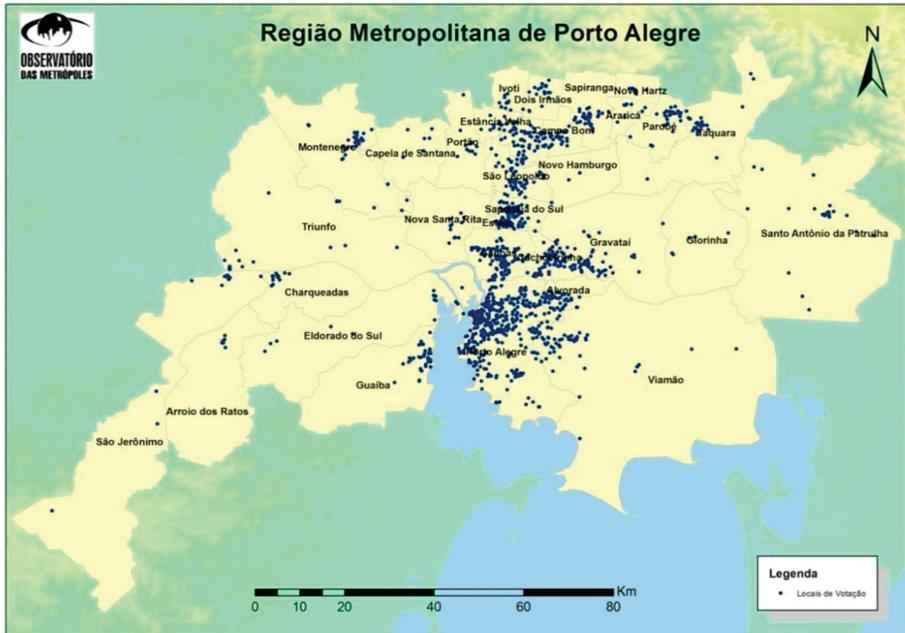
Fonte: Corrêa (2011b)

No caso norte-americano, origem dos estudos sobre conexões eleitorais, todos os parlamentares apresentam uma conexão eleitoral de perfil concentrado-dominante já que são eleitos em distritos uninominais de acordo com o sistema de representação majoritário. Ou seja, sua representação apresenta uma clara identificação territorial, o que resulta num comportamento parlamentar paroquialista já esperado pelo sistema. Já os parlamentares brasileiros, devido ao sistema de representação proporcional de lista aberta, apresentariam padrões espaciais de votação diferenciados que corresponderiam tanto em estratégias diferenciadas de obtenção de votos no distrito, quanto de uma atuação parlamentar que garanta a manutenção deste eleitorado como seu reduto. Em outras palavras, enquanto no modelo americano os benefícios desagregados para a sua *constituency* são uma conduta já esperada pela forma como o sistema eleitoral é organizado, no Brasil, a manutenção de redutos eleitorais por meio de uma atuação parlamentar paroquialista seria o oposto do comportamento esperado pelos defensores das virtudes do sistema de representação proporcional. Entretanto, a análise de Carvalho (2003) sobre os padrões espaciais de votação de todos os deputados federais eleitos em 1994 e 1998 apresentou um número significativo de deputados com um padrão espacial concentrado-dominante. Além disso, o padrão espacial concentrado-compartilhado, típico de deputados metropolitanos, pode ocultar diferenças internas não captadas por análises no nível municipal.

## 9.2 Procedimentos metodológicos

Tomando-se como referência o universo dos candidatos a deputado estadual no pleito de 2006, buscamos a caracterização da competitividade na disputa eleitoral por votos utilizando as informações obtidas no seu nível espacial mais desagregado, isto é, o local de votação. O primeiro passo foi a identificação do posicionamento geográfico (geocodificação) destes locais (1.055 locais) no espaço metropolitano, atribuindo-se um código de latitude e longitude a partir de bases disponíveis na internet como Google Earth e Wikimapia. Devemos considerar que há uma margem de erro na localização destes pontos geográficos, o que não inviabiliza o trabalho já que utilizaremos as informações agregadas para as áreas internas da RM de Porto Alegre. Os pontos geocodificados são apresentados no Mapa 9.1.

Mapa 9.1 – Locais de votação geocodificados na RM Porto Alegre – 2006



Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TRE-RS - 2006.

A partir dos locais de votação geocodificados, construímos o índice do número efetivo de candidatos por locais de votação ( $N^{cand}$ ) para cada um dos locais na RM de Porto Alegre. Esse recurso metodológico é uma adaptação do consagrado índice do número efetivo de partidos (N) de Laakso e Taagepera (1979) que tem como objetivo mensurar o número de partidos “efetivos” de um determinado sistema partidário. O objetivo deste índice do número efetivo de partidos (N), portanto, é aproximar um número médio de partidos que compete pela maioria dos votos num determinado sistema partidário; ou seja, esse nada mais é do que um construto matemático que facilita a visualização do grau de concentração/fragmentação da competição em um determinado espaço, tendo como base de cálculo o também consagrado índice de concentração de *Herfindal-Hirschman* (HH). Esse último foi formulado na década de 1940 por dois economistas que lhe conferem seus nomes. O índice foi pensado para mensurar o grau de concentração/fragmentação de um determinado segmento de mercado entre as empresas concorrentes, levando-se em conta a fatia de mercado que cada uma das empresas domina. O índice de concentração

de *Herfindal-Hirschman (HH)* é calculado de maneira simples, tomando-se o somatório das proporções das fatias de mercado controladas por cada empresa de um determinado segmento<sup>1</sup>. O índice *HH* varia entre 0 e 1: quanto mais próximo de 1 for o resultado do índice, mais concentrado é determinado mercado.

Tanto o índice do número efetivo de partidos, quanto o índice *do número efetivo de candidatos* ao utilizarem como base de cálculo o índice *HH* utilizam a analogia da competição em um dado mercado onde está em melhor posição quem domina a maior fatia. Importante registrar que não há aqui uma pretensão de transpor as interpretações do funcionamento do mercado econômico próprias da teoria econômica para a competição por votos em um determinado município, o que Carvalho (2003) denomina por analogia de “mercado eleitoral”. A fim de evitar possíveis confusões com o uso deste termo, utilizaremos a noção de “disputa eleitoral”, inclusive como forma de reforçar a dimensão da competição que é o objetivo de tal analogia. A construção desse índice nos dá o grau de competitividade da disputa eleitoral numa determinada área da região metropolitana, pois aproxima o número médio de candidatos a deputado estadual que obtêm votação suficiente para torná-los competitivos na disputa local. Primeiramente, calculamos por município o total de votos recebidos por cada candidato. Em seguida, calculamos a sua proporção de votação na área. Por fim, com base nestas informações, calculamos o índice do número efetivo de candidatos ( $N^{cand}$ ).

Nos locais de votação da região metropolitana de Porto Alegre, o índice do número efetivo de candidatos variou entre 1,31 e 55,71. Considerando-se o total de candidatos que receberam votos na região metropolitana nas eleições de 2006, ao todo 486 candidatos, a média do índice do número efetivo de candidatos ficou em 17,79 (Quadro 9.1). Esses resultados indicam uma baixa competitividade na disputa eleitoral na RM de Porto Alegre.

---

<sup>1</sup> A sua fórmula é dada por  $HH = \sum_{i=1}^n p_i^2$ , onde  $p_i$  é a proporção de mercado controlada por cada empresa, sendo que a elevação ao quadrado garante que as proporções não se anulem no somatório.

**Quadro 9.1 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de candidatos por locais de votação**

	Locais de votação	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número efetivo de candidatos ( $N_{cand}$ )	1.055	1,31	55,71	17,79	13,82

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TRE/RS – 2006

Com base nessas informações do índice do número efetivo de candidatos por local de votação na RMPA, construímos uma tipologia que compreende diferentes graus de competição utilizando o procedimento de análise de *cluster* pelo método de *k-means*. Estabelecemos como parâmetro a identificação de quatro grupos com base na distribuição do índice a fim de facilitar a exposição dos resultados. Esses grupos correspondem a faixas do grau de competição por votos nos locais de votação cujo resultado é apresentado no Quadro 9.2.

**Quadro 9.2 – Análise de *cluster* do índice do número efetivo de candidatos a deputado estadual por local de votação**

CLUSTER	LOCAIS	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
1	502	1,31	12,12	6,73	2,63
2	288	12,14	25,03	17,34	3,34
3	97	25,05	37,99	32,09	3,87
4	168	38,11	55,71	43,34	3,72

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TRE-RS - 2006.

A partir desses grupos criamos a variável que caracteriza o grau de concentração/dispersão da competição nos mercados eleitorais conformados pelos locais de votação da Região Metropolitana de Porto Alegre. O Quadro 9.3 apresenta a distribuição dos locais de votação segundo o grau de competitividade dos mercados eleitorais e o número de eleitores aptos compreendidos por cada grau de competitividade.

**Quadro 9.3 – Locais de votação segundo o grau de competitividade para os candidatos a deputado estadual**

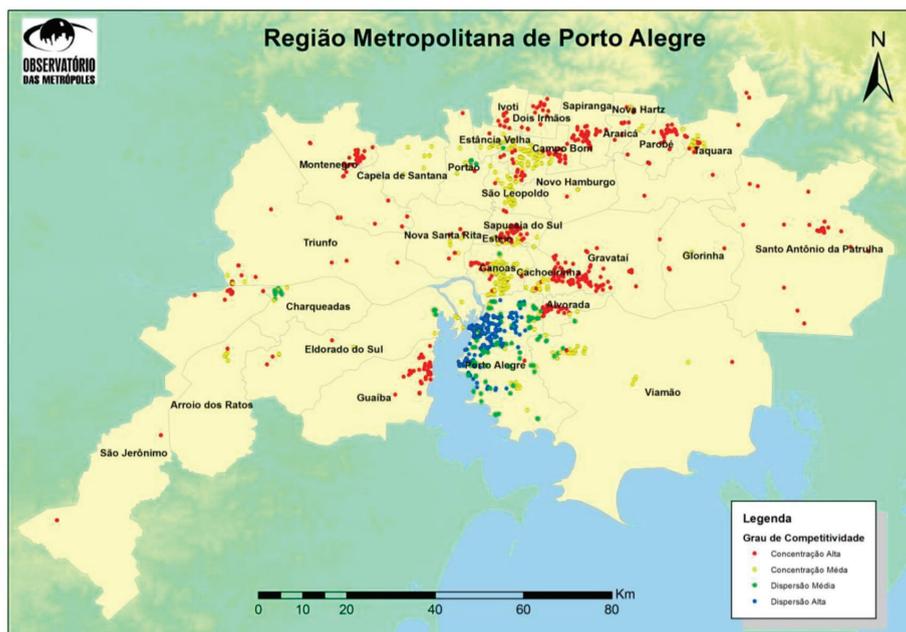
	Nº de Locais	Percentual
Concentração Alta	502	47,6
Concentração Média	288	27,3
Dispersão Média	97	9,2
Dispersão Alta	168	15,9
<b>Total</b>	<b>1.055</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Corrêa (2011) a partir dos dados do TRE-RS - 2006.

A maioria dos locais de votação apresenta uma disputa eleitoral como concentrada em poucos candidatos (74,9%), com um índice do número efetivo de candidatos máximo de 17,34. O resultado da distribuição espacial desse índice na RMPA é apresentado no Mapa 9.2.

Os dados geocodificados do grau de competitividade por votos nos locais de votação da RMPA apresentam uma *assimetria na sua distribuição espacial*. E um dado mais importante para os fins do presente estudo: os locais de votação identificados como de *concentração alta dos votos* em poucos candidatos tem uma ocorrência maior nos municípios que compõem o *entorno metropolitano*. Em alguns casos, todos os locais de votação do município foram classificados como sendo de concentração alta. Por outro lado municípios como Charqueadas, Viamão e Portão apresentam tendência a uma disputa eleitoral mais dispersa. Contrariamente, *a grande maioria dos locais de votação classificados como de dispersão média e alta ocorrem no município de Porto Alegre, polo da Região Metropolitana*, como podemos ver no Mapa 9.2.

**Mapa 9.2 – Locais de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual**



Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TRE-RS - 2006.

A partir da distribuição territorial do grau de competitividade por votos nos locais de votação é possível passarmos à *etapa da classificação das áreas internas da região metropolitana*. Tendo como base uma tabela de contingência que apresenta o número de locais de votação em cada uma das quatro categorias para cada “área de ponderação” do Censo Demográfico, realizamos uma análise de correspondência binária a fim de reduzir a distribuição dos dados para duas dimensões. As cargas fatoriais produzidas nesta etapa inicial servem de *input* para uma análise de classificação hierárquica ascendente das áreas de ponderação<sup>2</sup>. Essa classificação teve como resultado quatro tipos de áreas, sendo a variância intragrupos de 7% e a variância intergrupos de 93%, resultado satisfatório, pois demonstra uma forte coesão interna nos grupos e uma intensa variabilidade entre os mesmos. A espacialização da tipologia do grau de competitividade da Região Metropolitana é apresentada no Mapa 9.3.

<sup>2</sup> Para esses procedimentos foi utilizado o software Statlab.



deputados metropolitanos. Posteriormente, faremos a classificação do padrão espacial de votação dos deputados no interior do espaço metropolitano, tomando as áreas de ponderação do Censo Demográfico de 2000 como unidades mínimas de análise. O objetivo deste recorte metropolitano é buscar identificar possíveis variações nos padrões espaciais de votação dos deputados metropolitanos quando identificados na escala metropolitana.

Tipologia dos padrões espaciais de votação nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul para os deputados estaduais eleitos em 2006

A construção do índice do número efetivo de municípios ( $N^{mun}$ ) nos permite aproximar um número médio de municípios onde os deputados estaduais obtêm expressiva votação. Ou seja, a partir desse índice podemos obter um grau de concentração ou dispersão espacial da votação dos deputados considerando o eixo horizontal da distribuição de sua votação.

**Quadro 9.4 - Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de municípios para os deputados estaduais**

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número efetivo de municípios ( $N^{mun}$ )	55	1,24	12,50	4,09	2,32

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

A partir dos índices do número efetivo de municípios por deputado, construímos uma tipologia que compreende diferentes graus de concentração/dispersão de sua votação no interior do Estado do Rio Grande do Sul. Mantendo-se os quatro tipos de concentração/dispersão da votação de Ames (2003) e Carvalho (2003), utilizamos novamente o procedimento de análise de *cluster* (Quadro 9.5), uma alternativa à determinação de cortes arbitrários de votação.

**Quadro 9.5 - Análise de cluster do índice do número efetivo de municípios por deputado estadual**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	26	47,3	1,24	3,22	2,44	0,60
2	22	40,0	3,47	5,71	4,44	0,73
3	6	10,9	6,85	10,21	8,48	1,41
4	1	1,8	12,50	12,50	12,50	.

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

Com base no Quadro 9.5 é possível verificar que o maior percentual (47,3%) é o dos deputados que apresentam um perfil de *votação concentrado no Estado*, com uma média de 2,44 no índice do número efetivo de municípios. O conceito de dominância, tal como utilizado por Ames (2003) e Carvalho (2003), permite apreender o grau em que um determinado deputado consegue polarizar a votação em relação aos demais candidatos nos municípios onde obtém a maior parte dos seus votos. Portanto o conceito de dominância nada mais é, segundo a formulação original de Ames (2003, p. 65), *do que um índice de dominância média que leva em consideração a percentagem da votação do deputado nos municípios, ponderada pelo peso de sua votação neste município em relação ao total de sua votação no Estado como um todo*. Carvalho (2003) apresenta uma variação do índice original ao captar as votações somente dos 15 municípios em que o deputado conseguiu mais votos; no entanto, é esperado que não haja grande diferença entre os dois índices. Como o próprio Carvalho destacou, há uma forte correlação entre as duas modalidades de cálculo. Neste caso, manteremos a proposta de Ames (2003) que considera todos os municípios de votação para o cálculo do índice.

**Quadro 9.6 - Estatísticas descritivas do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais**

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Dominância média de municípios $D^{mim}$	55	0,0002	0,3656	0,0410	0,0772

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

Partindo dos índices de dominância média para cada deputado eleito, construímos uma tipologia que compreende diferentes graus de dominância com o intuito de identificarmos perfis diferenciados de dominância entre os deputados. A análise de Carvalho (2003) considerou quatro graus de dominância de votação entre os deputados federais, utilizando o desvio padrão do índice de dominância para classificar os deputados de acordo com os quatro diferentes graus de dominância/compartilhamento. Para o presente estudo, utilizaremos o mesmo procedimento de agrupamento aplicado na construção do grau de concentração/fragmentação espacial da votação dos deputados estaduais, já que a análise de *cluster* pelo método de *k-means* apresentou resultado satisfatório na construção destes padrões de dispersão espacial da votação.

