

Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) RMPA 50 ANOS

História, Território e Gestão



Danielle Heberle Viegas | Heleniza Ávila Campos | Paulo Roberto Rodrigues Soares
(orgs.)



**Região Metropolitana de
Porto Alegre (1973-2023)**

RMPA 50 ANOS

História, Território e Gestão

**Danielle Heberle Viegas
Heleniza Ávila Campos
Paulo Roberto Rodrigues Soares
(Orgs.)**

**Região Metropolitana de
Porto Alegre (1973-2023)
RMPA 50 ANOS
História, Território e Gestão**

E-book



São Leopoldo
2023

© Dos autores – 2023

Editoração: Oikos

Capa: Juliana Nascimento, a partir de fotografia cortesia da NASA

Imagem da capa: Cortesia da Unidade de Ciências da Terra e Sensoriamento Remoto, NASA Johnson Space Center (ID: ISS067-E-176701), datada de 04.07.2022. Link para acesso: <https://eo1.jsc.nasa.gov/SearchPhotos/photo.pl?mission=ISS067&roll=E&frame=176701>

Revisão: André Dick

Diagramação e arte-final: Jair de O. Carlos

Conselho Editorial (Editora Oikos):

Avelino da Rosa Oliveira (UFPEL)
Danilo Streck (Universidade de Caxias do Sul)
Elcio Cecchetti (UNOCHAPECÓ e GPEAD/FURB)
Eunice S. Nodari (UFSC)
Haroldo Reimer (UEG)
Ivoni R. Reimer (PUC Goiás)
João Biehl (Princeton University)
Luiz Inácio Gaiger (Bolsista de Produtividade CNPq)
Marluza M. Harres (Unisinós)
Martin N. Dreher (IHSL)
Oneide Bobsin (Faculdades EST)
Raúl Fonet-Betancourt (Aachen/Alemanha)
Rosileny A. dos Santos Schwantes (Uninove)
Vitor Izecksohn (UFRJ)

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

93120-020 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

R335 Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2023) – RMPA 50 anos: história, território e gestão. [E-book]. / Organizadores: Danielle Heberle Viegas, Heleniza Ávila Campos e Paulo Roberto Rodrigues Soares. – São Leopoldo, RS: Oikos, 2023.

455 p.; il. color.; 16 x 23 cm.

ISBN 978-65-5974-170-0

1. História – Região – Metropolitana – Porto Alegre. 2. Região Metropolitana – Porto Alegre – Migração. 3. Políticas de habitação social. 4. Dinâmica de trabalho – Região Metropolitana – Porto Alegre. I. Viegas, Danielle Heberle. II. Campos, Heleniza Ávila. III. Soares, Paulo Roberto Rodrigues.

CDU 981.651

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

Sumário

Prefácio	8
<i>Marco Aurélio Costa</i>	
Introdução: 1973-2023 – um balanço sobre os 50 anos da Região Metropolitana de Porto Alegre	13
<i>Danielle Heberle Viegas</i>	
<i>Heleniza Ávila Campos</i>	
<i>Paulo Roberto Rodrigues Soares</i>	
PARTE 1: História e gestão metropolitana	
Região Metropolitana de Porto Alegre: história e institucionalização ...	20
<i>Danielle Heberle Viegas</i>	
A Região Metropolitana de Porto Alegre como um produto da modernidade	42
<i>Célia Ferraz de Souza</i>	
<i>Maria Soares de Almeida</i>	
Porto Alegre, uma “cidade região global”	64
<i>Paulo Roberto Rodrigues Soares</i>	
<i>Guilherme Ribeiro de Freitas</i>	
<i>Pedro Azeredo de Ugalde</i>	
Retrospectivas e desafios para a governança da Região Metropolitana de Porto Alegre	84
<i>Cláudio Mainieri de Ugalde</i>	
As redes de atores e a governança metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre	104
<i>Rosanne Lipp J. Heidrich</i>	
PARTE 2: Espaços, morfologias e meio ambiente	
Centralidade espacial e localização das áreas de vulnerabilidade socioespacial na Região Metropolitana de Porto Alegre	127
<i>Clarice Maraschin</i>	
<i>Heleniza Ávila Campos</i>	
<i>Ana Luisa Maffini</i>	
<i>Leonhard Bravo Seyboth</i>	
<i>Júlia Ramos de Carvalho</i>	

As ruralidades na Região Metropolitana de Porto Alegre: produção de alimentos orgânicos em assentamentos rurais	152
<i>Michele Lindner</i>	
<i>Rosa Maria Vieira Medeiros</i>	
Vale do Rio dos Sinos: a transformação econômica regional e os efeitos espaciais	167
<i>Vanessa de Souza Batisti</i>	
Porto Alegre tecnópolis e Pacto Alegre: análise dos programas de inovação na Região Metropolitana de Porto Alegre	188
<i>Ghissia Hauser</i>	
<i>Carla Schwengber ten Caten</i>	
A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)	208
<i>Pedro Xavier Araújo</i>	
<i>Heleniza Ávila Campos</i>	
RMPA: impactos ambientais em perspectiva	227
<i>Larissa Oliveira Gonçalves</i>	
<i>Mauricio Pereira Almerão</i>	
PARTE 3: Atores, habitação e movimentos sociais	
Habitar a metrópole: as políticas habitacionais na RMPA	255
<i>Mario Leal Lahorgue</i>	
<i>Lucimar Fátima Siqueira</i>	
Ocupações, invasões e vilas no bairro Guajuviras – Canoas/RS: a cidade em disputa	276
<i>Nola Patrícia Gamalho</i>	
A Região Metropolitana de Porto Alegre e as migrações contemporâneas	293
<i>Rodrigo Perla Martins</i>	
<i>Bárbara Birk de Mello</i>	
<i>Márcia Blanco Cardoso</i>	

Políticas de habitação social e seus efeitos na produção do espaço urbano: um olhar sobre a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí	311
<i>Lucia Camargos Melchior</i>	
Dinâmicas de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): uma análise a partir de gênero e escolaridade	333
<i>Judite Sanson de Bem</i>	
<i>Moisés Waismann</i>	
<i>Rute Henrique da Silva Ferreira</i>	
PARTE 4: Casos exemplares e temas emergentes	
Porto Alegre: uma metrópole de geografias quilombolas	350
<i>Cláudia Luísa Zeferino Pires</i>	
<i>Lara Machado Bitencourt</i>	
Lugares de memória e as heranças da ditadura civil-militar na Região Metropolitana de Porto Alegre	366
<i>Patrícia da Costa Machado</i>	
A construção social do patrimônio cultural da antiga colônia alemã de São Leopoldo no Vale do Rio dos Sinos/RS	380
<i>Inês Martina Lersch</i>	
<i>Jorge Luís Stocker Júnior</i>	
Cartografando memórias sobre a inserção de Canoas na Região Metropolitana de Porto Alegre	401
<i>Cleusa Maria Gomes Graebin</i>	
<i>Tamara Cecília Karawejczyk Telles</i>	
Pensar cidades seguras com a participação das mulheres na Região Metropolitana de Porto Alegre	416
<i>Vanessa Marx</i>	
<i>Bruna Rossi Koerich</i>	
Posfácio	
Da <i>polis</i> à metrópole: um ensaio sobre a cidade sem fronteiras	431
<i>Wrana Panizzi</i>	
Sobre os autores e as autoras	446
Lista de instituições envolvidas	455

Prefácio

Marco Aurélio Costa
(IPEA)

E, então, você tem em mãos um livro que se dedica a refletir sobre os 50 anos da Região Metropolitana de Porto Alegre. Duas indagações vêm à cabeça: ainda faz sentido dedicar nossa energia ao tema das regiões metropolitanas – questionamento amplificado pela baixa efetividade do planejamento metropolitano no país? E, afinal, o que há de especial, de particular e de inspirador no caso específico dessa região metropolitana?

Começando pela segunda indagação, há que se reconhecer que durante muito tempo Porto Alegre, município e região metropolitana, povoou o imaginário de urbanistas (e outros pensadores sensíveis a tais questões) com suas práticas sociais e políticas de planejamento urbano e metropolitano. Sim, as mentes progressistas do país estavam sempre atentas aos ventos austrais de inovação, que sinalizavam para a possibilidade de um mundo melhor, ou pelo menos de cidades melhores, mais justas e solidárias.

De fato, na história da política urbana e metropolitana do país, páginas marcantes foram escritas pelas experiências e práticas nascidas e/ou vivenciadas na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – e em alguns de seus municípios. Parte dessas experiências e práticas encontra-se reunida nas contribuições desta publicação, que se dedica a refletir sobre os 50 anos da RMPA, uma tarefa tão complexa e ampla quanto necessária, que busca oferecer aos leitores um resgate histórico e uma avaliação teórico-conceitual das experiência e práticas ali gestadas, numa perspectiva crítica.

Há uma riqueza inerente aos processos históricos, em geral, e a trajetória da RMPA atesta isso de forma bastante evidente, ainda que com mudanças de posição ao longo do tempo, ora assumindo um papel de vanguarda, com soluções pioneiras e carregadas de inovação, ora em outros momentos sobressaindo um pioneirismo às avessas, subjugando-se à onda global conservadora que opera a desconstrução e a negação de experiências e práticas que pareciam portadoras de futuro, especialmente em Porto Alegre, capital e região metropolitana.

A RMPA, uma das oito RMs criadas no país em 1973, foi institucionalizada pelas mãos da União, mas foi moldada mesmo antes disso e, por assim dizer, foi gestada há bastante tempo, refletindo a densa reflexão-ação que se fazia presente desde décadas anteriores, como comprovam elementos diversos: tanto os investimentos em transporte intermunicipal quanto a criação e atuação de entidades municipais/metropolitanas que antecederam a criação formal da RM pela norma federal. As práticas de planejamento metropolitano na RMPA também foram portadoras de inovações, seja por meio da cooperação técnica internacional alemã, ainda nos anos 1960, seja por meio das parcerias e ricas proposições que ensejaram seu primeiro Plano de Desenvolvimento Metropolitano, que contou com a participação de pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No campo do planejamento urbano, em especial, inovações institucionais também se originaram em municípios da RMPA e do Estado do Rio Grande do Sul, notadamente na sua capital, a partir da qual ganharam escala. Para ficar num exemplo conhecido, a construção de práticas que envolvem a participação social na política urbana teve solo fértil em Porto Alegre, não somente, mas em especial com os Orçamentos Participativos, que influenciaram a política municipal em todo o território nacional.

Há riqueza, em sentido amplo, e pioneirismo na trajetória urbano-metropolitana de Porto Alegre. Uma riqueza que diz respeito às experimentações e que também tem a ver com o que se poderia chamar de acervo técnico e político local, mas que é mais que isso, porque envolve a forma como, em alguns momentos, a cidade era mesmo uma... cidade, em sentido amplo, lugar de sociabilidade, de construção coletiva que extrapolava os limites municipais, conformando essa que é a singular metrópole austral do país.

Reconstituir essa história é reconhecer que a história é uma construção; não é uma linha desenhada em gráfico bidimensional ou uma sequência fortuita, aleatória de fatos, e sim o resultado de intenções, ações e interações sociais e políticas, envolvendo corações e mentes. E aquilo que se construiu, que se experimentou, fez parte do projeto de alguns (de muitos, na verdade), conformando experiências referenciais que merecem ser resgatadas, não pelo prazer vazio de se relatar o que se passou, mas para olhar o que pode e deve ser retomado, recuperado – como ideia, como projeto, não como repetição do passado.

A história da RMPA tem muitos elementos em comum com aquela de outras regiões metropolitanas do país, o que seria mesmo de se esperar.

Os espaços metropolitanos brasileiros compartilham das mesmas marcas do processo de formação socioespacial periférico: os movimentos demográficos que fizeram as grandes cidades crescerem, em tempo tão curto; o projeto de crescimento econômico que privilegiou algumas dessas cidades; a desigualdade social e racial e a produção de espaços segregados e segregadores, com acessos tão distintos seja às infraestruturas, seja àquilo que o urbano tem de melhor; e, cada vez mais, os desafios associados à crise ambiental. As chagas do desenvolvimento tardio e subordinado do país estão presentes nas metrópoles brasileiras e, como feridas abertas, estão sempre a demandar atenção: habitação, cuidado, assistência, recursos dos mais variados tipos, nas mais diversas proporções e escalas.

Ao compartilhar dos mesmos elementos históricos que perpassam a histórias das regiões metropolitanas brasileiras, em particular do embate entre atores das forças progressistas e agentes do pensamento único, a trajetória da RMPA traz à cena suas ambiguidades. Talvez, como resultado da reação às práticas, experiências e processos que foram ali vivenciados, forças reacionárias e alinhadas ao avanço neoliberal se articularam e produziram o que, numa perspectiva crítica, configuraram retrocessos. No passado recente, observa-se, a despeito do seu rico acervo técnico e humano, o aprofundamento local da crise político-institucional que afeta as políticas urbanas do país, especialmente no que diz respeito à escala metropolitana: práticas de planejamento esvaziadas, a urgência da crise fiscal e dos incêndios de curto prazo, construindo a agenda na esfera pública, ao passo que as cidades-metrópoles adoecem, enquanto assistem ao avanço da vulnerabilidade social e da insensibilidade ambiental, seja no que diz respeito aos recursos naturais, seja no que diz respeito ao ambiente construído, segregado e segregador.

É como se aquelas vozes inspiradoras estivessem sufocadas. Não que não houvesse reações, houve! Mas o discurso neoliberal prevaleceu e segue presente, produzindo um profundo desequilíbrio entre os princípios de regulação societais: muito Mercado, pouco Estado e pouquíssima Sociedade. Os ataques ao Estado, em particular ao projeto de Estado que pretende assumir um papel de regulador dos excessos de um e outro, acabam também afetando a potência da participação social, muitas vezes circunscrita às formalidades de processos supostamente participativos, ao final, pouco efetivos.

As práticas sociais e políticas de planejamento urbano-metropolitano presentes na RMPA merecem ser recuperadas, portanto, como forma de

compreender os conflitos e disputas em jogo e de buscar se reposicionar nos confrontos do tempo presente que a trajetória metropolitana impõe. Não se trata de reproduzir o passado ou de cultuá-lo como se tudo fossem flores, mas de buscar inspiração naquilo que eram projetos, assim como recursos para se compreender os desafios metropolitanos contemporâneos, a partir de sua singularidade e de seu acervo histórico, em todas as suas possibilidades. E aí voltamos à primeira indagação, porque os desafios contemporâneos dão ainda mais sentido e conferem ainda maior urgência à questão metropolitana, a essa escala de cidade ampliada e complexificada.

O tempo presente é um tempo de crises e transformações. Época de mudanças e adaptações, não apenas em decorrência das alterações no clima e do aquecimento global, mas dos efeitos da aceleração do tempo e do encurtamento do espaço, que é um outro tipo de aquecimento energético, um aquecimento societal, de alto risco, porque, como está tudo mais acelerado e próximo, as consequências das decisões e ações delas decorrentes são mais amplas e avassaladoras.

A permanência da exclusão social, do descuido com o meio natural e ambiente urbano, da produção do espaço para atender às demandas crescentes do capital e do mercado, da submissão da vida ao Mercado colocam em risco a fragilizada construção social da modernidade. Tais processos possuem uma expressão eminentemente espacial (e simbólica) metropolitana. Lidar com os desafios de construção de uma gestão e uma governança metropolitanas é buscar equilibrar os princípios de regulação, oferecendo outras possibilidades de futuro para as pessoas em suas cidades.

Talvez nunca tenha feito tanto sentido dedicar nossas energias à questão metropolitana. Trata-se de uma construção inacabada, permanente. As soluções vislumbradas no passado não são mais aplicáveis no presente; há que se pensar em novas formas institucionais, em mecanismos que permitam lidar com a complexidade do “objeto metropolitano” – no qual sujeito e objeto encontram-se embebidos. Faz-se necessário buscar formas de aproximar as pessoas dos debates e processos decisórios que afetam suas vidas cotidianas. E é preciso combater a falácia e as ações que buscam esvaziar a política metropolitana, colonizada pelas “forças de mercado” e pelo pensamento único segundo o qual desregular ganha contornos de bula papal.

O planejamento metropolitano carece de ser *repolitizado*, de assumir a necessária tarefa de pensar e construir um projeto de cidade, de metrópole. Isso se dá a partir de processos reflexivos, críticos e dialógicos que logram

romper o véu do *iletramento* espacial – essa ignorância aprisionadora acerca do espaço e das práticas espaciais –, ou, dito de outra forma, da alienação do ser-estar no mundo, de modo que as pessoas possam compreender as alternativas de futuro que estão em jogo e optar pela plataforma que lhes garanta o direito à cidade-metrópole – entendida aqui como aquele espaço no qual soluções parciais e fragmentadas são insuficientes, no qual os problemas e soluções são compartilhados, expressando uma realidade de interdependências.

Os múltiplos olhares que se dedicaram a reportar, sob diferentes perspectivas disciplinares, a trajetória de 50 anos da RMPA conformam, em seu conjunto, uma publicação que merece ser lida e absorvida por todos que desejam (e lutam) pela construção de uma cidade-metrópole melhor, mais justa, solidária e conectada aos desafios da contemporaneidade. Num momento histórico em que as várias crises nos colocam perante um futuro aberto e incerto – o que implica em riscos de diferentes ordens –, assumir o protagonismo necessário para construir a cidade que se quer é um imperativo para o qual esta publicação muito contribui. Que ela não encontre ouvidos moucos!

Introdução

1973-2023 – um balanço sobre os 50 anos da Região Metropolitana de Porto Alegre

*Danielle Heberle Viegas
Heleniza Ávila Campos
Paulo Roberto Rodrigues Soares*

O último bonde carregou a velha paisagem de Porto Alegre e soltou-lhe os caminhos da Região Metropolitana.

Alberto André Jornalista, na crônica
“Porto Alegre: a nova imagem”, 1970

O processo de metropolização no Brasil partilha significados contraditórios, que marcam sua história e sua espacialidade. Símbolos do projeto desenvolvimentista e da modernização autoritária, em 2023 as primeiras regiões metropolitanas brasileiras completam 50 anos de existência. Criadas no bojo da Ditadura Civil-Militar, as primeiras oito regiões metropolitanas do país, entre as quais está incluída a de Porto Alegre (além de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém), foram institucionalizadas sob a lei complementar nº 14 de 8 de junho de 1973. Em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e Guanabara, somou-se a este primeiro grupo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Naquele momento, foi organizado um aparato técnico, jurídico e geográfico sem precedentes para conceituar e classificar um léxico de termos que passou a vigorar nas redes de planejamento urbano, tal como metropolização, regionalização e plano de desenvolvimento.

A partir deste cenário de ambivalências, apresenta-se a Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA. Esta foi oficializada contando com uma população em torno de 1,5 milhões de habitantes, que correspondia a 23% da população do Estado, distribuída em 14 municípios que perfaziam 3.740,9 km² de área. Em sua designação original, incluía os seguintes mu-

nicípios, além da Capital: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravatá, Guaíba, Sapucaia do Sul, Viamão, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Estância Velha e Sapiranga. A Constituição Estadual, promulgada em 1989, adicionou oito municípios à RMPA: Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo. Posteriormente, sucessivas leis complementares anexaram doze municípios, chegando à configuração atual de 34 municípios, mais de 10.343 km² e mais de 4 milhões de habitantes.

Enquanto fenômeno geográfico e urbano, o processo de metropolização encontra suas origens, todavia, algumas décadas antes, por volta da década de 1940, e está correlacionado à industrialização do Estado do Rio Grande do Sul e ao êxodo rural vertiginoso que marcou as dinâmicas socio-territoriais do Brasil na segunda metade do século XX. Em alinhamento com um modelo de sociedade fordista, importantes parques industriais de setores dinâmicos (metalúrgico, metal-mecânico, químico) foram lançados na RMPA no decorrer das décadas de 1960, 1970 e 1980, especialmente nos municípios mais próximos à Porto Alegre, cidade que foi se especializando em serviços. Ao norte, a tradicional indústria coureiro-calçadista deu coesão a um conjunto de municípios do Vale do Rio dos Sinos, polarizados por Novo Hamburgo e São Leopoldo. Esta configuração – que ainda define muitas das características da RMPA – vem sofrendo, porém, algumas alterações desde os anos de 1990. No século XXI, mais acentuadamente, a RMPA apresenta-se mais complexa, com aumento da predominância dos serviços além da Capital e com novas polarizações e centralidades, que apontam tendências à geração de uma metrópole multipolar. A dispersão urbana, que esgarça o tecido urbano por antigos setores rurais, soma-se a este processo.

Desta forma, a história da RMPA condensa grande parte dos desafios e problemas que se estendem até o tempo presente no que diz respeito às contradições e clivagens entre o planejar e o executar, esse próprio esquema resultante de uma visão tecnocrática sobre o território e a sociedade. De fato, Porto Alegre e sua região metropolitana dão a ver muitas das características da urbanização seletiva brasileira e transparecem uma cartografia geosocial das desigualdades. Por outro lado, o insistente imaginário de que não houve um planejamento tanto desacredita muitos estudos e projetos realizados à época quanto retira totalmente a responsabilidade do Estado na condução de um projeto desigual de distribuição do território, suas naturezas e serviços.

Diante disso, é importante destacar que a institucionalização da RMPA foi fruto de um tão refinado quanto esquecido projeto de cooperação internacional, decorrente de um projeto elaborado entre o Brasil e a então chamada República Federal da Alemanha, cujos resultados podem ser acessados em 14 volumes do chamado Plano de Desenvolvimento Metropolitano. A biografia dos profissionais envolvidos leva à imediata consideração de algumas instituições locais no processo de institucionalização da RMPA. São elas: a Secretaria de Obras Públicas, a SOP; o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária; a Secretaria de Obras e Viação do Rio Grande do Sul, a SMOV, no âmbito público; e, enfim, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional, a METROPLAN, entidade-fim criada para gerenciar temas metropolitanos. Na esfera acadêmica, foram especialmente relevantes os Departamentos de Urbanismo e os Programas de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Economia e Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

Vale destacar, também, entidades executivas e produções que compuseram a tônica para que a Região Metropolitana se impusesse como pioneira no contexto nacional. Ainda na década de 1970, surgem a Associação Metropolitana de Municípios – AMEM (1967), assim como o Conselho Metropolitano dos Municípios – CMM (1970) e, finalmente, o Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM (1970). Atualmente, existem a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), que congrega 17 municípios, o Consórcio Metropolitano (20 municípios) e a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – AMVRS, além do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM (2011). Em contraste ao expressivo cenário técnico e acadêmico, constam as marcas da desigualdade espacial registradas por notícias de jornal, fotografias, depoimentos e etnografias, que desvelam a história de diversos municípios, seus bairros e gentes.

Dentre as instituições mencionadas, merece especial atenção a METROPLAN, uma entidade pública, mas de direito privado, criada em 1975. O órgão trata, essencialmente, de tarefas de planejamento e não de execução. Ao lado da Fundação de Economia e Estatística/FEE, a METROPLAN promoveu uma série de publicações oficiais sobre a RMPA. A entidade também realizou outros planos em setores importantes para o planejamento metropolitano, principalmente para os transportes públicos e mobilidade, como o Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metro-

politana de Porto Alegre – PLAMET, publicado em 1976, e o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITmurb, em 2006.

A descentralização administrativa promovida pela promulgação da Constituição Federal de 1988 desencadeou no enfraquecimento da política regional e metropolitana no Brasil, resultante das perdas e ganhos do processo de fortalecimento dos municípios após duas décadas de política centralizada na esfera federal durante a ditadura militar. Esta descentralização permitiu aos municípios autonomia de planejamento e gestão de seus territórios, no entanto acabou fragilizando o reconhecimento da importância de órgãos e instituições metropolitanos e regionais, ao mesmo tempo que pouco se investiu para a renovação do quadro técnico de profissionais que ali atuam: arquitetos e urbanistas, geógrafos, sociólogos, biólogos e economistas. Como os problemas nestas escalas persistem, os resultados destas políticas apontam para iniciativas dos próprios municípios na busca por soluções mais práticas (a constituição de consórcios municipais é um exemplo).

O silêncio sobre as questões regionais e urbanas só retornaram ao debate nacional, ainda no campo das ideias, com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e, de forma mais evidente, com a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015). Por meio desta Lei, foram estabelecidas diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, definindo ainda os princípios para a realização de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Dentre as regiões metropolitanas mais antigas do país, a RMPA é uma das que não tem seu PDUI. De fato, o Rio Grande do Sul tem adotado uma política de descarte institucional que entrega resultados na contramão de qualquer possibilidade de planejamento e gestão pública. Na gestão do governo do Estado (2015-2019), foi dado início à extinção da METROPLAN, aprovada através da Lei 14.982/2017, tendo sido decretado também o fim de outras cinco fundações estaduais. Desde então, o asfxiamento e sucateamento institucional tem se acentuado.

Em 2019, houve uma aparente reviravolta neste processo, quando o governo do Estado observou que a extinção da Fundação comprometeria suas funções sendo, naquele momento, descartada a transferência de suas atribuições para outra pasta. No entanto, nenhuma medida foi tomada no sentido de refletir sobre o que seria necessário para redimensionar e reinserir a METROPLAN na prática do planejamento da RMPA nos contextos

social, técnico e político atuais. É importante atentar, portanto, para a necessidade de reconstruir uma expertise técnica capaz de voltar os olhos às questões metropolitanas, de preferência com transparência de ações e decisões e com espaços de discussão mais claramente definidos. Com efeito, diversas são as problemáticas a serem solucionadas no âmbito metropolitano, tais como: a mobilidade pendular entre Porto Alegre e as cidades vizinhas; o grande aumento dos assentamentos precários, inclusive próximo de cidades com baixa densidade demográfica; as questões ambientais e de infraestrutura básica, que atravessam vários municípios e demandam um olhar do conjunto que participa desta realidade.

Até o presente momento, a historiografia contemplou tanto o planejamento técnico e a institucionalização da RMPA quanto algumas problemáticas socioespaciais listadas. De toda a forma, ao nos debruçarmos sobre as cinco décadas da existência da RMPA, não são poucos os temas inéditos, tampouco aqueles que merecem ser revisitados. Com essa expectativa, apresentamos a obra “Região Metropolitana de Porto Alegre, 50 anos: História, Território e Gestão”, que objetiva fazer um recorrido histórico e uma avaliação teórico-crítica da evolução da RMPA entre 1973 e 2023.

Para isso, contamos com a participação de pesquisadoras e pesquisadores que estudam, já estudaram ou participaram do planejamento da RMPA, ou que foram protagonistas do debate e do planejamento metropolitano e contribuem aqui com uma avaliação desta trajetória. Buscamos, por isso mesmo, a presença nesta obra de diversas áreas como a História, a Geografia, a Sociologia, a Economia, a Arquitetura e o Urbanismo, a Biologia, a Filosofia e o Planejamento Urbano, pois a metrópole deve ser analisada a partir de múltiplos olhares. Também destacamos as temáticas da obra, tanto com temas tradicionais da metropolização quanto com questões emergentes que se tornaram visíveis ou relevantes nos últimos anos, mas igualmente estão profundamente relacionadas com a vida e o cotidiano metropolitano. Nesse sentido, o livro contemplará textos acadêmicos, mas também ensaios e balanços pautados por uma narrativa mais inclusiva e acessível.

A obra está dividida em quatro partes, iniciando com a reconstrução da “História e gestão metropolitana”, composta por cinco capítulos, passando por uma avaliação sobre os “Espaços, meio ambiente e morfologias” e sobre “Atores, habitação e movimentos sociais”, que, respectivamente, contam com seis e cinco capítulos. Já a sessão “Casos exemplares e temas emer-

gentes” dá a ver, por meio de cinco textos, a presença de assuntos correlatos à atualidade do cotidiano metropolitano. Os capítulos são precedidos e sucedidos, enfim, por instigantes prefácio e posfácio que traçam reflexões sobre o futuro da região metropolitana e os principais desafios que se colocam para o seu estudo e sua vivência na contemporaneidade. Almejamos, assim, singularizar as complexidades da Região Metropolitana de Porto Alegre em perspectiva comparada com outras realidades em nível nacional e global, além de potencializar projetos que proporcionem melhores condições de vida para todas as suas populações.

PARTE 1

História e
gestão metropolitana

Região Metropolitana de Porto Alegre: história e institucionalização

Danielle Heberle Viegas

A configuração territorial do que hoje é conhecida como Região Metropolitana de Porto Alegre começou a ser delineada na segunda metade do século XIX, por volta de 1874, quando foi inaugurada uma linha férrea entre Porto Alegre e São Leopoldo, tão logo estendida até Novo Hamburgo, em 1876. No caminho estavam as estações “Capão das Canôas”, “Sapucahya”, “São Leopoldo”, “Rio dos Sinos” e, finalmente, “Hamburger Berg”. O trajeto que a ferrovia cumpria, não por acaso, configurou parte da área urbana que foi institucionalizada aproximadamente um século depois, em 1973, como a Região Metropolitana de Porto Alegre/RMPA.

A questão que se impõe é: o que ocorreu, no intervalo de século citado, para que cidades e vilas até então independentes, ainda que eventualmente relacionadas, fossem reunidas a partir da nomenclatura de “Região Metropolitana de Porto Alegre”? E, especialmente: quais fatores territoriais-urbanos bem como políticos-institucionais alicerçaram a emergência dessa nova categoria?

Para responder a essas questões, o presente texto busca trazer historizar a configuração territorial da RMPA, bem como narrar os detalhes de sua institucionalização, ponderando as redes locais e regionais centralizadas em Porto Alegre no que diz respeito ao planejamento urbano para, em seguida, detalhar a pouco conhecida história da cooperação técnica entre Brasil e República Federal da Alemanha, que forneceu base para a criação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano.

A formação da RMPA: dinâmicas migratórias e territoriais

A história da Região Metropolitana de Porto Alegre é marcada por processos imigratórios e cenários geográficos específicos. Célia Ferraz de Souza e Dóris Müller (2007) situam a fase consagrada de metropolização

de Porto Alegre/RS entre as décadas de 1940 e 1970. Entre essas décadas, a população da área quadruplicou, sendo o índice mais expressivo entre 1950 e 1960, quando a média anual de crescimento foi de 5,9%. Segundo as autoras, nessa época:

O uso do solo precisava ser disciplinado, os transportes e sua infraestrutura necessitavam de integração. Ao saneamento, apresentavam-se problemas comuns a região. Significativas parcelas da população moravam em municípios vizinhos, embora trabalhassem na cidade de Porto Alegre. Enfim, a cidade não funcionava mais em sua circunscrição administrativa (2007, op. cit., p. 101).