**Quadro 9.7 - Análise de cluster do índice de dominância média de municípios dos deputados estaduais**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	2	3,6	0,2908	0,3656	0,3282	0,0529
2	3	5,5	0,2065	0,2491	0,2236	0,0225
3	8	14,5	0,0421	0,1018	0,0663	0,0204
4	42	76,4	0,0002	0,0338	0,0094	0,0091

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

O compartilhamento de votação é a tendência para a distribuição vertical da grande maioria dos deputados gaúchos: 76,4% apresentam uma votação altamente compartilhada com outros deputados. Ao menos no nível de agregação dos municípios, o localismo como perfil de votação não é uma tendência predominante, o que poderia corresponder a uma conduta parlamentar menos paroquialista por parte dos deputados estaduais. Entretanto, a distribuição dos diferentes padrões de distribuição espacial segundo *a região de concentração de votação do deputado* (Capital, Região Metropolitana e interior do Estado) (Quadro 9.8) demonstra que 100% dos deputados gaúchos que concentram a sua votação na capital apresentaram um padrão de votação concentrado-compartilhado. No interior do Estado, 81,1% dos seus deputados apresentaram o mesmo padrão espacial de votação<sup>3</sup>. Tendo os municípios como unidade mínima de análise, agregados segundo as três regiões antes citadas, *o padrão espacial de votação concentrado-dominante aparece apenas nos municípios da Região Metropolitana. O padrão fragmentado-dominante não apresenta ocorrência no Estado do Rio Grande do Sul.*

<sup>3</sup> Segundo Corrêa, “o estudo da geografia do voto como possibilidade explicativa para o comportamento legislativo nos Estados foi tratado na dissertação “Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006”, de Josiana Fátima Saugo (2007). Com base nos trabalhos de Ames (2003) e Carvalho (2003), a autora explorou o exercício legislativo dos deputados gaúchos com vistas às possíveis conexões eleitorais. Tomando a proposição de emendas como indicativo de comportamento particularista, Josiana Saugo (2007) evidenciou que deputados estaduais de reduto concentrado e dominante propuseram um maior número de emendas com fins distributivos e que a maioria dos deputados com o maior número de emendas propostas era de partidos de centro e de direita. Apesar de evidências significativas do efeito das conexões eleitorais sobre o comportamento parlamentar, a classificação adotada dos padrões espaciais dos deputados na escala dos municípios pode ter ocultado parte dos efeitos paroquialistas sobre a produção legislativa considerada” (Corrêa, 2012, p. 5).

**Quadro 9.8 – Padrões espaciais de votação segundo as regiões de predominância da votação dos deputados estaduais**

Grau de concentração	Capital		RM		Interior		Total	%
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		
Concentrado-dominante	0	0,0	5	50,0	0	0,0	5	9,1
Concentrado-compartilhado	8	100,0	5	50,0	30	81,1	43	78,2
Fragmentado-dominante	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Fragmentado-compartilhado	0	0,0	0	0,0	7	18,9	7	12,7
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

### 9.3 Tipologia dos padrões espaciais de votação intraurbana da RMPA.

Conforme metodologia aplicada anteriormente, a fim de caracterizarmos o comportamento da votação dos deputados eleitos a partir do primeiro eixo de análise da geografia do voto (concentração/fragmentação), construímos o índice do número efetivo de áreas de votação ( $N^{\text{áreas}}$ ). Esse índice nos mostra, portanto, o número médio de áreas onde a votação dos deputados eleitos foi expressiva. A partir desse resultado é possível comparar as votações dos deputados metropolitanos considerando a distribuição de sua votação (dominância/compartilhamento), sendo que índices mais elevados indicam votação mais fragmentada, e índices mais baixos indicam votação mais concentrada em poucas áreas.

**Quadro 9.9 - Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de áreas para os deputados estaduais metropolitanos**

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Número efetivo de áreas ( $N^{\text{áreas}}$ )	18	2,75	88,53	39,54	29,53

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

Considerando as áreas intraurbanas da RMPA, o Quadro 9.10 apresenta os resultados da classificação dos deputados estaduais conforme o grau de concentração/fragmentação de sua votação utilizando o método de *k-means*. O resultado da tipologia construída a partir do agrupamento dos valores apresentados pelo índice indica uma distribuição horizontal de votação tendendo à *concentração horizontal de votos em poucas áreas de votação*.

**Quadro 9.10 - Análise de cluster do índice do número efetivo de áreas por deputado estadual metropolitano**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	6	33,3	2,75	13,57	8,87	4,53
2	4	22,2	20,91	32,13	26,83	5,00
3	5	27,8	51,99	67,89	59,48	7,84
4	3	16,7	81,44	88,53	84,61	3,61

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

Com base no Quadro 9.10, percebemos que os deputados gaúchos apresentam um perfil de votação com uma leve tendência para a concentração, *já que apenas 33% dos seus deputados foram classificados na faixa de concentração alta de votação* e com uma média do índice de municípios efetivos também razoavelmente elevada (8,87). A transposição do raciocínio da dominância eleitoral do nível dos municípios (AMES, 2003; CARVALHO, 2003) para o nível das áreas intraurbanas metropolitanas permite aprofundarmos as dinâmicas de dominância ao *captarmos em quais áreas dos municípios metropolitanos os deputados exercem alguma dominância*. Com isso, buscamos evidenciar não só as dominâncias municipais da periferia metropolitana, como também a dominância de algumas áreas do núcleo metropolitano que apesar de fazerem parte de uma grande capital apresentam poucos candidatos competindo.

**Quadro 9.11 - Estatísticas descritivas do índice de dominância média de áreas de votação para os deputados estaduais metropolitanos**

	Nº Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Dominância média de áreas ( $D^{áreas}$ )	18	0,015	0,367	0,110	0,109

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

A partir das informações dos índices de dominância média de áreas de votação calculados para cada deputado metropolitano, passamos a construir a tipologia que compreende os diferentes graus de dominância/compartilhamento de votação, a fim de verificarmos os incentivos territoriais de votação para os deputados a partir da dimensão vertical de sua votação.

**Quadro 9.12 - Análise de cluster do índice de dominância média de áreas de votação por deputado estadual metropolitano**

Cluster	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
1	8	44,4	0,015	0,051	0,030	0,013
2	5	27,8	0,062	0,107	0,081	0,017
3	3	16,7	0,212	0,249	0,228	0,019
4	2	11,1	0,295	0,367	0,331	0,051

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

A distribuição dos padrões de distribuição de votação no espaço metropolitano segundo a região de concentração de votação do deputado (Quadro 9.13) demonstra que os deputados *cujas votações se concentram em grande parte na capital apresentam um padrão espacial de distribuição da votação claramente fragmentado-compartilhado (87,5%)*, enquanto que os deputados cuja votação se concentra nos demais municípios metropolitanos tendem para o perfil de votação *concentrado-compartilhado (50%) e concentrado-dominante (30%)*.

**Quadro 9.13 – Padrões espaciais de votação segundo as regiões de predominância da votação dos deputados estaduais**

Padrão espacial	Capital		RM		Total	%
	Freq.	%	Freq.	%		
Concentrado-compartilhado	0	0,0	5	50,0	5	27,8
Concentrado-dominante	1	12,5	3	30,0	4	22,2
Fragmentado-compartilhado	7	87,5	2	20,0	9	50,0
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>100</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>18</b>	<b>100</b>

Fonte: Corrêa (2011) a partir dos dados do TSE - 2006.

## Considerações finais

Os resultados da pesquisa confirmam a hipótese geral do estudo. Além da baixa competitividade da disputa eleitoral na RM de Porto Alegre, a geografia dos votos dos deputados metropolitanos demonstra variações internas nos padrões espaciais de votação. Os deputados, cuja votação se extrai em grande parte na capital, apresentam um padrão espacial de votação claramente *fragmentado-compartilhado*, enquanto que os deputados cuja votação advém dos demais municípios do entorno metropolitano tendem para o perfil de votação *concentrado-compartilhado e concentrado-dominante*. O quadro geral, portanto, indica um ciclo negativo de interação em que a *politics* hegemônica (processo de fragmentação política dos representantes estaduais na região me-

tropolitana) fortalece uma conexão de tipo paroquialista/localista, que desestimula a introdução de *policys* de natureza metropolitana. Ao longo do tempo, esse padrão espacial de representação contribui para o fracionamento do espaço metropolitano e, por consequência, gera obstáculos à gestão metropolitana.

## Referências

- AYDOS, E. D. **O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil**. Porto Alegre, 1979. (Mimeo)
- AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases** – Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil”. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384, jul/dez., 2009.
- CARVALHO, N. R.; AZEVEDO, S. Apresenta o. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 1-282, 2012.
- CARVALHO N. R., CORRÊA, F. S., GHIGGINO, B. **Entre o Localismo e Universalismo: a Geografia Social dos Votos e a Questão Metropolitana** (alguns resultados preliminares). Trabalho apresentado no 34<sup>o</sup> Encontro anual da ANPOCS. Caxambu, 2010.
- CORRÊA, F. S. Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Relatório de Pesquisa – Projeto Localismos, Geografia Social do Voto e Governança Metropolitana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metr poles/IPPUR (UFRJ), 2011a.
- CORRÊA, F. S. (2011b). **Conexões eleitorais, Conexões territoriais: as bases socioterritoriais da representa o política na metrópole fluminense**. 2011b. Disserta o (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, junho, 2000.
- LAAKSO, M. e TAAGEPERA, R. “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**, 12:1, pp. 3–27, 1979.
- RIBEIRO, L. C. Q. As metr poles e a sociedade brasileira: futuro

comprometido? In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo, Ed. Perseu Abramo/FASE/Observatório das Metrópole, 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução: As metrópoles brasileiras. Territórios desgovernados. In: RIBEIRO, L. C. de Q. R.; SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2007.

SAUGO, J. F. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul: 1994-2006.** 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOARES, G. A. D. **Sociedade e política no Brasil.** São Paulo: Difel, 1973.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre. **Sociologias**, ano 8, n. 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

WOLLMANN, H. Policy-Forschung - ein Kernbereich der Politikwissenschaft. Was denn sonst? In: Hans-Hermann Hartwich (org.). **Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland.** Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985.

# Governança das Metrôpoles na Agenda do Governo Estadual: Região Metropolitana de Porto Alegre

---

*Eleandra Koch  
Soraya Cortes*

**Resumo:** O capítulo trata da trajetória da ‘questão’ da governança da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na agenda do governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS). O arranjo de governança dos anos 1960, com o predomínio político dos prefeitos, foi substituído pelo Sistema Administrativo Metropolitano, imposto pelo regime militar nos anos 1970. A Constituição Federal, ao atribuir pouca relevância às regiões metropolitanas, refletiu o clima geral de rejeição ao autoritarismo do regime anterior. A Constituição do RS, de 1989, criou mecanismo de governança metropolitana para a RMPA. Isso somente veio a se tornar realidade em 2011, graças à ação de uma comunidade de política que defendia a melhoria da gestão e a democratização da governança metropolitana.

**Palavras-chave:** governança metropolitana, RMPA, comunidade de política, participação política, história da RMPA

**Abstract:** The chapter accesses the trajectory of the ‘issue’ ‘Metropolitan Region of Porto Alegre (MRPA) in the agenda of the Rio Grande do Sul (RS). The former governance mechanism, from the 1960s, that had mayors dominance, was replaced by the Metropolitan Administrative System, imposed by the military regime, in the 1970s. The Federal Constitution, assigning little relevance to metropolitan regions, also reflected the political climate of rejection to the previous regime authoritarianism. The Constitution of the RS, in 1989, established the creation of metropolitan governance mechanism in the MRPA. This only became reality in 2011, thanks to the efforts of a policy community advocating better and more democratic metropolitan governance.

**Key-words:** metropolitan governance, MRPA, policy community, political participation, MRPA history

## Introdução

O estudo apresentado neste capítulo tem por objetivo analisar como a ‘questão metropolitana’ transitou pela agenda do governo do Estado do Rio Grande do Sul ao longo das cinco décadas que sucederam a institucionalização da Região Metropolitana de Porto Alegre em 1973 pela ditadura militar (BRASIL, 1973). Após assumir certa importância durante o regime militar e nos anos 1980, nos anos 1990 e 2000 a temática encontrou-se diluída nos debates e políticas que tratavam da regionalização do processo decisório sobre orçamento do Estado e sobre a escolha e implantação de mecanismos de promoção de governança nas regiões, vistas como a melhor maneira de incrementar a participação de atores sociais e estatais municipais no processo decisório do governo estadual. Somente a partir de 2011 a questão da gestão da metrópole passou a ocupar um lugar de maior destaque na agenda governamental estadual.

As questões que passam a fazer parte da agenda governamental e que se tornam objeto de políticas são construídas em um processo através do qual as pessoas os definem como tal (KINGDON, 1995). Atores da sociedade constroem determinadas questões como problemáticas, formulam certas explicações e soluções para elas e apresentam-nas à esfera política com o objetivo de inserir esses problemas, e também as explicações e propostas de solução, na agenda governamental (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). Tanto a construção dos problemas na esfera societal quanto à seleção daqueles que integrarão a agenda dos governos depende dos valores, crenças, posições e interesses dos atores sociais e governamentais (SABATIER e WEIBLE, 2007). Os próprios atores sociais podem construir e resolver problemas, independentemente da ação dos governos (MULLER e SUREL, 2002). Porém, uma vez na agenda, os governantes passam a formular políticas para lidar com esses problemas, políticas essas que, ao serem implementadas, constroem ou transformam os espaços de sentido já existentes e, no interior destes, os grupos sociais definem e redefinem seus problemas. As próprias políticas colaboram, portanto, para a formação de um sistema de ação, um espaço de trocas constituído por relações de poder, no qual ocorre a interação entre múltiplos atores, situados em diferentes organizações.

Os conceitos de atores estatais e sociais – da sociedade civil e de mercado – são aqui empregados para classificar grupos sociais que

agem na esfera política (COHEN, 2003; COHEN e ARATO, 1992). O conceito de atores estatais abarca tanto indivíduos que ocupam cargos de direção em órgãos do Executivo – no caso do Brasil, em nível federal, estadual e municipal - ou em organizações governamentais, como aqueles que têm algum vínculo com órgãos do Legislativo ou Judiciário. O conceito de atores societais é amplo demais para expressar diferenças essenciais entre dois tipos de atores: os sociais e os de mercado. Enquanto os primeiros estão associados ao conceito de sociedade civil, os segundos estão relacionados com a noção de economia de mercado. A sociedade civil e seus atores seriam diferentes do Estado e do mercado e também de seus respectivos atores. Segundo Cohen (2003), os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro, enquanto o mesmo não aconteceria com os atores sociais. Estes não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas sim “exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos” (COHEN, 2003, p. 427).

Entretanto, existem atores cuja natureza não permite que sua posição seja determinada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Seria o caso das comunidades de políticas (*policy communities*) que agem em contextos de redes de políticas públicas (*policy networks*). Essas comunidades são atores em rede que não podem ser situados como societais ou estatais, pois seus integrantes estão situados no Estado e na sociedade. Elas se constituem a partir das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. Como afirmam True *et al.*, essas comunidades podem ser denominadas “como triângulos de ferro, nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas”, mas

... qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões de cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de *experts* (TRUE *et al.*, 2007, pp. 157-158).

Embora a participação de atores societais e estatais variados no processo decisório governamental, para além dos mecanismos tradicionais da liberal democracia, não seja novidade (CORTES, 1996), a partir dos anos noventa, agências internacionais de desenvolvimento

passaram a usar o termo governança para denominar esse tipo de envolvimento, associando-o à noção de bom governo (SANTOS, 1997, p. 4). Nesse caso, o conceito pressupõe a intensificação das relações entre governos e sociedade civil (BOSCHI, 1999; AZEVEDO e ABRANCHES, 2002; MELO, 1995). Entretanto, em sua acepção mais ampla o conceito se refere às articulações entre atores, às capacidades gerenciais dos governos, à eficácia de suas políticas e ao processo decisório em contextos democráticos (SANTOS, 2001, p. 739). Sem descuidar da importância da noção para o exame das articulações de interesses sociais junto a governos, neste capítulo, governança é principalmente empregada em seu sentido ampliado, focalizando as relações entre atores estatais, particularmente, os que representam governos municipais.

Desde 1970, a questão da governança metropolitana de Porto Alegre e cidades circunvizinhas já era objeto de ações governamentais. No início da década, prefeitos da Região e o governo estadual não apenas promoveram ações com o objetivo de delimitar a metrópole, planejar e organizar as ações governamentais como criaram fóruns e mecanismos melhor articulá-las (MARTINS, 2008; PANIZZI, 1977).

No Brasil, nos anos 1980 e 1990, a “questão metropolitana” perdeu proeminência. Durante a elaboração da Constituição de 1988 e nos anos se que seguiram, os debates sobre o federalismo brasileiro se concentraram nas relações entre a União e os governos estaduais e municipais (ABRÚCIO, 2007; GARSON, 2009) e, sobretudo, no crescimento da importância dos municípios.

Desde 2005, no entanto, observa-se o ressurgimento da questão metropolitana na agenda política nacional. A partir de então, governos estaduais reviram sua legislação, redefinindo o tratamento dado à questão metropolitana (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.4). As regiões metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte foram pioneiras na construção desses novos arranjos da governança e gestão metropolitana. Em 2005, foi reorganizada a Região Metropolitana da Grande São Paulo, criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana e autorizada a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (SÃO PAULO, 2011). Em 2006, foi reorganizada a Região Metropolitana de Belo Horizonte e também criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (MINAS GERAIS, 2006). Foram os Estados que tiveram o protagonismo político de propor a criação desses arranjos metropolitanos, conforme atribuição que a legislação lhes conferia.

No Rio Grande do Sul, somente em 2011 a proposta de organização de um novo arranjo metropolitano passou a integrar a agenda governamental estadual. O processo de inserção da questão na agenda ocorreu, em grande parte, devido à ação de uma comunidade de política que defendia a melhoria da gestão metropolitana e a ampliação da participação de atores governamentais e societais municipais nas decisões sobre a metrópole. Nessa comunidade destacava-se o protagonismo de prefeitos municipais da Região que lideraram o processo de apresentação ao governo do Estado de propostas de solução para o ‘problema’ da governança metropolitana. O problema e as soluções construídas no interior dessa comunidade foram apresentados aos governantes estaduais durante uma janela de oportunidades surgida com um acordo suprapartidário no interior da mais importante associação de prefeitos da RMPA, a GRANPAL, e com a eleição de um novo governador, Tarso Genro, do PT. O interesse do governo estadual sobre o tema constituiu-se como uma oportunidade para inserir a questão metropolitana no rol de problemas a serem resolvidos na esfera estadual de gestão.

O capítulo é formado por mais quatro seções, além desta Introdução. Na primeira é discutida a constituição do ‘problema metropolitano’ nas diferentes configurações assumidas pela organização da RMPA, até a criação do Sistema Administrativo Metropolitano em 1973 durante a ditadura militar. Na segunda, é descrito o crescimento da importância dos municípios no modelo de federalismo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o impacto desse modelo nos arranjos de gestão metropolitana no país e como os governos estaduais no Rio Grande do Sul trataram da questão metropolitana. Na terceira, é apresentado o processo de fortalecimento da comunidade de política que defendia a melhoria da gestão metropolitana e a ampliação da participação de atores governamentais e societais municipais nas decisões sobre a metrópole, bem como a estratégia desenvolvida sob a liderança de prefeitos da Região, que integravam a comunidade, para inserir a temática na agenda do governo estadual e o formato que o novo arranjo assumiu. No seguimento, estão as considerações finais.

## 10.1 A formação da RMPA e das instituições metropolitanas

O fenômeno da metropolização de Porto Alegre, como resultado da acelerada urbanização e industrialização ocorrida nos anos 1950 e 1960, somente passou a ser visto como um problema a ser enfrentado pelos gestores públicos na segunda metade da década de 1960. Na ocasião, a população de Porto Alegre atingia a cifra de 600.000 habitantes. De acordo com Alonso (2009), nesse período surgiram os primeiros traços da conurbação, principalmente nas regiões das cidades de Porto Alegre, São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo.

A constituição do ‘problema’ metropolitano na Região como um objeto de ação governamental antecedeu a normatização sobre a questão imposta pelo regime militar em 1973. Isso se evidencia em quatro iniciativas promovidas por gestores públicos ao a partir do final da década de 1960. A primeira, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, delimitou a Região em 1967 como constituída por 12 municípios, quais sejam: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão. A segunda partiu do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico (IBGE) que, desde 1968, passou a disponibilizar dados socioeconômicos metropolitanos.

A terceira iniciativa teve como protagonista o governo estadual. Em decorrência do reconhecimento da necessidade de equacionar as ações de planejamento urbano e regional, foi criado um Grupo de Trabalho para delimitar a área metropolitana de Porto Alegre (ALONSO, 2009), o qual, em 1968, elaborou nova delimitação da Região. Para isso, o Grupo utilizou critérios relacionados ao fluxo do transporte de passageiros, às funções urbanas exercidas pelos centros urbanos periféricos à Capital e à continuidade dos espaços urbanizados. Foram definidos 14 municípios metropolitanos. Aos 12 municípios que constavam na delimitação realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foram agregados mais dois: Estância Velha e Sapiranga (MARTINS, 2008).

A quarta foi promovida pelos prefeitos da Região em consonância com o governo estadual que, em abril de 1970, criaram o Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM). O CMM reunia os prefeitos dos 14 municípios que integravam a RMPA, um representante do governo estadual e outro do governo federal. Visava à elaboração de

estudos, planos e projetos para a Região, através de convênios entre os municípios. Suas decisões tinham caráter deliberativo (METROPLAN, 1987, p. 10).

Em 1970, foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM) que tinha como função oferecer suporte técnico aos debates do CMM sobre conurbação e gestão metropolitana e viabilizar a implementação das decisões emanadas do Conselho. O GERM elaborou o primeiro instrumento de planejamento metropolitano na Região: o Plano de Desenvolvimento da RMPA (METROPLAN, 1987; NIGGARD, 1989 apud MARTINS, 2008). Tanto o Plano como outras ações propostas pelo CMM não foram plenamente implementadas, devido a dificuldades de financiamento e ausência de instrumentos de gestão que viabilizassem a sua efetivação (MARTINS, 2008, p. 148). Contudo, o Conselho e o GERM são importantes na história de construção de mecanismos de gestão metropolitana, pois o primeiro inaugurava as práticas de governança na RMPA e o segundo iniciou a institucionalização de um organismo vinculado ao governo do Estado para tratar exclusivamente de questões da metrópole.

No plano nacional, no início da década de 1970, a questão ingressava na agenda governamental federal. Prova disso foi a aprovação da Lei Complementar n° 14 (BRASIL, 1973) de 1973, que criou e normatizou o funcionamento de oito regiões metropolitanas no país, dentre elas a RMPA. A Região era composta pelos mesmos 14 municípios definidos na delimitação realizada em 1968.

A Lei concentrou poder decisório nos governos estaduais. Instituiu o Sistema Metropolitano Estadual e o Conselho Metropolitano Estadual (MARTINS, 1998; PANIZZI, 1977) como fórum de articulação intragovernamental. Em contraste com o CMM que tinha poder de deliberar sobre as questões que abordava, o Conselho Deliberativo da RMPA, criado em 1973 sob a égide pela nova legislação, tinha caráter consultivo. No lugar de os prefeitos serem os membros natos, como ocorria no CMM, no Conselho Deliberativo da RMPA a maioria dos membros era indicada pelo Governador. Com o regramento imposto pelo governo federal, o antigo fórum dos prefeitos da RMPA perdeu relevância e deixou de funcionar.

Nesse contexto, em 1974, foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial (Metroplan) (RIO GRANDE DO SUL, 1974; RIO GRANDE DO SUL, 1975) como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da RMPA, com a atribuição de realizar a programa-

ção e a execução de projetos e serviços de interesse comum na Região. Para o financiamento de suas ações foi criado ainda o Fundo do Desenvolvimento Urbano – FUNDURBANO. A ideia de criar um órgão com tais finalidades já fora debatida no âmbito do GERM e do CMM. Porém a Fundação criada vinculava-se a um arranjo institucional que colocara o governo do Estado e não os prefeitos no centro do processo decisório sobre a gestão metropolitana. Dessa forma, os atores governamentais municipais, e entre esses particularmente os prefeitos da RMPA, não a consideravam como um instrumento de execução de políticas construídas em um contexto de governança metropolitana (Entrevista 1, 2011; Entrevista 2, 2011), mas sim como um órgão do governo estadual que participava na definição das políticas metropolitanas e que era responsável pela implementação das mesmas.

Em obediência à Lei Complementar nº 14, após 1973, foram instituídos Sistemas Administrativos Metropolitanos em oito regiões metropolitanas no país. Quando das discussões que precederam à elaboração da Constituição Federal de 1988, o principal remanescente desses Sistemas eram os órgãos estaduais de suporte à gestão metropolitana, tais como a Empresa Paulista de Planejamento do Estado de São Paulo (Emplasa), a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (Fundrem) e a própria Metroplan do Estado do Rio Grande do Sul.

A Constituição Federal de 1988 tratou como entes federativos apenas os municípios, Estados e a União, e não definiu um papel ou apresentou princípios que orientassem a organização de metrópoles ou de unidades regionais supra municipais. Isso favoreceu a diferenciação nas modalidades de arranjos institucionais que foram sendo formados para lidar com questões metropolitanas. Mais do que isso favoreceu a ‘politização’ da formação de metrópoles e do gerenciamento dos problemas metropolitanos, dado o vácuo de regramento sobre o tema, como aponta a análise realizada pelo Observatório das Metrópoles (2002).

No entanto, a importância da questão metropolitana oscila no tempo e entre os Estados, transferindo-se com certa frequência a competência da gestão metropolitana de um órgão para outro, dentro do próprio Estado. Essa pouca importância fica mais evidente quando se considera que os instrumentos de financiamento, quando existem, são frágeis e de pouca relevância, dificilmente havendo

informações claras sobre eles (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.102).

No Rio Grande do Sul, a falta de legitimidade política do Sistema Administrativo Metropolitano, que além de ter sido instituído em pleno regime autoritário, ‘estadualizou’ a gestão metropolitana, se expressava no fato dos gestores municipais se dirigirem diretamente à Brasília, desconsiderando a existência do Sistema (MARTINS, 2008). Ela induziu também a que os atores governamentais e societários municipais viessem a organizar fóruns nos quais pudessem mobilizar forças e construir consensos sobre propostas e estratégias de ação.

Assim surgiram associações de municípios na RMPA que visavam cumprir as funções de articulação entre municípios, antes exercidas pelo Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM), e ampliar a capacidade de os prefeitos da Região influenciarem as decisões sobre a organização e a gestão da metrópole. A Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (ANVRS), criada em 1968, revigorou sua atuação na década de 1980. A Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL) foi criada em 1985; a Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC), em 1989; a Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (AMVARS), em 1994; a Associação dos Municípios do Vale do Rio Paranhana (AMPARA), em 2010. Os municípios que integram a AMVARS e a GRANPAL são os mais populosos e que apresentam maior continuidade urbana. Juntas, as duas entidades congregam 24 dos 32 municípios metropolitanos<sup>1</sup>. Nas demais Associações, a maioria dos municípios componentes não pertence à RMPA. A importância da GRANPAL, por exemplo, se expressa no fato de reunir os municípios mais populosos e importantes em termos econômicos e políticos – dentre eles Porto Alegre –, representando sozinha 25% do eleitorado, 26% da população do Estado e um terço do PIB gaúcho (GRANPAL, 2010). O Quadro abaixo apresenta os municípios das associações mencionadas.

---

<sup>1</sup> Em 2013 compunham a RMPA os seguintes municípios: Porto Alegre, Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia, Taquara, Triunfo, Viamão (Disponível em: [www.metroplan.rs.gov.br](http://www.metroplan.rs.gov.br). Acesso em 28/11/ 2013).

### Quadro 10.1- Associações de Municípios da RMPA

ASSOCIAÇÕES	ANO DE FUNDAÇÃO	MUNICÍPIOS DA ASSOCIAÇÃO QUE FAZEM PARTE DA RMPA
Associação dos Municípios dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – AMVRS	1968	Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Sapiranga e São Leopoldo.
Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre-GRANPAL	1985	Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão.
Associação dos Municípios da Região Carbonífera – ASMURC	1989	Arroio dos Ratos, São Jerônimo, Eldorado do Sul, Triunfo e Charqueadas.
Associação dos Municípios do Vale do Rio Cai – AMVARC	1994	Montenegro, Portão, Capela de Santana e São Sebastião do Cai.
Associação dos Municípios do Vale do Rio Paranhana – AMPARA	2010	Igrejinha, Rolante, Taquara e Parobé

**Fonte:** Elaborado pelas autoras com base nos dados da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2012).

Ao final da década de 2010, essas agremiações consideravam insuficientes os mecanismos de incorporação de suas demandas ao processo de decisório estadual, no que se refere à gestão metropolitana. Essa avaliação resultava da constatação de que a questão da metrópole não ocupava lugar central na agenda dos governantes estaduais ao longo dos anos 1990 e 2000, como será visto a seguir.

## 10.2 Redemocratização política, fortalecimento dos municípios e rejeição das Regiões Metropolitanas

Em um clima político que associava a centralização ao regime autoritário e a descentralização à democratização, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a condição de entes federados, com autonomia política e administrativa (SOUZA, 2003; GARSON, 2009; ARETCHE, 2010). A partir de então, passaram a contar em seus orçamentos com parcelas dos principais impostos federais compartilhados, além terem a prerrogativa de elaborar lei orgânica municipal que, desde que não contrariassem disposições constitucionais federais e estaduais, podiam estabelecer legislação própria.

Se o município assumiu um papel de destaque no texto constitucional, com status de ente federativo, o mesmo não ocorreu em relação à questão das metrópoles brasileiras. Houve reduzida participação do tema metropolitano nos debates e a questão foi mencionada em apenas um artigo (BRASIL, 1988, Art.25, §3º)<sup>2</sup>. Dois fatores são apon-

<sup>2</sup> Art 25, § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões

tados como responsáveis por isso: (1) o ambiente político que favoreceu o municipalismo e permitiu a ascensão dos municípios ao papel de ente federado, e (2) a rejeição ao processo centralizador que caracterizou as políticas do regime militar para as regiões metropolitanas (GARSON, 2009; SOUZA, 2003, ABRÚCIO, 2007). O resultado foi o estabelecimento de princípios que organizam um sistema federativo que não atribui papel definido às regiões metropolitanas.

Embora não haja dúvida sobre a carência de regramento legal sobre a gestão metropolitana, existem interpretações diferentes sobre o impacto desse fato para as metrópoles brasileiras. Por um lado, Garson (2009) considera que o modelo federativo adotado no Brasil dificulta a constituição de arranjos institucionais capazes de enfrentar os problemas da gestão metropolitana. Ela argumenta que, no caso brasileiro, há um determinado tipo de distribuição de recursos e poder político entre os Estados, os municípios e a União que obstaculiza a cooperação entre os entes intergovernamentais, em decorrência dos efeitos do federalismo fiscal, constituído por um misto de centralização política e pela manutenção de diversos tipos de localismos e regionalismos. Por outro, Souza (2003) considera que o federalismo, a princípio, não se constitui obstáculo à gestão das regiões metropolitanas, mas reconhece que os arranjos políticos, institucionais, administrativos e financeiros que a elas se aplicam, “requerem articulações e cooperação entre as três esferas de governo” (SOUZA, 2003, p. 141). No entanto, os autores concordam que a Carta Constitucional não estabeleceu parâmetros normativos sobre como devem se organizar as regiões metropolitanas.

Outro ponto de convergência nas análises se refere à associação entre rejeição ao antigo Sistema Administrativo Metropolitano, criado no período militar, e pouca importância atribuída ao tema durante que levou à aprovação da Constituição de 1998. Para Souza (2003), o fato de as antigas Regiões Metropolitanas serem identificadas como integrantes de uma forma autoritária de controle da gestão dos territórios foi decisivo para que a questão metropolitana não integrasse a agenda constituinte.

No caso do Rio Grande do Sul e portanto da definição das fronteiras e da gestão da metrópole, a Constituição Estadual, promulgada

---

metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

em 1989, ratificou a existência da RMPA como a única Região Metropolitana no Estado. Estabeleceu ainda que deveria ser criada uma instância metropolitana de gestão, integrada por prefeitos e representantes da sociedade, com poderes deliberativos (RIO GRANDE DO SUL, 1989, Art. 16 e 17). Martins (2008) destacou as seguintes modificações decorrentes do novo ambiente constitucional no Rio Grande do Sul:

(1) transferência do poder de criar e modificar a composição da RMPA da União para o Estado; (2) retorno do poder dos municípios, na reintegração do órgão colegiado deliberativo da RMPA, formado por prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores da Região; (3) obrigatoriedade de planos diretores para todos os municípios da RMPA; (4) aumento da competência dos municípios em matéria urbanística; (5) fortalecimento da participação de entidades não governamentais no processo de planejamento da Região (MARTINS, 2008, p. 13).

No governo de Pedro Simon (1987-1991), do PMDB, quando houve a promulgação da Constituição Federal e do Rio Grande do Sul, o Sistema Administrativo Metropolitano, instituído nos moldes definidos pela legislação do período do regime militar, estava enfraquecido. O Conselho Metropolitano Estadual já não funcionava, e o Fundurbano - que operava algumas ações de planejamento urbano nos municípios da RMPA - tinha pouca capacidade de financiamento e mesmo os integrantes da burocracia estadual que tratavam de questões urbanas não creditavam ao Conselho ou ao Fundo papel relevante (ENTREVISTA, 01, 2011). A nova instância metropolitana prevista na Constituição de Rio Grande do Sul não chegou a ser criada nem à época, nem durante os governos subsequentes. O debate sobre governança no Estado tratava da descentralização do processo decisório sobre o orçamento estadual em todo o território do Estado. Nesse sentido, a gestão da metrópole não apenas ocupou lugar secundário na agenda governamental, como sequer a RMPA foi entendida como uma unidade regional específica, como será visto a seguir.

### 10.3 Governança metropolitana subsumida nos debates sobre governança regional e ampliação da participação do cidadão nas decisões orçamentárias

O primeiro governo estadual eleito após o processo constituinte nacional, Alceu Collares (1991-1995), do PDT, teve entre suas prioridades políticas a construção de mecanismos de governança regional e o fomento ao planejamento urbano e regional. A Metroplan, responsável pelo planejamento e execução de projetos e ações de interesse comum na RMPA, foi reorganizada. Mudou a sua denominação, que passou de Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial para Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional. Suas novas funções incluíam o planejamento regional no Estado, e não apenas na RMPA.

Em 1991, foi promulgada a Lei Complementar 9.479/1991, que regulamentou o artigo 16 da Constituição Estadual e fixou o seguinte conceito legal para a RMPA:

... é o agrupamento de municípios limítrofes que apresentem a ocorrência e a tendência de continuidade da malha urbana e de complementaridade das funções urbanas, núcleo constituído pela capital estadual ou metrópole regional e a população urbana de 1.500.000 habitantes exigindo planejamento integrado e atuação permanente dos entes atuantes (RIO GRANDE DO SUL, 1991, Art. 3º, § 1º).