Se, nas últimas décadas do século XX, o Estado apresentou baixos índices de crescimento regional, nas décadas de 1950 e 1960 ele esteve alinhado com os expressivos índices de aumento populacional junto aos grandes centros urbanos do país, sendo referido como o “maior agrupamento humano entre São Paulo e Buenos Aires” (LANDÓ apud SOUZA, 2014, p. 232). Foi nessa década que a população urbana ultrapassou a população rural do país. Entre as consequências imediatas desse processo, está a polarização de Porto Alegre como o maior centro urbano e econômico do Estado, sobretudo devido à sua base industrial e capacidade de absorção de mão de obra, e à ascensão de políticas públicas voltadas ao gerenciamento da questão metropolitana latente.

Com a intenção de traçar um histórico sobre a RMPA, alguns autores citam a ocupação de cada cidade isoladamente, ainda no período colonial. Tal posicionamento é aqui recusado, considerando-se a historicidade da região somente a partir do momento em que as práticas urbanas efetivamente incidiram na configuração do que seria considerado a RMPA e, não obstante, quando os Municípios considerados passaram a fazer sentido um em relação ao outro. Mesmo assim, reconhecem-se variáveis como colonização portuguesa e alemã enquanto marcos estruturais e totalizantes sobre o território cortejado, tendo em visto o seu impacto não somente nas formas urbanas das cidades como, igualmente, sobre as práticas socioeconômicas e nos vínculos culturais ali dinamizados.

Nesses termos, ainda que não de forma coesa e total, identifica-se como marco o ano de 1874, quando foi inaugurada uma linha férrea entre Porto Alegre e São Leopoldo, tão logo estendida até aquela que é hoje a cidade de Novo Hamburgo, em 1876. A administração da linha férrea era realizada pela empresa *Porto Alegre and New Hamburg Brazilian Railway Company Limited*. A referida Companhia permaneceu no comando até 1905,

quando as linhas foram assumidas pela empresa belga *Compagnie Auxiliaire des Chemins de Fer au Brésil*, que foi encampada definitivamente e transformada em Viação Ferroviária do Rio Grande do Sul (V.F.R.G.S.), em 1920. Não à toa, os nomes das estações correspondem a alguns dos mais conhecidos municípios hoje componentes da RMPA. A ferrovia servia, sobretudo, como rota de escoamento dos produtos da Capital e do Vale do Rio dos Sinos para o interior do Estado. Ela foi complementada pela construção da estrada de rodagem, em caminho paralelo, em 1909.

Segundo Charles Monteiro, na segunda metade do século XIX, a Capital dos gaúchos almejava estar interligada a outros centros urbanos e com o *interland* (1995, p. 32). Porto Alegre, tal qual cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, passou a ser pensada e reformada a partir da reverberação de tipologias urbanísticas de origem europeia. É notória no período a circulação de ideias e planos ligados aos modelos de cidades-jardim e cidade-industrial, que se fizeram notar no traçado das ruas, na construção de edificações públicas e na execução de grandes obras voltadas ao lazer e ao entretenimento. A cidade buscava, enfim, deixar para trás o seu passado colonial materializado em pequenos becos, ladeiras e, não obstante, nas relações sociais travadas em suas ruas.

Entre as características desse processo, pode-se citar, para além das implicações territoriais, o surgimento de uma outra relação com o tempo – que passou a ser percebido de forma mais acelerada – e com o espaço, que adquiriu outras formas e funções. Surge não só de uma nova paisagem urbana, mas, também, de uma sociabilidade ímpar, voltada ao convívio na urbe. Um dos fatores mais notáveis foi a invenção da luz elétrica e, com ela, a “descoberta da noite” (CONSTANTINO, 1997).

Era a emergência da modernidade que, ao mesmo tempo que estimulava o modo de vida essencialmente urbano a partir de aspectos materiais e simbólicos, também gerava antídotos ao cotidiano já considerado frenético na cidade grande. Um dos meios de distinção passou a ser, justamente, o deslocamento temporário para localidades afastadas do centro da Capital. Neste contexto, destacam-se os balneários tanto da Zona Sul, junto ao Rio Guaíba, quanto aqueles localizados junto ao então distrito de Gravataí, conhecido como Capão das Canoas, na direção Norte. Em pesquisa realizada anteriormente (VIEGAS, 2011), averiguou-se que a sociabilidade foi essencial para que as estações não se configurassem somente como postos de passagem, mas também como locais investimentos permanen-

tes, tal como residências, casas comerciais, hotéis, entidades de ensino e loteamentos.

A iluminação dos usos sociais daquele que seria o território futuro da RMPA na virada do século XIX para o XX é passo fundamental em direção à diversificação dos históricos relacionados ao tema, usualmente focados em aspectos negativos ligados à falta de infraestrutura que caracterizaria a região nas décadas seguintes. Destaca-se, assim, que tanto a linha férrea entre Porto Alegre e Hamburg Berg quanto a estrada de rodagem que seguia o mesmo trajeto foram, portanto, catalisadores da configuração territorial que viria a ser tornar RMPA.

Os dados e estatísticas divulgados sobre os índices de concentração e continuidade urbana pelos estudos especializados sobre a Região indicam que o eixo norte, a partir da Capital, sempre foi preponderante¹. Tal fator explica, parcialmente, o motivo pelo qual a metropolização de Porto Alegre não avançou no sentido leste, em direção à cidade de Viamão, por exemplo. O elemento transporte, no entanto, não pode ser interpretado como motivo exclusivo ao desenvolvimento da área (VILLAÇA, 1998, p. 104), tendo em vista que outras cidades brasileiras que contavam com linhas férreas no século XIX não observaram crescimento populacional semelhante ao ocorrido na grande Porto Alegre já a partir da segunda metade do século XX.

É desta época que datam outras importantes transformações urbanas sobre a dinâmica urbana da região que passará a se desenvolver, também, a partir de sua zona Leste. A área da cidade tem os seus limites urbanos aumentados em aproximadamente 15%, radiais em direção a cidades futuramente cotadas como da área metropolitana são construídas, tais como Gravataí e Viamão, além de perimetrais. A tendência em direção à zona norte é reforçada com a BR-116 (1938) e a Avenida Farrapos (1940) e, não obstante, com a ocorrência da cheia de 1941, que promoveu o deslocamento de indústrias antes localizadas na área central para localidades como o Passo D'Areia. Nesses termos, concorda-se com Alonso (2008, p. 7), que diz:

Embora não seja possível perceber a existência do fenômeno metropolitano nos anos 1940, é crível afirmar, entretanto, que alguns movimentos essenciais à metropolização já se faziam sentir, como o aumento da concentração territorial das atividades industriais e dos serviços e também da população urbana.

¹ Ver “Continuidade do espaço urbano”. In: SMOV. *Delimitação da Área Metropolitana de Porto Alegre*, 1968, p. 15.

A década de 1950 emerge como um período de ascensão da dita “modernidade urbana”, materializada através de importantes obras viárias e arquitetônicas na Capital. Trata-se de um momento no qual a urbanização passa ser especialmente divulgada, configurando-se o que Monteiro (2007) referiu como um “novo padrão de visualidade urbana”, propagada por jornais e revistas publicitárias. Ou seja, parte da construção dessa “nova urbanização” era a circularidade social por ela mobilizada.

O projeto de verticalização e modernização de Porto Alegre possuiu, no entanto, um reverso, ligado à periferação da urbe. Diferentemente do final do século XX, os enclaves e becos localizavam-se junto à área central da Capital, conforme bem demonstrou Sandra Pesavento (2001), a nova geografia da exclusão será traçada pela ocupação de áreas afastadas e, mais do que isso, pelas condições nas quais essa ocupação foi realizada. Monteiro registra o paralelismo entre esses fenômenos na Capital:

Em Porto Alegre, em 1959, uma lei municipal definiu os nomes e os limites de 58 bairros, enquanto na periferia 40 vilas de casas autoconstruídas não paravam de crescer, como a Vila Caiu do Céu. O problema da moradia gerou a criação do Departamento da Casa Popular (futuro DEMHAB), pois os recém-construídos conjuntos habitacionais como a Vila IAPI e a Vila dos Comerciantes eram dirigidos apenas a uma elite de trabalhadores que pertenciam aos Institutos de Previdência (2007, p. 162).

O processo de periferação é correlato ao de metropolização, sendo que resguardam semelhanças entre si, tais como a ocupação de áreas à margem do centro da cidade e, porventura, a má condição ou inexistência de equipamentos urbanos. Mas o elemento-chave será o direcionamento dessa ocupação na malha cidadina, novamente marcada pela expansão da cidade no sentido norte, corroborando um processo de média duração iniciado no século XX e perpetuado nas décadas de 1930 e 1940 com as intervenções urbanísticas direcionadas ao chamado 4º distrito. O lançamento das rodovias RS-030 e RS-020, associadas à lei de parcelamento do solo, estimularam a ocupação de cidades como Cachoeirinha e Alvorada na década de 1950, como um contrabalanço.

Nesse sentido, a configuração metropolitana de Porto Alegre valeu-se, certamente, da expansão específica pelos motivos mencionados, sem contar a impossibilidade natural da cidade de se expandir na direção sul, tendo em vista a existência do Rio e de inúmeros morros. Mas esses fatores históricos só fazem sentido quando associados a ocupações decorrentes de processos estruturais, como as migrações do campo para a cidade e a indus-

trialização como uma política estatal. Tratam-se de dois elementos que, associados, serão determinantes para a formação da área metropolitana, especialmente a partir da década de 1950.

O setor industrial, que havia perdido sua posição junto à produção nacional, buscava atrair novos investimentos e oferecer uma localidade para essa demanda: as cidades próximas da Capital. Enquanto isso, a população da cidade apresenta consideráveis índices de crescimento, sendo que Porto Alegre era referenciada como quarta “área metropolitana” mais populosa do Brasil, perdendo para São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. Conforme sintetizam Célia Ferraz e Dóris Müller:

(...) ficou claro que muitos dos problemas que se apresentavam não podiam mais ser resolvidos no âmbito da jurisdição municipal. Os limites impostos por acidentes físicos muitas vezes não correspondiam aos fatores socioeconômicos ou as necessidades administrativas. (...) Significativas parcelas da população moravam em municípios vizinhos, embora trabalhassem na cidade de Porto Alegre. Enfim, a cidade não funcionava mais em sua circunscrição administrativa (2007, op. cit., p. 101).

Ocorre que duas das alternativas de ordenação da problemática colocada foram determinantes para que a então incipiente área metropolitana de Porto Alegre fosse configurada nos termos em que Carrion definiu com um “padrão periférico de moradia” (1989). A primeira delas foi a promulgação da Lei nº 1.233 em Porto Alegre, em 1954, que impôs exigências tais como esgoto pluvial, rede elétrica, iluminação pública, reservas para a área verde, entre outros requisitos para a implementação de loteamentos na cidade, elevando o valor dos terrenos e lotes na cidade.

O segundo foi a isenção de impostos, em paralelo, por parte de diversos governos municipais de cidades próximas a Porto Alegre, para a instalação de indústrias em seus territórios. São ícones, neste sentido, a instalação da Refinaria Alberto Pasqualini em Canoas e do polo petroquímico, em Triunfo, para citar os casos mais impactantes. A facilidade, no entanto, se estendeu a ação de imobiliárias e loteadoras, que passaram a vender milhares de terrenos em locais desprovidos de infraestrutura urbana básica, como saneamento e, até mesmo, luz elétrica. Isso quer dizer que o modelo urbano adotado na Capital foi especialmente comprometedor para os municípios que formariam a RMPA, visto que as os critérios assumidos não privilegiaram aspectos sociais, notadamente o setor habitacional, demanda mais evidente do período, tendo em vista o incremento populacional.

Às vésperas da década de 1970, as características próprias de um espaço metropolitano ficaram definitivamente estabelecidas em Porto Alegre (marca de 1 milhão de habitantes, conurbação territorial, fluxo de mobilidade). Além disso, grande parte das cidades incluídas no projeto original da RMPA haviam sido emancipadas de seus municípios de origem, dado que corrobora o crescimento populacional e econômico da região. Carrion sintetiza pontualmente o processo:

Até 1940, apenas seis municípios compunham o território que delimita a atual RMPA – Porto Alegre, Viamão, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Desmembramento s sucessivos, a partir de novos núcleos que se criaram ao longo da ferrovia e da estrada (BR-116) que unem Porto Alegre e Novo Hamburgo, deram origem aos Municípios de Canoas (1939), Esteio (1954), Sapiranga (1954), Estância Velha (1959), Campo Bom (1959) e Sapucaia do Sul (1961). Em 1965, ainda foram criados os Municípios de Alvorada e Cachoeirinha, desmembrados, respectivamente, de Viamão e Gravataí (1989, op. cit., p. 228).

Considerando-se os dados mencionados, pode-se identificar duas grandes fases, demarcadas tanto temporal quanto territorialmente, ligadas à configuração do que foi oficializado como originalmente a Região Metropolitana de Porto Alegre: I) eixo norte-sul: segunda metade do século XIX, ligado ao escoamento comercial e a sociabilidade; II) eixo Leste-Oeste: a partir da década de 1940, relacionado ao êxodo rural e à industrialização. Enquanto tendência permanente, depreende-se que a imagem da RMPA já surgiu atrelada a ideia de um “problema urbano”, cujos maiores símbolos foram os seus municípios, pejorativamente encarados como cidades-dormitório apêndices à grande metrópole.

Em outras palavras, a área metropolitana surge como um grande reduto de indústrias, por vontade do projeto do Estado e, em direção oposta, um polo de moradias para a população de baixa renda, em acordo com o fenômeno social das migrações rurais. Sua configuração territorial foi marcada por processos históricos ligados a fenômenos sociais, imposições naturais, instrumentos públicos e demandas privadas. As tentativas de interpretação e regulação dessas variáveis serão igualmente marcadas pelo desempenho de diferentes agentes, instituições e vertentes de pensamento, como descrito na próxima parte deste capítulo.

A institucionalização da RMPA: as bases locais e o pioneirismo do planejamento urbano

Situar o pioneirismo de Porto Alegre no campo do planejamento urbano metropolitano é lugar comum na historiografia. Medidas como o lançamento da *Revista Expediente Urbano* por Edvaldo Pereira Paiva, a partir de 1943, e a elaboração do chamado Plano Gladosch conferem distinção à Porto Alegre ainda na década de 1940. Ao plano, que detém mais valor pela circulação de ideias que promoveu do que por sua execução que, efetivamente, nunca aconteceu, seguiram-se outras medidas contundentes para o fortalecimento do campo do urbanismo na cidade e no Estado.

Pode-se mencionar, nessa linha, a atuação de dois conselhos voltados à resolução de problemas ligados à urbanização, um de 1939 e um de 1955. O primeiro era formado por representantes do empresariado e do meio acadêmico, como industriais, comerciantes, médicos e engenheiros; já o segundo por entidades governamentais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil, funcionários da SOP e do Departamento Estadual de Estatística, clarificando a mobilização de diversos setores em torno do tema e a crescente institucionalização antes da década de 1960.

Já na década de 1960, Demétrio Ribeiro (1992) valoriza o trabalho da SOP no interior do Estado, que deteve papel decisivo na atribuição do Rio Grande do Sul como Estado pioneiro de institucionalização do planejamento urbano em termos nacionais. Vale destacar, nesse sentido, que o pioneirismo é fruto não só da base acadêmica, mas também sustentado pela existência das secretarias junto à prefeitura e ao Estado e às redes de colaboração técnicas firmadas a partir daí.

Com efeito, em estudo elaborado pelo IBAM, divulgou-se que em 1965 a Região Sul contava com 24,6% de órgãos de urbanismo, contra 11,3% do Sudeste, 7,5% do Nordeste, 7,2% do Centro-Oeste e 6,3% do Norte. O destaque era o Estado do Rio Grande do Sul, que, assim como o Paraná, já possuía organismos estaduais específicos de planejamento local. Quanto às Leis de Zoneamento, o Sul figurava empatado com o Sudeste (41%). Tratando-se dos Planos Diretores, a Região destacava-se em nível desproporcional à frente das demais, perfazendo 28% em relação 16,2% da segunda colocada, a região Sudeste. Tais dados corroboram a perspectiva defendida por Fernanda Verri (2014), que buscou demonstrar de que forma o planejamento urbano integrado, quando implantado no Rio Grande do Sul, valeu-se de um substrato já existente.

No lastro dessas experiências e, em consonância com outras regiões do país, a institucionalização da RMPA ocorreu em 1973, em meio a pressões e clamor entre os profissionais envolvidos. Ainda em 1971, por ocasião da V Semana Social do Rio Grande do Sul, em 1971, o arquiteto Militão de Moraes Ricardo argumentou em prol do “controle da expansão da área metropolitana para evitar a especulação e a defasagem dos serviços dos municípios que a integram” (FERRAZ, 2014, op. cit., p. 229).

A região foi oficializada contando com uma população em torno de 1,5 milhões de habitantes, que correspondia a 23% da população do Estado, distribuída em 14 municípios que perfaziam 3.740,9 km² de área. A RMPA, em sua designação original, envolvia treze Municípios, além da Capital: Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Sapiranga, Campo Bom, Estância Velha, Gravataí, Guaíba, Cachoeirinha, Alvorada e Viamão. A matriz “original” é possível de ser visualizada até os dias atuais e é chamada de “macha urbana”, em meio aos 32 municípios que a RMPA perfaz.

Em momento anterior a sua institucionalização, a RMPA já havia sido promulgada pela legislação estadual em 1968 e delimitada ainda em momento anterior, no final do ano de 1967. A exemplo do caso nacional, cuja lei de institucionalização foi criada a partir dos estudos elaborados por um grupo de juristas e urbanistas, a delimitação da RMPA ficou a cargo de uma comissão especialmente designada pelo Governo Estadual². Essa comissão era formada por Danilo Landó, Gervásio Neves e Luiz Miranda, respectivamente, arquiteto-urbanista, geógrafo e economista.

A biografia profissional dos profissionais citados leva à imediata consideração de algumas instituições no processo de institucionalização da RMPA, as quais somar-se-ão outras. São elas: a Secretaria de Obras Públicas, a SOP; o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária; a Secretaria de Obras e Viação do Rio Grande do Sul, a SMOV, no âmbito público; e, enfim, a METROPLAN, entidade-fim criada para gerenciar temas metropolitanos. Na esfera acadêmica, emerge a UFRGS, especialmente relevante a partir dos Departamentos de Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Economia e Informática.

Vale destacar, também, entidades executivas e produções que compuseram a tônica para que a Região Metropolitana de Porto Alegre se im-

² Portaria n. 742-A de 17 de novembro de 1967.

pusse como pioneira no contexto nacional. Ainda na década de 1970, surgem a Associação Metropolitana de Municípios/AMEM (1967), assim como o Conselho Metropolitan dos Municípios/CMM (1970) e, finalmente, o Grupo Executivo da Região Metropolitana/GERM (1970). Sabe-se da existência, igualmente, da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos/AMVRS e do Conselho Representativo da RMPA (CRRM).

Nesses termos, tais entidades são importantes pois representam que a base técnica já estava assentada no Rio Grande do Sul quando da oficialização da RMPA via legislação federal e desvelam especificidades do processo em nível regional. Elas não se reportavam somente ao fenômeno metropolitano, mas ao gerenciamento da questão urbana como um todo, tendo em vista a existência, por exemplo, do Conselho Municipal de Porto Alegre, autorizado em 1971³.

Um dos órgãos de maior importância no processo de institucionalização da RMPA foi o Grupo Executivo da Região Metropolitana/GERM. Criado com respaldo da legislação federal sobre a criação de regiões metropolitanas, ao GERM não só foram delegados poderes de planejamento, mas, também, de execução. Ao órgão foi conferida a tarefa da elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitan, a exemplo do Grupo Executivo do Grande São Paulo/GREGAN, existente desde 1967.

Diferente das Comissões, que se restringiram a debates, o GERM efetivamente articulou os Municípios da RMPA, o que pode ser deduzido através da contribuição anual exigida de cada cidade para apoio à implementação da RMPA: 5% do PIB. Além disso, o GERM operava para além do poder municipal, a partir de um convênio entre os Prefeitos dos Municípios da RMPA, a SOP e a SUDESUL. Seus objetivos eram:

- a) realizar estudos e projetos, contratados global ou parcialmente, que se relacionem com o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana, ou sejam de interesse comum dos municípios integrantes;
- b) diligenciar, junto a todas as esferas de poder público no sentido de coordenação dos projetos, obras e serviços que se realizarem na Região, sempre que tais projetos, obras e serviços possam ser integrados no plano de desenvolvimento.
- c) a captação e administração de recursos financeiros oriundos de fontes orçamentárias dos próprios municípios integrantes, do Estado, ou da União, ou provenientes de agentes financeiros públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros.⁴

³ Lei n. 3.607 de 1971.

⁴ De acordo com matéria divulgada em *Zero Hora*. Ideia da Grande Porto Alegre começou aqui. 12/11/1971.

Outro marco do processo de institucionalização da RMPA foi a funcionalização de tarefas entre os órgãos gerenciadores. Assim, ao passo que algumas entidades eram responsáveis pelo planejamento e elaboração de diretrizes, outras eram direcionadas ao financiamento e implementação de obras relacionadas. Em 1973, por exemplo, foi criado o Fundo de Investimentos Urbano do Rio Grande do Sul (FUNDURBANO-RS), até 1998 utilizado para o financiamento de diversas regiões do Estado e, desde então, voltado exclusivamente para obras em localidades rurais (2013, p. 131). Em seguida, em 1974, foram instalados os Conselhos Deliberativos do Governo Federal para as Regiões Metropolitanas.

Tendo por base tais instituições, Porto Alegre tornou-se sede do “I Encontro Regional de Áreas Metropolitanas/Sul”, a partir de uma promoção do SERFHAU. Contou com uma palestra por parte do GERM da experiência local para representantes de todo o Brasil. O objetivo era a “institucionalização das mesmas, que existem de fato e não de direito”. Dada sua relevância, contou com a participação de membros da SUDESUL, do SERFHAU, do GERM, além de professoras da UFRGS, técnicos do DNOS, IBGE e, enfim, técnicos alemães da *Deutsche Projekt Union/DpU*, que estavam trabalhando para o GERM.

O Encontro era o primeiro de uma série de três previstos: o segundo seria em Belo Horizonte/MG – contemplando as áreas de São Paulo e Rio de Janeiro; o terceiro, em Recife/PE, congregando as regiões metropolitanas de Fortaleza, Belém e Salvador. Tais eventos precederam o evento de âmbito nacional, que ocorreria em Brasília, em março de 1972. A proporção de alcance do tema, dada a sua relevância social, fez com que até mesmo escolas dedicassem “aulas especiais sobre a Grande Porto Alegre, como aconteceu num grupo escolar de São Leopoldo”.

De fato, em meio dos debates promovidos à época da institucionalização das Regiões Metropolitanas em nível nacional, cada Estado interessado em criar uma área metropolitana em seu território deveria enviar um projeto fundamentado ao Governo Federal. A proposta do Rio Grande do Sul foi elaborada pelo GERM e colocada à apreciação do CMM no final de 1972. A cópia do anteprojeto referente à cidade de Porto Alegre foi divulgada no jornal *Zero Hora*, em novembro de 1972⁵.

⁵ *Folha da Tarde*. GERM tem projeto que regulamenta a Região Metropolitana. 24/11/1972.

Chama a atenção o fato de serem considerados “serviços comuns” aqueles que atenderiam ao “desenvolvimento econômico” da RMPA, corroborando a hipótese de que o elemento guia de planejamento das regiões metropolitanas foi projeto de industrialização nacional, o que é passível de ser retido, entre outras fontes, a partir de discursos datados da época da institucionalização das RM’s. Henrique Cavalcanti, engenheiro à frente do MINTER, em conferência realizada na Escola Superior de Guerra intitulada “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Áreas Metropolitanas e Municípios”, declarou que era necessário administrar com atenção as regiões onde estavam concentradas “cerca de 90% da vitalidade econômica do país”.⁶ Nesses termos, deveriam ser planejadas “para promover a acelerar o desenvolvimento econômico”⁷.

Tendo como prerrogativas tais demandas e o aparato legislativo de 1973, entra em cena aquele que se tornou o mais importante órgão relativo ao gerenciamento da RMPA, a chamada Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional/METROPLAN. A existência da entidade foi possibilitada em 1973, quando da institucionalização da Regiões Metropolitanas, sendo efetivamente articulada em 1974 e, enfim, oficializada no ano seguinte. A METROPLAN era uma entidade pública, mas de direito privado. Esse modelo de regimento foi pensado, segundo Landó, a partir da assistência jurídica prestada pelo advogado Couto e Silva. O órgão trata, essencialmente, de tarefas de planejamento e não de execução.

Não menos importante, enfim, é registrar que a institucionalização do fenômeno metropolitano ocorreu em meio ao lançamento de dois Planos Diretores da cidade de Porto Alegre: o de 1959 e o de 1979. A legislação urbana, conforme bem colocou Rolnik:

mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos (...). Funciona, portanto, como um referente fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final”. Busca-se entender, então, em que medida esses documentos incorporaram o fenômeno metropolitano em suas propostas (1997, p. 13).

O Plano de 1959 incorpora a questão metropolitana ainda de forma indireta, ao ter sido elaborado dentro da lógica do zoneamento, diferenciando

⁶ *Correio do Povo*. Áreas Metropolitanas exigem definição. 25/07/1972.

⁷ *Metropolitanas*: anteprojeto vai ao congresso em setembro. 10/08/1972.

do áreas residenciais, industriais, um centro político, financeiro e comercial. O de 1979, já concebido a partir da lógica do PDM, não à toa, foi nominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano/PDDU. O documento buscou incorporar as diretrizes formuladas em nível nacional sobre o desenvolvimento urbano e diferencia-se do anterior e do próprio PDM ao incluir representantes da comunidade indicados por associações de moradores. A elaboração do Plano contou, também, com a assessoria institucional das então recém-criadas METROPLAN e FEE. Conforme Cruz:

O PDDU buscou criar um sistema centralizado de planejamento do desenvolvimento urbano e de coordenação dos órgãos municipais visando superar a visão de projetos isolados do todo (com fragmentação da ação governamental e uma burocracia atrofiada), organizar a ação de um conjunto de órgãos em torno de um projeto de cidade e potencializar a utilização de orçamentos do Município (2012, p. 109).

Chama-se a atenção para o fato de que o primeiro Plano não incorpora a questão metropolitana; já o segundo possuiu traços retroativos. No ínterim entre 1971 e 1973, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano é formulado, marcando a diferenciação entre o plano (diretor) da cidade de Porto Alegre do plano (de desenvolvimento) da área metropolitana da cidade, clarificando a esfera autônoma atrelada à metropolização a partir da década de 1970, conforme será detalhado a seguir.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (1971-1978): circulação de saberes e cooperação técnica internacional

Em 1973, por ocasião do lançamento da sinopse do Plano de Desenvolvimento Metropolitano de Porto Alegre/RS, Danilo Landó – um dos arquitetos-urbanistas envolvidos no projeto – afirmou que o documento era fruto de uma desafiadora e vitoriosa experiência de cooperação internacional. A declaração do profissional está em harmonia com a capa da publicação, na qual se lê: elaborado com ajuda técnica e financeira do Governo da República Federal da Alemanha.

Com efeito, a institucionalização da RMPA e a criação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano estão vinculadas ao quinto ajuste complementar ao Acordo de Cooperação técnica entre Brasil e Alemanha (1963), firmado em 5 de fevereiro de 1971. As negociações remontam aos anos

imediatamente anteriores: em agosto de 1970, o Itamaraty cumprimentava a Embaixada da Alemanha em referência à troca de notas datada de 10 de dezembro de 1969, declarando que modificações sobre o projeto de planejamento da RMPA haviam sido realizadas.

Já final de março de 1971, o jornal *Zero Hora* anunciou que o “conde é do GERM”, referindo-se a Michael Raczynsky, técnico alemão que se encontrava na Capital com vistas a conhecer algumas das cidades da incipiente área metropolitana, em companhia de Danilo Landó e Militão de Moraes Ricardo. O chamado “conde” era o representante na América Latina dos assuntos da DpU. Em matéria subsequente, informou-se que a vinda do grupo de peritos poderia ser antecipada e que Raczynsky “manifestava otimismo quanto à busca de soluções integradas. Em 22 de abril os alemães que haviam chegado e “foram logo ver a cidade”. Eram Rolf Ramm e Georg Gonsior, respectivamente, engenheiro e arquiteto, diretores da DpU. Entre as atividades, incluiu-se uma reunião com Raczynsky com o diplomata Christian Zinsser, então cônsul-geral da Alemanha em Porto Alegre (1969-1972), assim como um compromisso de trabalho na sede do GERM e, também, na SOP, onde visitaram o Secretário da instituição, engenheiro Jorge Englert. Ao grupo somou-se Eberhard Fladung, técnico em transportes que chegou ao Brasil em 28 de abril do mesmo mês e Hans Jurgen Karpe, economista.

As visitas foram mútuas: em reunião datada de março de 1971, o presidente do CMM, engenheiro Umberto Pergher, relatou os entendimentos que manteve com autoridades germânicas, em sua recente viagem à Alemanha Ocidental. Tais “entendimentos”, contudo, não foram facilmente alcançáveis. Danilo Landó, que afirmou ter integrado a equipe que foi a Bonn para negociar o ajuste para a cidade de Porto Alegre, relatou que:

(...) Nós fomos negociar a composição do grupo que deveria vir ao Brasil. Eles montaram equipes e quando chegou na coordenação, queriam um alemão. Eu disse não: – brasileiro. Eu não abria mão. O governo contratou uma empresa de Essen [a DpU]. O presidente de empresa alemã, que depois foi reitor da universidade, disse: vamos fazer uma experiência de uma cooperação binacional, com iguais poderes (mas é claro que eu teria muito mais, afinal, nós viríamos para o Brasil).³⁶⁰

Iniciou-se uma estratégia de cooperação cotada como única em seu tempo, através da qual foi instituída uma direção bilateral, estendida a toda a equipe de trabalho de planejamento da RMPA, dividida em setores nos quais responsabilizou-se, simultaneamente, um estrangeiro e um brasileiro.

Com exceção de Hans Karpe – que se tornaria chefe da equipe alemã em temporada parcial do projeto –, a permanência dos profissionais citados, todavia, não se estendeu para além de 6 semanas em Porto Alegre. Isso porque sua responsabilidade era bastante precisa: elaborar um relatório, por determinação do *Bundesstelle für Entwicklungshilfe/Bfe*, para, em junho de 1971, retornarem à Alemanha e apresentar os dados coletados.