Porém, a ação mais marcante do governo Collares foi a construção de novas instâncias regionais de governança que visavam promover a descentralização administrativa e das decisões sobre o destino de recursos financeiros do orçamento do Estado: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Em 1990, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Collares promoveu uma série de seminários em municípios-polo do Estado com vistas à constituição de fóruns regionais de discussão do desenvolvimento regional. Os COREDEs começaram a ser implantados em 1991. Inicialmente surgiram 20 conselhos regionais, que cobriam a quase totalidade do território gaúcho. Eles foram organizados a partir de municípios-polo, podendo as comunidades municipais escolher em que conselho participar desde que fossem respeitados os critérios de continuidade territorial.

Eles tinham por finalidade promover o desenvolvimento regional,

através da integração das ações e recursos de governo nas regiões (Assembleia Legislativa/RS, 1994). Constituíram-se como um mecanismo de governança que privilegiava a participação de atores estatais municipais e regionais, marcadamente os prefeitos e deputados estaduais e federais de cada região, embora contassem também com representantes da sociedade civil (RIO GRANDE DO SUL, 1994). Organizados em assembleia regional, conselho de representantes, comissões setoriais e diretoria executiva, sua principal tarefa era decidir sobre a alocação dos recursos do orçamento previstos para investimento, de forma descentralizada. Respondiam, ao menos em parte, à demanda de líderes políticos municipais e regionais, principalmente da metade sul do Estado – a parte mais pobre e menos industrializada – por maior participação nas decisões políticas estaduais.

A formalização legal da existência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ocorreu em 1994 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA/RS, 1994; GOVERNO DO ESTADO/RS, 1994). Foram instituídos 21 COREDEs (BÜTTENBENDER *et al.*, 2011)<sup>3</sup>. Inicialmente, boa parte dos municípios da RMPA (Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo, Viamão) não foi incluída no processo devido a uma indefinição sobre a forma como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que viessem a ser criados na área se relacionariam com outros conselhos previstos na estrutura da Metroplan (BANDEIRA, 1999). Apenas em 1996, já durante o governo de Antônio Britto (1995-1999), do PMDB, foi criado o COREDE Metropolitano do Delta do Jacuí que congregava tais municípios da RMPA.

A ideia de que a RMPA não se constituía como “uma região” de fato ficou claramente evidenciada no fato de os municípios que a compunham estarem dispersos entre os COREDEs então criados. Os 23 municípios que compunham a RMPA em 1996<sup>4</sup> estavam distribuídos em quatro diferentes COREDEs: Charqueadas estava no Centro Sul;

---

<sup>3</sup> Os COREDES criados foram os seguintes: Central; Noroeste Colonial; Produção; Hortênsias; Fronteira Noroeste; Norte; Litoral Norte; Missões; Nordeste; Fronteira Oeste; Alto Jacuí; Médio Alto Uruguai; Sul; Serra; Vale do Rio Pardo; Vale do Taquari; Centro Sul; Vale do Caí; Campanha; Paranhana-Encosta da Serra; Vale do Rio dos Sinos (BÜTTENBENDER *et al.*, 2011).

<sup>4</sup> Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia, Triunfo e Viamão.

Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo, Viamão, no Metropolitano Delta do Jacuí; Parobé, no Paranhana-Encosta da Serra; e Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, no Vale do Rio dos Sinos. Como pode ser observado, os dois Conselhos Regionais de Desenvolvimento que congregavam mais municípios da RMPA eram o do Vale do Rio dos Sinos e o Metropolitano Delta do Jacuí.

Na tentativa de resolver a desarticulação evidente das instâncias de governança metropolitana foi criada, em 1997, a Secretaria Especial da Região Metropolitana, ligada ao Gabinete do Governador. Essa Secretaria tinha por competência a supervisão, coordenação e assessoramento dos programas e serviços e a execução de obras na região (RIO GRANDE DO SUL, 1997). No entanto, a Metroplan não foi alocada nesse novo órgão, que veio a ser extinto no governo seguinte.

Em 1998, último ano do governo Britto, foi criado o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano (SETEM), que estabeleceu como atribuição da Metroplan a coordenação do transporte coletivo de passageiros, executado entre dois ou mais municípios por vias federais, estaduais ou municipais, no âmbito das regiões metropolitanas (RIO GRANDE DO SUL, 1998). O SETEM tinha as funções de planejar, organizar, conceder, gerenciar, fiscalizar, impor sanções administrativas e prestar os serviços de transporte metropolitano coletivo de passageiros, bem como normalizar o sistema viário de interesse metropolitano. A Metroplan assumia, ao final do governo Britto, atribuições relativas à gestão e à regulação do transporte metropolitano, herdadas do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (DAER), sem receber recursos humanos e orçamentários compatíveis com as novas funções (ENTREVISTA, 3, 2011). O fato de os municípios não participarem na gestão desse novo sistema causou descontentamento dos prefeitos.

O governo de Olívio Dutra (1999-2003), do PT, teve como uma de suas principais estratégias de gestão a ampliação da participação de atores sociais nas decisões sobre prioridades de investimento no Estado. Nesse sentido, a orientação contrastava com os governos anteriores que desde a gestão Collares priorizavam a construção de mecanismos de governança regional hegemônicos por atores estatais municipais e regionais. Para mudar o padrão já instituído de governança, e assim aumentar a participação de atores sociais, foi criado o Orçamento Participativo Estadual (OP/RS).

A implantação do OP/RS enfrentou a contrariedade dos CORE-

DEs e dos partidos de oposição. Lideranças regionais envolvidas com o funcionamento dos Conselhos consideravam que esse novo mecanismo de governança poderia reduzir sua capacidade de influenciar as definições sobre o orçamento estadual (CORTES, 2004). A consolidação do OP/RS era fundamental para o governo Dutra, que não possuía maioria parlamentar, pois se constituía em uma estratégia “extra-parlamentar” de construção de decisões sobre orçamento (CORTES, 2004). Embora o OP/RS fosse duramente combatido pelos partidos de oposição ao governo do Estado, as decisões tomadas no seu âmbito apresentavam certa legitimidade, o que pressionava os deputados a acatá-las.

Os partidos de oposição inicialmente se articularam às lideranças regionais atuantes nos COREDEs para combater o OP-RS (FARIA 2002, p. 9; SCHNEIDER e GOLDFRANK, 2002, p. 7). Como o desenho institucional do OP/RS incorporou os integrantes dos COREDES em seus processos de decisão, os dois fóruns passaram aos poucos a funcionar relativamente articulados. Os partidos de oposição, no entanto, adotaram duas estratégias básicas para combater o OP/RS. Na primeira, tentaram, através da justiça, impedir que o governo utilizasse recursos públicos para a sua implementação. No início de 2000, a Justiça deu ganho de causa ao governo. Na segunda criaram um fórum paralelo, com vistas a auscultar diretamente as demandas regionais. Em 1999, a Assembleia Legislativa do Estado – na qual os partidos de oposição eram maioria – criou o Fórum Democrático, com o objetivo de consultar diretamente os cidadãos sobre as prioridades gasto orçamentário, independentemente do OP/RS. Desde então, anualmente o Fórum vem realizando reuniões nas regiões do Estado.

Nesse contexto político de polarização sobre quais os mecanismos de governança mais adequados para definir os projetos de lei orçamentária, no qual a ideia fundamental de região já fora definida na delimitação estabelecida pelos COREDEs, que dividia a RMPA, a construção de novos instrumentos de governança metropolitana ficou secundarizada. Entretanto, os problemas da gestão da metrópole se tornavam cada vez mais complexos, e crescia o número de municípios anexados à RMPA (SILVA, 2002; KOCH, 2012). Como pode ser observado no Quadro 10.2, ao final do governo Dutra, 17 novos municípios integravam a RMPA, que fora concebida em 1973 com apenas 14. Ainda assim, no governo seguinte a questão da governança metropolitana permaneceu diluída nos debates sobre desenvolvimento regional e sobre

a ampliação da participação de atores sociais e governamentais nas decisões do governo estadual, nas regiões definidas pelos COREDEs.

### Quadro 10.2 – Municípios que passaram a integrar a RMPA entre 1973 e 2013

LEI	OBJETO DA LEI
Lei Complementar 14/1973	Define os Municípios integrantes da RMPA: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Guaíba, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão
Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 03/10/1989	Inclusão dos municípios: Dois Irmãos, Eldorado do Sul (Emancipado de Guaíba), Glorinha (Emancipado de Gravataí), Ivoti, Parobé, Portão e Triunfo e Nova Hartz
Lei Complementar N° 10.234/1994	Inclusão do Município de Charqueadas na RMPA
Lei Complementar Estadual N° 11.201/1998 Lei Complementar N° 11.201/1998	Inclusão dos Municípios de Araricá (Desmembrado de Sapiranga e Nova Hartz) e Nova Santa Rita (Emancipado de Canoas) na RMPA
Lei Complementar N° 11.307/1999 Lei Complementar N° 11.340/1999 Lei Complementar N° 11.201/1998	Inclusão dos Municípios de Montenegro, Taquara e São Jerônimo a RMPA
Lei Complementar N° 11.530/2000 Lei Complementar N° 11.539/2000	Inclusão dos Municípios de Santo Antônio da Patrulha e Arroio dos Ratos na RMPA
Lei Complementar N° 11.645/2001	Inclusão do Município de Capela Santana na RMPA
Lei Complementar N° 13.946/2010	Inclusão do Município de Rolante na RMPA

**Fonte:** Elaboração das autoras com base no Sistema da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

No governo Germano Rigotto (2003-2007), do PMDB, o OP/RS foi substituído pela Consulta Popular. Esse mecanismo combinava a decisão dos eleitores individuais sobre prioridades de gasto orçamentário do governo do Estado, que ocorria ao final do processo, com discussões sobre as prioridades a serem elencadas, organizadas pelos COREDEs, que aconteciam nas diversas regiões.

Mais importante para a inserção da questão metropolitana na agenda governamental foi o Projeto *Rumos 2015*, elaborado a partir de 2004, com a finalidade de tratar de temas estratégicos do planejamento regional (ALONSO, 2010; SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 2012; Entrevista, 2, 2011). No âmbito do Projeto foi definida a Região Funcional 1, formada por cinco COREDES, com fortes características metropolitanas: Centro-Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí e Paranhana-Encosta da Serra. Segundo o Projeto, os municípios que integravam

esses COREDEs apresentavam as seguintes características: a) eram polos de serviços e de indústria; b) tinham fortes carregamentos em viagens entre eles e densas redes de transportes; c) mantinham intensas relações entre si em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, frequência a universidades e centros de pesquisas, serviços de saúde; d) apresentavam tendências à ampliação de conurbações; e) eram território dinâmico, produtor e irradiador para todo o Estado (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 2012). A Região Funcional 1 abrange 70 municípios, dos quais 31 pertencem à RMPA. A identificação das peculiaridades da região, cujo centro dinâmico era a RMPA, em um projeto global de planejamento para o desenvolvimento do Estado foi um passo importante para o reconhecimento da necessidade de uma abordagem diferenciada na gestão das questões metropolitanas. Entretanto, nem o governo Rigotto, nem o governo de Yeda Crusius (2007-2011), do PSDB, que o sucedeu, desenvolveram ações que impactassem de forma abrangente a gestão ou governança da RMPA.

Ausência de políticas consistentes de construção de arranjos de governança metropolitana chama atenção em contraste com o surgimento de novos arranjos institucionais em outras regiões do país, como em São Paulo, 2005, e em Belo Horizonte, em 2006. Ressalte-se, no entanto, o esforço realizado pela Metroplan, órgão do governo do Estado, 2009, com o objetivo de estabelecer um fórum com prefeitos da RMPA para debater a compatibilização de Planos Diretores municipais e assim cumprir as exigências do Estatuto das Cidades (Entrevista, 5, 2012). Porém, de fato, coube às organizações de prefeitos da RMPA, particularmente a GRANPAL, o protagonismo nas ações políticas que resultaram na inserção da questão metropolitana na agenda do governo do Estado.

Em parte, isso foi viabilizado pela mudança no quadro dos partidos políticos a que pertenciam os prefeitos das cidades da RMPA. Embora o candidato do PT à Prefeitura de Porto Alegre tivesse sido derrotado em 2004, o número de prefeitos eleitos na Região ligados ao Partido cresceu após as eleições municipais de 2008, como pode ser observado na Tabela 10.1. Mais do que isso, os municípios para os quais foram eleitos estão entre os mais populosos e entre os que detêm o Produto Interno Bruto mais alto na Região, são eles: Canoas, Dois Irmãos, Esteio, Gravataí, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Viamão (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO

RIO GRANDE DO SUL, 2012). São os prefeitos dessas cidades que assumem a liderança no processo de reorganização da Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre-GRANPAL, que, depois de 2008, voltou a promover encontros frequentes para debater temas metropolitanos (GRANPAL, 2012). Nesse momento, especialistas em questões metropolitanas – professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, técnicos de nível superior da Metroplan, da Secretaria Estadual de Planejamento, técnicos de nível superior vinculados ao PMDB, particularmente à Presidência da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, dentre outros – se associaram à GRANPAL com objetivo de inserir a temática na agenda do governo do Estado. Desse modo, fortalecia-se politicamente a já existente comunidade de política de defesa da priorização da construção de um arranjo institucional que promovesse a governança da metrópole de Porto Alegre.

**Tabela 10.1 – Prefeitos da RMPA eleitos nas eleições de 2004 e 2008 por Partido Político**

Partidos	Nº de Prefeitos	
	2004	2008
PMDB	8	08
PT	8	11
PDT	5	4
PP	4	3
PTB	3	3
PSB	1	1
PSDB	1	1
PFL	1	0
PPS	1	1
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>32</b>

**Fonte:** Elaboração das autoras com base nos dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

Em 2009, foi celebrado um acordo para a direção da GRANPAL, entre o PMDB e o PT (ENTREVISTA 4, 2011; ENTREVISTA 5, 2012). Após as eleições municipais de 2008, dentre os 14 municípios que integravam a Associação, cinco eram governados por prefeitos petistas,

quatro por filiados aos PMDB, dois, ao PTB, um, ao PP, um, ao PTB, um ao PSB e um ao PDT. O acordo ofereceu a presidência a Daíçon da Silva, prefeito de Santo Antônio da Patrulha, do PMDB, e a vice-presidência da entidade a Jairo Jorge da Silva, do PT, prefeito de Canoas. Por outro lado, prefeitos ligados a AMVRS concentraram sua atuação no Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos), presidido Ary Vanazzi, do PT, prefeito reeleito da cidade de São Leopoldo.

A GRANPAL, congregando prefeitos de diferentes partidos e liderada pela coalizão PMDB-PT, elaborou uma proposta de arranjo institucional para aprimorar a gestão metropolitana e promover a governança democrática na RMPA (KOCH, 2012). A proposta foi apresentada e debatida com os principais candidatos ao governo do Estado em 2010 (Entrevista, 5, 2012). A comunidade de política que defendia a construção de um arranjo institucional que promovesse a governança na RMPA apresentava aos candidatos um diagnóstico sobre o problema e oferecia a solução. No interior da comunidade, o protagonismo político foi da GRANPAL. Contudo a confecção da proposta de solução apresentada contou com a colaboração decisiva de especialistas na temática que há muito se dedicavam a construir alternativas que pudessem favorecer a melhoria da gestão metropolitana e ampliar a participação de atores governamentais e societais municipais nas decisões que afetam a dinâmica metropolitana.

## 10.4 A inserção da questão metropolitana na agenda do governo do Estado

Uma etapa fundamental no processo político de formulação de uma política pública é aquele que conduz à inserção da questão a que a política se refere na agenda dos governos. Questões que se transformam em problemas e ingressam na agenda governamental são construídas por atores que, individualmente ou em grupo, agem para atingir esse objetivo. No entanto, nem todas as questões tornam-se objeto de atenção dos governos e se transformam em políticas públicas. O processo de negociação que resulta na formação da agenda governamental é composto pelos momentos de escolha dos problemas (pré-decisão ou determinação da agenda), escolha das alternativas políticas (decisão, seleção de propostas, construção de apoio político) e imple-

mentação da política por meio de leis e programas (KINGDON, 1995).

A comunidade de política que defendia a melhoria da gestão metropolitana e a ampliação da participação de atores governamentais e societais municipais nas decisões sobre a metrópole conseguiu, graças às suas ações no período eleitoral, comprometer os candidatos ao governo do Estado a buscar uma solução para o ‘problema’ da gestão da RMPA. Dessa forma, inseria a questão na agenda do futuro governo estadual. O então candidato Tarso Genro, que a partir de 2011 tornou-se governador do Estado do Rio Grande do Sul, comprometeu-se publicamente a construir políticas que enfrentassem o problema da governança metropolitana. Quando assumiu o governo, incluiu o tema na agenda do recém criado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS).

No CDES-RS foi criada uma Câmara Técnica do Desenvolvimento Metropolitano, com intuito de apresentar ao Governador uma nova proposta de arranjo institucional metropolitano. Integrantes da comunidade de política em prol da construção de um novo arranjo institucional de governança metropolitana – especialistas, professores universitários, gestores municipais, representantes de organizações sindicais e empresariais – ingressaram nessa Câmara (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL, 2011 c). Além de inserir a questão na agenda governamental, a comunidade se propunha a oferecer a ‘solução’ para o problema.

As comunidades compartilham crenças profundas, como, no caso, a ideia de que a boa governança metropolitana deve envolver atores societais e estatais municipais e de que a boa gestão pública das metrópoles necessita de instâncias específicas para a resolução de problemas supramunicipais. Dividem ainda os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política setorial (RHODES, 1986), no caso, a melhoria da gestão metropolitana. Entretanto, pode haver discordâncias sobre questões secundárias em geral relacionadas a procedimentos a serem adotados para atingir objetivos definidos no interior dessas comunidades (SABATIER e WEIBLE, 2007). Na comunidade que defendia a construção de um novo arranjo institucional metropolitano, a discordância se referia à proposta, defendida principalmente pela GRANPAL, de criação de um Consórcio da RMPA – a ser formado por representantes dos municípios da RMPA, do governo de Estado do Rio Grande do Sul e da União –, a constituição de uma agência de desenvolvimento e de um fundo metropolitano, e a

extinção da Metroplan (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul). O argumento era que o órgão concentrara sua atuação na gestão e fiscalização do transporte metropolitano e que não teria capacidade de tratar de outras questões metropolitanas relevantes, como, por exemplo, administração de dejetos e gestão de bacias hidrográficas. O descontentamento com a Metroplan levava integrantes da comunidade a ter dúvidas sobre a possibilidade de sua transformação em uma instituição assessoradora e executiva da gestão das questões metropolitanas.

A segunda alternativa propunha o cumprimento do disposto no artigo 17 da Constituição do Estado<sup>5</sup>, ou seja, a criação de fórum de governança metropolitana com poderes deliberativos e a manutenção da Metroplan. Essa proposta era apoiada pela AMVRS, pelos gestores estaduais e pela maioria dos especialistas no tema metropolitano. O argumento principal daqueles que a defendiam era que a questão central a resolver era o aprimoramento do planejamento, do processo decisório e da gestão da metrópole. Criar um novo órgão e fechar o já existente implicaria gastos e custos políticos desnecessários (KOCH, 2012). Mesmo a GRANPAL a considerava como uma alternativa que poderia ser aceita, desde que a Metroplan ampliasse sua capacidade de agir efetivamente como um órgão executivo do fórum de governança metropolitana.

Assim, o acordo obtido na Câmara Técnica do Desenvolvimento Metropolitano do CEDS-RS instituiu, em 26 de março de 2012, o Conselho Metropolitano dos Municípios (CDM). Foram ainda criados uma Diretoria Executiva do CDM e o Gabinete de Governança da RMPA (CGM), responsável pela execução das decisões do CDM, o último integrado à Metroplan.

O novo Conselho, presidido pelo Governador do Estado, é composto por todos os prefeitos da RMPA, por seis representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador, e por um representante do governo estadual. A composição do Pleno do CDM com todos os prefeitos da Região torna a representação municipal amplamente majoritária e lhe atribui capacidade decisória ímpar, pois, dos 46 membros do CDM, 34 são os prefeitos, de todos os municípios, da RMPA. Ao

---

<sup>5</sup> O Artigo define que ‘... a região metropolitana (...) dispor[á] de órgão de caráter deliberativo, com atribuições fixadas em lei complementar, composto pelos Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios’ (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL, Artigo 16).

CDM foram atribuídas as seguintes competências: 1) estabelecer as diretrizes para seu desenvolvimento; 2) planejar seu desenvolvimento estratégico; 3) propor e aprovar o Plano Diretor da região; 4) propor e aprovar as diretrizes do Plano Plurianual para a região; e 5) identificar ações metropolitanas prioritárias, propondo sua incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do Estado, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos municípios integrantes da RMPA (RIO GRANDE DO SUL, 2011, b).

Desde a sua criação, em 26 de março de 2012 até outubro de 2013, o Conselho já realizou três reuniões de seu Pleno, presididas pelo governador do Estado, bem como reuniões bimensais da sua Diretoria Executiva, presididas por Jairo Jorge da Silva, prefeito de Canoas. Os temas mais debatidos foram a construção de nova ligação rodoviária entre Canoas e Sapiranga, a criação de passagem única de transporte metropolitano, a organização do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e a estrutura de saneamento básico na RMPA (METROPLAN, 2013; GRANPAL, 2013).

A gestão e a formação de instância de governança metropolitana ocuparam durante décadas papel secundário na agenda dos governos do Estado do Rio Grande do Sul. A ação de uma comunidade de política que defendia a construção de um novo arranjo institucional de governança metropolitana, aliada ao empreendedorismo político de um grupo de prefeitos da Região, aproveitou uma janela de oportunidades aberta durante o debate que antecedeu a eleição para o governo do Estado em 2010, para inserir a temática na agenda do governo do Estado. O funcionamento regular do novo arranjo institucional metropolitano organizado em torno do CDM, que vem decidindo, em geral de forma consensual, as principais questões de natureza supra-municipais da região, demonstra o sucesso da estratégia adotada pela comunidade de política que defendeu essa solução para a melhoria da governança da RMPA.

## Considerações finais

O capítulo analisou o percurso da ‘questão metropolitana’ na agenda do governo do Estado do Rio Grande do Sul, focalizando a importância atribuída à constituição de mecanismos de governança

desde o final da década de 1960, quando a ideia de Região Metropolitana de Porto Alegre emergiu no debate público até o presente. Constatou-se que após sua institucionalização, em 1973, pela ditadura militar, (BRASIL, 1973) a gestão da metrópole ocupou certa centralidade na agenda dos governos militares. Sucedendo iniciativas anteriores de construir fóruns de governança da metrópole e em acordo com a legislação que o governo militar elaborara, foram formados o sistema metropolitanos estadual, o Conselho Deliberativo da RMPA, que apesar do nome tinha caráter consultivo, e, em 1975, foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial (Metroplan) (RIO GRANDE DO SUL, 1974; RIO GRANDE DO SUL, 1975) como órgão de apoio técnico ao Conselho. A política metropolitana do regime militar centralizava o processo decisório na esfera estadual de gestão, retirando poder dos prefeitos municipais da região.

A imposição pelo governo ditatorial de criação de sistemas metropolitanos estaduais produziu uma associação entre gestão metropolitana e medidas não democráticas de centralização de poder e de enfraquecimento da esfera municipal da administração pública. Na Constituição Federal de 1988 e na agenda governamental dos anos que se seguiram, os debates sobre o federalismo brasileiro se concentraram nas relações entre a União e os governos estaduais e municipais. No Rio Grande do Sul, nos anos 1990 e 2000, ‘a questão metropolitana’ aparecia como secundária em uma agenda governamental que tratava prioritariamente da regionalização do processo decisório sobre orçamento do governo do Estado e sobre qual a melhor maneira de promover a governança nas regiões. Expressão disso é o fato da RMPA não ser tratada como ‘uma região’. Nos anos 1990, os municípios que a compunham foram distribuídos em quatro diferentes territórios de COREDEs.

Na segunda metade dos anos 2000, no entanto, houve o reaparecimento da questão metropolitana na agenda política do país, mas no Rio Grande do Sul, somente em 2010 se observa a inserção da questão na agenda do governo estadual. Argumenta-se que isso ocorreu graças à ação de uma comunidade de política que defendia a melhoria da gestão metropolitana e a ampliação da participação de atores governamentais e sociais municipais nas decisões sobre a metrópole. A liderança dessa comunidade foi ocupada pelos prefeitos municipais da RMPA que aproveitou a janela de oportunidades surgida com o processo eleitoral para o governo do Estado, em 2010, e com eleição de Tarso Genro, para apresentar propostas de solução para o ‘problema’

da governança metropolitana. O problema e as soluções construídas no interior dessa comunidade foram apresentados aos governantes estaduais durante uma janela de oportunidades surgida com um acordo suprapartidário no interior da mais importante associação de prefeitos da RMPA, a GRANPAL, e com a eleição de um novo governador, Tarso Genro, do PT. O interesse do governo estadual sobre o tema constituiu-se como uma oportunidade para inserir a questão metropolitana no rol de problemas a serem resolvidos na esfera estadual de gestão.

Após intensos debates travados principalmente no interior do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, prefeitos, especialistas, representantes do governo estadual e societários – de mercado e da sociedade civil – foi celebrado acordo que instituiu, em 2011, o Conselho Metropolitano dos Municípios composto por Diretoria Executiva e o Gabinete de Governança da RMPA, integrado à Metroplan. Consolidava-se um arranjo de governança metropolitana que tem, desde então, debatido e decidido sobre questões supramunicipais na região. Inaugurava-se um novo momento para a gestão e a governança da RMPA. Estudos futuros poderão avaliar se o arranjo terá continuidade e verificar a eficácia de suas decisões.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Editora São Paulo, 2007.

ALONSO, J. A. F. Mudanças estruturais e mobilidade espacial dos serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: ALONSO, J. A. F.; MAMARELLA, R. e BARCELLOS, T. M. (Org.) **Território, economia e sociedade: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: FEE, 2009.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, pp 587-620, 2010.

AZEVEDO, S. e ABRANCHES, M. “Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, nº. 7, pp. 41-71, 2002.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (orgs). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal**. Promulgada em 04 de janeiro de 1967. DF, Senado, 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-norma-pl.html>>. Acesso em 02 mar 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-norma-pl.html>>. Acesso: em 12 abr.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso: em 02 ago 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/busca/?q=Estatuto+das+Cidades&x=0&y=0>>. Acesso em 02 ago 2011.

BOSCHI, R. R. Decentralization, clientelism, and social capital in urban governing: comparing Belo Horizonte and Salvador. **Dados**, v. 42, nº.4 [cited 19 August 2004], p.655-690, 2004.

BÜTTENBENDER, P.; SIEDENBERG, D. e ALLEBRANDT. S. COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **I Ciclo Acadêmico Desenvolvimento Regional Em Debate**, Ano 1, n. 1, pp.1-18, 2011.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório da Reunião do Grupo de Trabalho do Desenvolvimento Metropolitano**, 2011a. Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/instancia/22>>. Acesso em: 23 jul 2011.

\_\_\_\_\_. **Termo de Instalação da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano**. Porto Alegre, 2011b. Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/instancia/22>>. Acesso em 07 fev 2012.

\_\_\_\_\_. **Câmara Temática debate estrutura de gerenciamento comum da Região Metropolitana**. 2011c. Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/noticias/2011/04/07/camara-tematica-debate-estrutura-de-gerenciamento-comum-da-regiao-metropolitana>>. Acesso em 3 mai 2011.

\_\_\_\_\_. **Região Metropolitana deverá ter um Conselho Deliberativo para planejar ações comuns**. 2011d. Disponível em: <<http://cdes.rs.gov.br/noticias/2011/05/24/regiao-metropolitana-devera-ter-um-conselho-deliberativo-para-planejar-acoes-comuns>>. Acesso em 03 de mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Reunião conclusiva da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano**. 2011 e. Disponível em: <<http://cdes.rs.gov.br/noticias/2011/06/24/reunio-conclusiva-da-cmara-tematica-do-desenvolvimen-to-metropolitano-ocorre-nesta-segunda-feira>>. Acesso em: 03 mai. 2012.

\_\_\_\_. **Governo instala Conselho que terá como desafio propor plano de desenvolvimento para o RS.** 2011f. Disponível em: <http://www.cdes.rs.gov.br/noticias/cdn/35>. Acesso em 05 mai. 2011.

COHEN, J. L. “Sociedade civil e globalização: repensando categorias”.

**Dados**, v. 46, n. 3, pp. 419-59, 2003.

\_\_\_\_; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Cambridge, MA: MIT Press, 1992.

CÔRTEZ, S. As origens da ideia de participação na área de saúde. **Revista Saúde em Debate**, 51, pp.30-37, 1996.

\_\_\_\_. O governo do Estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso Rio Grande do Sul - 1991 a 2003. **Caderno CRH (UFBA)**, Salvador, v. 39, p. 83-103, 2004.

DUARTE, R. O peso das prefeituras do PT da Região Metropolitana no Governo Tarso Genro. Porto Alegre. **Jornal Sul 21**. Porto Alegre, 09 dez. 2010a. Política. Disponível em: <http://sul21.com.br/jornal/2010/12/o-peso-das-prefeituras-do-pt-da-regiao-metropolitana-no-governo-tarso>>. Acesso em 6 de jun de 2011.

\_\_\_\_. Tarso apoia proposta de criação de um Conselho Metropolitano. **Jornal Sul 21**. Porto Alegre, 25 nov. 2010b. Política. Disponível em: <http://sul21.com.br/jornal/2010/11/tarso-apoia-proposta-de-criacao-de-um-conselho-metropolitano>. Acesso em 08 mar 2011.

ENTREVISTA 1. Realizada em 20.08.2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 2. Realizada em 29/09/2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 3. Realizada em: 05/10/2011. Porto Alegre.

ENTREVISTA 4. Realizada em: 08/12/2011. Santo Antônio da Patrula.

ENTREVISTA 5. Realizada em: 22/02/2012. Canoas.

FARIA, C. F. **Do conflito jurídico ao consenso democrático:** uma versão da implementação do OP-RS. Belo Horizonte: Fotocopiado, 2002.

FEDERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.

**Associações de Municípios.** Disponível em: <http://www.famurs.com.br>>. Acesso em 09 mar. 2013.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **COREDE**

**Metropolitano Delta do Jacuí.** 2012. Disponível em: [http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_coredes\\_detalle.php?corede=Metropolitano+Delta+do+Jacu%ED](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalle.php?corede=Metropolitano+Delta+do+Jacu%ED)>. Acesso em 09 set. 2011.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas:** por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRANPAL. **Ideias para a criação de um sistema de governança para a Região Metropolitana de Porto Alegre.** 2010. Disponível em: <http://www.granpal.com.br/GovMetropolitana/?c=11>>. Acesso em 5 mar. 2012.

\_\_\_\_. **Governo do Estado instala Conselho Deliberativo Metropolitano.**

Porto Alegre, 2012 a. Disponível em: <<http://www.estado.rs.gov.br/>>. Acesso em 9 mai.2012.

\_\_\_\_. **Composição do Conselho Deliberativo Metropolitano**. Porto Alegre, 2012b. Disponível em: <<http://www.granpal.com.br/noticias/ver.asp?c=56>>. Acesso em 16 jun. 2012.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 12 jun. 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 1995.

KOCH, E. **Ingresso na agenda governamental do Novo arranjo Institucional da região Metropolitana de Porto Alegre: atores, suas convicções, interações e estratégias**. 2010. Dissertação de Mestrado. UFRGS.

KORPI, W. “The power resources model”. In: CASTLES, F.; PIERSON, C. (orgs.). **The welfare state: a reader**. Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity Press, 2000.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARTINS, C. **Região Metropolitana de Porto Alegre: Dinâmica legal e institucional. Demonstração: Indicadores Econômicos. 2008**. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/695/940>. Acesso em 21 jan. 2011.

MELO, M. B. C. “Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento”, in L. Valladares (org.), **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual Nº 44.268, de 30 de março de 2006**. Institui o Grupo de Governança Metropolitana do Estado de Minas Gerais. 2006. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/arquivos/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas/Estado%20de%20Minas%20Gerais/1.%20Sistema%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas/2-decretoEstadual-44268.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2010.

NYGAARD, P. D. Planejamento metropolitano. **Revista Metroplan**, Porto Alegre, v.1, n.1, pp.11 -14, 1989.

OBSERVATÓRIO. **Território, coesão social e governança democrática**: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá. 2009. Disponível em: <[http://www.observatorioidasmetropoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatorioidasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)>. Acesso em 12 mar 2011.

PANIZZI, W. M. **Estrutura metropolitana: seu apoio institucional**. 1977. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, UFRGS.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo para a Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre. 2010. Disponível em: <<http://www.psbrs.org.br/v3/index.php/noticias/5511-unidade-popular-pelo-rio-grande-lanca-plano-de-governo-especial-para-regiao-metropolitana-e-capital>>. Acesso em 19 mar. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Granpal faz reivindicações ao governador Tarso Genro**. 2011. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade\\_smartyp/default.php?projeto\\_sec=144&p\\_secao=3&pg=1620&p\\_reg=135757](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/ acessibilidade_smartyp/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=1620&p_reg=135757)>. Acesso em 03. mar. 2011.

PRÓ-SINOS. **Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos**. São Leopoldo. 2012. Disponível em: <<http://www.consorciosinos.com.br>>. Acesso em 4 jun. 2011.

RHODES, R. A. W. **The national world of local government**. Oxford: Allen and Unwin, 1986.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 6.656, de 12 de Dezembro de 1973**. Cria o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo da Região Metropolitana de Porto Alegre, estabelecida pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e dá outras providências. 1973a. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=35163&Texto](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35163&Texto)>. Acesso em 14 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº. 6.652, de 12 de Dezembro de 1973**. Institui o Fundo de Investimentos Urbanos - FUNDURBANO-RS e dá outras providências. 1973b. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=35159&Texto=](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=35159&Texto=). Acesso em 02 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 6.748, de 29 de outubro de 1974**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN e dá outras providências. 1974. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid\\_IDNorma=34736](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=34736&hTexto=&Hid_IDNorma=34736)>. Aceso em 02 mai. 2010

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. 1989. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/>>. Acessado em 02 jun. de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar Nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991**. Dispõe Sobre a organização regional do Estado. Regulamenta o artigo 16 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. 1991. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=16281&hTexto=&Hid\\_IDNorma=16281](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=16281&hTexto=&Hid_IDNorma=16281)>. Acesso em 04 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994**. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Porto Alegre: CORAG, 1994.