As empresas envolvidas foram a DpU, por parte da Alemanha, e o GERM, que, inclusive, foi criado em função do Acordo. A árdua tarefa de cotejar uma região totalmente desconhecida foi facilitada, nesse primeiro momento, graças à atuação dos seguintes profissionais brasileiros: Isaac Zilbermann, Paul Nygaard e Roberto Py da Silveira, além de Danilo Landó, Militão de Moraes e Umberto Pergher.

Esse período ficou conhecido como “missão preliminar”. A partir do relatório, o processo de trabalho fixou-se em um calendário de tarefas estruturado em fases temáticas (missão preliminar, orientação objetivos e recursos, orientação estratégica e implementação), que, por sua vez, compreendiam objetivos específicos: de julho a dezembro de 1971: coleta de dados segundo matemáticos; de janeiro a março de 1972: avaliação de informações através de computadores eletrônicos; de abril a setembro de 1972: elaboração de estudos; março de 1973: publicação dos resultados.

Nesses termos, foi composta uma equipe teuto-brasileira multidisciplinar para elaborar o planejamento da RMPA no intervalo de até 24 meses. Estabeleceram-se grupos setoriais que reconheceram problemas ligados à economia, utilização do solo, tráfego, infraestrutura, educação, saúde e agricultura³⁶⁵. Desses, foram selecionados aqueles de caráter essencialmente “metropolitano”, ou seja, de interesse de todos os municípios envolvidos. Reuniram-se, enfim, quatorze “áreas-problema”, por sua vez gerenciadas por oito “grupos-programa”: transporte coletivo, mão de obra, poder aquisitivo, recreação, produtividade, abastecimento, distribuição espacial, habitação, educação e informação, saúde pública, estrutura econômica regional, poluição e administração pública.

O governo do Brasil, além do seu grupo de trabalho, se encarregaria de fornecer um intérprete. Deveriam ser contratados, igualmente, “três secretárias bilíngues, quatro desenhistas técnicos e outros auxiliares”. À parte os recursos humanos na área administrativa, caberia ao Brasil prover os profissionais envolvidos no projeto com escritórios e equipamentos técnicos, o que incluía, até mesmo, uma aeronave e um barco a motor, caso fosse necessário.

A publicação final do PDM, apresentada em 1973 como principal resultado do cumprimento da primeira fase do projeto, lista o nome de 22 peritos estrangeiros, sendo a maioria alemães, e 37 técnicos brasileiros, entre colaboradores, coordenadores e estudantes. Da parte brasileira, o desenvolvimento técnico do trabalho foi supervisionado, na primeira fase, por um grupo eleito pelo CMM e pelo GERM. Já a parte alemã envolveu, nessa temporada, a DpU, o BfE e universidades técnicas localizadas no oeste daquele país.

Quadro 1: Composição bilateral das equipes

Coordenação: Militão Ricardo
Diretor técnico: Arquiteto Danilo Landó
Diretor Financeiro: Umberto Pergher
Agricultura: Engenheiros agrônomos Gotz Von Borries e Júlio Cesar Volpi
Cartografia: Engenheiro Geógrafo João Cesar Onófrío
Centro de Processamento de Dados: Wilhelm F. Schrädere estudantes Barbara Rosenberg, Carlos Alberto Heuter e Oscar Daudt Neto
Infra-Estrutura Social: Eva Terezinha Garcia de Magalhães e Maya Burger; Geógrafo Volker Ronick e estudantes José Antonio Rodrigues e Paulo Hamester
Infraestrutura Técnica e Meio Ambiente: Engenheiros Gerhard Naschold e Isaac Zilbermann
Econômico-financeiro: Economista Ítalo Danilo Fraquelli e Waldemar Wirsig e estudante Alcides Humberto C. Richter e Dirceu Pedro Schaffer
Tráfego: Engenheiro Dieter Sack, Arquiteto Roberto Py Gomes da Silveira e estudante Jane Medaglia
Planejamento do Espaço Físico: Arquitetos Paul Nygaard e Rainer Ernst

Tal como os profissionais alemães, os técnicos brasileiros envolvidos no projeto de planejamento da RMPA eram provenientes do meio acadêmico. A equipe estava centralizada junto à UFRGS, onde atuavam na condição de professores, colaboradores e alunos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/PROPUR. Também a PUCRS participou, em escala mais reduzida. A universidade foi representada por dois engenheiros-professores: Enio José Verçoza, Diretor da Escola Politécnica, e Fernando Gonzaléz.

O PROPUR desempenhou papel pioneiro no contexto de institucionalização do planejamento urbano no Brasil. Foi criado em 1970, envolto no programa nacional de promoção de Mestrados e Doutorados do Ministério da Educação e da Cultura. O Programa uniu-se aos programas correlatos que existiam na Universidade Federal da Bahia/UFBA e na Universidade de São Paulo/USP. Segundo Francisconi:

O nascimento do PROPUR reunia o pensamento dos antigos professores do curso de Urbanismo – formados no urbanismo francês – com aqueles mais recentemente chegados do exterior, alguns com formação de urban planner saxônio. Ao lado havia professores de outras faculdades do campus e outros chegados de outras universidades brasileiras (2002, p. 75).

O Programa reuniu, em sua origem, professores da Faculdade de Arquitetura da UFRGS, por sua vez criada em 1952 a partir da junção dos cursos de Arquitetura, vinculado à Faculdade de Belas Artes, e do de Engenharia, ligado à Escola homônima. As linhas de compromisso iam ao encontro da promoção do planejamento urbano no Brasil como o planejamento do desenvolvimentismo. O mesmo autor destacou entre os objetivos do PROPUR:

- i) criar um saber nacional para melhorar as condições de vida das metrópoles e das cidades; ii) produzir novas metodologias que incluíssem a questão ambiental; iii) promover o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida; iv) reduzir as disparidades sociais e regionais (FRANCISCONI, 2002, p. 75).

Sendo a única entidade acadêmica da região sul vinculada ao planejamento, o PROPUR agrupou técnicos vinculados aos órgãos públicos locais e ao campo acadêmico, ratificando o processo de profissionalização de arquitetos, geógrafos e engenheiros, que ganhava novos contornos no Brasil.

Uma vez cumprida a elaboração do PDM, delegou-se à Universidade de Karlsruhe a tarefa de avaliar para a BfE o projeto. Complementando as produções organizadas pela RFA por conta do planejamento da RMPA, foi lançada, então, uma publicação preparada junto ao histórico Departamento de Arquitetura da *Forschungszentrum Karlsruhe* (Centro de Pesquisa de Karlsruhe), hoje Institut für Technologie/KIT (Instituto de Tecnologia de Karlsruhe).

Em março de 1973, os primeiros resultados do trabalho em conjunto da equipe mista teuto-brasileira foram publicados: 1) **Plano Básico de Planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre/PDM**, composto por três volumes; 2) **Termos de Referência**, para os Municípios da RMPA lançarem seus respectivos Planos Diretores.

Se a primeira fase do projeto foi marcada pela atuação da DpU e do GERM, os anos entre 1973 e 1978 contarão com novas instituições e agentes. No âmbito federal, surgem a CNPU e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Metropolitano/CNDM. Na escala estadual, é criada a METROPLAN. Já em nível internacional, entra em cena a mencionada Agência Alemã para a Cooperação Técnica, mundialmente conhecida pela sigla GTZ. A continuidade fica por conta do campo acadêmico, que seguiu com as contribuições dos técnicos vinculados ao PROPUR e de universidades alemãs como a TU Dortmund e a KIT.

O projeto de planejamento da RMPA foi um dos primeiros assumidos pela GTZ no país. As publicações são escassas pois, nesta época, a GTZ não possuía escritório no Brasil. Além do mais, a entidade descarta documentos de projetos ocorridos há mais de dez anos, após um período de permanência de cinco anos junto à instituição.

Uma das fundamentais contribuições da GTZ ao planejamento de RMPA foi o aprofundamento da internacionalização do projeto, estabelecida por uma rede de intercâmbio e eventos. A publicação do PDM não expõe a sigla da GTZ, fato contrastante com a densa documentação produzida pela empresa em relação a RMPA, citada, inclusive, em jornais locais. Em 1975, a agência ajustou medidas sobre o projeto com o governador do Rio Grande do Sul (1975-1979), Sinval Guazzelli, que esteve na Alemanha para cuidar das negociações.

Enfatizando o caso brasileiro, ressalta-se que o grupo ligado ao PROPUR ocupava cargos junto aos órgãos voltados ao planejamento, como a SOP e a SMOV. Participaram da preparação do PDM e de parte dos planos elaborados pelo poder público, tendo em vista que eram dentro desses órgãos que principais projetos em planejamento urbano eram operacionalizados.

Em 1975, entra em cena a chamada METROPLAN, que foi um marco da institucionalização da RMPA, absorvendo tarefas antes delegadas ao CMM, à AMEM e ao GERM. A criação da Fundação é atribuída por parte dos técnicos brasileiros, com unanimidade, como o resultado capital do processo de planejamento da RMPA. Conforme o boletim de atividades de 1973 da Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, foi firmado um convênio de 21 milhões de cruzeiros com o BNH e criado o Fundo Urbano RS “para acelerar a execução dos projetos prioritários”.

A METROPLAN tornou-se a entidade mais notável dentro da segunda fase do acordo e no contexto organizacional da RMPA junto ao

poder público nas décadas seguintes, responsabilizando-se, desde então, pela publicação de informações sobre a Região Metropolitana. Nesse ponto, houve um alinhamento entre os Estados brasileiro e alemão, ambos instrumentalizados nesta fase por entidades públicas e não mais por empresas aleatórias de consultoria privada.

Além das instituições mencionadas, as associações profissionais cumpriam importante papel na articulação de diretrizes e circulação de saberes acerca do planejamento urbano. Ressalta-se a existência da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, o Instituto dos Arquitetos do Brasil, bem como o Sindicato da Indústria de Construção Civil do Estado. É válido registrar, com a mesma intenção, a trajetória de alguns dos agentes políticos relacionados ao acordo de cooperação técnica e ao planejamento urbano.

Euclides Triches, governador do Rio Grande do Sul entre 1971 e 1975 (ARENA), era engenheiro metalúrgico de formação e, nessa condição, havia realizado estágio junto a indústrias na Europa, com patrocínio do CNPq. Havia sido precedido no Governo do Estado pelo militar de formação Walter Peracchi Barcelos (1966-1971) e pelos também engenheiros Ildo Meneghetti (1963-1966) e Leonel Brizola (1959-1963).

Também Thompson Flores, prefeito de Porto Alegre quando da ocorrência de parte do acordo, era engenheiro, condição determinante para que sua administração seja associada a um período de significativas mudanças urbanas na Capital, tal como a construção de diversos viadutos, a desativação dos bondes em prol do uso de veículos automotores e a construção do Muro da Avenida Mauá. Outro caso exemplar foi o de seu sucessor na Prefeitura, Guilherme Sociais Vilela, que comandou Porto Alegre entre 1975 e 1983. Vilela possui formação em Economia e foi professor da UFRGS, bem como ocupou outros importantes cargos públicos de natureza técnica, junto ao IPEA, ao Banco de Desenvolvimento Regional do Extremo Sul/BRDE e aos Ministérios do Planejamento e das Relações Exteriores.

Tais dados confirmam a forte associação entre universidades e poder público na promoção do planejamento urbano nas décadas de 1960 e 1970 no Brasil. Direcionam a induções que tangem à ocupação de cargos a partir de uma rede viciada, entre os representantes do Governo do Estado, técnicos do PROPUR e funcionários das autarquias. É sabido, por exemplo, que, embora Umberto Pergher tenha dado os primeiros passos em direção ao acordo de cooperação, foi na gestão de Jorge Englert frente a SOP (1971-

1972) que o início do projeto de planejamento da RMPA foi desenvolvido. Pergher, todavia, não se afastou do projeto, sendo eleito Presidente do GERM na mesma ocasião em que Englert assumiu o Conselho.

Além de sua absorção e valorização no setor público, muitos arquitetos, engenheiros e urbanistas trabalhavam, paralelamente, em seus próprios escritórios de consultoria. De fato, “equipes multidisciplinares passam a se organizar, principalmente, nas instituições de urbanismo que atuam na assistência técnica aos municípios, criadas junto às universidades” (FELDMAN, 2012, p. 39-40). O jornal *Folha da Tarde* informou que cinco firmas foram selecionadas a partir de um edital publicado no final de 1970. Das dez que se apresentaram para elaborar o planejamento da RMPA, as selecionadas foram: SOCIOPLAN – Sociedade Civil de Planejamento; GPI – Grupo de planejamento integrado; HIDROSERVICE – Engenharia de Projetos Ltda.; SONDOTÉCNICA – Engenharia de Solos S.A.; MONTOR – Montreal Organização Industrial e Econômica S.A. Foi noticiado que o consórcio vencedor prepararia a contrapartida brasileira do acordo com os técnicos alemães, representado naquele momento pela DpU.

A relação entre o poder público e as empresas de engenharia, tal como no contexto alemão, também foi notória no Brasil. A chamada “ditadura dos empreiteiros” (CAMPOS, 2012) esteve relacionada com as estratégias advindas do novo aparato institucional instalado, que buscava atingir objetivos tais como o desenvolvimento da indústria de construção civil. O ramo tinha uma significativa relevância econômica, pois, além de atenuar o desemprego de uma massa de trabalhadores não qualificados, contribuiria com o combate à inflação; e, segundo, garantia a estabilidade social através de políticas públicas voltadas ao combate do déficit habitacional (SOUZA, 2014, p. 208).

Desta forma, aquela que aqui foi chamada de segunda fase de elaboração do PDM, considerando os resultados relacionados à cooperação com a RFA, foi marcada pela atuação de agentes e instituições acima destacadas e, além disso, pelo lançamento dos Planos Setoriais.

Considerações finais

Compreende-se o fenômeno metropolitano como principal marco da história urbanização brasileira no século XX e o planejamento a ele direcionado como uma das mais complexas ossaturas institucionais elaboradas na

história do país, tendo em vista a quantidade e variedade de instituições, sistemas, comissões e grupos profissionais mobilizadas. Com efeito, a formação do espaço metropolitano de Porto Alegre e outras capitais brasileiras relaciona-se com a configuração urbana esquematizada no país no contexto da instauração da Ditadura Civil-Militar no Brasil (1964-1985), em uma conjuntura marcada pelas práticas de planejamento integrado, nos domínios do urbanismo, e por ações desenvolvimentistas, no âmbito político e econômico.

O presente texto buscou elucidar que a dinâmica relatada configurou não só novas temporalidades, territorialidades e conflitos urbanos, conduzidas pelas redes de sociabilidades geradas a partir dos processos migratórios, como também, notoriamente novas articulações por parte do Estado na administração desse processo, sendo o Estado “o lugar do conjunto social onde estas relações se condensam e terminam por produzir resultados destinados a afetar indivíduos, grupos e instituições” (SCHMIDT, 1983, p. 15).

Tais informações são primordiais para o entendimento de que as origens do convênio bilateral para o planejamento da RMPA esteve investido por interesses conciliatórios e envolveu uma gama de agentes e instituições, tanto por parte do Brasil quanto da Alemanha. E mais: os contatos estavam muito longe de estarem restritos às trocas entre as embaixadas dos países envolvidos. Aos eventos oficiais, somaram-se as trajetórias particulares dos diversos profissionais acadêmicos e técnicos, não menos importantes na condução das transações.

Referências

ALONSO, José. Gênese e Institucionalização da RMPA. In: *Textos para discussão FEE*, n. 29. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2009.

CARRION, Otilia K. Mercado Imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 225-250, 1989.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A Ditadura dos Empreiteiros*: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro.

⁸ Pode-se citar a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL), Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC), Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (AMPARA).

ro (1964-1985). Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro, 2011.

CONSTANTINO, Núncia S. de. Modernidade, noite e poder: Porto Alegre na virada para o século XX. *Tempo* – Revista do Departamento de História da UFF, Niterói, RJ, UFRJ, v. 4, p. 49-64, 1997.

CRUZ, Milton. *A disputa pela representação de cidade na política de Planejamento Urbano*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS, 2012.

FELDMAN, Sarah. As Comissões de Planos da Era Vargas. In: REZENDE, Vera. (org.). *Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2012. v. 01, p. 21-44.

LEPETIT, Bernard. *Por uma nova História Urbana*. São Paulo: Ed. da USP, 2001.

MONTEIRO, Charles. Urbanização e Modernidade em Porto Alegre. In: BOEIRA, N.; GOLIN, Tau; RECKZIEGEL, Ana L.; AXT, Gunter (orgs.). *História Geral do Rio Grande do Sul: República Velha (1889-1930)*. v. 3. Passo Fundo: Méritos, 2007. p. 229-258.

PESAVENTO, Sandra. *Uma outra cidade: o mundo dos excluídos no final do século XIX*. Companhia Editora Nacional, 2001.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, 1997.

SCHMIDT, Benício. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/L&PM, 1983.

SOUZA, Célia Ferraz de. Ideias em Circulação Sobre o Planejamento Urbano Integrado no RS na Década de 1960. In: SOUZA, Celia Ferraz (org.). *Ideias em circulação na Construção das Cidades*. Porto Alegre, 2014. p. 207-237.

SOUZA, Célia Ferraz de; MULLER, Dóris Maria. *Porto Alegre e sua evolução urbana*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007.

VIEGAS, Danielle Heberle. *Entre o(s) passado(s) e o(s) futuro(s) da cidade: um ensaio de história urbana no Brasil meridional (Canoas, 1929-1959)*. Jundiaí: Paco e Littera, 2021.

VIEGAS, Danielle Heberle. *O planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS a partir da cooperação técnica entre o Brasil e a República Federal da Alemanha (1963-1978)*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS, 2016.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

A Região Metropolitana de Porto Alegre como um produto da modernidade

*Célia Ferraz de Souza
Maria Soares de Almeida*

As regiões metropolitanas e a modernidade

A modernidade constitui um período que começa a ser retratada a partir do século XIX, com a revolução industrial e suas consequências transformadoras nas cidades, principalmente capitais, na Europa e nos Estados Unidos. O êxodo rural, o crescimento populacional urbano, as transformações tecnológicas e a modernização da sociedade resultam, significativamente, dessa fase, que acaba por ter consequências no comportamento humano. Foi outro tipo de revolução que tinha na modernização da vida seu objetivo, mas que desencadeou muitas dificuldades. A industrialização, na dinâmica do capitalismo, cumpria a missão, que crescia com esse processo, a vontade e a necessidade de se tornar moderno, numa ansiedade de modernização. As mudanças urbanas não foram só quantitativas, apenas de ordem técnicas e/ou tecnológicas, mas também educacionais, culturais, comportamentais, representadas por todas as artes, desenhos, pinturas e esculturas. O homem sai daquele mundo restrito anteriormente vivido para outro, completamente diferente, onde ele passa a circular junto com uma multidão e a um conjunto de regras. Não conhecia a multidão e se sentia protegido no meio dela, ao mesmo tempo que ela o oprimia. Na literatura, muitos eventos foram descritos, por Balzac, Flaubert, Baudelaire, Poe, Dostoievski e outros autores que retrataram muito bem essa nova fase da humanidade, da busca constante da modernidade e do progresso. O Brasil e América Latina não viveram a revolução industrial, mas o desenvolvimento industrial das outras nações tiveram repercussões quase que de imediatas consequências do processo de industrialização. Seus produtos, logo que chegaram, nesses países, não eram só produtos industrializados, mas técnicas, mão de obra, modelos e comportamentos. Ser moderno era fundamen-

tal. Era estar acompanhando o mundo da inteligência. Foi uma época gerada pelo crescimento industrial, com a bandeira da modernização. Houve transformações rápidas, devido a novas tecnologias que não pararam de crescer até os dias de hoje. Novas práticas, novos modelos, todos numa velocidade mais rápida, acelerada. As vias de acesso à cidade, as mais dinâmicas, se tornaram eixos da industrialização, nos quais as fábricas foram se localizando, próximas uma das outras, visando à facilitação de serviços e à rápida distribuição dos produtos. Os transportes facilitaram e aproximaram o mundo. Seus caminhos, também, se tornaram eixos de urbanização, onde novas e antigas cidades foram interligadas, por aquela mais produtiva das cidades, criando uma hierarquia entre o pólo gerador e as demais.

O exemplo de Paris mostra a crescente urbanização e industrialização, a partir de meados do século XIX, em busca da sua modernização e transformação. Como seria essa mudança? Uma mudança radical, ou se teria uma posição conservadora, negativista? Como fazer essa mudança? Por trás desse tipo de pensamento havia muitos mitos, principalmente aquele envolvendo a ruptura radical, por parecer mais simples e sedutora.

As regiões metropolitanas surgiram justamente nesse início de modernidade, quando as cidades tiveram de se adaptar aos novos tempos. Londres e Paris se destacaram nesse processo, embora muitas outras fossem aparecendo na Europa e nos Estados Unidos. Desde seu início, estudos já mostravam as cidades crescendo. As indústrias, não podendo se manter nos centros, foram se afastando na direção dos núcleos mais próximos ao longo de estradas de ferro, de rodagem, e o processo foi se expandindo. Paris, com Haussmann, já teve um acréscimo significativo de *arrondissements* e, depois, veio a região metropolitana e agora o plano do *Grand Paris*, com a previsão de uma área de expansão, estipulando conexão entre todos até 2050, com transportes rápidos e facilidades. Londres, muito cedo, já aparece com regiões industriais e com áreas de expansão, com critérios claros de condução do planejamento. Na realidade, surge quase como emergência, a necessidade de critérios claros, para se efetuar o planejamento para reorganização do espaço urbano e regional. Não só para a cidade, mas para seu entorno, prevendo seu crescimento e das conexões da urbanização.

Nesse sentido é que se vai analisar a Região Metropolitana de Porto Alegre, também como um resultado dessa modernidade, que nasce e se

desenvolve, onde há condições preexistentes, que assim a permitam. Na região metropolitana, as grandes metrópoles precisam ser analisadas, compreendidas e preparadas para o enfrentamento, dessa roda-viva que é a urbanização moderna. Se não houver planejamento a curto, a médio e a longo prazo, o caos tomará conta. Trata-se de muita gente no mesmo local, de muitas atividades que necessitam infraestrutura, de novas construções, de áreas de expansão, de áreas de recuperação, enfim, que necessita de uma visão sistêmica e integrada, de todos os processos que ocorrem no meio urbano e não só de um, mas de um coletivo de “meios urbanos, ou seja, um conjunto de cidades. É preciso que se tenha como referência que

– A região metropolitana se define não somente pela localização, proximidade e acessibilidade, mas também pelo aspecto origem & cultura que a compõe e une as cidades, definindo sua identidade.

– Os processos de formação, crescimento e industrialização modificam as relações sociais, provocando aumento nas mudanças no uso do solo, repercutindo nas densidades populacionais e construídas, assim como na transformação e ocupação dos espaços, novos ou já constituídos. Portanto,

– Todo Plano Diretor de Cidades, de Regiões Urbanas, especialmente as Regiões Metropolitanas, nessa fase da modernidade em que se encontra, precisa contemplar o entendimento do seu processo histórico-cultural, quanto à identificação de tendências econômicas e sociais, políticas e institucionais, além de locais, para que seja um processo viável, contínuo e sustentável.

A complexidade do estudo para compreender e tratar todos os problemas relevantes da RMPA levanta questões que um olhar pela sua História e sua Cultura podem permitir, não só o esclarecimento da formação das cidades em si, mas também o conjunto de critérios explícitos e não só, que determinaram a organização dos municípios em 6 eixos, em entorno da Metrópole Capital. Como se deu esse processo de urbanização? Que fatores atuaram nesse processo para se entender sua intensidade, ou sua conurbação? Como se dá o inter-relacionamento de seus municípios? Podem revelar a sensação de pertencimento de cada comunidade à sua região? A sociedade, que habita essa região e se interliga, sabe como foram construídas suas relações com seu espaço? A ideia desse texto não é discutir todas essas questões, mas sim mostrar que questões como essas podem, através de seus processos históricos, contribuir para uma visão histórica e humanística, para avançar nos estudos técnicos de planos de desenvolvimento, diretores ou locais e regionais, enfim, do planejamento.

Deve-se entender esse processo de Metropolização, no qual, apesar de essas regiões, no caso brasileiro, não terem uma autonomia administrativa, têm regras e diretrizes, além de políticas, para serem administradas. A História pode ajudar a entender em que momento se está, como cada fato da modernidade, em que se vive, mostra vários fatores que se cruzam, atuando na sua representação, em busca da modernização constante. Como diz Marshall Berman, *são todos movidos, ao mesmo tempo, pelo desejo de mudança – de autotransformação e de transformação do mundo em redor – e pelo terror da desorientação e da desintegração, o terror da vida que se desfaz em pedaços. Todos conhecem a vertigem e o terror de um mundo no qual “tudo que é sólido se desmancha no ar”*, e termina parafraseando Marx, no título de seu livro, um clássico para esses tempos. Entender esses tempos é fundamental e não é possível ignorar, pois o planejamento urbano exige essa percepção múltipla.

A Região Metropolitana de Porto Alegre e a formação dos seus eixos: características gerais

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), instituída em 1973, era composta por 14 municípios: Porto Alegre, Viamão, Gravataí, Canoas, Esteio, Alvorada, Cachoeirinha, Sapucaia, Sapiranga, Campo Bom, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Guaíba, os quais foram organizados em função de sua proximidade e interligação com a metrópole.

Na época, do plano da RMPA, já havia uma evidente conurbação entre os municípios, cuja intenção era lhes dar melhores condições de integração, para conter um crescimento desequilibrado. A preocupação com os objetivos levou a equipe da Secretaria de Obras a aprofundar seus estudos, buscando atender todos os setores do planejamento urbano e regional. Para sua institucionalização, foi elaborado o Plano Metropolitano de Porto Alegre, em 1976. Um plano avançado para época, já que apresentava características da modernidade, com o planejamento integrado, no qual se propunha que as relações se dessem no âmbito político das esferas dos municípios, das regiões, do Estado e da esfera federal. O plano deveria contar com a atuação de um corpo técnico interdisciplinar, com o objetivo de aprofundar as análises dos setores, que atuavam no seu desenvolvimento, como aspectos populacionais, econômicos, socioculturais, político-institucionais e locais. O objetivo era avaliar as necessidades urbanas para estabelecer a organi-

zação espacial da região, por um processo contínuo de planejamento, para o seu devido controle. Esse tema será tratado no item 2, desse texto. Entretanto, com o decorrer do tempo, o plano que deveria ser reavaliado e atualizado, de tempos em tempos, na realidade não foi bem o que de fato ocorreu.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989, propiciou um processo de inclusão de municípios, de forma institucional à Região Metropolitana de Porto Alegre, que segundo o Relatório de pesquisa do IPEA [p. 7], *não correspondeu necessariamente a uma realidade metropolitana concreta, a um espaço real compartilhado pela população*. E completa que *esse crescimento, em termos institucionais, em parte ocorreu pela falta de observação aos critérios de localização geográfica e de mobilidade urbana – proximidade e acessibilidade –, mas também em relação aos grandes eixos rodoviários e ferroviários, federais, estaduais e municipais da Região Metropolitana*. Segundo o documento, esse crescimento em termos institucionais ocorreu porque o fenômeno metropolitano não foi identificado nos processos de inclusão de municípios na região (IPEA). Em 2015, 34 municípios passaram a compor a atual RMPA, distribuídos em 6 eixos, organizados em função das proximidades das cidades nas direções, das vias de maior movimento, segundo a Metroplan (destacados os que compunham a primeira formação):

EIXO 1 – NORTE, com oito municípios: Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Dois Irmãos e Ivoti.

EIXO 2 – SUDESTE, com seis municípios: Gravataí, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha, Santo Antônio da Patrulha e Glorinha.

EIXO 3 – SUDOESTE, com cinco municípios: Guaíba, Eldorado, Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos

EIXO 4 – CENTRO-OESTE, com três municípios: Montenegro, Nova Santa Rita e Triunfo

EIXO 5 – NOROESTE, com quatro municípios: Estância Velha, São Sebastião do Caí, Portão e Capela de Santana.

EIXO 6 – NORDESTE, com oito municípios: Sapiranga, Igrejinha, Campo Bom, Taquara, Parobé, Rolante, Nova Hartz e Araricá.

Os três primeiros eixos são polarizados diretamente por Porto Alegre e os três últimos, de forma indireta, através dos municípios do Eixo 1, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo, respectivamente.

O primeiro Plano Metropolitano

As metrópoles brasileiras assumem significado político e técnico a partir dos anos cinquenta do século XX e, mais especialmente, a partir dos anos de 1960. Neste período, tiveram um crescimento físico e populacional significativo, vindo a concentrar o maior número de empregos secundários e terciários do país.

Em 1950, a população rural predominava no Brasil, mas em 1960 a população urbana já ultrapassava os 20 milhões de habitantes. Transformavam-se assim, as Metrópoles, na mais importante questão de ordem social e econômica brasileira.

Um excepcional fato político, editado pela ditadura militar de 1964, marca também o advento de políticas públicas voltadas para o encaminhamento das questões urbanas e metropolitanas, que não podiam mais ser adiadas.

A Constituição Federal, editada em 1967, continha em seu artigo 57, a definição de Regiões Metropolitanas, em seu parágrafo nono, estabelecendo que a União pudesse estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por municípios, que integrassem numa mesma comunidade socioeconômica a realização de serviços comuns.

A Lei Federal reservou à Lei Complementar Federal a função de estabelecer as regiões metropolitanas, consolidando-as como realizadoras de serviços comuns.

O formato da Região Metropolitana de Porto Alegre teve origem em estudos desenvolvidos a partir de 1967, logo após a Lei Federal ser editada, através da presença de um grupo técnico experiente oriundo, especialmente, da Secretaria de Obras Públicas do estado, envolvido nas questões urbanas e de seu planejamento desde as décadas de 1950 e 1960.

Vários estudos foram elaborados no período, visando à delimitação da Região Metropolitana de Porto Alegre-RMPA. Entretanto, o estudo que definiu seus contornos foi elaborado pelo grupo técnico da SOP do estado do RS em 1968, liderado pelo arquiteto Francisco Danilo Landó, bem como pelo arquiteto Luiz Gonçalves Miranda e pelo geógrafo Gervasio Neves. As variáveis consideradas foram: a continuidade do espaço urbano, o fluxo de transporte entre os municípios e as funções urbanas dos municípios periféricos à capital.

A partir destes estudos, quatorze municípios passaram a fazer parte da RMPA. Ao longo de dos eixos norte-sul e leste-oeste, apresentavam-se

dois polos principais, onde gravitavam um número significativos de municípios – Porto Alegre, o polo central seguido de Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul e, ao norte, São Leopoldo e Novo Hamburgo, polarizando os menores municípios de Estância Velha, Sapiranga e Campo Bom. No eixo Leste-Oeste, periferia imediata de Porto Alegre, estavam os municípios de Guaíba, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha e Gravataí.