- \_\_\_\_. **Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010283&idNorma=309&tipo=pdf>>. Acesso em 20 mai. 2013.
- \_\_\_\_. **Lei 10.943, de 07 de Abril de 1997.** Altera os artigos 3º e 8º da Lei Nº10.356, de 10 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a Secretaria Especial da Região Metropolitana e dá outras providências. 1997. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=9519&hTexto=&Hid\\_IDNorma=9519](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=9519&hTexto=&Hid_IDNorma=9519)>. Acesso em: 09 jan. 2010.
- \_\_\_\_. **Lei Nº 11.127, de 10 de fevereiro de 1998.** Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros-SETM, e cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano. 1998. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=7081&Texto](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=7081&Texto)>. Acesso em 02 maio 2011.
- \_\_\_\_. **Decreto nº. 39.271, de 09 de fevereiro de 1999.** Aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan. 1999. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=4680&Texto](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=4680&Texto)>. Acesso em 02 maio 2009.
- \_\_\_\_. **Lei I Nº 11.469, de 27 de abril de 2000.** Introduce modificação na Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e na Lei nº 9.436, de 27 de novembro de 1991. 2000. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=3421&Texto](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=3421&Texto)>. Acesso em: 25 mai. 2011.
- \_\_\_\_. **Lei Complementar Nº. 13.854, de 26 de Dezembro de 2011.** Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei N.º 748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. 2011. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=57136&hTexto=&Hid\\_IDNorma=57136](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57136&hTexto=&Hid_IDNorma=57136)>. Acesso em 25 ago. 2012.
- \_\_\_\_. **Decreto Nº 48.946, de 26 de Março de 2012.** Regulamenta a Lei Complementar Nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM. 2012b. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=57497&Texto](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=57497&Texto)>. Acesso em 4 ago. 2012.
- SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO. **Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul.** 2012. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/atlas/indice\\_mapas.asp?menu=331](http://www.scp.rs.gov.br/atlas/indice_mapas.asp?menu=331)>. Acesso em 09 jul. 2010.
- SABATIER, P. e JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press, 1993.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework:

innovation and clarifications. In: SABATIER, P. A. (org). **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, vol. 40, nº 3, 2004.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.139, de 16/06/2011**. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. 2011. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei%20Complementar&numero=1139&ano=2011>>. Acesso em 04 maio 2012.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, nº. 59, p.137-158, 2003.

SILVA, M. **Processo de inclusão de municípios em regiões metropolitanas: a experiência da região metropolitana de Porto Alegre**. 2003. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SCHNEIDER, A.; OLDFRANK, B. Budget and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state. **IDS Working Paper**, nº 149, Brighton, Institute of Development Studies, 2002.

SCHMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: L&PM/UFRGS, 1983.

TORRES, B. C.; BELTRAND, M. (orgs). **Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade**. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/usu\\_doc/poavisaodefuturo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/usu_doc/poavisaodefuturo.pdf)>. Acesso em 08 set. 2011.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Eleições**. 2013. Disponível em: <<http://www.tre-rs.gov.br/index.php?nodo=333>>. Acesso em 20 jun. 2011.

TRUE, J. L. *et al.* “Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making”. In: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. pp. 155-87..

# Transformações na MetrÓpole Meridional do Brasil - 1980/2010

---

*Paulo Roberto Rodrigues Soares  
Luciano Fedozzi*

Chegamos ao final deste livro com uma ampla análise da Região Metropolitana de Porto Alegre em seus aspectos econômicos, sociais, demográficos, políticos e espaciais. Um esforço de síntese que visa responder a uma questão norteadora desta pesquisa, ou seja, **quais as mudanças na ordem urbana, nas relações entre território, economia, sociedade e política que ocorreram na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010?** Ou ainda, como estas mudanças afetaram e estão afetando a organização socioespacial e econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre? Qual o sentido destas mudanças para a metrópole e a sua Região Metropolitana?

O enfoque da pesquisa foi calcado na reconstrução das relações entre **território, economia, sociedade e política** na Região Metropolitana de Porto Alegre. Tentamos, por meio de diversos recursos analíticos, interpretar as mudanças no período histórico 1980-2010. Igualmente, tratamos de relacionar estas mudanças com as transformações do modelo de desenvolvimento brasileiro e sua influência nas metrópoles. Sabemos que são as metrópoles a principal “caixa de ressonância” dessas mudanças, já que é nelas que se concentram as principais estruturas e forças econômicas, políticas e sociais do país.

Entre 1980 e 2010 tivemos a mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro: da crise generalizada do desenvolvimentismo tutelado pelos militares na década de 1980 à reestruturação neoliberal empreendida com mais força ao longo da década de 1990 e uma nova dinâmica socioeconômica presente a partir de 2003. Esta nova dinâmica traduz-se pela permanência dos parâmetros macroeconômicos neoliberais (o chamado “tripé macroeconômico”: o regime de metas de inflação, o superavit primário e o regime de câmbio flutuante) e das transferências de vultosos recursos do Tesouro Nacional para os credores da dívida pública, mas com a presença de políticas de inves-

timentos públicos (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV), de geração de emprego, de valorização do salário mínimo, com incentivo ao consumo de bens duráveis e leve distribuição de renda, a qual afetou especialmente os setores e as regiões de mais baixa renda no país, a ponto de formar uma nova base social para a coalisão governista dominante no governo federal desde 2003.

Assim observamos a construção de um modelo de desenvolvimento que articula características neoliberais e desenvolvimentistas, rebatendo ambas as políticas e seus efeitos na estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre.

É preciso salientar que a Região Metropolitana de Porto Alegre apresenta um nível de complexidade pouco comparável à maioria das metrópoles brasileiras: além da capital Porto Alegre, a Região Metropolitana conta com outros centros urbanos importantes, centros industriais e de serviços, bem como centros que polarizam redes urbanas que extrapolam os limites institucionais da Região Metropolitana, como é o caso de Novo Hamburgo. Assim, neste estudo fomos forçados a trabalhar com diferentes recortes territoriais para a RMPA, os quais expressam essa complexidade metropolitana a que estamos nos referindo. Algumas análises trabalharam com os níveis de integração dos centros urbanos à dinâmica da metropolização nacional e em alguns momentos recorremos à área de Concentração de População - ACP (a RMPA é composta pelo ACP Porto Alegre e pelo “sub-ACP Novo Hamburgo-São Leopoldo” - IBGE).

Mas também as análises empreendidas nos levaram a considerar e adotar uma particular divisão interna da RMPA: Porto Alegre (a metrópole); RMPA-PoA reunindo os municípios do entorno imediato da metrópole; RMPA-Vale polarizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo, região do complexo industrial coureiro-calçadista e a RMPA-entorno com municípios mais periféricos e pouco integrados à dinâmica socioespacial da metrópole.

A análise também considerou dois movimentos distintos, mas com dinâmicas interdependentes: os movimentos globais e nacionais de reestruturação econômica e metropolitana e a reestruturação interna da Região Metropolitana.

Em nível mundial as metrópoles passam por um período de reestruturações iniciado na década de 1970 com a transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível. Mais que

uma simples reestruturação econômica, os câmbios estão produzindo grandes mudanças sociais emergindo uma **nova configuração metropolitana**, desconcentrada, com tendências à dispersão, composta por uma nova complexidade social, étnica e cultural por novas territorialidades em novas centralidades e novas periferias.

As metrópoles brasileiras, incluindo aqui Porto Alegre e a RMPA, inserem-se neste contexto de mudanças em nível nacional e global, sendo que estas duas macrotendências afetam em maior ou menor grau seus subespaços e sua organização social.

Em termos da economia metropolitana, entre 1980 e 2010, Porto Alegre e a RMPA sofreram importantes mudanças econômicas que repercutiram na sua reestruturação interna e sua reconfiguração urbano-regional. O processo de “desconcentração metropolitana” é uma das mudanças. Este tem reforçado a tendência à “policentralidade metropolitana” com o crescimento do comércio e dos serviços não só na capital, como em outros municípios, especialmente os mais populosos e de economia mais dinâmica. Em um primeiro momento (décadas de 1970 e 1980), a expansão metropolitana se produziu pelo transbordamento da mancha urbana e pelo deslocamento da indústria; a partir de 2000, especialmente, a desconcentração também ocorreu no setor de serviços, com alguns centros urbanos se convertendo em importantes polos de atividades terciárias.

Essa mudança tem a ver com a alteração do perfil da própria economia da metrópole, que se caracteriza por um incremento da participação dos serviços no Produto Interno Bruto (PIB). Em 1980 o setor industrial compreendia um terço da economia metropolitana, enquanto que os serviços compunham quase dois terços (65,90%) do PIB. As atividades agrárias, apesar de importantes socialmente, não representavam e ainda não representam parcela significativa do PIB da RMPA.

No início dos anos 1990 o setor industrial chegou ao seu auge na economia metropolitana, incluindo a capital. A partir de então, o município de Porto Alegre percebeu com mais força a reestruturação produtiva e o movimento de “desindustrialização” relativa que já se configurava desde meados dos anos 1980. As grandes indústrias “abandonaram” o município, assim como as novas implantações industriais buscaram outras localizações na Região Metropolitana. Esse movimento de perda relativa da participação da indústria atingiu de modo diferenciado a RMPA, ao mesmo tempo em que o Terciário, que

já era predominante na capital, aumentou seu peso e importância em outros centros regionais.

Quanto à participação restrita de Porto Alegre na economia da região metropolitana, houve retração de seu peso relativo no PIB metropolitano entre 1980 e 2010. A redução é mais drástica no PIB industrial, confirmando um processo de desconcentração da indústria metropolitana. No setor de serviços, diferentemente, a metrópole mantém elevada sua participação, concentrando quase a metade do PIB dos serviços da RMPA. Aqui interferem diferentes fatores, tanto o peso demográfico ainda significativo da capital (mais de um terço da população metropolitana), como também a presença dos serviços avançados (terciário superior) na metrópole. Entretanto, somente comparando essa participação entre 1980 e 2010, percebe-se uma tendência à desconcentração nos serviços.

Em 2010, Porto Alegre novamente apresenta crescimento em sua participação na economia metropolitana, especialmente porque os serviços, concentrados na capital, têm maior peso no conjunto da economia metropolitana (67,37% do PIB da RMPA e 84,36% do PIB porto-alegrense). Esse período final da última década demonstra a economia metropolitana mais concentrada nos principais municípios, com 70% da economia da RMPA situados nos cinco maiores municípios em termos de PIB (Porto Alegre, Canoas, Gravataí, Triunfo e Novo Hamburgo). É o que podemos chamar então de desconcentração concentrada da economia metropolitana. A metrópole diminuiu seu peso relativo, mas poucos municípios metropolitanos são “beneficiados” pela desconcentração.

Mudanças também foram verificadas no mercado de trabalho metropolitano. Esse, ao longo do período analisado, caracterizou-se por concentrar grande parte do emprego formal e das populações em idade ativa (PIA) e economicamente ativa (PEA) do Estado. Em 1991, aproximadamente 1/3 da PIA e da PEA do RS encontrava-se na RMPA. Ao longo do período pouco se alterou a participação metropolitana, no total estadual, em relação a estes indicadores, encontrando-se, em 2010, 35% da PIA e 34% da PEA gaúchas no espaço metropolitano.

Já com relação aos setores de atividade, a estrutura do mercado de trabalho refletiu as transformações na economia metropolitana. Assim, verificamos que, entre 1991 e 2010, a indústria de transformação foi o setor que apresentou a maior diminuição de sua participação no

total da ocupação. Entre esses mesmos anos, destaca-se a ampliação da participação dos serviços (4,4 p.p.) e do comércio (3,3 p.p.).

A perda de participação da RMPA na indústria de transformação estadual evidencia a continuidade do processo, iniciado na década de 1990, de deslocamento da atividade industrial para fora dos limites metropolitanos, beneficiando o entorno da RMPA e outras aglomerações urbano-industriais do Estado (Caxias do Sul e Serra Gaúcha, Lajeado-Estrela, Santa Cruz do Sul). Outro aspecto importante a ser destacado e que traduz as mudanças qualitativas ocorridas no mercado de trabalho no período analisado diz respeito ao crescimento do assalariamento, especialmente da proporção de trabalhadores com vínculo regulamentado.

Entre 2000 e 2010, a participação dos assalariados cresceu na RMPA. Entre esses mesmos anos, cresceu a proporção dos trabalhadores com vínculo regulamentado, o que denota uma melhoria nas condições de assalariamento. Ao final do período, a participação dos trabalhadores com vínculo formal, em relação ao total de assalariados, atingia 81,3% na RMPA. Assim, é possível afirmar que, no período analisado, houve uma melhoria nas condições do mercado de trabalho metropolitano que se expressa tanto na diminuição da taxa de desemprego como no aumento do emprego assalariado, sobretudo daquele com vínculo regulamentado (em 2000 eram 80,3%). Desta forma a hipótese da adoção de um modelo de desenvolvimento exclusivamente neoliberal não pode ser confirmada, favorecendo aqui a hipótese do hibridismo do modelo de desenvolvimento.

Quanto à distribuição entre setores, em Porto Alegre, entre 1991 e 2010, a indústria de transformação diminuiu sua participação em cinco pontos percentuais (embora com relativa subida em 2000) que foram transferidos para o setor Serviços, que se firmaram cada vez mais como atividade primordial na capital. Mesmo tendo diminuído sua participação, a indústria de transformação se mantinha como a maior absorvedora de mão-de-obra nos principais municípios metropolitanos, com exceção de Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul nos quais o setor de serviços assumiu a liderança. Em 2010, em municípios da RMPA-Entorno, a indústria de transformação reunia a maior parcela dos ocupados. Nos demais municípios, o setor Serviços se destacava na absorção de pessoal ocupado.

A queda da participação da indústria e o crescimento do terciário no emprego são mais pronunciados na capital e em municípios

limitrofes (Canoas, Guaíba, Viamão, Alvorada), o que confirma a subdivisão adotada para a RMPA e demonstra que o processo de desconcentração da metrópole influencia os municípios da primeira coroa metropolitana.

O setor industrial da RMPA acompanhou nos anos 2000 os padrões de produção desencadeados pela automação e flexibilização dos processos de trabalho que na década de 1990 foram incorporados à economia brasileira. Esse conjunto de mudanças foi acompanhado por um intenso processo de inclusão de novas tecnologias da informação no setor produtivo industrial, mas também no financeiro, no comércio e nos serviços. A RMPA continuou a atrair investimentos industriais, mas estes novos empreendimentos trouxeram consigo novas formas de organização da produção (mais flexíveis) e novas relações de trabalho, sem contar com o forte conteúdo tecnológico das plantas industriais que reduz a força de trabalho empregada no setor industrial. Como exemplos temos o Complexo Industrial Automotivo da *General Motors* em Gravataí, a planta de produção de tratores da *John Deere* em Montenegro e a fábrica da *AMBEV* em Águas Claras (Viamão). Essas três implantações industriais realizadas ao longo da década dos 2000 podem ser consideradas de localização periférica na RMPA.

Além destas novas indústrias, um importante componente da nova estrutura econômica da RMPA são os “novos espaços industriais” vinculados à nova economia informacional. Como exemplo temos a fábrica da *Dell Computadores* instalada em Eldorado do Sul e os diversos “parques tecnológicos” instalados na Região Metropolitana, ligados a universidades (TECNO PUC, CEITEC, TECNOSINOS, VALETEC e HAMBURGTEC). A nova economia informacional se faz presente na Região Metropolitana de Porto Alegre, representando um novo tipo de espaço industrial, onde se desenvolvem novos tipos de relações de trabalho e diferentes impactos sobre o território metropolitano, o qual se insere, assim, nos circuitos da economia global.

A inserção não se realizaria sem a presença da metrópole e de seus serviços avançados, ou seja, a economia industrial da Região Metropolitana, que tem seu desenvolvimento voltado cada vez mais para o global, necessita ainda mais de serviços que são providos pela metrópole. Eis aí uma chave para entendimento das mudanças econômicas entre 1980 e 2010.

No período analisado a RMPA também sofreu mudanças demográficas. Ela é hoje a quarta aglomeração metropolitana em termos

populacionais do país. Entre 1980 e 1991, o acréscimo populacional na região foi de 1.546.641 pessoas, sendo que no período 2000-2010 foi de apenas 242.286 pessoas, ou seja, uma redução drástica no crescimento demográfico metropolitano.

O intenso incremento da década de 1980 foi generalizado na região, mas foi mais importante nos municípios que apresentam alta integração com a metrópole. Somente a capital apresentou baixo ritmo de incremento. Nas outras décadas (entre 1991 e 2010), devemos destacar dois pontos: a queda muito forte da taxa de crescimento dos municípios mais integrados à metropolização (que entre 2000 e 2010 cresceram menos na região) e a manutenção de um ritmo relativamente elevado de crescimento nos municípios da RMPA-Vale (região coureiro-calçadista).

O crescimento vegetativo acompanha essa relação. Entre 1991 e 2000, quanto maior o nível de integração, mais elevado foi o crescimento vegetativo. Já entre 2000 e 2010, os municípios com alto nível de integração (RMPA-Vale) apresentaram crescimento vegetativo maior do que os de nível de integração muito alto (RMPA-PoA). No polo, tanto em 2000 como em 2010, o crescimento vegetativo foi baixo, só superior ao dos municípios com baixo nível de integração.

Quanto à densidade demográfica na RMPA, verificamos que Porto Alegre e os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, e Sapucaia do Sul apresentaram densidades que superaram os 2.000 habitantes por km<sup>2</sup> (contra 394 hab/km<sup>2</sup> na totalidade da RMPA em 2010), o que demonstra uma forte “coesão espacial” entre os municípios da RMPA-PoA.

Já as informações sobre a distribuição dos fluxos migratórios na RMPA, segundo sua origem e destino, expõem o peso crescente dos movimentos entre os municípios da periferia metropolitana (aqui considerados os municípios da RMPA com exceção de Porto Alegre). Eles representavam quase 22% em 1991, subindo para 31,1% em 2010. Também os movimentos que se originam na periferia se dirigem ao núcleo metropolitano, embora com peso muito menor, experimentaram crescimento entre 1991 e 2010 (de 3,3% atingiram 7,5%). O fluxo inverso, de Porto Alegre para a periferia, que nos anos 1980 participava com 19,4% na distribuição dos movimentos segundo a origem e o destino em 1991, caiu para 13,2% em 2010. Quando observamos os fluxos migratórios discriminados segundo os municípios, tendo em vista seu nível de integração, constatamos uma tendência de cresci-

mento no período analisado do fluxo periferia-periferia em todos os agrupamentos.

Esses dados corroboram a tese de desconcentração e complexidade metropolitana. Se no início do período analisado (1980) os fluxos entre polo e periferia eram significativamente mais importantes (reflexo da estrutura dual da RMPA de então), atualmente esses dividem posições com os fluxos periferia-periferia. Isso demonstra que também na periferia metropolitana estão surgindo oportunidades de emprego, negócios e moradia, que atraem fluxos.

Dado importantíssimo no período de análise, a transição demográfica foi acompanhada por uma mudança relevante na estrutura etária da população. A queda nas taxas de fecundidade reduziu o tamanho das famílias e da base da pirâmide populacional, ao mesmo tempo em que o declínio das taxas de mortalidade se desdobrou em aumento da esperança de vida. A estrutura etária da população, considerando a divisão por sexo, incluindo resultados relativos a várias gerações, sintetiza o comportamento dos componentes demográficos (fecundidade, mortalidade e migração) de diferentes períodos. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, os indicadores do perfil demográfico demonstram um padrão em que o envelhecimento da população ainda é compensado por um grande contingente de população potencialmente ativa. É importante, porém, levar em conta que isso ocorre em grande parte por efeito da migração, que é mais significativa na região do que no Estado, ou seja, a RMPA continua atraindo pessoas em idade ativa para o seu território, em detrimento do esvaziamento populacional de algumas regiões do Estado e da migração importante de aposentados para outras regiões, notadamente o litoral norte, como indicou o último censo demográfico (2010).

As mudanças demográficas refletem também no número e no tamanho das famílias (analisados segundo dados dos Censos de 2000 e 2010). Nesse sentido, duas tendências marcantes são notadas na região: crescimento demográfico mais lento e ampliação do número de famílias. No caso da RMPA, vem sendo bem notável a ampliação do número de famílias, que chega a ser quase três vezes superior ao incremento demográfico. Esse aspecto da evolução populacional também apresenta variações importantes seja nos espaços intrametropolitanas, como nos próprios municípios da RMPA.

O maior contingente populacional e, por consequência, também do número de famílias, encontra-se na RMPA-PoA, ou seja, nos mu-

nicípios mais próximos ao núcleo metropolitano, onde residem mais de 70% da população e do número de famílias. Observa-se, porém, leve tendência à queda dessa participação, pois nela ocorre o menor crescimento no período (5,5%). O número de famílias também obtém queda, de 75,5% para 74,6%. A tendência de diminuição relativa da população de Porto Alegre no conjunto da região metropolitana revela-se pelo decréscimo em quase um por cento de sua participação proporcional em seu subespaço, muito embora tenha crescido a participação relativa do número de famílias. A combinação desses dados fortalece a ideia de transformação do perfil e do tamanho das famílias, o qual tende a se espalhar pela RMPA.

Na cidade de Porto Alegre, o crescimento demográfico é inferior ao de seu subespaço, a RMPA-PoA e ao da própria RMPA. Certamente a elevação do preço do solo urbano e dos imóveis é um componente importante para impor uma dinâmica de crescimento demográfico mais lento e elevação do número de famílias, justamente na metrópole, onde, como vimos, há maior incremento da atividade econômica em serviços e decréscimo do emprego no setor industrial.

Nestes dados verificamos importantes diferenças entre a RMPA-PoA e a RMPA-Vale: na RMPA-PoA, tem havido decréscimo relativo de sua participação demográfica e do número de famílias, enquanto na RMPA-Vale esses valores têm sido positivos, praticamente compensatórios dessa última tendência no conjunto da região metropolitana. Por outro lado, em todos os espaços há importante aumento do número de famílias, com a tendência de se constituírem famílias de menor tamanho. Neste sentido, parece evidente que as modificações recentes do padrão demográfico e da organização das famílias na RMPA respondem às novas dinâmicas econômicas desencadeadas pela mudança estrutural que envolve a reestruturação produtiva.

A RMPA-Vale apresentou maior crescimento demográfico no período (9,7%), assim como também o maior crescimento de número de famílias (22,9%). O município de Novo Hamburgo, que polariza a região, tem a maior população e o menor crescimento, seja demográfico, seja quanto ao número de famílias. Essas diferenças conformam a tendência de desconcentração, associada às mudanças na economia coureiro-calçadista. Novo Hamburgo, polo do norte da RMPA, reproduz assim, em menor escala, as tendências da metrópole em termos de comportamento demográfico, o que só reforça nossa ideia de complexidade metropolitana.

No conjunto da RMPA entre 2000 e 2010 observa-se que grande parte das famílias se afasta do perfil mais tradicional. Há uma tendência geral das famílias ficarem menores (redução do número de filhos), aumento das categorias “casal sem filho” e “outro tipo de família”. A tendência, bastante notável em todo o conjunto da RMPA, evidencia-se bem mais na RMPA-Vale (56,1% das famílias compostas apenas por casais), contra 45,6% em toda RMPA (43% na RMPA-PoA e 45,1% na RMPA-entorno).

Comparando-se o perfil das famílias segundo as fases do ciclo de vida, pode-se perceber que as mudanças que vêm ocorrendo denotam claramente o aspecto que envolve uma adequação de estilo de viver nos municípios mais próximos do município núcleo da RMPA, resultante da diminuição da fecundidade. Apenas na RMPA-Vale há crescimento do número de famílias de casais com filho (1,7%), mas também se observa que há importante redução das famílias de casais com filho com menos de 16 anos (-9,0%), enquanto o que cresce são as famílias de casais com filho com mais de 16 anos (40,6%). Demonstra-se, desta forma, que nesta subdivisão se manifesta tendência de aproximação com o que ocorre em toda RMPA.

A Região Metropolitana de Porto Alegre tem assumido perfis bastante modificados na constituição das famílias nos anos recentes, o que se pode verificar em vários aspectos na primeira década deste século. Demonstrou-se com as análises que, entre os anos 2000 e 2010, há forte tendência à fragmentação das famílias, mudança que se instaura destacadamente a partir de Porto Alegre, sua metrópole, e tende a se espalhar para os demais municípios, com certa variabilidade em função de fatores locais. Desse modo, pode-se dizer que se reúne um conjunto de atributos que define um perfil de composição familiar de feição multifacetada, nitidamente nos municípios mais populosos e mais próximos à Porto Alegre, apesar de também aparecerem em níveis um pouco atenuados nos setores mais distantes, em municípios de menor porte demográfico e menos urbanizados da Região Metropolitana.

As modificações vistas até aqui são acompanhadas, também, por alterações na distribuição de renda entre as famílias da RMPA. Observando-se estas alterações por estratos de renda, evidenciam-se os sinais de ampliação da massa de renda entre as classes de menor renda, elevando-se o número de famílias nas categorias de renda até 2 SM (salários mínimos) e reduzindo-se o número de famílias de renda per capita mais elevada, isto é, de mais de 3 SM per capita.

Apenas esse dado não assegura que tenha havido melhoria de renda entre as classes de menores rendimentos, por outro lado, por tratar-se de renda per capita, compreende-se que se eleva o volume de renda nas famílias das classes populares, tendo em vista que nessas tende a ser maior o número de componentes, especialmente com a já notada fragmentação familiar. Isto é: há mais famílias de menor tamanho com renda per capita não tão elevada. O mais relevante incremento do número de famílias ocorre nas classes de renda per capita entre  $\frac{1}{2}$  e 1 e  $\frac{1}{2}$  SM, que passam, respectivamente de 17,0% e 16,4% em 2000, para 21% e 20,9% em 2010.

O aumento do número de famílias nas classes de menor renda também se manifesta no município-núcleo da RMPA, mas esse incremento se estende até a categoria de renda per capita entre 2 e 3 SM, embora com menor vigor que nas demais categorias. Com efeito, o crescimento das categorias de renda per capita até 2 SM desse município é o mais notável, comparativamente à própria RMPA e a todas as suas subdivisões.

É válido considerar que essa mudança na distribuição da renda entre as famílias da RMPA esteja ligada a dois fatores principais: de um lado ao aumento do emprego decorrente da recuperação do crescimento econômico na década dos 2000 e de outro lado decorrente das políticas federais de transferência de renda, como o caso do Programa Bolsa Família. Como se pode ver, há sinais de redução na desigualdade da distribuição da renda, embora ela permaneça significativa.

Desse modo, as transformações observadas tanto se ajustam a tendências mais universais de mudança dos estilos de vida, de maior dependência da reprodução social dos entrelaces da divisão do trabalho, como a singularidades locais da reestruturação socioeconômica na metrópole e efeitos das políticas sociais.

Mudanças econômicas e demográficas são a base da análise do perfil social metropolitano. Ao longo do período analisado o perfil social foi se transformando, conforme observamos também nas mudanças na estrutura econômica e populacional da Região Metropolitana de Porto Alegre.

A análise do perfil metropolitano em 1980 aponta para a existência de uma estrutura sócio-ocupacional dual, em que as categorias médias (com destaque para as atividades de escritório), somadas às do proletariado (terciário e secundário), correspondem a mais de 78% da população ocupada. Somente o proletariado secundário equivalia

a 31% dos ocupados metropolitanos. Já as “pontas” da hierarquia – o conjunto das elites, dirigentes, intelectuais, e pequena burguesia e o subproletariado associado aos agricultores eram equivalentes numericamente (11%).

Nesta década, a análise dos perfis sociais a partir da divisão intrametropolitana revela a existência de importantes diferenças: a metrópole Porto Alegre se caracterizava pela predominância das classes médias (35%), seguida do proletariado terciário (21%). Porto Alegre era, nesse ano, a moradia de 18% dos operários ligados ao setor secundário (sendo a maioria constituída de operários da construção civil). Na RMPA-PoA predominava o proletariado secundário (41%), porém mais vinculado à indústria moderna. A RMPA-Vale concentrava a moradia dos operários, com o proletariado secundário e terciário equivalendo a 66% dos ocupados. A indústria tradicional ocupava 37% dos operários fabris.

Entre 1980 e 1991 ocorreu um evidente processo de elitização em Porto Alegre, com novas áreas de tipo superior. Fora da capital, apenas em São Leopoldo (RMPA-Vale) foi identificada uma área de tipo superior. Também foi evidente a existência de um processo de segregação socioespacial: ao mesmo tempo em que as elites se concentraram em setores e bairros nobres da metrópole, ocorreu o aumento da periferação da moradia das camadas populares.

Na década de 2000-2010 o perfil sócio-ocupacional da RMPA se manteve essencialmente operário e médio, porém com inversão da ordem de grandeza dessas duas categorias: em 2010 o percentual de operários era um pouco inferior ao das categorias médias (25% e 29% respectivamente), o terciário especializado perfazia 17%, aumentando o peso do terciário não-especializado (14%) e dos profissionais de nível superior (11%). No Vale dos Sinos (RMPA-Vale) o peso do operariado industrial continuava predominante (38% dos ocupados), especialmente composto pelos operários da indústria tradicional e pelos serviços auxiliares. Esses últimos, que até o ano de 2000 representavam uma proporção pequena de ocupados (menos de 5%), em 2010 representavam 11% dos trabalhadores residentes neste recorte do território metropolitano. Um quarto dos ocupados exerciam atividades nas ocupações médias, e cresceu em importância o peso das elites intelectuais e dos trabalhadores do terciário não-qualificado.

Sintetizando, em termos de caracterização geral das dinâmicas do espaço metropolitano entre 1980 e 2010, observamos que na RMPA

os grupos de áreas de tipo superior e os de tipo operário são mais homogêneos, caracterizados pela forte concentração da moradia dos dirigentes e dos profissionais de nível superior e dos operários, sendo que entre estes últimos distinguem-se os espaços de moradia dos trabalhadores da indústria moderna (RMPA-PoA) e dos trabalhadores da indústria tradicional (RMPA-Vale). Os espaços de tipo agrícola também tendem a uma relativa homogeneidade, mas se diferenciam dos anteriores por se referirem a áreas de território muito extensas, situadas na periferia da RMPA e na chamada RMPA-Entorno. Os espaços de tipo popular são bastante expressivos em termos sociais, com a moradia predominante dos trabalhadores da construção civil e dos do terciário não-especializado. Os espaços com menores graus de homogeneidade social são os de tipo médio, onde há maior mistura social, apesar de serem mais intensas as densidades das ocupações médias, dos pequenos empregadores urbanos e dos trabalhadores do terciário especializado.

Como visto antes, as grandes alterações no perfil social do território metropolitano aconteceram nos últimos vinte anos do século XX. Na primeira década do século XXI, segundo a tipologia socioespacial de 2010, houve a consolidação, em alguns casos, e ampliação, em outros, de determinados perfis. Uma descrição geral do perfil social da Região Metropolitana, considerando as subdivisões intrarregionais revela que há uma nítida diferenciação entre elas: em Porto Alegre e na RMPA-PoA evidencia-se uma maior heterogeneidade social; na RMPA-Vale se mantém – como vem ocorrendo ao longo do período – o padrão relativamente homogêneo. Na RMPA-PoA, porção sul da RMPA que circunda a Capital, o padrão heterogêneo é mais evidente. As poucas áreas de tipo superior tanto são circundadas por áreas de tipo médio (Canoas) como por de tipo popular (Gravataí). Em alguns municípios há forte presença dos espaços operários (Gravataí, Sapucaia do Sul) e em outros predominam os de tipo popular (Alvorada, Guaíba e Viamão). A maioria das áreas de tipos médios está localizada em Canoas, Cachoeirinha e Esteio. A RMPA-Vale, apesar da presença insular de áreas de tipo superior e médio, é o espaço por excelência de predominância da moradia dos operários.

O núcleo da metrópole, a cidade de Porto Alegre, por sua vez, não apresenta espaços de tipo operário nem de tipo agrícola, ao passo que a RMPA-PoA, que reúne os municípios mais próximos da Capital, é a mais heterogênea de todas, sendo identificadas em seu território

áreas de todos os tipos. Ou seja, pode-se dizer que as mesmas características de polarização da RMPA, em termos de organização social do território, praticamente se repetem na divisão sub-regional.

Assim, num espaço tão homogêneo socialmente, como a RMPA-Vale, que historicamente vem se definindo como de tipo operário, com forte concentração da moradia dos trabalhadores da indústria tradicional, abriga também áreas internas de tipo superior, de tipo médio, e de tipo agrícola, mas não de tipo popular.

No que diz respeito ao perfil social do território metropolitano, as principais modificações aconteceram no curso dos anos 1990 e 2000, de sorte que a primeira década do século XXI encontra o “território fértil” para a consolidação e uma apropriação cada vez mais privada do solo urbano pela ação do mercado imobiliário.

Porto Alegre ostentou em 2010 um perfil relativamente elitizado comparado aos períodos anteriores: ao mesmo tempo em que desapareceram os espaços operários, observou-se a segregação dos espaços populares na periferia urbana.

Uma diferença significativa do perfil social de 2010 quando comparado com os períodos anteriores é a presença de espaços elitizados (de tipo superior) fora da Capital. Trata-se de espaços privilegiados em municípios de grande porte e forte centralidade, como é o caso especialmente de Novo Hamburgo e São Leopoldo localizados no espaço sub-regional do Vale dos Sinos.

Quanto à produção da moradia, a crise do fordismo urbano-industrial da década de 1980 dá início à transição ao modelo da cidade neoliberal na RMPA. Este novo período é caracterizado pelo fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção da cidade, em decorrência da flexibilização da gestão urbana e da redução do financiamento estatal para os setores de habitação, equipamentos e infraestrutura. O mercado ressurgiu neste momento como o principal mecanismo coordenador da produção de materialidades urbanas, tanto pela hegemonia do capital privado na produção residencial, como pela privatização de empresas públicas provedoras de serviços urbanos (energia elétrica, telefonia, abastecimento de água).

A década de 2000 marcou a retomada dos investimentos em habitação e infraestrutura por parte do Governo Federal, após o período de crise no sistema de financiamento público que perdurava desde meados dos anos 1980. O aporte de recursos públicos, todavia, não significou uma alteração nos modelo de urbanização e metropoliza-

ção brasileiros. Do contrário, o protagonismo do mercado na produção imobiliária aumentou, e empresas construtoras e incorporadoras assumiram um papel central na política habitacional do país com a produção de moradias para os setores de média e baixa renda, como evidencia o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Na RMPA, segundo os dados censitários de 2010, a taxa de crescimento do número de domicílios foi superior à taxa de crescimento populacional. Entre os anos de 1991 e 2000, a população aumentou 16,16%, e o número de domicílios, 24,44%. Entre 2000 e 2010, a população cresceu 6,47% e os domicílios, 18,27%. Na década de 2000, a RMPA contou com um acréscimo de 207.549 domicílios ocupados, concentrado principalmente no polo e nos municípios da RMPA-PoA. Porém o maior incremento relativo esteve nos municípios situados em sua maioria na RMPA-Vale. O número de domicílios particulares permanentes cresceu acima da população em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Guaíba, Esteio, Taquara e Arroio dos Ratos, mas em toda a RMPA diminuiu a proporção de população por domicílio.