A administração da RMPA e o Plano Metropolitano

Em 1967, o arquiteto Landó foi nomeado assessor da SOP; de 1971 a 1973 exerceu a coordenação do Grupo executivo da RMPA – GERM. A formação deste grupo se revestiu de uma experiência inédita por contar com a participação de equipe mista teuto-brasileira. O Acordo Básico de Cooperação Técnica foi firmado entre os governos do Brasil e da Alemanha, no dia 30 de novembro de 1963. Aprovado por decreto legislativo em 1964, serviu de base para a formação da equipe técnica mista com a liderança de dois dirigentes, Danilo Landó pelo Brasil e Hans Juergen Karpe pela Alemanha. Uma equipe mista interdisciplinar foi organizada dando origem aos estudos técnicos desenvolvidos.

O grupo interdisciplinar de brasileiros foi formado, em sua maioria, pelos quadros da administração pública estadual e municipal.

A maior contribuição do grupo técnico estrangeiro constituiu na montagem de metodologia para a análise do planejamento do desenvolvimento espacial da região metropolitana. *Ao lado da melhoria do processo informacional, constitui objeto de planejamento de distribuição espacial a elaboração de propostas de alocação. Serão indicadas localizações espaciais de funções ou unidades funcionais e serão descritas as respectivas medidas infraestrutura técnica e de tráfego necessárias* (PDM, Sinopse, 1973, p. 83).

As alternativas consideraram um prazo futuro de vinte anos, quando se estimava que a população dobraria de tamanho, passando a atingir três milhões de habitantes. Entre os grupos setoriais que subsidiaram o trabalho, o grupo SPACE – planejamento espacial e o grupo econômico – ECON tiveram o papel de coordenação. O primeiro analisou o uso do solo e testou como se davam as inter-relações espaciais entre emprego, habitação e localização de serviços, de acordo com a metodologia dada pelo modelo Loury. No caso da RMPA, a rede viária regional foi utilizada por este Modelo para testar as alternativas espaciais. Nove alternativas foram testadas correspondendo a diferentes conceitos de desenvolvimento espacial (PDM, Sinopse, 1973, p. 49).

Figura 2: O PDM



Fonte: GERM – PDM – Vol. III.

Ao término dos trabalhos e da parceria teuto-brasileira, reconhecia-se a positiva contribuição alemã aos resultados atingidos. A forma de gestão preconizada pela legislação federal privilegiou a administração estadual. A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano – METROPLAN foi instituída pela lei número 6.748 de outubro de 1974 como apoio técnico do Conselho Deliberativo.

A evolução das composições da RMPA

Como se viu, até os dias atuais, a composição da RMPA foi sendo ampliada, muito mais por critérios, políticos, do que técnicos. O acesso a verbas federais e as vantagens para a gestão dos municípios elevou o interesse por sua inclusão, como parte da RMPA.

Duas capitais na composição da urbanização da RMPA

Porto Alegre e Viamão fazem parte dos núcleos urbanos mais antigos, do “Continente” de São Pedro, depois Província de S. Pedro do Rio Grande. Ambos ficavam relativamente próximos, na região da margem oeste do lago Guaíba, dependendo um do outro. Viamão recebeu a Provisão de Capela em 1741 e de Freguesia de Viamão, em 1747 e Porto Alegre, na mesma data, recebeu sua carta de Provisão Eclesiástica de Capela de São Francisco (sua primeira denominação), pertencente à Freguesia de Viamão.

Os eixos no processo histórico da urbanização

Os eixos serão apresentados na ordem da urbanização, EIXO 2, 3, 4, 1, 5, 6, considerando as variáveis, como o tempo, a institucionalização de seus municípios, desde capela, freguesia, cidade, seus desmembramentos, a diversidade das regiões e suas culturas de origem, seu território, seus espaços. Uma das conexões que se pode fazer de imediato é a relação dos eixos estabelecidos com os rios da região. Além do fator econômico, é fundamental que os aspectos socioculturais, institucionais e locais sejam desenvolvidos, para se dar a entender a pluralidade e a diversidade da sociedade que se formou na região. Não há espaço para se desenvolver todas essas frentes, mas fica uma possibilidade para os novos estudos e futuros planos, RMPA. A seguir, uma síntese desse processo de ocupação.

O Eixo 2, por Gravataí, é o primeiro eixo, a partir de Porto Alegre, a ser introduzido e ocupado, ao longo do Rio Gravataí, obedecendo à orientação leste. As fundações urbanas mais antigas, como Gravataí, Viamão, Santo Antônio da Patrulha, formam a primeira rede urbana de destino ao litoral, passando ainda por Osório e chegando a Tramandaí. (estes dois, já fora dos limites da RMPA). Com a fixação desses municípios (então pro-

mulgados pela Igreja¹), foi se fortalecendo sua estrutura e repercutindo no sistema viário de Porto Alegre. Na fase inicial da ocupação do RS, a urbanização se deu a partir do litoral, para o interior, de leste para oeste. Esse processo de estruturação da rede urbana regional já se deu com foco em Porto Alegre, pelas características de localização. No caso dessa região, surgiram os primeiros polos urbanos do Estado, fora Rio Grande, tais como Viamão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha e Gravataí, todos do século XVIII. A economia nessas terras era voltada inicialmente para uma pecuária primitiva, de gado geral, mas especialmente o muar, que tinha um bom mercado na feira de Sorocaba, SP, para ser vendido para as Minas Gerais, durante o ciclo do ouro, no período de, 1720-1800 Foi então criada uma das mais antigas rotas no país, através do *caminho* para o gado.

As três capitais do Rio Grande do Sul foram Rio Grande, Viamão e Porto Alegre. Rio Grande, a primeira vila institucionalizada pelo governo português, de toda a região sul, foi criada oficialmente em 1737, como um forte-presídio, defesa do caminho e apoio, referida como a sede governamental, mesmo antes do Tratado de Madri² (1750). Em 1763, a vila de Rio Grande foi invadida pelos espanhóis, que lá permaneceram por 10 anos. No mesmo ano da invasão, a sede do governo mudou-se para a Freguesia de Viamão, cuja sede, embora ficasse mais distante do litoral marítimo ou do Lago, estava mais segura e tinha seu porto no sul do Guaíba, perto da Lagoa dos Patos. Viamão logo que assumiu a Capital, durante dez anos, não demorou para começar usar com frequência, o Porto do Dorneles, (nome proprietário da sesmaria). Suas terras na margem do Guaíba iam do Riacho do Dilúvio até o Rio Gravataí. A governança vai intensificando cada vez mais o uso do porto e, com isso, crescem o número de serviços e equipamentos, infraestrutura, arruamentos, construções. Depois, começa-se a pensar na organização da cidade, do próprio porto com melhores condições. Seu nome também passou a ser conhecido como porto de Viamão. Quando em 1772, os espanhóis deixaram Rio Grande, a capital não mais voltou para Rio Grande, mas se deslocou para Porto Alegre, que vi-

¹ Os núcleos urbanos, antes de se transformarem em vilas, eram reconhecidos pela Igreja Católica tendo seus territórios definidos enquanto Capela Curada ou Freguesia (paróquia). No caso de se tornarem Vila e Cidade, esse reconhecimento cabia fica Estado, que passou a ser mais frequente no Império.

² Definia a Troca da Colonia do Sacramento pelas Missões, entre Portugal e Espanha.

nha se desenvolvendo tão rapidamente que o governador da época já havia transferido sua residência e alguns setores administrativos para lá e solicitou oficialmente a transferência da sede do governo para a então futura Freguesia de Porto Alegre. Um ano depois de ter se transformado em freguesia, ela recebeu a Capital. Além de condições urbanas melhores, o porto se situava junto ao núcleo inicial, junto à desembocadura dos rios que desaguavam no Guaíba e conectava o interior pelos seus rios. Esse local seria o centro da vila de Porto Alegre, em 1810, e tornando-se cidade, em 1822. Seu primeiro acesso é marcado pelo Rio Gravataí a à Porto Alegre pelo leste, vindo do litoral. Seguiu o traçado da RS-30, que tem início em Gravataí, cruza os municípios metropolitanos de Glorinha e Santo Antônio da Patrulha, passa pelo município de Osório e termina no município de Tramandaí, no litoral. Conhecida como Estrada Velha, a RS-030 foi exclusiva até 1970, quando foi inaugurada a BR-290, chamada “FreeWay”. O EIXO 2, do Vale do Gravataí, chegava pelo leste, vindo do litoral, pela RS-030 – Estrada Velha, de Tramandaí, passava por Osório, Santo Antônio da Patrulha, Glorinha e Gravataí. Atravessava a ponte do Rio Gravataí e entrava em Porto Alegre, pela Av. Assis Brasil. Hoje, o caminho da praia é preferencialmente a via expressa da BR-290 (FreeWay). Viamão também se comunicava com Porto Alegre através de um outro caminho, aquele do Arroio Dilúvio que nasce nas suas redondezas e vinha desaguar no Guaíba, na Praia do Riacho, pouco depois da Ponte do Riacho, no Centro. Esse caminho deu origem à Avenida Ipiranga e à Avenida Bento Gonçalves, com a canalização do Dilúvio e sua retificação levando a sua foz um pouco mais para o sul. Essa margem também recebeu um aterro de grandes proporções, desde o centro até a Padre Cacique. Envolveu desde o prolongamento da Av. Borges de Medeiros e também a ampliação da margem sul, por aterro, para a abertura da Av. Edvaldo Paiva, atravessando uma grande área de parque, áreas de lazer, esportes coletivos variados junto ao Guaíba. A estrada RS-040 tem o seu início entre Viamão e Porto Alegre e segue para o litoral.

O EIXO 3, o segundo eixo de urbanização, reflete um dos mais importantes capítulos da História da ocupação do RS e da RMPA. Ele se desenvolveu a partir da margem esquerda do lago Guaíba e seguiu pela margem direita do vale do Rio Jacuí, que vem da sua nascente, próxima à Rio Pardo, último ponto de navegação do rio. Nesse local, depois do Tratado de Madri (1750), havia sido construído um forte pelos portugueses, o Forte Jesus Maria José, do Rio Pardo, para defesa do território, nos limites da fronteira com

o território da região das Missões jesuíticas. Depois da invasão de Rio Grande, pelos espanhóis, em 1763, houve uma tentativa de derrubarem as defesas de Rio Pardo, então guarnecida e defendida pelo Regimento de Dragões do Rio Pardo, que, em grande luta, impediu o exército invasor de prosseguir sua missão, apreendendo grande parte das armas e provisões inimigas (1773). A Fortaleza do Rio Pardo recebeu por esse feito o epíteto de “Tranqueira Invicta”. A data coincide com a retirada dos espanhóis de Rio Grande.

Os pioneiros que aqui chegavam iam abrindo caminhos por terra ao longo do Jacuí, propiciando o aparecimento de vilarejos e alguns pontos de trocas, e Rio Pardo se transformou num entreposto comercial, que se irradiou para norte, sul, leste e oeste, no seu entorno, bem no momento da ocupação das terras e da formação de povoados. Rio Pardo e a região tiveram um papel relevante nesse momento, como o descreve tão bem o escritor Erico Veríssimo, no seu clássico livro, sobre a formação do Rio Grande do Sul, *O tempo e o vento* (Trilogia *O continente*, *O sobrado* e *O arquipélago*). Embora essa região de Rio Pardo esteja fora da RMPA, ela está próxima e acessível às relações entre elas. E suas histórias se entrelaçam.

A urbanização inicial aqui aconteceu a partir de 1752, quando os açorianos começaram a chegar. Eles vieram com o objetivo de povoar a região e desenvolver agricultura. A ideia era levá-los para ocupar a Região das Missões, após o tratado de Madri, mas, com a impossibilidade de navegação, a partir de Rio Pardo, até a área de transbordo, não daria para continuar a viagem pelo rio Ibicuí e chegar ao destino. Acabaram ficando no porto inicial, esperando as decisões sobre as suas glebas, que somente aconteceram, a partir de 1770, vinte anos depois, e acabaram ficando no próprio Vale do Jacuí. Quando isso veio a acontecer, muitos deles já haviam se instalado na própria capital, ou nas regiões do entorno: Gravataí, Triunfo e Guaíba, Santo Antônio da Patrulha, todos municípios que hoje compõem a Região Metropolitana.

Os açorianos muito contribuíram para a ocupação do Estado e, principalmente, da RMPA, tanto urbana como rural. O Porto dos Casais levou esse nome pela presença deles no local, onde ficavam aguardando, nas proximidades do porto da cidade, as suas terras prometidas. Foram se dedicando ao plantio do trigo, que teve um grande desenvolvimento produtivo e passou a ser exportado, pelo porto de Porto Alegre, trazendo grandes benefícios para a região e, principalmente, para sua capital. Esse ciclo econômico foi o primeiro do estado, de produção agrícola, e durou, aproximada-

mente de 1772 até 1820, quando uma praga atingiu toda a plantação e a dizimou por completo. Os açorianos desistiram do plantio e passaram à criação de gado. Porém, sua permanência na região deu origem a muitas cidades no trecho entre Rio Pardo e Porto Alegre, sobre as duas margens do Jacuí, e em áreas adjacentes, que marcaram os EIXOS 3 e 4. Ficam na margem direita do Rio Jacuí (Eixo 3) os municípios de Charqueadas, São Jerônimo e Arroio dos Ratos, enquanto Eldorado e Guaíba, no mesmo sentido dos anteriores, dão para a margem do Lago, na foz do rio, e ainda Triunfo, do Eixo 4, fica na margem esquerda do rio Jacuí, em frente a São Jerônimo, do Eixo 4.

As atividades que aqui, depois do baque sofrido com o fim da produção do trigo, passaram a ser desenvolvidas foram as de pecuaristas e de tocadores de tropas. Os produtores desistiram da atividade agrícola, para lidarem com o gado, como seus vizinhos, na própria região, campo adentro, ou mais ao sul, na região da Campanha.

Figura 3: Os municípios da Região Metropolitana³



Fonte: Elaborado a partir do IBGE, 2022. <https://www.baixarmaps.com.br/mapa-da-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>

³ Nesse mapa, estão faltando Igrejinha e São Sebastião do Cai

EIXO 1 – NORTE (Porto Alegre-Rio dos Sinos), com oito municípios: Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Dois Irmãos e Ivoti. Corresponde à área mais densa e mais dinâmica, polarizada por Porto Alegre. No Vale do Rio dos Sinos se criou também a primeira área industrial fora de Porto Alegre. Com a criação de São Leopoldo e a formação dos primeiros núcleos, a colônia alemã em pouco tempo aumentou, o que veio a se caracterizar como uma urbanização intensiva com sucessivos desmembramentos do município inicial. Por esse eixo, as indústrias começam a se instalar fora de Porto Alegre, criando novos polos regionais, assim como outros eixos derivados desses, como são os eixos 4, 5 e 6. Os alemães começaram a chegar, em 1824; logo o governo deu início à distribuição de terras, no próprio Vale dos Sinos, onde eles seriam estabelecidos e com lotes divididos em pequenas propriedades, que ainda iriam se reduzir ainda mais. Logo começaram a trabalhar a terra, voltada aos produtos coloniais: feijão, mandioca, milho, criações de porcos e galinhas. O início da Guerra dos Farrapos (1835-1845) os envolveu, com o abastecimento compulsório da capital, uma vez que Porto Alegre ficou sitiada pelos rebeldes, durante esse episódio, fato que a impedia de comerciar com suas fontes tradicionais. A adaptação dos alemães teve de ser rápida, mas não sem antes sofrer as dificuldades e os traumas da distância do seu lugar. Sobre esse episódio, o escritor Josué Guimarães escreveu o livro, *A ferro e fogo*, retratando o envolvimento dos imigrantes alemães com o novo território a ser ocupado, mostrando as dificuldades que os recém-chegados tiveram que enfrentar. O escritor Assis Brasil, em *Videiras de cristal*, aborda também a questão do isolamento dos alemães que ficaram no interior mais distante, sem contato com qualquer pessoa da terra, agrupados em núcleos distantes, sem ouvir sequer uma palavra de outro idioma que não fosse o alemão, sem notícias de seus conterrâneos e de sua terra natal, o que acabou gerando problemas de desequilíbrio e conflitos sociais e instabilidade entre eles. Foram condições ideais para o aparecimento de líderes estranhos, religiosos ou políticos que passam a dominar a pequena população isolada. O autor retrata o Caso dos Muckers, sobre um desses grupos que pela religião foi se transformando numa seita, liderado pela alemã Jacobina Maurer. O fato de a imigração ter sido suspensa, no período de 1830 a 1850, com a interrupção da vinda de pessoas da Alemanha, trazendo notícias de lá, pode ter agravado o quadro. Contudo, os alemães deixaram as marcas da sua cultura na cultura local, seja no traçado das vias das suas cidades, na morfo-

logia das cidades, na sua arquitetura, seja nos seus hábitos de trabalho e convivência. Eles próprios foram também se transformando em comerciantes, cada vez mais fortes, pela demanda de sua produção. A chegada dos imigrantes italianos, a partir de 1875, que foram se instalar na encosta superior da serra, os ajudou a incrementar os negócios com a venda de ferramentas e outros produtos importados ou comprados em Porto Alegre, que eram revendidos para os novos habitantes a desenvolverem seus trabalhos. Com o tempo, os alemães foram substituindo, por produção própria, engrossando o grupo dos primeiros industriais do RS.

As indústrias que começam a se instalar fora de Porto Alegre vão criando novos polos industriais, assim como outros eixos derivados desse, como os eixos 4, 5 e 6. O crescimento industrial da região começou no final do século XIX, inicialmente em Porto Alegre, com uma indústria diversificada, e depois, seguiu na direção de São Leopoldo e Novo Hamburgo, intensificando-se a partir de meados do século XX. Muitas das características iniciais do espaço desapareceram. Muitas das fábricas foram sendo construídas, e os alemães e descendentes já se encontravam entrosados na sociedade gaúcha, em obras, além da agricultura, onde no campo toda família trabalhava. Isso contribuiu para a imagem do RS como de celeiro do Brasil. Não demorou a indústria seguir a rota da imigração e começar a se instalar fora da cidade, mas no caminho do seu crescimento, ao longo do Rio dos Sinos. As indústrias metal-mecânicas ficavam mais próximas da capital, em Canoas e Esteio. Mais adiante a indústria calçadista, e outras na região de Novo Hamburgo, foram importantíssimas, embora com alto grau de poluição. A abertura da BR-116, melhorou, sobremaneira, o acesso para São Paulo, passando pela serra. Em 1940, com a abertura da Avenida Farrapos, Porto Alegre recebe um segundo acesso e mais tarde em 1970, o terceiro acesso vem marcar seu sistema viário, pela Av. Castelo Branco, aberta na margem norte da cidade, paralela à Voluntários e Farrapos.

O Eixo 4, Centro-Oeste, tem três municípios, em razão da estrada BR-386 Tabai-Canoas chamada estrada Estrada da Produção, que sai de Canoas passa por Nova Santa Rita e por Montenegro, retratando a característica da região: a produção agrícola. A navegação chegava às suas margens e foi intensa a partir do final do século XIX em toda sua região. O polo deste eixo é Canoas. Os municípios que gravitam em torno dela são Nova Santa Rita, desmembrada da própria cidade de Canoas; e Montenegro, no Rio Caí, desmembrada do município de Triunfo, situado na desembocadu-

ra do Rio Taquari, na margem esquerda do Rio Jacuí. Essa região envolve os três rios mais importantes da região, deixando de fora só o Rio Gravataí e o Rio dos Sinos. Triunfo, uma das mais antigas cidades do RS, cujo município marca o extremo da RMPA, na direção oeste, começou seu povoamento em 1754, e no mesmo ano se tornou Capela e Freguesia. Em 1831 foi desmembrado de Porto Alegre, tornando-se sede de município. Teve um grande crescimento, com a pecuária nas suas terras. Mais recentemente, teve outro impulso com o Polo Petroquímico do RS. Montenegro foi Capela em 1855 e se tornou freguesia em 1867, desmembrando-se do município de Triunfo, em 1873, quando foi elevada a vila e instalado o município. O patrimônio arquitetônico da cidade é testemunho da importância de seu passado. Muitas das obras com marcas açorianas, o que evidencia sua presença no local. Os açorianos também chegaram em Montenegro, vindos pelo Rio Caí, que ainda seguia na direção de Caxias do Sul. Passaram a se dedicar à agricultura, pecuária, pesca e navegação, pelas boas condições portuárias. Mais tarde, outros imigrantes chegaram aqui, aumentando a produção agrícola da região, além de produtos de couro e artesanato. Nova Santa Rita, município por onde atravessam as duas estradas de conexão desse eixo, a BR-386 para Triunfo e a RS-124 para Montenegro.

Os eixos 5 e 6 são decorrentes do crescimento do Eixo 1, pelo Vale dos Sinos, por novos municípios que se espalharam a partir dos desmembramentos, dos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo respectivamente. O crescimento provocou tanto uma alta densidade de municípios pequenos, quanto uma alta densidade populacional, nas duas margens do Rio dos Sinos. Isso explica o aparecimento dos eixos ligados a São Leopoldo e Novo Hamburgo, para assumirem o papel de subpolos. Acrescenta-se ainda, a questão da industrialização, de um lado, e a problemática das subdivisões das pequenas propriedades de outro. O território ocupado foi se expandindo, com propriedades reduzidas e propiciando o surgimento de muitos municípios também, de pequeno porte, que gravitaram em torno de dois municípios “mãe”, São Leopoldo, do Eixo 5 (no Vale dos Sinos, quando faz a curva à oeste) e Novo Hamburgo, do Eixo 6. Especialmente esse último, que depois de passar por Novo Hamburgo, toma o rumo nordeste, no que diz respeito aos aspectos mencionados, e se torna um típico exemplo, pelo Vale dos Sinos, quando ele prossegue também, num curto espaço com oito municípios. A sinuosidade do rio foi aprovei-

tada para abrigar os dois mais novos eixos (municípios mais recentes) com densidades mais altas.

O acesso ao Eixo 5 a partir de São Leopoldo para noroeste é pela RS-122, congregando quatro municípios: Estância Velha, Portão, São Sebastião do Caí e Capela de Santana. O acesso para o Eixo 6 a partir de Novo Hamburgo, para o nordeste, são a RS-239 e RS-115. Possui oito municípios: Sapiranga, Igrejinha, Campo Bom, Taquara, Parobé, Rolante, Nova Hartz e Araricá.

Os eixos da Região Metropolitana e a polarização de Porto Alegre

A primeira divisão política administrativa municipal do Estado do RS, foi em 1809, quando se firmou a criação de 4 municípios, Porto Alegre, Rio Grande, Santo Antônio da Patrulha e Rio Pardo, na então Província de São Pedro do Rio Grande. Cada um com sua sede, suas Freguesias e capelas e suas divisas, assim como, as fronteiras, definidas pelo Tratado de Santo Ildefonso, que as regulava então. Entender o papel dos desmembramentos de Porto Alegre e de Santo Antônio da Patrulha⁴, em novos municípios e nos sucessivos que, se deram na área metropolitana, é muito esclarecedor do processo de ocupação na região.

O município de Porto Alegre e seus desmembramentos

A cidade atual de Porto Alegre está marcada por um traçado urbano diversificado de ruas, onde se concentrava a maior parte de sua população inicial, implantado numa área que configurava uma ponta geográfica, na direção do Guaíba, como uma pequenina península, que ficou até meados do século XIX limitada aos muros, ou mesmo palissada, para sua defesa. Seus limites só começaram a se expandir quando derrubaram suas defesas após a Guerra dos Farrapos (1845) e seus caminhos de acessos por terra começaram a servir de geratrizes de traçado.

A Freguesia de Nossa Senhora da Madre de Deus de Porto Alegre, foi elevada à vila 1808 e contava então, no seu território, com as seguintes

⁴ Os municípios desmembrados de Sto. Antonio da Patrulha, estão fora da RMPA.

Freguesias: Nossa Senhora da Conceição de Viamão, Bom Jesus do Triunfo e Nossa Senhora dos Anjos da Aldeia (Gravataí).

Após a Independência, o levantamento de 1824, mostrou que a futura província tinha cinco municípios e que Porto Alegre também havia ampliado seu número de povoações. Foram as seguintes, Viamão, Gravataí, Santa Ana dos Sinos, Triunfo, Dores de Camaquã e São João Batista de Camaquã.

No ano de 1835, início da Revolução Farroupilha, a província já contava com quatorze municípios, incluindo Triunfo, que se separou de Porto Alegre, em 1831, com seus quatro povoados: Montenegro, São Jerônimo, Taquarí e Santo Amaro. A capital ficou com nove povoações: Barra do Ribeiro, Camaquã, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Viamão, Novo Hamburgo e Dores de Camaquã. Em 1860, são 28 municípios na Província e Porto Alegre conta com seis povoados: Gravataí, Guaíba, Barra do Ribeiro, São Sebastião do Caí, Viamão e Santa Cristina do Pinhal (vinda de Santo Antônio da Patrulha); Triunfo, com três (Montenegro, Santo Amaro e São Sebastião Mártir); Camaquã; São Jerônimo; São Leopoldo com três (Novo Hamburgo, Sapiranga e São José Hortencio).

No fim do Império são 61 municípios, e Porto Alegre só conta com dois povoados, Guaíba e Barra. E os seguintes desmembrados dele, Gravataí, Santa Cristina do Pinhal, Camaquã, São Jerônimo, Montenegro, com Bento Gonçalves e Garibaldi (fora da Região); São Leopoldo com Dois Irmãos, Novo Hamburgo e Sapiranga, São Sebastião do Caí, com Caxias, Farroupilha, Flores da Cunha e Nova Petrópolis (também fora da RMPA); além de Taquara, Triunfo e Viamão.

O município de Santo Antônio da Patrulha, em 1835, contava com cinco povoados: Osório, Santa Cristina do Pinhal, Torres, Vacaria e São Francisco de Paula. Depois da guerra Farrapa, aparece Taquara, como município desmembrado de Santo Antônio da Patrulha, cuja sede faz parte da atual RMPA e Santa Cristina do Pinhal, que saiu de Santo Antônio, passou para Porto Alegre, foi elevado a município e acabou extinto e seu território fazendo parte do município de Taquara.

O território já estava traçado com núcleos, estradas e caminhos, reforçando cada vez mais a região em torno de Porto Alegre através de seus rios, suas vias de acesso e seus caminhos. Mas esses também marcaram o sistema viário da cidade

Essa análise permite alcançar uma série de percepções sobre as transformações das estruturas urbanas e regionais ao longo do tempo, desde

meados do século XIX, decorrentes das mudanças nas atividades políticas, econômicas sociais culturais e locacionais, entendendo que a estrutura viária faz parte do todo e que tem que ser pensada em conjunto.

Conclusão

Os argumentos até aqui relatados revelam a formação da RMPA desde a sua formação até a sua configuração atual. A ocupação do território do Rio Grande do Sul, ao longo da história, permitiu a visualização das origens de sua formação até os dias de hoje, do papel dos rios, dos campos, da serra e do litoral configurando uma longa trajetória de crescimento e desenvolvimento social, econômico, cultural físico territorial e governamental que esclarecem a situação atual. Não é coincidência que justo nesses rios que serviram à penetração do território é que vão se formar eixos de urbanização. Uma constante na História das Cidades é a existência de rios nas proximidades. Um local que apresenta cinco rios desaguando na cabeceira do lago, que se conecta com a grande Lagoa dos Patos e daí para o Oceano, já estava desde cedo destinado a polarizar o território. Isso permite esclarecer que, antes de se organizarem através dos eixos de transportes, esses é que se organizaram em função dos rios que desaguavam no Guaíba, que permitiram o deslocamento, pela margem ou por barco, a partir de Porto Alegre. Os rios tiveram um papel precípuo no processo de urbanização da humanidade e esclarecedor das necessidades do Homem e das cidades que ele vem construindo ao longo do tempo.

Um destaque, não menos importante, é entender os desmembramentos pelos quais os municípios passaram, para destacar suas origens, tamanhos de município, tipo de região, etc. e verificar as características comuns que poderão ser tratadas coletivamente, através de políticas claras saídas do processo de planejamento.

O olhar para o planejamento desta Região Metropolitana corresponde ao enfoque central desta discussão. A análise do espaço, no tempo e a sociedade que se constrói são indissociáveis. A ocupação do território, ao longo do tempo, vai distribuindo a população e suas atividades, formando uma rede de vias de comunicação entre elas, que foram se criando ao longo do tempo, permitindo que, as avaliações realizadas expliquem os fatos que determinaram a sua situação atual.

Como visto, os anos sessenta e setenta do século XX marcam as primeiras ações governamentais na direção do planejamento metropolitano provocado pela intenção dos governos militares, do controle e desenvolvimento das áreas mais densificadas do país. Este debate já se fazia presente em anos anteriores, mas se consolidou com a atuação do SERFHAU nos anos 1970 e com recursos do BNH nas décadas seguintes.

No Rio Grande do Sul, a atuação da Secretaria de Obras Públicas toma a frente desta ação, para logo após a legislação federal indicar este caminho. Os estudos procedidos foram responsáveis pela primeira configuração da RMPA constituída de quatorze municípios. Esses, como visto, corresponderam a uma das mais antigas ocupações do território rio-grandense, especialmente dos caminhos ao longo dos rios caudatários do Lago Guaíba nas direções norte e leste-oeste. Esta região, assim configurada, é planejada por equipe multinacional, tendo na equipe alemã parceria significativa para o alcance dos objetivos de formulação de um Plano Metropolitano, que abrangesse objetivos socioeconômicos e físico-territoriais, como foi alcançado. Os resultados mais significativos da etapa de implementação do PDM foram a implantação dos sistemas de transporte metropolitano – TRENSURB no eixo norte e os corredores de ônibus implantados no sistema de transporte da capital – Porto Alegre, bem como os Distritos Industriais de Cachoeirinha e Gravataí no eixo leste ao longo da BR-290. A atuação do BNH na promoção de conjuntos de habitação popular fez incrementar a implementação dos principais eixos, como ocorreu no eixo leste-oeste.

Ao longo das décadas seguintes até os dias de hoje, a RMPA passou por muitas alterações, expandindo os seus limites, como já se disse, muito mais por critérios políticos do que por critérios técnicos. Isso sem discutir as peculiaridades dos municípios, nem o porquê da organização em eixos, nem o processo que cada sociedade sofreu, na formação do lugar, o que seria relevante, como base social e cultural. A preocupação quase única de organizar o transporte da RMPA, nos últimos anos, não deixa de ser importante, porém não é a única, para entender e resolver os problemas da população.