A capital concentra 32,62% do incremento domiciliar da RMPA no período 2000-2010. Em seguida estão Gravataí, Canoas e Novo Hamburgo, municípios importantes em termos demográficos e com centralidade na RMPA. A capital, Porto Alegre, também reúne a maior parte dos condomínios e apartamentos da RMPA, concentrando 63,6% e 76,8% dos domicílios destes tipos, respectivamente.

A atuação dos promotores imobiliários se faz de modo diferencial no núcleo da metrópole, aparecendo nesta ação diferentes “cidades” de interesse do mercado. Entre essas, a **cidade da atuação intensa e permanente**, coincidente com os tipos superiores e médios; a **cidade de atuação em declínio**, que abrange bairros dos tipos médio e popular e as **novas áreas de atuação**, com bairros de tipo médio e popular, situados mais na periferia da metrópole.

Já na Região Metropolitana de Porto Alegre, o aumento da oferta de crédito para a produção habitacional não repercutiu na melhora da localização dos empreendimentos, o que significa que este foi absorvido em grande parte pela especulação fundiária ou imobiliária. Na RMPA como um todo, o preço da terra subiu significativamente após a criação do Programa MCMV. Os municípios não enfrentaram a questão fundiária, e o mercado definiu a localização dos empreendimentos e direcionou o crescimento das cidades. Percebe-se também a ausência de uma política habitacional metropolitana, sendo que cada municí-

pio quer solucionar o seu problema isoladamente em uma região cada vez mais integrada em termos de mercado de trabalho e mobilidade cotidiana.

Assim, os dados do Programa MCMV permitem concluir que a retomada do financiamento estatal para produção de moradias na última década não representa mudanças na lógica de produção da metrópole de Porto Alegre. O volume acentuado de recursos destinados às construtoras e incorporadoras, sem um controle do uso e ocupação do solo por parte dos poderes públicos, reforça o modelo de urbanização predatória e patrimonialista que acentua os problemas urbanos e consolida as desigualdades socioespaciais.

O problema da moradia, portanto, vai muito além da produção de novas unidades. Ele passa pelo enfrentamento da questão da terra e pela diversificação das estratégias de provisão da moradia, conformando uma verdadeira política habitacional metropolitana.

Outro tema analisado foi o da mobilidade metropolitana. Como se sabe a mobilidade é decorrente da distribuição das atividades sobre o espaço metropolitano, organizado numa escala que exige a separação dos espaços de produção dos espaços de reprodução da força de trabalho. Essa separação, em especial no contexto metropolitano, implica deslocamentos do tipo moradia-local de trabalho que impõem dispêndio de tempo e uso de meios de transporte urbano.

No período atual, pós-reestruturação produtiva e em plena reestruturação urbana, os níveis de mobilidade das pessoas por diversos motivos (trabalho, estudo, compras, lazer, negócios) se elevaram, especialmente em um espaço integrado como é a região metropolitana.

O comportamento do transporte público de passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre igualmente foi analisado sob diferentes aspectos. A principal constatação foi a ampliação da oferta, em todos os seus indicadores, mostrando uma ampliação da rede de transporte público, decorrente da expansão territorial nesse período, assim como o aumento do serviço prestado, traduzido pelo maior número de veículos, viagens e rodagem. Mas também foi constatado que o crescimento em oferta foi acompanhado pela diminuição do número total de passageiros. Entre 1976 e 1995, período de crescimento populacional e territorial da Região, observa-se o correspondente aumento da oferta e da demanda do transporte público. Entre 1995 e 2000, há uma redução do número de passageiros transportados diariamente, ainda que tenha ocorrido o incremento da frota, viagens diárias e qui-

lometragem rodada por dia. A partir de 2000, continuou a perda de passageiros pelo sistema, acompanhada da diminuição dos indicadores de oferta, exceto o número de linhas (que aumentou).

A capital Porto Alegre, que até o ano 2000 concentrava mais de 50% da frota total, apresentou o menor crescimento relativo na última década. Os municípios com integração alta (especialmente situados na RMPA-PoA) demonstraram um crescimento elevado na última década, passando este grupo de municípios a sediar a maior frota da região. Entretanto, a frota de transporte coletivo da RMPA-PoA, que é a mais numerosa, está perdendo importância relativa no conjunto da RMPA.

Quanto à motorização, esta praticamente duplicou em todos os municípios na última década, independentemente do nível de integração ou subespaço de localização na RMPA.

Considerando os subespaços econômicos, a área polarizada pelo polo metropolitano (RMPA-PoA) apresenta índices de motorização mais elevados. Os demais subespaços mostram índices equivalentes, sendo que os diferencia a velocidade com que a motorização se processa.

Na última década houve um incremento de 69% na frota de veículos da Região Metropolitana de Porto Alegre. Desagregando a informação para os subespaços, observa-se um crescimento um pouco menor para a RMPA-PoA e um pouco maior para a RMPA-Vale e RMPA-Entorno.

Face às transformações que apontamos ao longo deste livro, é de se concluir que a tarefa de realizar a gestão da RMPA também se tornou mais complexa. Uma região metropolitana que cresceu em número de municípios, que contempla espaços mais heterogêneos, bem como uma economia mais complexa e uma maior diversidade socioespacial, exige estruturas de gestão mais adequadas. Não obstante, todas estas mudanças até o momento não se traduziram em uma nova gestão metropolitana compatível com a complexidade, a importância e os problemas que a região apresenta.

Interessante é que a Região Metropolitana de Porto Alegre apresenta uma longa tentativa de gestão metropolitana, que remete aos primórdios da sua institucionalização. A constituição do “problema” metropolitano na RMPA antecedeu a normatização imposta pelo regime militar em 1973. Já em 1968 foi instituído um Grupo de Trabalho para delimitar a “área metropolitana” de Porto Alegre, composta então por 14 municípios, a partir de critérios relacionados ao fluxo do

transporte, às funções urbanas e à continuidade dos espaços urbanizados. Posteriormente (1970) foi criado o Conselho Metropolitano dos Municípios (CMM), o qual visava à elaboração de estudos, planos e projetos para a região metropolitana mediante convênios entre os municípios. O Grupo Executivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (GERM) oferecia suporte técnico aos debates do CMM e elaborou o primeiro instrumento de planejamento: o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, o qual não foi plenamente implementado, mas que constitui um importante episódio na história de construção de mecanismos de gestão metropolitana. Nesse contexto, em 1974 foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento Territorial (Metroplan) como órgão de apoio técnico ao Conselho Deliberativo, com a atribuição de realizar a programação e a execução de projetos e serviços de interesse comum da RMPA.

Ao mesmo tempo, a presença de diversas associações de municípios (algumas com municípios não-metropolitanos na sua composição) atuantes na RMPA, embora representem uma forma de organização e de articulação “pela base”, evidencia certa fragmentação regional exemplificada pela existência de cinco associações de prefeitos da região (duas delas com um número maior de municípios metropolitanos). Contudo, foram essas associações, especialmente as mais importantes, que cumpriram o papel de representação dos executivos e legislativos municipais nas decisões metropolitanas.

Esta fragmentação institucional de municípios é acompanhada por uma representação eleitoral da RMPA concentrada em poucos candidatos e distantes da temática metropolitana. O comportamento eleitoral da região evidencia uma desigualdade na distribuição da competição por votos para os deputados estaduais, sendo que as áreas com disputa eleitoral altamente concentrada (de tipo localista) correspondem em grande medida aos espaços periféricos da região, enquanto que as áreas classificadas como de dispersão alta (representação mais universalista) estão circunscritas ao município polo da região metropolitana. A fragmentação da representação política da região fortalece uma conexão política de tipo localista e paroquial, que desestimula a introdução dos temas de natureza metropolitana. Ao longo do tempo, esse padrão espacial de representação tem contribuído para o fracionamento político do espaço metropolitano e, por consequência, para impor obstáculos a uma gestão real do território metropolitano. Agrave-se que o período de análise (1980-2010) também se constitui um

período de mudança relativa do papel do Estado na gestão econômica e social, bem como um período inédito de valorização da participação democrática da sociedade civil em diversos níveis de governo no país, processo esse que não inclui até hoje o nível regional metropolitano dos estados da Federação.

A partir de 2010, todavia, uma nova postura do governo estadual do Rio Grande do Sul tem favorecido as instâncias de gestão da RMPA. Exemplos são a criação da Câmara Técnica do Desenvolvimento Metropolitano (2011), no âmbito do recém criado Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo do Estado (CDES-RS), e a instituição do Conselho Metropolitano dos Municípios (CDM) em 2012. Foram ainda criados uma Diretoria Executiva do CDM e o Gabinete de Governança da RMPA (CGM), responsável pela execução das decisões do CDM e integrado à Metroplan. Com essas novas instâncias, espera-se que os atores políticos se empenhem e que a gestão metropolitana participativa avance na RMPA, espaço que está necessitado de novas experiências de gestão que deem conta dos desafios da sua organização econômica, social e territorial.

Como consideração final podemos dizer que a metrópole mais meridional do Brasil merece destaque entre as regiões metropolitanas brasileiras, dada a sua presença no conjunto de regiões institucionalizadas desde a década de 1970. Considerando as atuais metrópoles nacionais, a RMPA é a quarta concentração urbano-industrial. Entre suas características marcantes está a complexidade, com diversos centros urbanos que desde os primórdios da metropolização questionaram o modelo monocêntrico. Ao longo destes trinta anos, as transformações reforçaram esta característica, com os principais municípios constituindo-se em centros de serviços e de novas centralidades metropolitanas.

A organização social metropolitana também representa essa complexidade, embora no conjunto da RMPA possamos verificar grandes áreas de concentração das categorias socioeconômicas e dos tipos socioespaciais, com destaque para o núcleo metropolitano, bolsão das camadas médias e dos estratos superiores, da RMPA-Vale com a grande concentração operária e “ilhas” de setores dirigentes e a RMPA-PoA como área que circunda a capital e é reduto operário e popular.

A economia metropolitana demonstra a forte presença do setor dos serviços, embora ainda esteja alicerçada em uma forte base industrial. Essa base sofreu impactos com a reestruturação produtiva dos

anos 1990, mas conseguiu realizar a travessia e manter-se importante na região metropolitana.

Enfim, esses trinta anos foram de intensas mudanças econômicas, sociais, políticas, territoriais e institucionais na RMPA. As mudanças globais e a transição do modelo de desenvolvimento do país impactaram a região, mas os alicerces do seu modelo fundante permanecem. Essas bases convivem com novas dinâmicas, incluindo-se a forte tendência de implementação da chamada cidade liberal-periférica - com segregação dos espaços populares na periferia urbana e fortalecimento do mercado como elemento determinante na produção do espaço - características essas locais conectadas ao novo modelo de desenvolvimento nacional que mescla neodesenvolvimentismo e neoliberalismo periféricos. Uma nova realidade para o pensar e o agir sobre o papel dos espaços metropolitanos e seus desafios no modo de desenvolvimento do país no século XXI.

## AUTORES

**Luciano Joel Fedozzi** - Possui doutorado (2002) e mestrado (1996) em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia na linha de pesquisa Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas. Coordena o Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (CNPq). Pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Tem experiência de pesquisa em sociológica política e urbana, com ênfase nos temas da cidadania, orçamento participativo e instituições participativas, sociedade civil e associativismo, esfera pública e questões urbanas.

**Paulo Roberto Rodrigues Soares** - Doutor em Geografia Humana (Universidade de Barcelona, Espanha, Bolsista BEX-CAPES, 1999-2002). Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (1987). Professor Associado do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre (Linha I - Metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o Território Nacional). Seus temas de pesquisa principais são geografia urbana, metropolização, reestruturação urbana, desenvolvimento urbano e regional, geografia econômica e planejamento urbano e regional.

**Álvaro Luiz Heidrich** - bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1980), Mestre em Geografia pela Unesp/Rio Claro (1985) e Doutor em Ciências (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (1998). Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1D. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre. Pesquisa e ensino em Geografia, ênfase em Geografia Humana, atuando principalmente nos seguintes temas: geração e perda de vínculos territoriais, territorialidades humanas, identidade e globalização.

**Ana Clara Fernandes** - graduada, mestre e doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre (Linha I - Metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o Território Nacional). Professora de Geografia do Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Anderson Müller Flores** - Estudante de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Bolsista de iniciação científica PROBIC/FAPERGS.

**Eleandra Koch** - é Cientista Social e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É pesquisadora do Núcleo do Observatório das Metrôpoles de Porto Alegre e do Grupo de Pesquisa Sociedade e Políticas Públicas da UFRGS.

**Filipe de Souza Corrêa** - Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais com estágio doutoral no German Institute for Global and Area Studies. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004) e Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011). Tem experiência no uso de Métodos Quantitativos e de ferramentas de Análise Estatística Espacial aplicados à pesquisa social. Atua nos seguintes temas: sociologia urbana, comportamento legislativo, estudos eleitorais, partidos políticos, e cultura política. Desde 2007 exerce função de Pesquisador Assistente na Rede Observatório das Metrôpoles - IPPUR/UFRJ.

**Gisele da Silva Ferreira** - Graduada em Estatística pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). Atualmente atua como Pesquisadora em Estatística da Fundação de Economia e Estatística, Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e Conselheira do Conselho Regional de Estatística da 4ª Região (CONRE 4ª Região).

**Iára Regina Castello** - Professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre. Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. MPhil em Desenho Urbano e Planejamento Regional pela Edinburgh University, desenvolve atividades de pesquisa científica e aplicada voltadas para o entendimento da cidade e da sociedade brasileiras, focando nas áreas residenciais e espaços de moradia.

**Júlia Ribes Fagundes** - Bacharel em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). Atualmente trabalha na Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional do Rio Grande do Sul - METROPLAN. É pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles - Núcleo Porto Alegre desde 2009.

**Julia Wartchow** - Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS, 2012). Integra o grupo de pesquisa "Cidade-projeto" e o Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre. Seus temas principais de pesquisa são habitação social, autogestão e planejamento urbano.

**Iván G. Peyré Tartaruga** - Pesquisador em Geografia da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE/RS) e integrante do INCT/Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática (Núcleo Porto Alegre). Mestre e Doutor em Geografia pela UFRGS. É autor de diversos textos em geografia humana e econômica, abordando os temas da análise espacial de processos sociais e econômicos, do desenvolvimento territorial e das inovações tecnológicas.

**Maria de Lourdes Teixeira Jardim** - possui graduação em Bacharelado em Estatística pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (1974) e mestrado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988). É pesquisadora licenciada da Fundação de Economia e Estatística. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Estimativas Populacionais de Pequenas Áreas.

**Mariana Lisboa Pessoa** - pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser e do Observatório das Metrôpoles, é Bacharel em Geografia (UFRGS) e Especialista em Direito Urbano-Ambiental (FMP). Atualmente está cursando mestrado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS), na linha de pesquisa de Planejamento e Espaço Urbano e Regional.

**Nívea Maria Oppermann Peixoto** - Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER) e mestre em Transportes pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Vale do Sinos (UNISINOS) e Coordenadora de Desenvolvimento Urbano da Embarq Brasil. Atua como pesquisadora convidada do Observatório das Metrôpoles na área de mobilidade urbana.

**Nola Patrícia Gamalho** - Bacharel (2005) e Licenciada (2009) em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2009). Doutoranda em Geografia pela mesma universidade. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Cultural, Geografia dos Con-

flitos, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço geográfico, representações sociais, periferia, paisagem cultural e territorialidades. Atualmente desenvolve pesquisa de doutorado com jovens do bairro Gua-juviras, buscando identificar como esses sujeitos constituem suas prática socioespaciais e representações sobre a periferia.

**Oberon Silva Mello** - graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1963), doutorado em Concurso Livre Docência pela Universidade Federal de Santa Maria (1977) e pós-doutorado pela Utrecht University (1977). Atuou como técnico de nível superior do Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN). Professor titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Métodos e Técnicas do Planejamento Urbano e Regional.

**Rosetta Mammarella** – Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre. Mestre em Sociologia pela UFRGS.

**Sheila Sara Wagner Sternberg** - Engenheira Química (UFRGS), pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser e do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre.

**Tanya Maria Macedo de Barcellos** - possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1969) , especialização em Métodos e Técnicas de Pesquisa Em Ciências Sociais pelo Fundação Getúlio Vargas - RJ (1971) e mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993) . Foi Técnica da Fundação de Economia e Estatística até novembro de 2010. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Urbana atuando nos seguintes temas: Migração Interna, Demografia, Desigualdades socioespaciais.

**Soraya Vargas Cortes** - Doutora em Social Policy and Administration - London School of Economics and Political Science (1995). Professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pesquisadora do CNPq. Coordenadora adjunta do Comitê de Avaliação da Pós-Graduação da Capes, na Sub-Área de Sociologia e Presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia. Suas atividades de docência e pesquisa concentram-se na área de sociologia, com ênfase em sociologia política.



Esta obra foi impressa em processo digital,  
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora.  
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>  
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 com entrelinha 14.  
Rio de Janeiro, março de 2015.