Durante o século XX, foram planejadas inúmeras cidades, regiões, espaços, principalmente para as capitais e, inclusive, planos regionais, permitindo a reavaliação do uso do espaço, de suas novas concepções e de suas tendências de crescimento. Fossem planos de melhoramentos, embelezamentos, planos funcionalistas, diretores ou de desenvolvimento, que servi-

ram de base para novas adequações ou revisões. Mas e agora? O que se está deixando para as próximas gerações, qual é ideia para o futuro, como se está preparando seus espaços, suas reservas e sua expansão? Uma das certezas que se pode ter em relação ao futuro é a enorme transformação que as cidades deverão sofrer. Da mesma forma que um caminho de burro no fim do século XIX veio a se transformar em grandes avenidas, com parques, ou áreas previstas para habitação ou ainda em estradas com duas pistas, bem mais largas, para um trânsito absolutamente imprevisto e inimaginável, agora o que se tem para o futuro? Se no século passado o problema era a cidade, no século XXI os grandes problemas estão nas regiões urbanas, no coletivo de cidades. A RMPA está comemorando 50 anos e o que se está pensando para o seu futuro? Quais os programas que se pode esperar? Aumentar seu número de municípios e o número de eixos, construindo rodovias? É uma decisão sobre a qual todos devem começar a pensar e tem que ser urgente.

Contudo, hoje, com trinta e quatro municípios, uma RM exigiria um planejamento que abrangesse estas diferenças e peculiaridades internas voltadas ao reconhecimento de sua diversidade política, socioeconômica e físico-territorial, com alcance metropolitano e intrametropolitano, para poder avançar no plano e nas políticas públicas do conjunto.

Referências

- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido se desmancha no ar* – A aventura da modernidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- FORTES, A. Borges; WAGNER, Santiago. *História administrativa, judiciária e eclesiástica do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1963.
- HARVEY, David. *Paris Capital da Modernidade*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- IPEA – Governança Metropolitana no Brasil. *Relatório de Pesquisa: Região Metropolitana de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- SOUZA, C. Ferraz; MÜLLER, Doris M. *Porto Alegre e sua evolução urbana*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997.
- SOUZA, C. Ferraz. *Contrastes regionais e formações urbanas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.
- SOUZA, C. Ferraz. *O plano geral de melhoramentos de Porto Alegre*. Porto Alegre: Armazem, 2010.

BANCO Nacional de Habitação. *A dimensão social do BNH*, Brasília, 1982.

BRASIL. Ministério dos Transportes. GEIPOT – PLAMET/PA, 1976.

PORTO ALEGRE, METROPLAN. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano*. Documento 14 – Alternativas de distribuição espacial, análise de proveito, Porto Alegre, 1978.

MARTINS, C. M. dos Reis. *Caracterização da RMPA*. Porto Alegre: FEE, 2013.

Porto Alegre, uma “cidade região global”

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Guilherme Ribeiro de Freitas

Pedro Azeredo de Ugalde

Introdução

Porto Alegre é uma metrópole que tenta ser global. É a metrópole mais meridional do Brasil, o que significa que está afastada do centro da urbanização brasileira (o triângulo SP-RJ-BH), o *core* da “região concentrada” de Milton Santos (1993). Também é uma de suas áreas metropolitanas mais antigas, produto de um processo de metropolização que remonta à década de 1960 do século XX, ainda no período desenvolvimentista-fordista. Daí “sua” luta por posicionamento na hierarquia urbana brasileira e da América do Sul. Nesse sentido, a cidade, e posteriormente, metrópole de Porto Alegre, passou por distintas fases ou períodos do seu desenvolvimento, de cidade comercial à cidade e metrópole industrial, como apontou o trabalho clássico do economista Paul Singer (1968). A Região Metropolitana de Porto Alegre foi reconhecida e institucionalizada no início dos anos 1970 (1973). Ao longo destes 50 anos e especialmente a partir do final dos anos 1980, incidiu sobre a metrópole e a região metropolitana um processo de reestruturação socioespacial (SOARES, 2006; FEDOZZI; SOARES, 2015), o qual, adentrando o século XXI coincide com as mudanças da economia global, no período da mundialização financeirizada do capital, ou, como mais referido, com o período da globalização.

Porto Alegre e sua Região Metropolitana passaram por diversas mudanças nos últimos 50 anos e estão transcorrendo por diversas transformações neste século XXI. Estas mudanças também foram observadas em outras metrópoles mundiais a partir da reestruturação do capitalismo, que resultou na superação do regime de acumulação industrial-fordista (SOJA, 2000). No Núcleo metropolitano, observa-se a desindustrialização, a retração do operariado fabril na estrutura sócio-ocupacional e a sua conversão em uma metrópole de serviços, na qual atualmente se destaca a preponde-

rância da produção imobiliária na condução dos rumos econômicos da metrópole. Essas mudanças também afetam outros núcleos urbanos metropolitanos, especialmente os grandes municípios, que também verificam mudanças nas suas estruturas socioeconômicas e na própria base da economia municipal. Podemos incluir ainda a formação de novos conjuntos industriais, que trazem outros modelos de localização das plantas industriais, a implantação de centros logísticos (vinculados mais ao consumo que à produção) e um direcionamento da economia metropolitana da indústria para os serviços e para a produção imobiliária, que na última década tem protagonizado muitas das mudanças espaciais metropolitanas.

Nos espaços externos à Região Metropolitana oficial, também temos mudanças, sendo esses e essas objeto de nossa análise. Apesar da permanência de muitas deficiências, é notório o alargamento das infraestruturas nas adjacências da Região Metropolitana, como rodovias duplicadas, infraestruturas de energia e telecomunicações. Esta difusão das infraestruturas, das condições gerais de produção (LENCIONI, 2007), representa a própria expansão do processo de metropolização, induzida pelas transformações do Núcleo Metropolitano.

Esta metrópole expandida, a “cidade-região de Porto Alegre” (Figura 1), vai se configurando a partir das relações da metrópole e da Região Metropolitana com o seu entorno: a Serra Gaúcha, hoje também região metropolitana oficial, região industrial e turística, atividades que demandam novos serviços; o Litoral Norte, outrora de segundas residências, experimentando um crescimento urbano vinculado à moradia, especialmente nos condomínios fechados, forma de morar tipicamente metropolitana, e ainda os Vales do Taquari e do Rio Pardo, polos industriais vinculados à economia global (exportação de tabaco e proteína animal), também germinando novas aglomerações e cidades médias que concentram indústrias e serviços. O “entorno metropolitano”, os espaços periféricos e intersticiais adjacentes destes principais conjuntos completam a cidade-região.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar essas mudanças relacionando as transformações da metrópole e da região metropolitana, confrontando-as com as mudanças socioeconômicas e espaciais do período da mundialização do capital ou da globalização.

Figura 1: A cidade-região de Porto Alegre em imagem da NASA (2016)



Fonte: Disponível em: <https://earthobservatory.nasa.gov/features/NightLights>. Acesso em: mar. 2023.

Esta, em nossa visão, afeta todos os lugares embora em diferentes camadas e com diferentes intensidades. Milton Santos, no início da década de 1990, já discutia a formação de um “espaço global”:

“O espaço se globaliza, mas não é mundial como um todo senão como metáfora. Todos os lugares são mundiais, mas não há um espaço mundial (...) O que existe mesmo são temporalidades hegemônicas e temporalidades não hegemônicas, ou hegemônicas. (...) Quanto ao espaço, ele também se adapta à nova era. Atualizar-se é sinônimo de adotar os componentes que fazem de uma determinada fração do território o *locus* de atividades de produção e de troca de alto nível e por isso consideradas mundiais. Estes lugares são espaços hegemônicos onde se instalam as forças que regulam a ação em outros lugares” (SANTOS, 1993, p. 03).

A reestruturação que nos referimos apresenta dois aspectos que podemos enfatizar: de um lado, uma mudança na escala da urbanização, a qual se

vê ampliada rumo ao regional (BRENNER, 2009; MAGALHÃES, 2008; SOJA, 2011; LENCIONI, 2013) e, de outro, a crescente internacionalização da economia metropolitana, caracterizada pela maior presença de corporações e empresas transnacionais e pelo direcionamento das empresas locais para o mercado global. Daí nossa colocação de Porto Alegre, Região Metropolitana e a região urbana do seu entorno como uma “cidade-região global”, denominação que trataremos de explicar ao longo deste capítulo.

Cidade-região global, urbanização regional, metropolização do espaço

Tratemos primeiramente do “global”. Existem diversas interpretações para o conceito de cidade mundial ou cidade global. A origem está (assim como a ideia de “cidade-região”) no clássico livro de Patrick Geddes *Cidades em evolução* (1915). Posteriormente, foi retomado por Peter Hall no livro *World cities* (1966 – primeira edição), no qual o geógrafo e urbanista define as cidades mundiais como os grandes centros do poder econômico, político e cultural mundial. Saskia Sassen retoma algumas características propostas por Hall (presença de sedes de empresas, grandes bancos e organismos internacionais, concentração de elites econômicas e serviços altamente qualificados) e “populariza” o termo “Cidade Global” a partir de seu livro *The global city* (1991). Para a autora, são “os serviços avançados de produção o traço distintivo da formação da cidade mundial contemporânea” (1991, p. 446). Antes de Sassen, entretanto, John Friedmann (1986) já havia publicado o importante ensaio sobre “a hipótese da cidade mundial”, apresentando as sete principais características encontradas nesses “pontos de apoio do capital global”, que faziam com que elas se apresentassem como as principais metrópoles da hierarquia urbana mundial.

Sobre a relação das cidades mundiais com a reestruturação do capitalismo e a emergência da mundialização, Souza (2008, p. 11), baseada em Chesnais (1994), enfatiza o papel das instituições financeiras nessa nova perspectiva da cidade mundial ou cidade global. O geógrafo Neil Smith também observou a “concentração de funções de mando e financeiras” (2002, p. 258) nas cidades globais, mas insistiu na importância da reestruturação dos “sistemas industriais de produção” em escala regional. Produziu-se, segundo Smith, a rearticulação da escala da produção rumo a uma escala regional-metropolitana, como expressão de uma mudança global:

Los sistemas de producción han reducido su escala, su territorialización se ha desplazado de manera creciente hacia centros metropolitanos más extensos que a regiones mayores: es la escala metropolitana la que domina de nuevo el nivel regional y no al revés (SMITH, 2002, p. 253-254).

Em ensaio seminal publicado no final do século XX, Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja e Michael Storper (1999) definiram as cidades-regiões globais como aglomerações com mais de um milhão de habitantes, fortemente polarizadas por um núcleo central, como “unidades geográficas mais policêntricas”, que funcionam como “nós espaciais essenciais da economia global e como atores políticos específicos da cena mundial”, além de configurarem como “base de todas as formas de atividades produtivas”, seja na indústria de alta ou baixa intensidade tecnológica, seja nos serviços avançados ou nas atividades do circuito inferior. Para os autores, o crescimento e a importância que as cidades-regiões estavam adquirindo exigiam novas abordagens e novas formas de pensar estes processos por parte dos pesquisadores, tendo em vista apreender os efeitos socioespaciais destas concentrações e, se possível, contribuir para o seu planejamento (SCOTT *et al.*, 2001, p. 11).

Edward Soja é um dos autores mais destacados no estudo das transformações da metropolização na escala regional e em nível mundial. São dele algumas das análises mais originais e aprofundadas da “pós-metrópole” (2000) e da “urbanização regional” (2011). Nessas, Soja avançou da leitura de uma nova forma “pós-metropolitana” para o entendimento de que a metropolização progrediu e mudou de escala em uma nova fase:

primeiro, que a urbanização metropolitana deve ser reconhecida como uma fase distinta no desenvolvimento da cidade capitalista industrial, decorrente de uma fase anterior de urbanismo industrial altamente centralizado e, segundo, que esta fase metropolitana está sendo atualmente substituída por uma nova fase de urbanização regional multiescalar (2011, p. 680).

As ideias de Soja são precursoras das abordagens de Neil Brenner sobre a generalização da urbanização. O autor, derivando a tese de Henri Lefebvre (1972) sobre “a urbanização completa da sociedade” observa que

as formas de urbanização capitalistas vêm transcendendo, entranhando e substituindo cada vez mais a antiga divisão urbano/rural, expandindo-se por toda a superfície terrestre, assim como pelas suas camadas mais subterâneas e, também, pela atmosfera (BRENNER, 2018, p. 240).

Ou seja, a urbanização e a metropolização não se restringem apenas ao tecido construído denso, seja compacto ou disperso, indo mais além,

submetendo o que outrora poderia ser considerado rural ou natural. Brenner introduz a noção de “paisagens operacionais”, ou seja, “infraestruturas sociais e técnicas enredadas umas nas outras em escala planetária”, que buscam

atender às principais operações industriais, logísticas e metabólicas que apoiam e sustentam a vida urbana – incluindo a extração de recursos, a geração de combustível e energia, a produção agroindustrial e apropriação de biomassa, o transporte e as comunicações, assim como o abastecimento de água, o descarte de resíduos, entre outras práticas de gestão ambiental (BRENNER, 2018, p. 240).

Assim, identificamos como paisagens operacionais da cidade-região de Porto Alegre infraestruturas técnicas de geração e transmissão de energia, de abastecimento de água (represas, açudes), de deposição de resíduos (aterros sanitários controlados), de tratamento de efluentes líquidos, de produção de matérias-primas vegetais (silvicultura para madeira a celulose) e minerais (de materiais para a construção), assim como infraestruturas “sociais”, como as penitenciárias, os equipamentos e centros turísticos, as áreas de segunda residência, que estão situados em espaços exteriores da Região Metropolitana oficial. Coincide-se, assim, com Pradilla-Cobos e Martínez (2008, p. 154), que consideram a cidade-região como

un gran sistema urbano uni o multicéntrico, como una trama densa pero no necesariamente continua, de soportes materiales de infraestructuras y servicios, viviendas, actividades económicas, políticas, culturales, administrativas y de gestión, resultante de la expansión centrífuga de una o varias ciudades o metrópolis cercanas, que articula y/o absorbe otros asentamientos humanos menores en su periferia o a lo largo de las redes de vialidades y transportes que las unen, y las áreas rurales intersticiales.

A cidade-região é a expressão da metropolização do território, a qual enseja

la aparición o potenciación de dinámicas de carácter urbano su difusión por los diversos territorios, que van integrándose funcional y económicamente y asumiendo progresivamente características metropolitanas en cuanto al uso del espacio, consumo del suelo y energía, estructuración funcional, movilidad pluridireccional, existencia de polaridades especializadas, uso intensivo de los espacios “naturales”, emergencia de nuevas morfologías, etc. (FONT, 2007, apud MONTEJANO ESCAMILLA, 2013, p. 40).

Para Sandra Lencioni, o processo de “metropolização do espaço” incorpora e desenvolve novas características do processo de urbanização: a grande intensidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e capitais; o cresci-

mento das atividades de serviços (especialmente os superiores); a maior utilização de tecnologias de informação e comunicação e a maior presença do trabalho imaterial; a concentração de atividades de gestão e controle; a presença do complexo financeiro-imobiliário no setor da construção civil; a produção de um modo de viver e de consumo que se espelha no perfil metropolitano (LENCIONI, 2013).

Portanto, considera-se esta “uma nova fase da urbanização” (LENCIONI, 2013), a qual também comporta algumas mudanças espaciais importantes como a formação de uma região urbana com ampla escala territorial; a constituição de espaços homogêneos, hierarquizados, fragmentados e segregados; a redefinição das hierarquias urbanas intra e inter-regionais; e a intensidade e diversidade dos fluxos intrametropolitanos e entre a metrópole e outras regiões urbanas.

Edward Soja (2013, p. 154) igualmente apontou que “a metrópole monocêntrica moderna se metamorfoseia em uma “cidade regional policêntrica”, abrangendo uma rede amplamente distribuída de aglomerações de variados tamanhos – uma nova geografia urbana” que abarca novas “configurações morfológicas, institucionais, demográficas e espaciais – desde regiões urbanas de grande escala, territórios metropolitanos policêntricos e corredores econômicos lineares até redes e hierarquias inter/urbanas em nível mundial” (BRENNER, 2018, p. 261).

Temos, enfim, uma diversidade e complexidade de morfologias espaciais – núcleos urbanos, áreas em processo de conurbação, corredores econômicos, novos e “velhos” espaços produtivos, espaços turísticos, áreas de produção de matérias-primas, áreas rurais integradas – no que está sendo amplamente denominado cidade-região, o que nos permite tratar o processo de extensão da metropolização a partir de Porto Alegre como a constituição de uma cidade-região ligada ao global.

Cidade-região global, pois este (o global) está em toda parte, refletindo no local, mas também no sentido que Doreen Massey apontou: o local não meramente reflexo do global, mas se construindo com o global, que por sua vez, se constrói também a partir dos múltiplos locais (MASSEY, 2008, p. 185-196).

Metropolização em Porto Alegre: reestruturação do núcleo central e do espaço metropolitano

Consideramos o Núcleo Metropolitano e a Região Metropolitana como um único conjunto espacial que configura a metrópole. Assim, as dinâmicas e mudanças no núcleo metropolitano repercutem em toda a metrópole, isto é, na região metropolitana e nos espaços metropolizados ou em metropolização adjacentes.

Com relação às mudanças na metrópole, o que se verificou nas últimas décadas foi uma ampla reestruturação urbana e metropolitana, sendo que aqui assumimos a ideia de uma estreita relação entre reestruturação e espacialização (SOJA, 1993). Sobre a reestruturação, podemos afirmar ainda que esta

não é um processo mecânico ou automático, nem tampouco seus resultados e possibilidades potenciais são predeterminados. Em sua hierarquia de manifestações, a reestruturação deve ser considerada originária de e reativa a graves choques nas situações e práticas sociais preexistentes, e desencadeadora de uma intensificação de lutas competitivas pelo controle das forças que configuram a vida material. Assim, ela implica fluxo e transição, posturas ofensivas e defensivas, e uma mescla complexa e irresoluta de continuidade e mudança (SOJA, 1993, p. 194).

A reestruturação econômica e espacial da RMPA acompanhou de perto as mudanças estruturais da economia e da “ordem urbana” brasileira, com o ajuste neoliberal da década de 1990 (FEDOZZI; SOARES, 2015). A “desindustrialização” de Porto Alegre iniciou-se um pouco antes, na década de 1980, como apontaram Alonso e Bandeira (1988) e Fernandes (2014), com o deslocamento das indústrias para a Região Metropolitana, ocasionado tanto por fatores internos do capital industrial como pelas políticas de desconcentração estatais, representadas pela implantação de distritos industriais na RMPA.

a freqüente evasão de estabelecimentos fabris que, abandonando Porto Alegre, se realocizam em outros municípios da própria Região Metropolitana ou no Interior. (...) Nesse sentido, deve-se integrar a análise da “desindustrialização” a um estudo mais amplo da evolução da economia da Capital que considere o papel por ela desempenhado na região em que está inserida (ALONSO; BANDEIRA, 1988, p. 5).

Consideremos aqui, seguindo a denominação dos autores, a “Capital” como o núcleo metropolitano e seu papel na região metropolitana e no espaço metropolitano como centro de gestão e comando de uma economia

regional voltada para o global. A desindustrialização de Porto Alegre levou à conformação, em um amplo setor da metrópole (o chamado Quarto Distrito), de paisagens de abandono, espaços obsoletos da metrópole industrial, o que Fernandes (2014) denominou “cemitérios industriais”, o qual hoje é alvo de programas de gentrificação já apresentando alguns resultados relevantes.

Concomitante ao processo de desindustrialização, o centro metropolitano, o agora Centro Histórico da capital passou a apresentar sinais de “saturação”. A intensa verticalização dos anos 1960, 1970 e 1980 ampliou a oferta de salas comerciais no centro. Nos anos 1990, esta estrutura passou a enfrentar a concorrência com novas centralidades no âmbito do núcleo metropolitano. À medida que o centro amplia seu alcance e público, acolhendo setores populares, alguns serviços considerados de “maior prestígio” deslocam-se para outras áreas, seguindo o eixo que liga o bairro Moínhos de Vento, tradicional reduto de classe média-alta do núcleo metropolitano, ao setor do Shopping Iguatemi, o primeiro (1983) e um dos mais importantes (em área e vendas) do estado. Entre estes dois, a ampliação da “Terceira Perimetral” (especialmente no trecho da avenida Carlos Gomes), atraiu grandes empreendimentos imobiliários corporativos, concentrando escritórios das atividades do setor quaternário. Terceira Perimetral e Avenida Nilo Peçanha constituem uma importante centralidade metropolitana (CAMPOS, 2010). Também as atividades de gestão pública se descentralizam em direção ao bairro Praia de Belas, setor que concentra sedes de importantes instituições de Estado – ministérios, poder judiciário, Ministério Público, órgãos públicos –, contribuindo para o “esvaziamento” do Centro Histórico de atividades de maior prestígio.

O fato é que a economia da metrópole é hoje uma “economia de serviços”, com elevada concentração (mais de 90%) do VAB e da força de trabalho no setor terciário. No núcleo metropolitano, temos uma forte presença da produção imobiliária com um setor dominante na economia urbana.

A metrópole se reestrutura com a produção de novas centralidades, nos eixos já mencionados e no entorno dos principais *shopping centers*, onde se constroem novos edifícios corporativos. A participação do capital imobiliário na construção destas novas centralidades é evidente, nas inovações mercadológicas (complexos de escritórios, edifícios de usos mistos, centros comerciais e de serviços) dos empreendimentos das principais construtoras nesses locais.

No mesmo processo de reestruturação e na esteira da nova economia metropolitana, surgem nos espaços “abandonados” na cidade industrial novos espaços produtivos vinculados à nova economia, especialmente no Quarto Distrito. São atividades ligadas, sobretudo, ao “capitalismo cognitivo” e à economia criativa e da cultura, tal como criação de softwares, design, startups e também novos serviços, atividades relacionados ao lazer, microcervejarias, bares noturnos, cafés e restaurantes. Este movimento da economia relaciona-se com outro processo de reestruturação urbana do núcleo metropolitano, que é a gentrificação deste setor urbano.

Assim, está se constituindo na metrópole, via gestões urbanas neoliberais, um “regime urbano” que incentiva e se apoia no novo ciclo da construção civil, incluindo aqui não somente os novos empreendimentos residenciais e comerciais, mas também os investimentos públicos no espaço urbano e as regulações pró-mercado que alimentam este ciclo, onde se utilizam diferentes instrumentos (parcerias público-privadas, concessões, privatizações), além do próprio acesso a grandes reservas de solo e aos comuns urbanos. Todo o espaço (urbano) se converte assim em instrumento de extração de mais-valias, com o apoio do poder público e dos meios de comunicação (que atuam na “psicosfera” social celebrando a “modernidade” urbana), em ampla coalizão pró-crescimento. Este “regime urbano” se difunde por outros núcleos urbanos da RMPA, especialmente os mais próximos a Porto Alegre, mas também por outros núcleos com condições favoráveis de acumulação urbana, muitas vezes com a atuação dos mesmos agentes do capital imobiliário.

A cidade-região de Porto Alegre: espaços

Estamos, portanto, entendendo a cidade-região de Porto Alegre como uma região ampla, composta pela Região Metropolitana de Porto Alegre, aglomerações urbanas do seu entorno e demais municípios adjacentes. É uma região conformada a partir dos fluxos econômicos, materiais, informacionais e, evidentemente, de pessoas, além da materialidade das plantas industriais, dos sistemas rodoviários, das escolas e universidades, das sedes de empresas, dos centros comerciais, etc. Trata-se de uma região concentrada, dotada das infraestruturas produtivas necessárias para o serviço das empresas hegemônicas no território (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

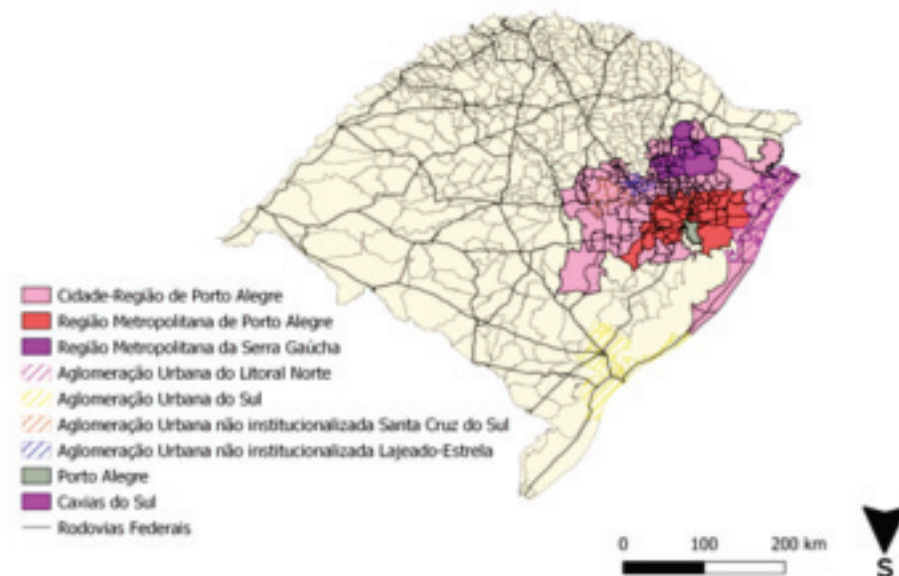
A conformação dessa cidade-região é resultado – e também o meio que propicia tal processo – da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul (SOARES; SCHNEIDER, 2012). Isso se explica no sentido que se aprofunda a desconcentração territorial das indústrias e dos serviços, a partir das novas tendências locacionais e produtivas do Século XXI. Novas localidades recebem sobre seus territórios novos atores da economia, que passam a reorganizar o espaço produtivo regional – vinculado ao global. Conforma-se assim uma região difusa, de tipo policêntrico, embora o papel de centro metropolitano de Porto Alegre seja ainda muito preponderante no processo.

Analisar a cidade-região como um recorte espacial exige certo esforço de delimitação, embora reconheçamos as tendências contemporâneas da produção do espaço, da metropolização do espaço, conforme apontamos anteriormente neste texto. Bem como salientamos que nossa abordagem se circunscreve mais aos processos que à ideia de delimitação. Neste sentido, retomamos aqui as indagações de Lencioni sobre os limites da cidade-região:

Qual é o limite, qual é o tamanho da cidade-região? O limite territorial desta cidade-região é fluido e difícil de delimitar, já que essa se constitui, por excelência, num espaço de fluxos pela presença de inúmeras redes interconectadas. Embora seja difícil de delimitar, esse limite guarda relação com as condições de transportes, na medida em que a possibilidade de deslocamento cotidiano de pessoas, entre o trabalho e a moradia, é que lhe confere um sentido de conjunto e unidade (LENCIONI, [2006], 2017, p. 143).

No intuito de definir a “nossa” cidade-região enquanto recorte espacial, embora a abrangência de seus processos, além do próprio alcance da metropolização sejam parâmetros difíceis de serem precisados, tomamos como referência a região que se forma a partir da agregação das aglomerações urbano-industriais situadas até 150 quilômetros de distância do centro da metrópole, incluindo, portanto, as regiões metropolitanas de Porto Alegre (RMPA) e da Serra Gaúcha (RMSG), a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN) e as aglomerações urbanas não institucionalizadas de Santa Cruz do Sul e Lajeado-Estrela. Além disso, incluímos as regiões geográficas imediatas (IBGE, 2017) que abrangem tais aglomerações (Figura 2).

Figura 2: Mapa da cidade-região de Porto Alegre



Fonte: IBGE e DNIT. Elaboração Freitas, Ugalde e Soares (2022).

População e atividades produtivas encontram-se e dispersam-se nesse recorte espacial. A cidade-região concentra 58% da população e 61% do Produto Interno Bruto do estado. Essa presença, ainda que dispersa, se dá especialmente nas aglomerações urbanas desse recorte espacial, conforme os mapas e tabelas a seguir.

A Região Metropolitana de Porto Alegre é responsável pela maior concentração desses fatores: 64% da população e do PIB encontram-se ali. Diferenciando o município de Porto Alegre dos demais municípios da RMPA, têm-se dinâmicas distintas entre os recortes: a capital concentra mais em termos de PIB que em população; e no restante da RMPA é o inverso.

Isso se dá, em Porto Alegre, especialmente pelos setores de indústria e serviços ali presentes. O primeiro, embora em retração, ainda representa mais de 9% do VAB industrial da cidade-região. Já os serviços, que na metrópole, mas não só ali, encontram-se em expansão, referem-se a um percentual de quase 50% do VAB de serviços da cidade-região.

Os demais municípios da RMPA verificam também uma presença robusta desses fatores. A indústria destes municípios concentra 49% do VAB

industrial, o que reflete a importância deste setor, seja através da indústria de transformação mais dinâmica – automobilística, metal-mecânica, petroquímica – ou dos ramos industriais mais tradicionais – alimentação, bebidas, coureiro-calçadista, etc. O setor terciário, embora em menor proporção que a indústria, também está concentrado na RMPA: 32,1% do VAB de serviços se encontram ali. Este setor de serviços, ainda vinculado às necessidades de primeira ordem, hoje se expressa como mais complexo, abarcando escritórios de firmas, universidades e complexos hospitalares, por exemplo.

A distribuição dos setores – indústria e serviços – se dá de forma dispersa e vinculada aos dois polos existentes na RMPA. Ao sul, os municípios polarizados por Porto Alegre apresentam uma industrialização diversa, indo da indústria automobilística ao setor petroquímico. Ao norte, no núcleo polarizado por São Leopoldo e Novo Hamburgo, predominam as indústrias coureiro calçadistas. Trata-se, portanto, de uma desconcentração industrial (que é acompanhada pelos serviços) desigual e regionalizada, conformando uma Região Metropolitana de Porto Alegre diversa e heterogênea na distribuição dos fatores econômicos de indústria e serviços.

Quadro 1: Participação das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas no PIB da cidade-região

	PIB	VAB	Agro	Ind	Serv	Adm. Pública
Porto Alegre	26,34	26,88	0,44	9,03	37,92	20,92
RMPA (– Porto Alegre)	38,11	37,49	13,02	49,05	32,11	42,04
RMSG	15,73	15,60	14,95	20,94	13,81	12,91
AULN	3,38	3,66	7,18	2,05	3,59	6,31
Lajeado-Estrela	3,44	3,48	4,94	4,38	3,12	2,95
Santa Cruz do Sul	5,16	4,56	6,19	6,20	3,95	3,69
Demais municípios	7,84	8,32	53,27	8,35	5,49	11,18
Cidade-região de Porto Alegre	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE 2022. Ano-base: PIB dos municípios de 2020.

A Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) segue a mesma tendência de Porto Alegre: na comparação com a participação no total da população, a participação no PIB é maior. O percentual da indústria da cidade-região concentrada na Serra Gaúcha é significativo: mais de 20% do

VAB deste setor, que é encabeçado, especialmente, pelo complexo metal-mecânico, pelo polo moveleiro, confecções e produção vinícola. Em menor medida, estão os serviços, que representam 13,8% do valor agregado ao PIB pelo terceiro setor, e que também se encontram em expansão na RMSG.

A Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN) apresenta maior participação na população com relação à participação no PIB da cidade-região. Esse dado expressa os processos migratórios, especialmente das classes médias, rumo aos municípios litorâneos, implicando nos crescentes números populacionais experimentados nesta aglomeração. Nessa expansão da urbanização, vinculada ao aumento da população, os condomínios fechados figuram como um tipo de habitar tipicamente metropolitano que se difunde pelo litoral norte, configurando uma face importante da desconcentração metropolitana na AULN.

Quadro 2: População da cidade-região de Porto Alegre

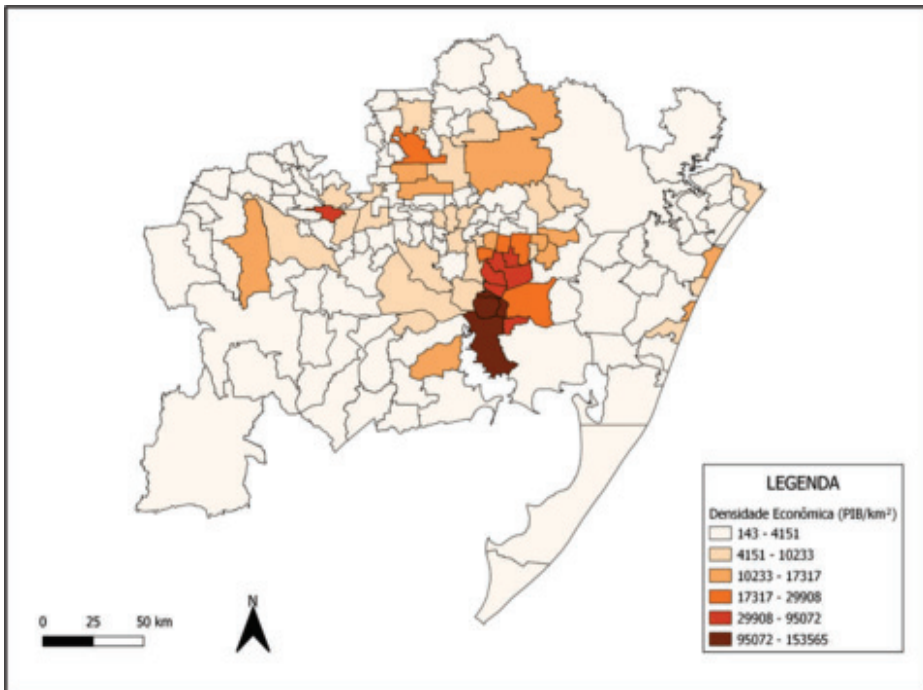
Recorte	%	População
Porto Alegre	21,8	1.404.269
RMPA (– Porto Alegre)	42,2	2.712.225
RMSG	13,3	857.031
AULN	5,7	363.271
Lajeado-Estrela	3,1	202.541
Santa Cruz do Sul	3,6	228.258
Demais municípios	10,3	661.002
Cidade-região de Porto Alegre	100	6.428.597

Fonte: Estimativas Populacionais (IBGE, 2022). Elaboração dos autores.

Na distribuição do PIB, utilizando-se a noção de densidade econômica (PIB/km²), também se observa um cenário de desconcentração (Figura 3): embora a RMPA, especialmente Porto Alegre e os municípios do eixo da BR-116 tenham os maiores indicadores de densidade econômica, outros pontos apresentam dados de concentração territorial do PIB. Estamos a falar especialmente da RMSG e das aglomerações de Santa Cruz do Sul e de Lajeado-Estrela. Além disso, o Litoral Norte, especialmente nos municípios costeiros, e alguns municípios adjacentes às aglomerações, apresenta relevantes densidades territoriais de Produto Interno Bruto.

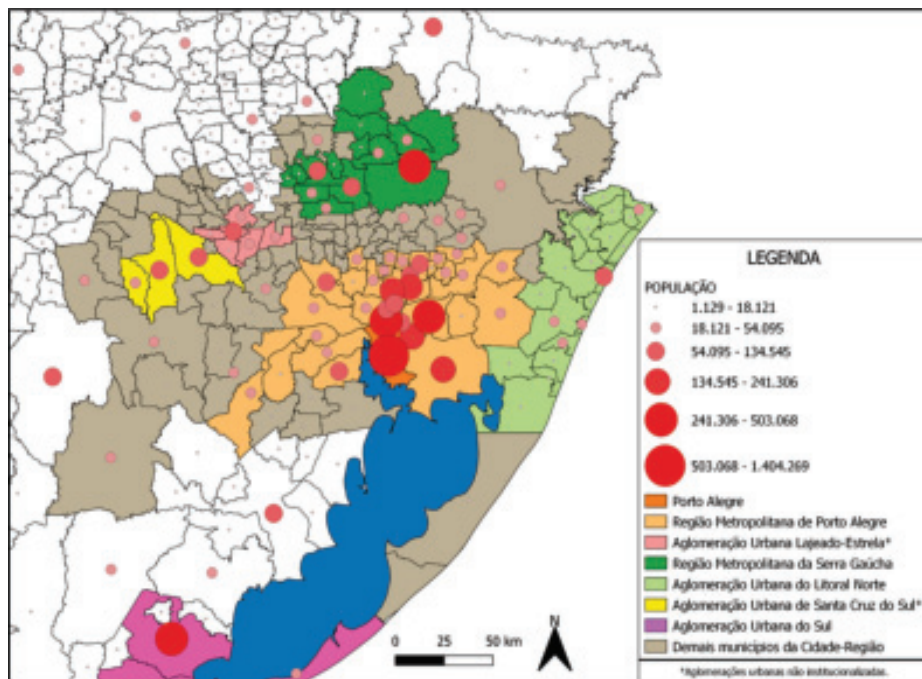
Sobre isso, verifica-se uma extensão da densidade econômica nas áreas perimetropolitanas da RMPA e RMSG. São municípios em processo de aprofundamento da urbanização. É o caso do eixo Gramado – Canela, juntamente com Nova Petrópolis, e sua urbanização turística, e os municípios do Vale do Caí, especialmente Bom Princípio, Tupandi e Feliz. Nesse setor, entre as regiões metropolitanas institucionalizadas, além da densidade econômica, se verifica um crescente contingente populacional (Figura 4).

Figura 3: Densidade econômica na cidade-região (PIB 2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Freitas, Ugalde e Soares (2022).

Figura 4: Cidade-região de Porto Alegre: distribuição da população



Fonte: IBGE. Elaboração Freitas, Ugalde e Soares (2022).

A cidade-região estende-se também rumo ao Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, além da Região Carbonífera (eixo da BR-290). Verifica-se que as aglomerações de Lajeado-Estrela e de Santa Cruz do Sul possuem papel importante na economia da cidade-região, especialmente na agropecuária e na indústria, onde ambas as aglomerações somadas contribuem com 11,1% e 10,6% dos VABs desses setores, respectivamente.

Na esteira do processo de desconcentração metropolitana, a presença das indústrias, especialmente, se faz sentir também nos demais municípios da cidade-região, ou seja, naqueles que não fazem parte de região metropolitana ou aglomeração urbana. O VAB industrial da cidade-região composto por estes municípios é de 8%, indicando que a desconcentração industrial não se restringe somente às demais aglomerações urbanas, mas expande-se para outras áreas. Nessas, embora a agropecuária seja o setor preponderante, a indústria está presente e pode trazer consigo uma expansão dos serviços. O processo de desconcentração metropolitana, embora

concentrado nas aglomerações urbanas, não se restringe a elas e encontra-se em curso.

Ainda sobre a economia da cidade-região, recentemente observamos a presença dos centros e parques logísticos, os quais cumprem um importante papel de relação da economia local com a economia global. Já apontamos que hoje a economia urbano-metropolitana-regional é preponderantemente informacional e de serviços, com grande concentração de empresas do setor terciário e quaternário, com um mercado de trabalho fragmentado e desigual, no qual distinguem-se os altos cargos executivos e de gerência, os prestadores de serviços qualificados e uma grande massa de trabalhadores precarizados e informais com baixa qualificação profissional.

A indústria, com sua desintegração horizontal e vertical nas cadeias globais de produção, segue uma tendência de localização em novos espaços industriais, espaços perimetropolitanos, em distritos e *clusters* industriais. Novos setores “produtivos” encontram-se na chamada economia criativa, nas atividades de *design* de produto, localizados em espaços “luminosos”, como os parques científico-tecnológicos.

Os espaços de consumo tendem a se generalizar pelo território da metrópole, também de modo seletivo e hierarquizado. É recente a expansão dos grandes centros de distribuição como hipermercados, atacados e (a nova denominação) de “atacarejos”. Estes pertencem tanto a grupos internacionais do capital global quanto a locais e também de outros estados que estão se localizando nos eixos e nós estratégicos da cidade-região. E é com relação a essa nova configuração locacional da indústria e a generalização do consumo que os espaços de armazenamento e distribuição ganham importância.

Considerações finais: uma visão global da cidade-região

Na medida em que avançam os processos de reestruturação produtiva, o espaço se reorganiza e reestrutura. Com isso, as tendências de uma nova economia tanto se materializam no espaço quanto o reconfiguram. É este o caso da cidade-região de Porto Alegre – uma expressão espacial particular e também global da atual fase do capitalismo sul-brasileiro. Particular, pois contém em si os dados materiais e imateriais da realidade metropolitana gaúcha; e também global, pois representa um espaço mundializado, que se relaciona com as cadeias de produção e consumo internacionais.

O núcleo metropolitano se reestrutura e, numa conjuntura de “guerra de lugares” e concorrência global por negócios, suas gestões tentam preparar o espaço para a atração de novos investimentos. Entretanto, no nível das posições de comando em uma rede urbana global, Porto Alegre ainda situa-se distante dos grandes centros.

Não estivemos, portanto, a tratar de uma cidade-região global no sentido de uma cidade-global, tal como propõe Sassen (1991). Estamos, sim, a entender que a nova escala metropolitana que se gestou a partir do final do século passado e no início deste é global, porquanto acompanha tendências mundiais de terciarização e financeirização da economia, desconcentração industrial e de serviços, dispersão urbana, produção de novas ruralidades, financeirização do setor imobiliário, expansão de hábitos de consumo e habitação metropolitanos.

Logo, do ponto de vista da produção do espaço, a cidade-região de Porto Alegre acena para o global como uma virtualidade e uma possibilidade. E isto tem consequências socioespaciais importantes, pois os processos globais, são, em sua essência, homogeneizantes e desiguais.

Referências

- ALONSO, José A. F.; BANDEIRA, Pedro S. A “desindustrialização” de Porto Alegre: causas e perspectivas. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 3-28, 1988.
- BRENNER, Neil. *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2018.
- BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalamento e a questão urbana [2009]. *GEOUSP – Espaço e Tempo* (on-line), v. 17, n. 1, p. 198-220, 2013.
- BRENNER, Neil; SCHMID, Christian. La “era urbana” en debate. *EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, v. 42, n. 127, p. 307-339, 2016.
- CAMPOS, Heleniza Á. *Centralidades lineares em centros metropolitanos: a Terceira Perimetral em Porto Alegre (RS)*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.
- CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, p. 70-82, 2000.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital* [1994]. São Paulo: Xamã, 1996.
- FEDOZZI, Luciano; SOARES, P. R. R. (org.). *Porto Alegre: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- FERNANDES, Ana Clara. *Cemitérios Industriais*. Contribuições para a análise espacial da Metrôpole de Porto Alegre-RS/Brasil. Tese (Doutorado em Geografia) – UFRGS, Porto Alegre, 2014.

FRIEDMANN, John. The world city hypothesis. *Development and Change*, v. 17, p. 69-83, 1986.

LEFEBVRE, Henri. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. XI, n. 245(07), 1 ago. 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24507.htm>.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do Espaço [2013]. In: *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 41-56.

LENCIONI, Sandra. Da cidade e sua região à cidade-região [2006]. In: *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 135-147.

MAGALHÃES, Felipe N. C. Da metrópole à cidade-região: na direção de um novo arranjo espacial metropolitano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 2, p. 9-27, 2008.

MARX, Vanessa; CAMPOS, Heleniza A.; FEDOZZI, Luciano (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

MASSEY, Doreen. *Ciudad Mundial*. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2008.

MONTEJANO ESCAMILLA, J. A. Nuevos procesos de metropolización del territorio. *Espacialidades*. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura México, v. 3, n. 2, p. 36-66, 2013.

PRADILLA-COBOS, Emilio; MÁRQUEZ LÓPEZ, Lisett. Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Territorios*, n. 18-19, p. 147-181, enero-diciembre 2008.

SANTOS, Milton. A Aceleração Contemporânea. *Boletín Geográfico* (Argentina), n. 19, p. 1-10, 1993.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: sociedade e território no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SASSEN, S. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCOTT, Allen J.; AGNEW, John; SOJA, Edward W.; STORPER, Michael. Cidades-regiões Globais [1999]. *Espaço & debates*. Revistas de estudos regionais e urbanos. Aliança e Competição entre cidades. São Paulo, Cortez, v. 41, p. 11-25, 2001.

SILVEIRA, Maria Laura. Região e globalização: pensando um esquema de análise. *Redes*, v. 15, n. 1, 74-88, 2010.

SINGER, Paul. Porto Alegre. In: *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. Análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

SMITH, Neil. Nuevo globalismo y nuevo urbanismo. La gentrificación como estrategia urbana global. In: *Observatorio Metropolitano de Madrid* (ed.). El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas. 2015. p. 245-273.

SOARES, P. R. R.; UGALDE, P. A.; CASTRO, H. D.; MARX, V.; WINCKLER, J. O.; FAGUNDES, J. R. Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado: os grandes projetos e a reestruturação da metrópole. In: MARX, V.; CAMPOS, H. A.; FEDOZZI, L. (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*: Porto Alegre. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 139-168.

SOARES, Paulo R. R. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 20, n.41, p. 15-34, 2018.

SOARES, Paulo R. R. Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. *GEOUSP – Espaço e Tempo* (on-line), [S. l.], v. 10, n. 1, p. 129-143, 2006.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOJA, Edward. *Postmetropolis*. Critical studies on cities and regions. Oxford: Blackwell, 2000.

SOJA, Edward. Regional Urbanization and the end of Metropolis Era. In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (eds.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2011. p. 679-689.

SOJA, Edward. Para além de postmetropolis. *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 136-167, 2013.

SOUSA, Rosângela Silva. *Uma investigação sobre as teorias da cidade mundial, cidade global, cidade pós-moderna e sua relação com a cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH-USP, São Paulo, 2008.

Retrospectivas e desafios para a governança da Região Metropolitana de Porto Alegre

Cláudio Mainieri de Ugalde

Introdução

Ao longo dos últimos anos, muitos e importantes registros foram feitos sobre a delimitação, institucionalização, caracterização, planejamento, e gestão da Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA, em especial os estudos coordenados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, pelo Observatório das Metrôpoles e também pelas dissertações e teses defendidas no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR e no Programa de Pós-Graduação em Geografia – POSGea, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, bem como do Programa de Pós-Graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

O objetivo do presente capítulo é focar, dentro dos limites de sua extensão, os principais trabalhos realizados diretamente pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, órgão encarregado do planejamento e gestão da RMPA, ou em parceria com outros órgãos públicos, e verificar em que medida contribuíram para a implementação de ações por parte do Governo Estadual.

Inicialmente, para melhor situar o leitor, será apresentado um breve histórico sobre a delimitação do território da RMPA e sua institucionalização para que, em sequência, seja feita uma caracterização resumida da metrópole, quanto a sua estruturação espacial, demográfica e socioeconômica.

Na seção subsequente, será referenciada a atuação da METROPLAN através dos principais programas, planos e projetos elaborados diretamente pela entidade ou que contaram com sua participação desde a sua criação até o presente.

Ao final, serão pontuadas questões entendidas como necessárias de serem consideradas para o enfrentamento dos desafios que se apresentam para o próximo período da Administração Pública do Rio Grande do Sul

com relação à governança da RMPA, de acordo com o que estabelece o Estatuto da Metrópole.

Assim, entendemos que o presente capítulo possa complementar as importantes contribuições já dadas pela entidades que se relacionam com o planejamento e a gestão regional no Brasil e, em especial, aprofundam o conhecimento a respeito da RMPA.

Delimitação e estrutura de gestão

A RMPA foi inicialmente delimitada em 1968, por um estudo em que foram avaliados os fluxos de transporte de passageiros, a continuidade de ocupação do território e as funções exercidas por cada município na totalidade metropolitana (RIO GRANDE DO SUL, 1968). Naquele momento, os resultados apontaram para a existência de fortes relações metropolitanas entre 14 municípios (Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Guaíba, Alvorada, Gravataí, Cahoeirinha e Viamão), onde foram identificadas duas unidades de polarização: Porto Alegre e São Leopoldo/Novo Hamburgo.

Com o passar do tempo, novos municípios passaram a fazer parte da RMPA, em decorrência do desmembramento de alguns daqueles identificados pelo mencionado estudo, quer por força da Constituição Estadual de 1989 ou ainda por decisão da Assembleia Legislativa, a despeito de não terem atendido critérios técnicos estabelecidos para sua inclusão.

De 1970 a 1973, os municípios da região Metropolitana, conscientes da necessidade de resolverem seus problemas conjuntamente, criaram o Conselho Metropolitano de Municípios – CMM e o Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM para a execução das diretrizes e políticas definidas pelo Conselho.

A institucionalização da RMPA, através da Lei Complementar 14/73, previu a existência de uma estrutura colegiada de gestão metropolitana e a constituição de uma entidade para execução dos, então denominados, serviços comuns, entendidos como: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico, uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, bem como outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo, estabelecido pela legislação federal.

Uma vez definida como a entidade metropolitana, através do Decreto Estadual 23.856/75, a METROPLAN passou a atuar, incorporando à equipe do GERM novos técnicos de diferentes especialidades.

Apesar de a legislação de 1973 ter refletido claramente uma política federal centralizadora, cabendo aos municípios uma função meramente consultiva e gerando seu gradual afastamento dos debates e decisões sobre o desenvolvimento da Região, completou-se, com a criação da METROPLAN, o arcabouço institucional para a implementação de ações de planejamento e gestão da RMPA.

Posteriormente, a Lei Estadual Complementar 13.854/11 redefiniu a estrutura de gestão da RMPA sob o conceito mais amplo da governança, fato que será abordado na seção final deste capítulo.

Caracterização da RMPA

Nesta seção, é apresentada uma breve caracterização do processo de estruturação da conurbação metropolitana, com referências numéricas dos principais elementos na Figura 1, bem como informações demográficas e socioeconômicas básicas, para um melhor entendimento do território objeto dos trabalhos que serão descritos em sequência.

A RMPA está localizada no setor centro-leste do Estado do Rio Grande do Sul **(1)**. Abrange um território que se estende desde a extremidade norte da Lagoa dos Patos até os contrafortes da Serra do Mar. Dista, a partir da extremidade leste, fica aproximadamente 50 km do litoral e ocupa uma área de 10.345,44 km²

Pertence na sua maior parte, à Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba **(2)** e é cortada pelos rios Jacuí **(3)**, Caí **(4)**, Sinos **(5)** e Gravataí **(6)**. O encontro desses rios constitui um importante estuário, cuja preservação é fundamental tanto do ponto de vista biológico como hidrológico.

A cobertura vegetal original foi bastante modificada pela ação do homem, restando poucos locais com formações primitivas. A vegetação predominante consiste de culturas agrícolas, reflorestamento (eucalipto e acácia) e espécies nativas ao longo dos cursos d'água e em topos de morro. Grandes extensões do território da RMPA apresentam declividades inferiores a 10%, sendo que as cotas mais elevadas estão localizadas principalmente ao norte da Região. Por outro lado, há zonas de cotas muito baixas, que correspondem às planícies de inundação dos rios, muitas vezes utilizadas para o plantio de arroz ou indevidamente ocupadas com habitação.

Além da existência dos mencionados rios, incide sobre o território da RMPA um grande número de arroios de vazão elevada. Esses cursos d'água, juntamente com seus inúmeros afluentes e respectivas nascentes, formam uma rede hídrica que condiciona o uso, a ocupação e o parcelamento do solo metropolitano. Muitos deles extravasam seus leitos e formam extensas várzeas impróprias à ocupação urbana. A periodicidade das cheias é variável e muitas vezes, pela falta de registros oficiais, os empreendedores imobiliários, mesmo cientes do problema, acabam parcelando glebas inundáveis.

Figura 1: Pontos de referência na RMPA indicados no texto



Fonte: METROPLAN.

O processo de estruturação do território da RMPA, iniciado na segunda década do século XX, partiu da expansão urbana de Porto Alegre (7) associado à ligação ferroviária com o nordeste do Estado (8). A ocupação do solo no entorno das estações, e ao longo da linha férrea (9), com os usos industrial e residencial, deu origem a cidades-satélites de Canoas (10), Esteio (11) e Sapucaia do Sul (12). Posteriormente, o processo de conurbação consolidou-se pela implantação da rodovia BR-116 (13), inaugurada em 1938, formando um segundo aglomerado, polarizado por São Leopoldo (14) e Novo Hamburgo (15).

Posteriormente, com a regulamentação do parcelamento do solo em Porto Alegre e Canoas, novos loteamentos começaram a surgir ao longo do setor leste da RMPA, predominantemente ao longo das rodovias RS-020 (16), 030 (17), 040 (18), e BR-290 (19), incidentes sobre os municípios de Cachoeirinha (20), Gravataí (21), Viamão (22) e Alvorada (23).

Um maior equilíbrio entre a oferta de empregos e habitação ao longo do eixo norte revela um contraste em relação ao setor leste, o qual ainda apresenta um grau de dependência econômica de Porto Alegre e de outros municípios.

Atualmente, com a duplicação da travessia sobre o delta do Rio Jacuí (24), é previsto um aumento da ocupação territorial nos municípios situados a oeste da Região.

A RMPA, originalmente delimitada com 14 municípios, é hoje constituída por 34. Entretanto, diversos deles apresentam fracas relações metropolitanas, quando medidas através de movimentos pendulares e variáveis territoriais, demográficas e socioeconômicas.

A tabela a seguir apresenta informações demográficas e socioeconômicas para uma breve apreensão dos contrastes existentes na RMPA.

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2021	PIB 2019	IDH 2010	POSIÇÃO IDH NO RS
Alvorada	212.352	2.843.520,00	0,699	314
Araricá	5.840	193.349,00	0,679	391
Arroio dos Ratos	14.201	268.587,00	0,698	321
Cachoeirinha	132.144	5.687.260,00	0,757	78
Campo Bom	69.981	3.202.490,00	0,745	129
Canoas	349.728	20.630.280,00	0,750	102
Capela de Santana	12.183	227.409,00	0,661	433
Charqueadas	41.705	1.376.933,00	0,747	112
Dois Irmãos	33.547	2.089.234,00	0,743	136
Eldorado do Sul	42.490	2.179.268,00	0,717	247
Estância Velha	51.292	1.543.388,00	0,757	78
Esteio	83.352	3.436.739,00	0,754	89
Glorinha	8.304	266.839,00	0,714	258
Gravataí	285.564	12.396.458,00	0,736	179
Guaíba	98.331	6.438.871,00	0,730	198

Igrejinha	37.754	1.947.198,00	0,721	231
Ivoti	25.068	990.156,00	0,784	9
Montenegro	66.157	3.926.465,00	0,755	87
Nova Hartz	22.147	686.481,00	0,689	350
Nova Santa Rita	30.482	1.815.678,00	0,718	244
Novo Hamburgo	247.303	9.769.394,00	0,747	112
Parobé	59.419	1.350.777,00	0,704	295
Portão	38.081	1.265.143,00	0,713	260
Porto Alegre	1.492.530	82.431.478,00	0,805	1
Rolante	21.591	653.522,00	0,688	358
Santo Antônio da Patrulha	43.397	1.441.182,00	0,717	247
São Jerônimo	24.569	610.370,00	0,696	330
São Leopoldo	240.378	10.122.382,00	0,739	159
São Sebastião do Caí	26.161	718.205,00	0,739	159
Sapiranga	80.514	3.500.607,00	0,711	271
Sapucaia do Sul	142.508	3.538.477,00	0,726	211
Taquara	57.740	1.430.833,00	0,727	207
Triunfo	30.159	8.372.535,00	0,733	186
Viamão	257.330	4.040.357,00	0,717	247
TOTAL	4.384.302	201.391.865,00	–	–

Fonte: População (Estimativas do IBGE, 2021); PIB (IBGE, 2019); IDH (Censo, 2010).

A atuação da METROPLAN

Ao longo de seus 48 anos de existência, a METROPLAN, através de seu corpo técnico especializado nas diversas áreas do conhecimento, executou ações, programas, planos, projetos e serviços relativos ao ordenamento territorial, transporte, meio ambiente, saneamento, regularização fundiária, abastecimento, entre outros, em busca de soluções de problemas regionais, ou mesmo em questões locais, quando fez-se necessário o apoio aos municípios da RMPA com estruturas técnicas e administrativas ainda incipientes.

Apesar de ter sua base territorial ampliada para todo o Estado do Rio Grande do Sul, através do Decreto Estadual 39.271/99, face aos objetivos do presente capítulo, serão referidos somente os trabalhos voltados para a RMPA. Esses, por sua vez, foram selecionados entre diversos outros estu-

dos, projetos e atividades, entre elas a participações em conselhos, comitês e grupos de trabalho interinstitucionais.

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM (1973)

O acordo de cooperação técnica entre os governos do Brasil e da Alemanha firmado em 1963 foi revisado em 1971, para dar suporte elaboração do PDM. Foi elaborado por 34 técnicos das duas nacionalidades que abordaram 14 temas representativos de problemas existentes na RMPA: transporte coletivo, mão de obra, poder aquisitivo, recreação, produtividade, abastecimento, distribuição espacial, habitação, educação e informação, saúde pública, estrutura econômica regional, poluição e administração pública, fixando objetivos de melhorias para cada um deles (JOBIM, 2015). Apesar de a METROPLAN ter sido criada em data posterior à conclusão do PDM, recebeu a atribuição de implementá-lo.

Os principais desdobramentos setoriais decorrentes do PDM foram o Plano Metropolitano de Transporte – PLAMET, em 1976; o Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RMPA, nos anos 90; trabalhos que evidenciaram a necessidade de se abordar a proteção e recuperação dos recursos hídricos; a indicação de localização de distritos industriais; a criação do Parque Estadual de Itapuã, a geração de uma base cartográfica abrangendo os 14 municípios. Entretanto, a localização de áreas habitacionais vinculadas às áreas industriais não recebeu a atenção necessária, especialmente em razão dos programas do Banco Nacional de Habitação – BNH, à época implantados de forma desconectada do planejamento metropolitano (VIEGAS, 2016).

Plano Metropolitano de Transporte – PLAMET (1976)

O PLAMET, publicado em 1976, foi a primeira experiência brasileira de planejamento de transporte urbano realizada a partir de um planejamento global preestabelecido pelo PDM (BAUERMAN, 2015) Foi o resultado de um trabalho conjunto entre o Grupo Executivo para Integração da Política dos Transportes – GEIPOT, pela esfera federal, e a METROPLAN, pela esfera estadual. Fixou metas de curto, médio e longo prazo que envolviam desde a integração de tecnologias aos processos de operação até a regulamentação do uso do solo em busca de melhores condições de acessibilidade entre emprego e moradia, com a consequente redução dos custos sociais.

As principais contribuições do Plano foram a previsão de uma rede viária básica regional que incluía os corredores metropolitanos (radiais e

perimetrais), estudos visando o trem metropolitano (TRENSURB) e o transporte coletivo de Porto Alegre, bem como o transporte interurbano com destino à Capital. Também previu a construção de uma rodovia a oeste da Região, e de uma via expressa, a leste, que ligaria a Av. Assis Brasil com o município de São Leopoldo, constituindo-se na primeira concepção da RS-010, considerada fundamental para a estruturação da RMPA em processo expansão na direção leste.

Anuência Prévia (1979-2022)

Mesmo antes da aprovação da Lei Federal 6.766/79, que atribuiu à METROPLAN a função de anuir os projetos de parcelamento do solo previamente à aprovação pelos municípios da RMPA, alguns deles já recorriam à Fundação em busca de apoio técnico para a análise dos empreendimentos imobiliários.

A Anuência Prévia passou a ser uma atividade permanente da Diretoria de Gestão Territorial da METROPLAN, por obrigatoriedade da legislação federal, reforçada pela Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano 10.116/94 e pelas normativas da Corregedoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, órgão que regula a atuação dos cartórios de registro imobiliário.

Com base na análise de mais de 6.000 projetos urbanísticos que incluíram loteamentos, desmembramentos e condomínios por unidades autônomas, a METROPLAN adquiriu um grande conhecimento sobre diversos aspectos envolvidos na expansão e estruturação do território da RMPA, em que decisões locais impactam o tecido urbano regional.

Em decorrência dessa atividade, desenvolveu importantes trabalhos como o Critérios e Diretrizes Para o Parcelamento do Solo na RMPA e Normas Urbanísticas para o Parcelamento do Solo na RMPA.

No final de 2021, sem o necessário debate entre os órgãos intervenientes na regulação do parcelamento do solo, a legislação estadual foi modificada, reduzindo significativamente a abrangência da Anuência Prévia, necessária e reconhecida para o ordenamento territorial da RMPA.

Planos Diretores Municipais (1980)

Desde o início de sua atuação, a METROPLAN, nas décadas de 70 e 80, foi coautora dos planos diretores dos municípios de Cachoeirinha, Alvorada e Esteio.

A partir dos anos 90, período em que os municípios se encontravam melhor estruturados tecnicamente e ciente da importância do Plano Diretor ser um processo de discussão e decisões sob a orientação e controle das comunidades locais, a METROPLAN limitou-se a assessorá-los no processo de elaboração. Nesse sentido, foram desenvolvidas ações com os municípios de Nova Santa Rita, Ivoti, Dois Irmãos, Estância Velha, Sapiranga, Nova Hartz e Santo Antônio da Patrulha. É importante registrar aqui, a participação da METROPLAN nos conselhos de planos diretores de diversos municípios da RMPA.

Inventários de Vilas Irregulares (1981 e 1992)

Em 1981, a METROPLAN elaborou o 1º Inventário de Vilas Irregulares na RMPA, para 13 dos 14 municípios integrantes, uma vez que Porto Alegre havia realizado levantamentos específicos. Naquela ocasião, a população residente em ocupações irregulares correspondia numericamente à população do Município de Alvorada.

Transcorridos 10 anos do estudo, com o agravamento da situação marcada pela invasão de conjuntos habitacionais e diante da perspectiva de implantação de políticas habitacionais voltadas para a regularização fundiária, a METROPLAN realizou o 2º Inventário de Vilas Irregulares na RMPA, concluído em 1992.

Nos municípios pesquisados, foram levantados o número de habitações, tempo de existência das edificações, situação fundiária, infraestrutura e informações quanto à organização comunitária. Foram analisados 518 núcleos, o que propiciou a constatação do crescimento da população em ocupações irregulares a uma taxa correspondente ao dobro da taxa de crescimento da população total dos municípios pesquisados.

Zoneamento Rural de Sapiranga (1984)

Tratou da elaboração de uma proposta espacial na zona rural do município de Sapiranga, indentificando as áreas de preservação, áreas com potencial de utilização para atividades do setor primário e aquelas com vocação para sítios de recreio, bem como os instrumentos existentes e a serem criados para reserva das mesmas aos usos mais apropriados.

Esse trabalho pode se visto como precursor de uma preocupação expressa mais adiante, pelo Estatuto da Cidade, em 2001, de que o plano

diretor municipal deveria abarcar todo o território dos municípios e não somente suas zonas urbanas.

Programa Técnico para o Gerenciamento da Região Metropolitana de Porto Alegre – PROTEGER (1991)

O programa teve o objetivo de incorporar as características do meio-físico ao planejamento urbano e regional. Foi realizado através do convênio firmado em 1991, estendendo-se até 1994, entre a Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais – CPRM e a METROPLAN. Dividiu-se em subprogramas que trataram, entre outros temas, do gerenciamento de bacias hidrográficas, com o desenvolvimento de projetos de monitoramento hídrico e cartas temáticas da Bacia do Rio Gravataí; de áreas emergenciais, com a caracterização de plumas poluidoras de depósitos de lixo em Estância Velha; de caracterização do potencial mineral para não metálicos no município de Parobé; da elaboração de mapas de cheias para a RMPA e de cartas temáticas para a formulação do Plano Diretor de Estância Velha.

Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba – PRÓ-GUAÍBA (1993)

O programa teve como objetivo geral criar, para a área da Bacia Hidrográfica do Guaíba, as condições necessárias para o desenvolvimento racional de seus recursos naturais, recuperação da qualidade ambiental nas áreas urbanas e rurais, bem como executar o manejo ambiental sustentado da produção agrícola, pecuária, florestal e industrial.

Foi financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, destinados ao suporte de projetos e ações nas áreas de estruturação e fortalecimento da base legal e institucional do programa; diagnósticos; estratégias de manejo e sistemas de monitoramento, prevenção e controle da contaminação industrial e doméstica, manejo dos recursos naturais renováveis; parques, reservas naturais e educação ambiental, assim como projetos de desenvolvimento institucional.

A coordenação coube à Secretaria de Coordenação e Planejamento e foi executado por diversos órgãos públicos estaduais e municipais: Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul – EMATER/RS, Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul –

FZB, Departamento de Recursos Naturais Renováveis – DRNR, Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos – FDRH, Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM, Secretaria de Educação – SEDUC, Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE, Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DMLU, Conselho de Recursos Hídricos – CRH e METROPLAN.

A METROPLAN, através de convênios firmados com a FEPAM, teve uma importante participação na elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos da RMPA – PDRS, do Plano Diretor de Controle e Administração Ambiental da Região Hidrográfica do Guaíba, através da Carta de Uso e Ocupação do Solo, bem como da Carta de Aptidão do Uso Agrícola do Solo. Também através de convênio com a FZB, elaborou o Projeto de Consolidação do Parque Estadual Delta do Jacuí, no qual foram reavaliadas as condições socioeconômicas da população, bem como a situação de ocupação e uso do solo.

Apoio técnico aos Comitês de Bacias Hidrográficas (1994-2022)

Através da Lei Estadual 10.350/94, o Rio Grande do Sul despontou como um dos estados pioneiros no estabelecimento de um sistema descentralizado e participativo de recursos hídricos, com a criação dos comitês de bacias hidrográficas. A METROPLAN participou do processo de criação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, do Rio dos Sinos e do Rio Gravataí.

A METROPLAN participou do processo de criação dos três comitês e, posteriormente, com a designação de técnicos representantes para acompanhamento das ações, oferecendo apoio técnico quando demandada. Com respeito ao Comitê de Gerenciamento do Rio Gravataí, a METROPLAN desempenhou o importante papel de Secretaria Executiva, bem como coordenou a Comissão Permanente de Assessoramento, ambas disciplinadas em regimento interno. Nessas funções, garantiu apoio logístico ao funcionamento do Comitê e apoio técnico às deliberações. Entre elas, as referentes ao enquadramento das águas da Bacia, ao programa de ações do Comitê, ao acordo para captação de água a ser executado durante os meses de escassez, e à elaboração e discussão do Plano de Bacia.

Avenida do Trabalhador (1994)

Conforme a Lei Estadual 10.287/94, a Avenida do Trabalhador, com 58 km de extensão, foi instituída como parte do Sistema de Integração de Linhas de Transporte Intermunicipal de Passageiros que operam na RMPA, ligando o Bairro da Restinga, no município de Porto Alegre, e o Bairro Mathias Velho, no município de Canoas, passando também pelos municípios de Cachoeirinha, Alvorada e Viamão. A legislação atribuiu à METROPLAN o gerenciamento da Avenida, e sua operação ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, mediante concessão do serviço público.

Ao longo da avenida, foram executadas obras de pavimentação e infraestrutura completa, capeamento asfáltico, implantação de iluminação pública e sinalização horizontal e vertical, paisagismo, além da construção de 8 centros do trabalhador, com serviços de segurança, saúde e possibilidades culturais.

Projeto Linha Rápida (1996)

O Projeto de Renovação Operacional do Transporte Coletivo por Ônibus dos Corredores Norte e Nordeste da Região Metropolitana de Porto Alegre (Projeto Linha Rápida), financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, foi uma ação coordenada pela METROPLAN com as prefeituras dos municípios de Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha e Gravataí (eixo nordeste). Também participaram os municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Nova Santa Rita, São Leopoldo e Novo Hamburgo (eixo norte).

Previa a implantação de corredores exclusivos para o transporte coletivo para o eixo nordeste, e maior integração entre linhas de ônibus e o trem metropolitano, no eixo norte. Também, em ambos os eixos, buscou promover a integração tarifária e a bilhetagem eletrônica.

Segundo Araújo (2017), somente parte do projeto foi implantada, devido à concentração dos investimentos na capital Porto Alegre, em especial em um terminal de transbordo, ampliação de pontes e numa via de ligação com Alvorada, ficando os corredores intermunicipais para segundo plano.

Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI (1997)

Com base no acordo de cooperação técnica entre Brasil e Alemanha, foi desenvolvido o projeto PRORENDA Urbano-RS entre a METROPLAN

e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ. O trabalho consistiu no estabelecimento de uma nova forma de relação entre o poder público e comunidades de baixa renda, para a formulação de planos urbanísticos locais participativos, com a orientação para ações de autogestão comunitária. Os princípios e metodologias discutidas no processo de planejamento foram aplicados à Vila Medianeira/Tronco, em Porto Alegre.

Programa de Complementação da Malha Viária Metropolitana (2000)

Com base na constatação do fato de que a METROPLAN, até o momento, havia se envolvido em programas voltados para a melhoria da trafegabilidade em vias previstas pelo PDM, PLAMET e outros, para a circulação do transporte coletivo de passageiros, e do fato de haver uma carência de investimentos em novas vias regionais estruturais, os técnicos da Fundação propuseram esse programa.

Foi realizada uma revisão de estudos e planos existentes, bem como discussões com especialistas nas áreas de transporte e uso do solo para a formulação de diretrizes viárias com vistas a diminuir o tráfego de passagem da BR-116, no eixo norte, induzindo a expansão urbana da RMPA para áreas mais propícias à ocupação, com a criação de rotas alternativas e novas centralidades regionais.

Como resultado deste trabalho, respaldaram, a proposta das avenidas metropolitanas Leste, Oeste e Perimetral, entre outras.

Estudo de Viabilidade para implantação de Equipamento Hospitalar de Emergência na Região Metropolitana de Porto Alegre (2004)

Após procedida a localização dos estabelecimentos de saúde na RMPA e de dados relativos a demandas de atendimentos de emergência em saúde, a METROPLAN, valendo-se das ferramentas de geoprocessamento, identificou pontos de maior acessibilidade regional para a implantação de um Pronto Socorro Metropolitano. O trabalho foi realizado em conjunto com a Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul.

Programa de Capacitação de Técnicos Municipais para a Elaboração de Planos Diretores Municipais no Estado (2004)

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) estabeleceu prazo até 2006, para que, entre outros, os municípios das regiões metropolitanas

elaborassem ou revisassem seus planos diretores. Nesse sentido, a METROPLAN promoveu o *Curso de Capacitação de Técnicos Municipais para Elaboração de Planos Diretores*, com duração de um ano. Foi estruturado em módulos temáticos, compostos por unidades didáticas incluindo conteúdos teóricos e exercícios locais com tarefas práticas de aplicação dos assuntos estudados sobre a realidade de cada município.

Os cursos foram demandados por 21 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES e realizados pelas universidades regionais, com recursos alocados pela Consulta Popular, instituída pela Lei Estadual 11.179/98.

Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PITMurb (2009)

A Lei Estadual 11.127, de 09 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo decreto 39.185, de 28 de dezembro de 1998 atribuiu à METROPLAN a função de órgão executor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros.

A partir daí, a Fundação passou a exercer atividades não somente relacionadas ao planejamento mas também de gestão, através da operacionalização e fiscalização do Sistema.

Em 2004, com base em protocolos firmados entre as 3 esferas de governo e acordos de cooperação técnica entre a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, a Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC e a METROPLAN, deu-se o início da elaboração do Plano que teve como objetivos específicos: melhorar a acessibilidade e a permeabilidade na rede de transportes, permitindo um equilíbrio territorial da RMPA; reduzir o congestionamento viário; reduzir os impactos ambientais; otimizar a oferta de infraestrutura e da rede de transporte público; aumentar a demanda de passageiros no transporte público; reduzir o tempo total de viagem; melhorar o equilíbrio dos modos de transporte; melhorar as condições de segurança do sistema de transporte público; melhorar o nível dos serviços prestados pelos transportes públicos; e reduzir o custo de operação e de manutenção do transporte coletivo; bem como outros objetivos nos âmbitos social, econômico e urbanístico.

Foram elaborados os modelos físico-operacional, tecnológico e tarifário; os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira; a avaliação por multicritério; a montagem do programa de investimentos; o projeto de padronização da frota e codificação das linhas do novo sistema integrado;

o modelo institucional, jurídico e legal; os modelos de participação, treinamento, capacitação; financiamento e parcerias, bem como as propostas de sistemas informatizados de infraestrutura de suporte, de programação e comunicação visual.

O trabalho, concluído em 2009, propôs redes estruturais para ônibus em Porto Alegre e para ônibus metropolitanos, terminais de integração, assim como uma linha hidroviária, ligando a cidade de Guaíba à Capital. No âmbito do PITMurb, também foram realizados estudos de viabilidade para a implantação do metrô em Porto Alegre e respectivas estações de transbordo.

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades (2012)

O programa consistiu na aplicação de recursos provenientes do Ministério das Cidades direcionados para intervenções de qualificação da mobilidade urbana com a implantação de corredores exclusivos para o transporte coletivo e com melhorias nas ligações transversais entre eles, incluindo a construção de ciclovias e monitoramento eletrônico.

Os municípios contemplados foram Sapucaia do Sul, Cachoeirinha, Porto Alegre, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Esteio, Gravataí e Alvorada. A METROPLAN orientou as prefeituras na elaboração dos projetos, de modo a atender às exigências da Caixa Econômica Federal. Entretanto, apesar de eles terem sido protocolados, os recursos foram retirados do órgão financiador, sem previsão de retorno até o presente momento.

Plano Hidroviário Metropolitano do Rio Grande do Sul – PHM (2014)

Tendo como escopo o planejamento para estruturar o sistema de transporte hidroviário de passageiros, orientando investimentos em infraestrutura, operação, manutenção e gestão, o PHM propôs uma alternativa de rotas e atracadouros para compor uma rede de transporte hidroviário, a partir de um plano de ação que inicia com base no sistema hídrico da RMPA.

O trabalho buscou propor medidas institucionais para a gestão e manutenção de um sistema hidroviário e integração tarifária com outros modais de transporte público, ampliar o conhecimento das condições de navegabilidade das bacias hidrográficas abrangidas, criando condições para constituição de acesso hidroviário aos municípios da RMPA banhados por

canais navegáveis, bem como estipular critérios de desenvolvimento da orla metropolitana.

Plano Metropolitano de Proteção Contra Cheias – PMPCC (2018-2022)

Recursos do Ministério das Cidades, vinculados ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Respostas a Desastres Naturais foram repassados à METROPLAN para coordenar estudos e projetos básicos de proteção contra cheias do Delta do Jacuí, no município de Eldorado do Sul; e do Rio Gravataí, em Alvorada e Porto Alegre; estudos e projetos para minimização do efeito das cheias na Bacia do Rio dos Sinos; estudos e projetos para minimização do efeito das cheias e recuperação ambiental na Bacia do Rio Gravataí; e estudos e projetos para manejo das águas pluviais na Bacia do Arroio Pampa, em Novo Hamburgo.

Os estudos foram apoiados em levantamento e restituição aerofotogramétrica, topobatimetria e bases de dados georreferenciados. Parte dos recursos foram destinados para obras de contenção de cheias, englobando os respectivos projetos e estudos de impacto ambiental necessários para serem avaliados pelos órgãos licenciadores.

Os trabalhos, realizados através de processo licitatório, encontram-se em andamento sendo que um importante produto, finalizado em 2018, o mapeamento das manchas de inundação, especialmente do Rio dos Sinos e do Rio Gravataí, para os tempos de recorrência de 10, 25, 50 e 100 anos, está sendo utilizado como instrumento para o controle da expansão urbana metropolitana, realizado pela METROPLAN através da atividade da Anuência Prévia.

Plano de Gestão do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (2020-2022)

O Plano para a RMPA, contratado pela METROPLAN, incluiu levantamentos e estudos necessários para subsidiá-lo, que foram divididos em cinco etapas, distribuídas em: pesquisas junto aos usuários, definição de modelos geoespacial, operacional, institucional, de gestão e controle, de bilhetagem eletrônica e de tecnologias aplicadas, bem como modelagem tarifária, de gestão e de ação. Esse planejamento servirá como um marco regulatório para a licitação das concessões dos serviços de transporte metropolitano.

Avanços, retrocessos e perspectivas para uma governança interfederativa a RMPA

Os programas, projetos e ações acima referidos indicam a interdependência dos municípios da RMPA em resolverem conjuntamente problemas que se apresentam na dimensão territorial. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988, ao conferir aos municípios maior autonomia para regular o uso e ocupação do solo, acentuou o conflito entre a espacialidade e a institucionalidade no ambiente urbano-regional, por outro, os reais problemas da RMPA foram abordados com a participação da METROPLAN em diversas frentes, sem perder a visão de conjunto, o que deve ser considerado um avanço para o planejamento metropolitano.

Do ponto de vista da gestão metropolitana, verificou-se que, embora a estrutura de gestão da RMPA tenha sido estabelecida pela legislação federal de 1973, foram poucas as vezes em que os conselhos Deliberativo e Consultivo reuniram-se para debater e deliberar ações a respeito dos, então denominados, serviços comuns. Dada a essa inoperância, foi criada, em 1985 a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre – GRANPAL, entidade que congrega 16 dos 34 municípios da RMPA e que hoje é sede de debates entre prefeitos e gestores, os quais deveriam, antes de tudo, estar acontecendo por iniciativa da estrutura de governança metropolitana, redefinida pela Lei Complementar nº 13.854/11 e regulamentada pelo Decreto nº 48.946/12.

O Gabinete de Governança Metropolitana, previsto no organograma da METROPLAN por força dessa norma legal, realizou ações desde a organização de pautas com as demandas municipais para discussão nas reuniões da Secretaria Executiva, também prevista pela legislação. Também promoveu a elaboração de estudos e termos de referência, bem como a promoção de seminários e oficinas abrangendo os diversos temas de interesse regional. Nas últimas gestões da METROPLAN, a atuação do Gabinete ficou mais restrita às demandas relacionadas à temática do transporte de passageiros, o que, de certa forma, retardou o avanço necessário nas questões de gestão territorial, como a implementação da Região da Região Metropolitana da Serra Gaúcha – RMSG.

No mesmo momento histórico em que o Estatuto da Metrôple foi aprovado, foi anunciado pelo Governo do Rio Grande do Sul o encerramento das atividades de diversos órgãos estaduais, entre eles a METRO-

PLAN, através de um projeto de lei autorizativa aprovada em janeiro de 2017. Entretanto, em março de 2018, foi concedida pelo Poder Judiciário uma liminar suspendendo o processo de extinção da Fundação, até que fossem tomadas todas as medidas que garantissem a continuidade dos serviços essenciais por ela prestados.

Em setembro de 2018, com a revogação da liminar, o Governo do Estado deu andamento ao processo de extinção da Fundação com o envio à Assembleia Legislativa do projeto de lei que foi aprovado (Lei Estadual 15.680/21), criando a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano e estabelecendo que as competências da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – Metroplan – serão a ela transferidas.

Cabe ressaltar que a METROPLAN, ao longo de sua trajetória, foi vinculada diferentes Secretarias de Estado, entre elas as secretarias de Planejamento, de Obras Públicas, Extraordinária da Grande Porto Alegre, de Habitação e de Articulação e Apoio aos Municípios, e prejudicou a continuidade de algumas ações, mesmo a Fundação possuindo um estatuto próprio. O mais coerente seria estar sempre vinculada à pasta do Planejamento, uma vez que esta, além de questões orçamentárias, trata de temas territoriais de abrangência estadual.

Do ponto de vista da gestão territorial, a atividade da Anuência Prévia sempre representou um apoio técnico às administrações municipais, na medida em que emitiu pareceres resultantes de análise ambiental, urbanística e jurídica relativos aos empreendimentos de parcelamento do solo na RMPA, orientando a correção ou melhoria de projetos urbanísticos de impacto metropolitano. As alterações geradas, sem o necessário debate, pela Lei 15.788/21, nos artigos da Lei Estadual de Desenvolvimento Urbano (10.116/94) que regulam o parcelamento do solo, revelaram uma crença equivocada por parte dos gestores e legisladores estaduais, de que impactos regionais ocasionados pelos empreendimentos somente ocorrem quando localizados junto a divisas municipais ou ultrapassam 100 ha, ficando a aprovação deles exclusivamente pelas prefeituras. Essas alterações retiraram também do controle do Estado as ocupações de áreas inundáveis na RMPA, prejudicando a implementação do PMPCC. Esses fatos representam um retrocesso na gestão da RMPA.

A aprovação do Estatuto da MetrÓpole trouxe um grande desafio para técnicos e gestores públicos. O Estatuto consolida a ideia da governança interfederativa, a partir da noção de que incidem sobre o território me-

tropolitano não somente políticas públicas provenientes das três esferas de governo, mas também agentes privados representando um leque de interesses e expectativas legítimas da população.

O Estatuto estabelece a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, que, pela necessidade de ser um trabalho interfederativo e participativo, deve estar alicerçado não somente em procedimentos tecnicamente reconhecidos, mas especialmente, num primeiro momento, no diálogo consistente entre gestores públicos ao abrigo do Conselho Deliberativo da RMPA. Há que se apontar as funções públicas de interesse comum que serão objeto de ações conjuntas e nelas a identificação de problemas que necessariamente devem fazer parte do PDUI, bem como aqueles que podem ser abordados através de iniciativas que não necessitam aguardar pelo Plano, o qual ainda não teve sua elaboração desencadeada pelo Conselho Deliberativo.

Do ponto de vista do ordenamento territorial, destacam-se pelo menos quatro pontos de inegável importância regional e que necessariamente precisarão estar claramente abordados pelo PDUI da RMPA, para posterior incorporação nos planos diretores dos municípios: as unidades de conservação e áreas de preservação ambiental, em especial as que estejam em localizações que ultrapassam as divisas municipais; as áreas inundáveis e vedadas à ocupação urbana; infraestrutura de mobilidade metropolitana; uso e parcelamento do solo, no sentido de se conter a onda da privatização do espaço, que vem tornando o tecido metropolitano desprovido de permeabilidade viária, de espaços públicos para lazer e recreação, bem como de equipamentos públicos de utilização comunitária, reforçando cada vez mais um processo de segregação socioespacial.

Espera-se que o imperativo legal de elaboração do PDUI concomitante com a conclusão do Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, represente em 2023 uma oportunidade de retomada do planejamento metropolitano no Rio Grande do Sul, não só no que se refere à produção de informações e estudos, mas também a uma mudança de atitude por parte dos gestores em busca de uma maior integração e pró-atividade entre os órgãos das três esferas governamentais, garantindo continuidade no provimento de recursos, nas ações e políticas públicas.

Referências

ARAÚJO, Pedro Xavier de. *A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 2017.

BAUERMAN, Carlos Norberto. *Considerações sobre o Plano Metropolitano de Transporte – PLAMET/RMPA 1976*. Out. 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134121-20151014134248plamet-1976-carlos-bauermann-evento-2-02-10-2015.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

CAMPOS, H. A.; SOARES P. R.; ARAUJO, P. X. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do estatuto da metrópole. In: MARX, V.; COSTA, M. A. (orgs.). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre: Editora UFRGS/Cegov, 2016. p. 17-42.

JOBIM, Gilda Maria Franco. *Considerações sobre o Plano de Desenvolvimento Metropolitano – PDM/RMPA 1973*. out. 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134120-20151014134248pdm-73-gilda-jobim-evento-2-02-10-2015.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria das Obras Públicas. Departamento de Planejamento Urbano e Regional. *Delimitação da área metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1968.

VIEGAS, Danielle Heberle. *O planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS a partir da cooperação técnica entre o Brasil e a República Federal da Alemanha (1963-1978)*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS, 2016.

Agradecimentos

Aos colegas Júlio César Volpi, Ada Sílvia Beltrão de Piccoli, Pablo Luiz Martins Teles, Hélio Schreinert Filho, Jayme Ricardo Machado Keuncke Junior e Kaccia Cruz Luz, pelo auxílio na recuperação e organização de informações.

As redes de atores e a governança metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre

Rosanne Lipp J. Heidrich

Introdução

A compreensão dos aspectos inerentes à complexidade regional da RMPA, impõe a análise segundo uma abordagem sistêmica, que considere a interação de atores inseridos em um arcabouço institucional, o qual decorre com maior ênfase de componentes políticos, legais, históricos e ambientais. A literatura, segundo Rua e Romanini (2009), diferencia basicamente dois tipos de atores, os governamentais e os não governamentais. Subra (2016), por sua vez, reconhece que, entre os atores sociais, aqueles que atuam na cena política, são “atores coletivos com personalidade jurídica [...] os quais detêm competências jurídicas, peso financeiro e político” (SUBRA, 2016, p. 17), entre esses se incluem o Estado, os entes subnacionais e as associações.

Ainda, na nova ordem federativa brasileira, atribuída pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), são as unidades subnacionais, que no seu conjunto, compõem o ente federado União, e não o contrário, pois a república é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”¹ (BRASIL, 1988). Assim, os municípios e estados, nesse novo contexto, passaram a ser reconhecidos como atores político-institucionais. É daí que surge a necessidade de assumirem um novo papel como atores na cena política do país, o que envolveria o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre si, como apontaram Abrucio e Couto (1996). De outra parte, Castells e Borja (1996), ao verificarem o protagonismo dos entes subnacionais na vida política, econômica social e cultural, afirmam que as cidades se tornaram atores sociais complexos e de múltiplas dimensões,

¹ Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Ou seja, entre instituições políticas e sociedade civil. [...] (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 152,153).

De fato, as cidades, tanto quanto as instituições, são atores sociais, de modo que o estudo realizado na RMPA considera não só os entes subnacionais – os municípios –, mas leva em conta os atores coletivos com personalidade jurídica, sejam Comitês, Conselhos e Associações, definidos por meio de políticas públicas, que detêm territórios e atuam em recortes regionais na região metropolitana. Sua organização ocorreu em momento posterior à instituição legal da RMPA, em função de diferentes políticas públicas, e como atores sociais detém um importante papel para o seu desenvolvimento.

Na Sociologia, o “espaço social” tem sido identificado por meio de uma *teia de relações ou de posições relativas em uma estrutura social*, que mantém, ou não, *vinculação direta com o espaço geográfico preciso e delimitado* (SOUZA, 2021, p. 22). Portanto, a partir do espaço, realidade inicial dada, o território é constituído pelo produto das relações entre os atores sociais, e nele se *manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades cuja permanência é variável* (RAFFESTIN, 1980, p. 8). Ou seja, as relações entre atores, espacialmente definidas, podem definir redes e territórios, tanto pelo poder político ou socioeconômico. Como expõe Raffestin,

[...] todo ator se vê e se representa como um centro. O ponto é, de certa forma, a expressão de todo ego, individual ou coletivo [...] Os pontos simbolizam a posição dos atores. [...] atores não se opõem; agem e, em consequência, procuram manter relações, assegurar funções, se influenciar, se controlar, se interditar, se permitir, se distanciar ou se aproximar e, assim, criar redes entre eles. Uma rede é um sistema de linhas que desenhavam tramas. Uma rede pode ser abstrata ou concreta, invisível ou visível.[...]. Toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder do ou dos atores dominantes (1980, p. 156-157).

Ao considerarmos a ‘sociedade concreta’ como uma teia de relações sociais, ancorada a uma teia de relações entre “atores” em “territórios”, justifica-se o interesse em realizar um estudo exploratório na RMPA, por meio da teoria-metodologia da Análise das Redes Sociais (ARS), para avaliar o potencial das redes configuradas na região para apoiar a conformação de uma governança metropolitana.

As redes consideradas são constituídas pela interação entre os atores, sejam os municípios ou as entidades representantes da sociedade organiza-

da na região, que se articulam – entre si e, em distintas associações – conformando redes e territórios político-institucionais. Desse modo, a região metropolitana passa a ser entendida como uma projeção de processos sociais, descrita – independentemente de sua dimensão espacial – tal como propôs Castells (1975), ao analisar o urbano como uma expressão da estrutura social, formada pelos sistemas político, ideológico e econômico.

Com esse interesse, são inicialmente revisadas etapas inerentes à institucionalização do processo político metropolitano na RMPA, entre os quais o modelo de governança próprio do Centralismo – à época da criação da regiões metropolitanas – a as implicações da descentralização, adotada no Federalismo instituído pela CF/88, e ao processo metropolitano, para, em um segundo momento, identificar, por meio de um estudo exploratório, o potencial das atuais redes na RMPA, apoiado na teoria-metodologia da Análise de Redes Sociais (ARS), para apoiar a conformação de uma governança metropolitana .

A governança na RMPA: uma retrospectiva institucional

Uma visão retrospectiva da institucionalidade da RMPA e de sua governança permite verificar a influência que as diretrizes políticas governamentais exerceram ao longo do tempo no processo de seu desenvolvimento. Inicialmente pelo centralismo, à época da criação da região, o qual perdurou até a promulgação da CF/88, e após a promulgação desta, o federalismo, com ênfase municipalista, em função da autonomia conquistada pelos municípios.

Importa lembrar, ainda, que no período imediatamente anterior à instituição legal da região em 1973, por meio da Lei Complementar Federal Nº 14, houve a preocupação em organizar um quadro institucional para a região, pois a sua delimitação já havia sido definida desde 1967, o que levou à criação de um Conselho Metropolitano de Municípios – CMM, que reunia representantes das esferas de governo, federal e estadual, e os prefeitos dos 14 municípios que integravam a região, entre os quais, um seria escolhido o presidente do CMM. Para a implementação das diretrizes do Conselho, foi instituído como órgão técnico, o Grupo Executivo da Região Metropolitana – GERM.

Com a autorização das respectivas Câmaras de Vereadores, foi assinado um convênio entre os municípios, que constituiu a base legal para a

elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), o qual foi realizado por meio de um Acordo Básico de Cooperação Técnica, firmado ainda em 1963, entre os governos do Brasil e da Alemanha, sendo a equipe responsável pelo plano composta por técnicos das duas nacionalidades. A elaboração do Plano ocorreu entre setembro de 1971 e março de 1973. O PDM se orientou para a solução de problemas relacionados aos temas: transporte coletivo, abastecimento, habitação, produtividade e estrutura econômico regional, contribuindo para a identificação dos objetivos e configuração do desenvolvimento regional.

Entretanto, quanto ao desempenho do CMM e do GERM, na análise apresentada por Francisconi (1972), tais órgãos não teriam alcançado a efetivação de serviços públicos substantivos, pois não pertenciam a algum nível específico de governo. Ainda, fatores relacionados às influências políticas e de poder contribuíram para tal desempenho, em função da existência de conflitos político-partidários entre os integrantes do Conselho, respectivamente o prefeito da capital e o representante do governo estadual. A atuação do GERM era diminuída pela pouca participação na definição dos objetivos, os quais eram atribuídos pelos grupos políticos na RMPA.

Ainda, outro fator que corroborou à época para o insucesso da manutenção desta configuração institucional foi o desinteresse do Poder Legislativo, tanto no nível municipal quanto no estadual, em participar dos debates relacionados aos problemas metropolitanos, o que, de acordo com Francisconi (1972), era diretamente relacionado ao regime ditatorial vigente no país, que limitava o acesso do Legislativo às decisões de governo.

Apesar do objetivo definido na Constituição Federal (CF) de 1967, ao instituir a criação das regiões metropolitanas, fosse a integração dos municípios para a realização de serviços comuns, é importante observar que não foram enunciadas questões relacionadas à possibilidade de delinear novas formas para o arranjo federativo ou para a gestão integrada em nível administrativo e fiscal, que poderiam construir alternativas à “autonomia dos municípios” integrantes de regiões metropolitanas. Ainda que esta autonomia, prevista pela CF de 1967, fosse relativa à época, dado o período de centralismo administrativo e o regime militar vigente.

Observa-se que desde a origem da região, os municípios detinham a condição de executores da organização dos serviços comuns. Todavia, a orientação legal, segundo o Parágrafo Único do Art. 3º da LC nº 14, direcionava para que os serviços fossem *prestados de modo unificado por concessão*

nárias estaduais, ou por prestadores de serviço pertencentes à mesma comunidade socioeconômica. Isso contribuiu para a criação ou o desenvolvimento das empresas estatais concessionárias de serviços públicos nos governos estaduais.

A partir de 1973, a política urbana e regional que começou a ser delineada foi complexa, pois visava atender às demandas impostas por um modelo de desenvolvimento do país baseado na industrialização. A instituição legal das regiões metropolitanas quando da publicação da Lei Complementar 14 de 1973 (LC 14/73) – ainda no período do centralismo político dos governos militares – visava ganhos de escala na implantação dos serviços públicos comuns necessários aos municípios, se relacionava à constatação de que as cidades detinham apreciável concentração de recursos e infraestrutura básica e eram capazes de proporcionar externalidades econômicas positivas pela atração de novos investimentos no país (IBGE, 1972).

Após a LC 14/73 a institucionalidade da RMPA passou a ser composta por um Conselho Deliberativo (CDM) e um Conselho Consultivo (CCM), ambos criados por meio de lei estadual. Nesta etapa, coube aos municípios uma menor participação na definição de diretrizes de desenvolvimento para região, bem menor do que aquela da época do CMM, pois o arranjo institucional para a gestão das Regiões Metropolitanas, previsto em lei, concentrava nos níveis federal e estadual as definições para as RMs.

O Conselho Deliberativo, além de seu presidente – o governador do estado – à época indicado pelo presidente do país, contaria com mais cinco membros de reconhecida capacidade técnica, todos nomeados pelo governador, entre seus membros apenas dois seriam indicados, respectivamente, um pela capital do Estado e outro pelos demais municípios. Suas competências definidas pela LC 14/1973 incluíam:

- I – Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns.
- II – Coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns (BRASIL, 1973).

Quanto ao Conselho Consultivo Metropolitano (CCM), este seria integrado por um representante de cada município da RM, sendo sua direção também do presidente do Conselho Deliberativo. Suas competências – no entanto – eram mínimas com relação às diretrizes de gestão da RMPA:

- I – Opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana.

II – Sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (BRASIL, 1973).

O arranjo institucional e as competências atribuídas ao Conselho Deliberativo, marcas do centralismo federal definindo a gestão das regiões metropolitanas, produziram desde o início o distanciamento dos municípios da gestão e do planejamento metropolitano. À época, pouca importância foi dada pelo governo federal à organização de uma gestão metropolitana integrada pelos municípios.

A partir da década de 80, a crise do modelo centralizador dos governos militares, aliada à maior complexidade da gestão das políticas públicas e à “força política” do conceito de descentralização, conformaram um movimento de fortalecimento da autonomia municipal ante as demais unidades da Federação (MAZZALI; NIERO, 2012).

Após 1985, os governos liberais que sucederam a ditadura militar, ignoraram a política urbana e metropolitana (MARICATO, 2011). Na substituição do modelo pelo federalismo, nas décadas de 1980 e 1990, embora já houvesse a instituição legal das regiões metropolitanas, também não foi vislumbrada a possibilidade da criação de uma esfera de governo interfederativa, que assumisse a responsabilidade pela gestão dessas regiões (MARTINS, 1992).

Com o advento da CF/88 os municípios foram elevados à condição de entes federados autônomos, mesmo aqueles já incluídos em regiões metropolitanas, inaugurando um novo ciclo em que prevalece o municipalismo. Acentuou-se o distanciamento das unidades subnacionais do processo político metropolitano, o que levou, muitas vezes, a ignorarem o encaminhamento de problemas comuns enfrentados nas áreas metropolitanas, sobretudo em áreas conurbadas.

Conforme o Artigo 25, § 3º, a CF/88 repassou aos estados a competência para a criação das regiões metropolitanas, atribuindo à esfera estadual a sua gestão. Mas o reconhecimento dos municípios como entes federados, diminuiu – simultaneamente – a legitimidade dos estados para coordenar as ações metropolitanas, passando a nova autonomia municipal a se opor ao desenvolvimento das questões metropolitanas (SOUZA, 2004; AZEVEDO; GUIA, 2004), o que contribuiu para não se constituir no país uma cultura de política e gestão metropolitana. Além disso, O “rebaixamento” das questões metropolitanas à esfera estadual teria produzido uma perda

dos referenciais nacionais e um esvaziamento na condução de um processo de planejamento dessas regiões, como observaram Campos, Soares e Araújo (2016).

Em termos da política urbana após a CF/88, houve avanços com a promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 (BRASIL, 2001). Apesar de essa lei – no seu Artigo 4º – referir o planejamento metropolitano como um de seus instrumentos orientadores, em função da inexistência de um processo de planejamento efetivo na RMs, consubstanciado por meio de um plano, essa orientação formal não surtiu efeito.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, verificou-se uma ampliação do leque de políticas públicas destinadas a orientar e disciplinar o planejamento urbano visando soluções em nível intramunicipal, reafirmando a autonomia municipal e ampliando o distanciamento de um planejamento metropolitano integrado entre os municípios de uma mesma região metropolitana.

Na RMPA, apenas em 2011 ocorreu uma retomada no processo de instituição de uma governança, a partir da iniciativa dos prefeitos da GRANPAL e com o apoio do governo do estado foi instituído um Sistema de Gestão composto por um Conselho Deliberativo e Conselho Executivo, apoiado por um Gabinete de Governança com sede no órgão de planejamento metropolitano, a Metroplan.

Em nível nacional, em 2015 reconhecendo a importância que as regiões metropolitanas (RM's) representam para o país, o governo federal sancionou a Lei 13.089, Estatuto da Metrópole (EM), com o objetivo de orientar estados e municípios metropolitanos para atuarem de modo articulado no planejamento estratégico e na gestão integrada das funções públicas de interesse comum, visando ao desenvolvimento das regiões metropolitanas. Apesar da publicação do EM, na RMPA a governança, embora legalmente instituída, não se manteve atuante por força de novas diretrizes estaduais, que se impuseram a partir de 2016, orientadas para a extinção da Metroplan.

Diante dessas questões, verifica-se a importância em avaliar o potencial que as redes de atores, representantes da sociedade organizada na região, detêm para a articularem a atuação da governança interfederativa metropolitana na RMPA, pois sua implementação e atuação é fundamental na elaboração e execução dos instrumentos para o desenvolvimento integrado da região.

Atores, redes sociais e governança

Novos estudos, sobretudo a partir dos anos 90, superam a noção clássica de governança, ao reconhecerem que a sua concepção extrapola o ato de governar e está para além da ação dos governos, salientando a necessidade de articulação e partilha de decisões entre atores sociais. Nessa linha, Rosenau (2000) e Milani e Solinís (2002) valorizam a natureza horizontal, democrática e participativa da governança, ao referirem a ação coletiva gerida por meio do poder compartilhado, o que inclui processos de negociação entre os atores sociais, tais como a gestão de relações e o estabelecimento de redes e mecanismos de coordenação.

Estudiosos do processo político e de políticas, Calmon (2015), Marques (2013), Souza (2004) e Frey (2000) – entre outros – convergem quanto a considerarem a política como resultado de uma série de decisões inter-relacionadas as quais implementam valores, indicando como elementos importantes a considerar no processo político, entre outros: a participação dos atores envolvidos; o poder que esses atores possuem e que uso fazem dele; as decisões e ações, tanto quanto não decisões e não ações.

Marques (2013), por sua vez, refere que “as políticas públicas são produzidas por conexões entre diversos atores, dentro de ambientes institucionais e atravessando fronteiras organizacionais, mas que análises detalhadas dos ambientes em que a política ocorre são relativamente raras no Brasil.” Argumenta que o conceito de governança poderia ajudar a preencher essa lacuna (MARQUES, 2013, p. 8). Enquanto Calmon e Costa (2013), informam que o estudo de redes na organização da vida social, “percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos” (CALMON; COSTA, 2013, p. 3).

Ainda, políticas estruturantes, tais como o Estatuto da Metrópole (EM), têm na “Rede” o seu arranjo institucional. Assim, em uma região metropolitana a análise das propriedades decorrentes da articulação entre municípios, e entre esses e entidades representantes da sociedade organizada, permite considerar a ‘sociedade concreta’ como uma teia de relações sociais, ancorada a uma teia de relações entre “atores” em “territórios”. De modo que, em uma região metropolitana, assume importância para o processo de implementação de políticas públicas a identificação e análise da articulação dos atores em nível local.

Atores institucionalizados, organizados em redes, por conhecerem com maior detalhe os elementos regionais em que se dá a sua atuação,

tendem a atuar de modo mais permanente sobre a realidade regional. Isso indica a importância em se analisar a interação entre as redes de atores que se articulam em uma região – constituídas pelos municípios e as entidades representantes da sociedade organizada – para se conhecer o processo de desenvolvimento da governança metropolitana.

Redes: Caracterização e Propriedades em uma ARS

A Análise das Redes Sociais (ARS) tem sido vista como uma possibilidade de estudo da institucionalização de governanças, constituídas por instâncias de participação de atores governamentais e não governamentais, tal como preconiza o EM para as governanças metropolitanas. Como informa Frey (2000), são as interações das diferentes instituições que definem a rede política (policy network) que apoia a gênese e a implementação de uma determinada política (policy).

Ao utilizarem a metodologia da Análise das Redes Sociais (ARS), Calmon e Costa (2013) e, Malagolli e Paulillo (2012), entre outros, destacam a importância da análise das características estruturais das redes de atores, para compreender acerca do potencial da sua institucionalização para o desenvolvimento da política pública.

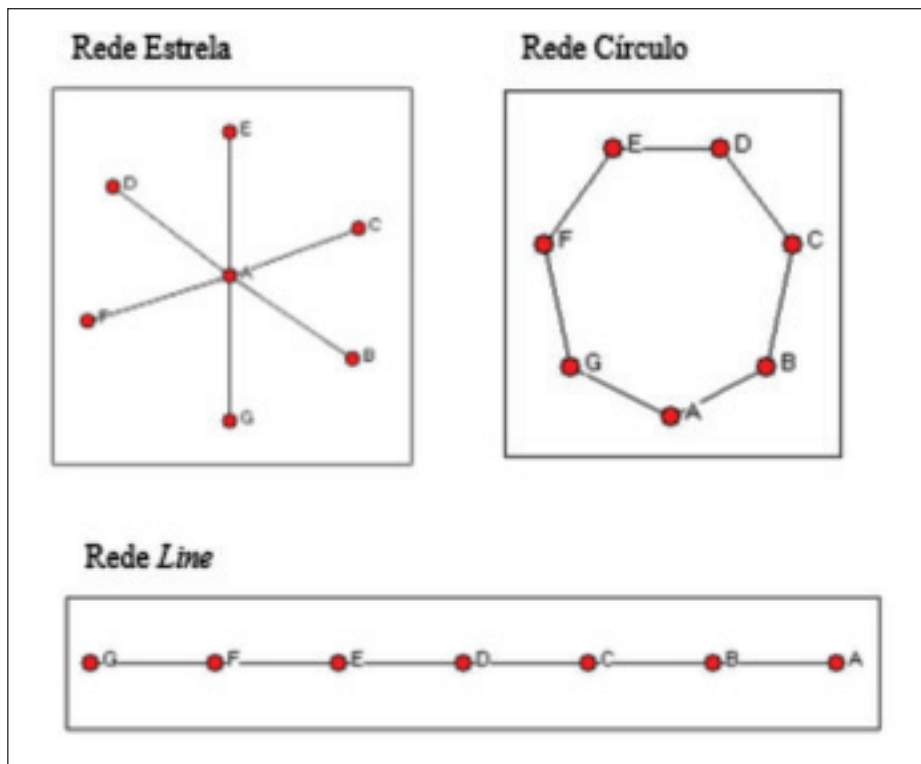
Os elementos básicos que compõem a estrutura das Redes são:

- Ator: representado pelo nó, ponto ou vértice.
- Relação/interação entre os atores: representada pelo laço ou aresta.
- Grafo: representação gráfica de todos os atores e suas relações.

A essência das associações, ou das redes, é definida por suas conexões, enquanto as diferenças entre os atores são atribuídas às restrições e oportunidades que advêm de como eles estão inseridos nas redes, Assim a estrutura e o comportamento das redes são fundamentados pelas interações locais entre os atores.

Na Figura 1, são apresentados três grafos simples que contribuem para estudar o ‘poder’ em uma ARS e as propriedades de um ator – A – nessas redes.

Figura 1: Grafos da ARS e a análise do poder dos atores



Fonte: Hanneman e Riddle (2005).

As análises de Hanneman e Riddle (2005) consideram a posição do ator “A” para identificar o poder desse ator em cada estrutura de rede na Figura 1:

Na rede estrela, o ator A tem mais oportunidades e alternativas do que outros atores. Se o ator DE decidir não fornecer um recurso a A, este terá vários outros lugares para obtê-lo; entretanto, se D decidir não trocar com A, então D não será capaz de trocar. Quanto mais laços um ator tem, mais poder ele (pode) ter. Essa lógica fundamenta as medidas de centralidade e poder com base no grau do ator [...] Na rede de círculos cada ator tem exatamente o mesmo número de parceiros alternativos, portanto, todas as posições são igualmente favorecidas ou desfavorecidas. [...] Na rede Line os atores no final da linha (A e G) estão em desvantagem estrutural [...] (HANNE-MAN; RIDDLE, 2005).

As propriedades da estrutura das redes e da posição que os atores podem ocupar são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1: Características estruturais das Redes, Propriedades e Significado

Características estruturais	
Propriedades	Significado
Tamanho	O número de atores participando da rede.
Densidade	expressa a coesão ou conectividade da rede,
Conexão	As redes são definidas pelas conexões entre seus atores, indicador chave da “coesão”, “solidariedade”, “densidade moral” e “complexidade”
<i>Clustering</i>	O número de regiões densas na rede.
Grau de Centralidade	O ator que tem mais laços com outros atores tem poder, posição favorecida.
Estrela	O ator que tem o maior número de nomeações.
Acessibilidade	informa se dois atores estão conectados ou não por meio de caminhos diretos ou indiretos de qualquer comprimento
<i>Betweenness</i>	O ator que está entre dois atores
Proximidade	A proximidade que o ator tem em relação aos demais na rede.
<i>Bridge</i>	Um ator que é membro de múltiplos clusters na rede.
<i>Gatekeeper</i>	Uma estrela que também liga a unidade social a domínios externos.
Isolado	Um ator sem par na rede.

Fonte: Adaptado pela autora de Hanneman e Riddle (2005).

Rede de Municípios da RMPA

Com o objetivo de verificar a estrutura da rede dada pelos municípios da RMPA, em uma primeira análise, elaborou-se a ARS considerando as características locais dos municípios – os atores – e a sua interação. Utilizando como critério os limites geográficos que os municípios mantêm, entre si, na rede, de modo a avaliar o grau de centralidade que cada ator-município assume, e as oportunidades de troca ou atuação conjunta ou, ao contrário, a menor interação no contexto da RMPA em função da sua localização na rede. Assim, na ARS da rede urbana da RMPA, os municípios constituíram os nós da rede, enquanto as arestas, ou as interações entre

os atores, foram definidas considerando as divisas comuns entre cada município e seus limítrofes.

Figura 2: As redes das interações topológicas entre os Atores – Municípios na RMPA



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Laboratório de ARS L. Barbosa (2021).

Observando-se a rede, na Figura 2, é possível inferir a importância da centralidade dos municípios de Novo Hamburgo, Porto Alegre, Taquara, Nova Santa Rita, Cachoeirinha e Gravataí. Por sua vez, o município de Charqueadas é central para o seu *cluster*. Verifica-se ainda, o importante papel dos municípios de Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, Sapi-ranga e Canoas, por serem “ponte”(Bridge) no conjunto da rede, ao viabilizarem a transição entre *clusters*. Por sua vez, o grau de centralidade de entrada (*indegree*) indica os atores que têm maior número de interações. Esses, por possuírem mais municípios limítrofes, estão representados na rede com maior diâmetro, como apresenta a Tabela 1:

Tabela 1: Municípios com maior Grau de Centralidade de Entrada

Município	<i>Indegree</i>
Novo Hamburgo	9
Porto Alegre, Taquara e Nova Santa Rita	8
Cachoeirinha, Gravataí, Portão e Triunfo	6

Fonte: Elaborado pela autora – Apoio Laboratório de ARS L. Barbosa (2021).

A rede resultante, apresentada na Figura 2, é constituída por 34 nós – os 34 municípios – e 152 vínculos – arestas – elaborados segundo uma rede direcionada, ou seja, não simétrica. Entretanto, o grafo possui uma densidade de 0,141, o que significa que a rede não é muito densa, uma vez que a medida da densidade varia entre zero e um. Considerando que a densidade expressa a coesão, ou a conectividade, essa não é uma rede com alta conectividade.

Atores e redes na RMPA

As estruturas institucionais formais já consolidadas, que contemplam relações interfederativas, na RMPA, definidas em lei estadual e com atuação na região, foram consideradas como objeto de análise a fim de avaliar o potencial que detém para contribuir no processo de conformação da governança interfederativa da RMPA, uma vez que representam novas formas de articulação entre os municípios. Foram realizadas as Análises das Redes Sociais (ARS) das Associações de Municípios, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), dos Consórcios Intermunicipais e dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs).

As Associações de Municípios e os Consórcios Municipais são instituições que se originaram por um processo *bottom-up*, por se constituírem em estruturas criadas pelos atores políticos em âmbito municipal, agregando os interesses comuns de municípios limítrofes, ou, como é o caso dos Consórcios Intermunicipais, para apoiar a gestão dos municípios na execução das políticas públicas.

Por sua vez, os COREDEs e os CBHs foram produzidos por políticas públicas tipo *top-down*, constituem-se como articulações interfederativas que agregam diferentes atores representantes da sociedade organizada. Os Co-

mitês de Bacias visam implementar as políticas públicas ambientais por meio da proposição consensuada de planos e ações que direcionam a atuação dos atores locais para a preservação ambiental das bacias hidrográficas. A criação dos COREDES visou incluir a participação da sociedade organizada no planejamento regional. De acordo com Cargnin (2011) e Lahorgue (2008) as configurações regionais dos Conselhos, à época da sua instituição, foram objeto da mobilização política dos prefeitos municipais; assim, suas configurações seguiram a mesma lógica das Associações de Municípios já existentes.

As ARS realizadas tiveram por objetivo reconhecer as características das redes político-institucionais produzidas pelas articulações entre esses atores organizados no espaço da RMPA. Realizou-se a ARS para cada estrutura institucional individualmente, a fim de avaliar seu potencial de coesão para reunir os atores e contribuir na implementação de uma governança metropolitana. Em função da semelhança verificada na ARS entre as configurações das Associações de Municípios e dos COREDES², a seguir se apresentam as Análises das Redes Sociais (ARS) das Associações de Municípios, dos Consórcios Intermunicipais, e dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs).

ARS da Rede de Associações de Municípios

Atualmente, há cinco associações de municípios que se superpõem no espaço da RMPA. Importante referir que as Associações de Municípios se mobilizaram e direcionaram a configuração dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) criados pelo governo do RS nos anos 90, e que organizadas em outros arranjos, constituem consórcios. São elas:

- *Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL*: criada em 1985, tem todos os seus 14 municípios incluídos na RMPA, sua população constitui aproximadamente 75% da população da RMPA.

- *Associação dos Municípios do Vale Do Rio Dos Sinos (AMVARS)*: dos seus 18 municípios, nove são metropolitanos, os quais representam 20% da população da RMPA

² Vide a ARS dos COREDES na RMPA apresentada em HEIDRICH, Rosanne L. J. (2022)

- *Associação de Municípios do Vale Do Rio Cai (AMVARC)*: criada em 1994, dos seus 20 municípios, apenas quatro se incluem na RMPA.

- *Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC)*: foi criada em 1989, e dos nove municípios que a integram cinco pertencem à RMPA. Observa-se que os municípios de Triunfo e Charqueadas também se incluem no Consórcio Metropolitano da GRANPAL.

- *Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (AMPARA)*: criada em 2010, é formada por seis municípios, quatro destes pertencem à RMPA.

O grafo gerado pela análise da rede social a partir das cinco Associações de Municípios existentes na RMPA permite verificar que não há interação entre os atores de diferentes Associações, conforme apresenta a Figura 3. As redes em estrela de cada Associação informam que o poder está centralizado na sede da Associação, não havendo outra interação possível entre os atores-municípios nesse território, a não ser por meio da respectiva Associação. É possível presumir que tais organizações direcionam para a conformação de territórios com interesses específicos e não os comuns à RMPA.

Figura 3: ARS da rede das Associações de Municípios



Fonte: Elaboração própria (2021). Apoio Lab. ARS L. Barbosa.

ARS das Redes Organizadas a partir dos consórcios

Na RMPA, há quatro os Consórcios intermunicipais³, os quais têm por objetivo buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos seus municípios, tais como a implementação de políticas públicas, a aquisição conjunta de materiais ou serviços de modo a obter ganhos de escala. A seguir, descrevem-se sucintamente tais consórcios:

- *Consórcio Metropolitano GRANPAL – CMGRANPAL*: criado em 2010, pelos prefeitos que integram a Associação de municípios GRANPAL, por meio de um Termo de Cooperação, com o objetivo de encaminhar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região.

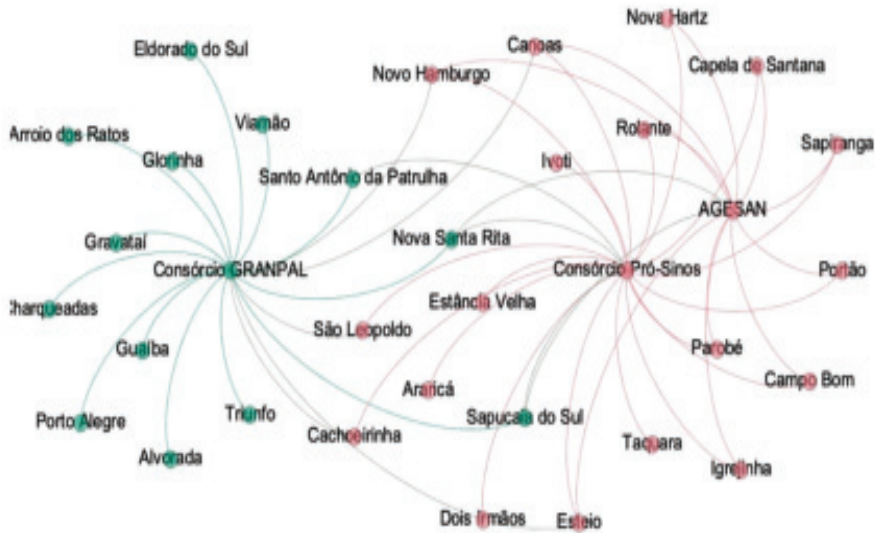
- *Consórcio Pró-Sinos*: o Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos, fundado em 2006, é um órgão executivo das ações, projetos e programas voltados ao saneamento básico da Bacia do Rio dos Sinos. Do total de seus 32 municípios, 21 são integrantes da RMPA. A AGESAN – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento, fundada no final de 2018, foi proposta pelo Consórcio Pró-Sinos para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

- *Consórcio Público da Assoc. dos Munic.do Vale do Rio dos Sinos*: O CP SINOS foi criado em 2016 com a intenção de oferecer soluções conjuntas aos problemas comuns aos municípios da AMVARS. Atualmente, estão consorciados sete municípios: Campo Bom, Sapiranga, Nova Hartz, Estância Velha, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti.

- *Consórcio Intermunicipal do Vale do Caí (CIS-CAÍ)*: criado em 2006, na região da Associação dos Municípios do Vale do Caí – pessoa jurídica de direito público com natureza multifuncional, o CIS-CAÍ abrange uma população de 300 mil habitantes e envolve 27 municípios; destes, apenas cinco municípios são da RMPA mas sua população soma 50% do total, cerca de 150 mil habitantes (IBGE, 2010).

³ Os consórcios foram criados nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007. Funcionam como autarquia de cada município consorciado.

Figura 4: A rede dos Atores Consórcios



Fonte: Elaboração própria (2021). Apoio Lab. ARS L. Barbosa.

A estrutura da rede formada pelos Consórcios apresenta uma baixa densidade – apenas 38% dos atores-municípios têm uma maior articulação –, embora ainda mantenha alguma característica da centralização do tipo estrela. A conformação da rede permite inferir que o fluxo de informação e comunicação alcança mais atores do que as redes das Associações de Municípios, em função da diversidade de relações de alguns atores, por se articularem em mais de um consórcio. Tais atores assumem papéis importantes como *Bridges* entre consórcios. Os municípios que detêm esta condição são: Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas, Cachoeirinha, Esteio e Dois Irmãos. Ainda, outros municípios demonstram o mesmo potencial, como Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul, e Santo Antônio da Patrulha, mas por serem atores de menor poder e ocuparem posições de maior centralidade essa rede apresenta uma frágil articulação entre seus dois agrupamentos, os *clusters* de cor rosa e verde, centralizados pelos Consórcios GRANPAL e Pró-Sinos.

A Rede dos CBHs na RMPA

Entre as bacias hidrográficas localizadas na RMPA, as de maior importância – por abrangerem maior extensão, número de municípios e população – são as Bacias do Rio Gravataí, do Rio dos Sinos, do Baixo Jacuí, do Rio Caí, Lago Guaíba, e Litoral Médio. Cada uma destas Bacias têm seu respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Para o alcance dos objetivos instituídos pela Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433/97, a legislação estadual definiu a participação intersetorial de diferentes atores, representantes da sociedade civil organizada e da administração direta federal e estadual, de modo a articular a integração entre os usos do solo e os recursos hídricos, para orientar a elaboração e posterior aplicação dos Planos de Bacia.

ARS da articulação dos atores nos CBHS

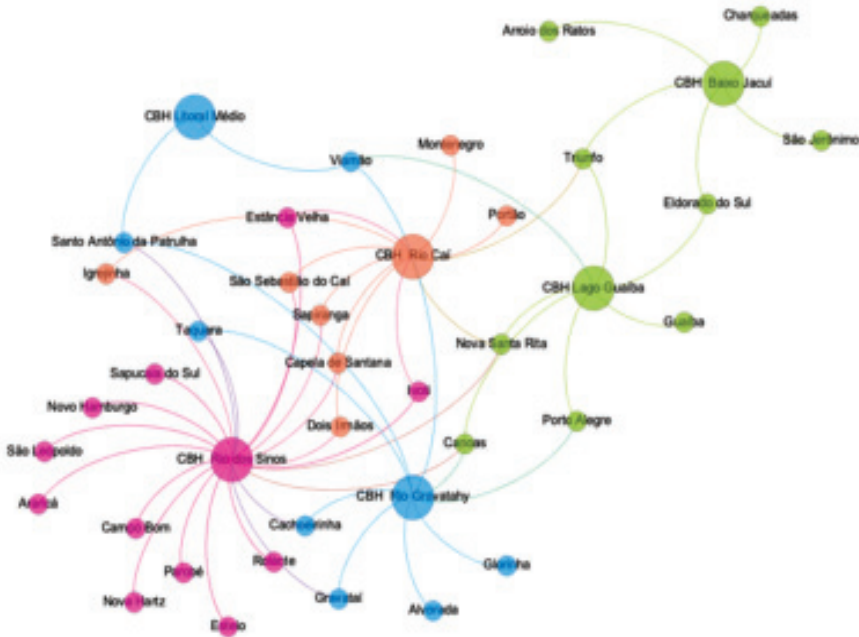
Na configuração da estrutura resultante da ARS, elaborada pelas interações entre os atores municípios nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), ainda se trata de uma rede de baixa densidade, constituída por 40 nós e 62 laços, o que revela um menor nível de coesão. Todavia, observa-se a permeabilidade que os municípios possuem ao transitar entre os CBHs, o que se dá em função da própria geografia física, pois os territórios municipais se localizam em mais de uma bacia hidrográfica.

Observa-se, ainda, de acordo com a Figura 5, que cerca de 50% dos municípios se constituem em *bridges* entre os *clusters* formados pelos CBHs. Graças a isso, os *clusters* formados pelas Bacias Hidrográficas são reunidos em uma só rede. Entre os atores-município que assumem importância por se constituírem em *bridges*, estratégicos para a conformação da rede, pois criam laços com três Bacias Hidrográficas, estão: Viamão, Santo Antônio da Patrulha, Taquara, Sapiranga, Capela de Santana, Nova Santa Rita, Estância Velha, Canoas e Triunfo. São, ainda, importantes enquanto *bridges*, pois têm laços que articulam duas Bacias Hidrográficas, os municípios de Porto Alegre, Eldorado do Sul, Gravataí, Cachoeirinha, Estância Velha, São Sebastião do Caí, Igrejinha, Sapiranga, Capela de Santana e Dois Irmãos.

De acordo com as cores, observa-se o cluster do CBH Rio dos Sinos, representado na cor rosa, se articula em forma de estrela, sendo possível verificar que nove municípios que pertencem a este CBH mantém uma po-

sição periférica nesta rede, como é o caso de municípios importantes da região, como São Leopoldo e Novo Hamburgo, o que confirma um maior distanciamento dos municípios do Vale dos Sinos em relação à RMPA.

Figura 5: ARS da rede dos Comitês de Bacia Hidrográfica



Fonte: Elaborado pela autora. Apoio Lab. ARS L. Barbosa (2021).

Considerações finais

Diante dos avanços e retrocessos constatados no processo histórico de institucionalização metropolitana na RMPA, no qual se verifica a alternância de períodos sem a atuação de uma governança metropolitana, buscou-se verificar, por meio da aplicação da teoria metodologia da Análise das Redes Sociais o potencial que as redes de atores, representantes da sociedade organizada na região, teriam para implementarem a estruturação e consolidação de seu sistema de governança,

A partir dos resultados das Análises das Redes Sociais (ARS), aplicadas às redes de atores atuantes na RMPA, constatou-se a baixa densidade,

ou coesão, que apresentam, cuja maior ênfase ocorre nas estruturas em estrela da rede das Associações de municípios, que se refletiu na estruturação dos COREDEs. Ao mesmo tempo, observa-se a importância de alguns municípios quando assumem o papel de *bridges* (pontes), promovendo a interação entre clusters existentes, o que ocorre nas redes dos Consórcios Municipais e dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), as quais se apresentam como redes mais articuladas, com potencial para o desenvolvimento da coesão necessária o desenvolvimento da política pública.

Porém, o fortalecimento das conexões entre os atores para a constituição de uma governança metropolitana dependeria, ainda, da participação do estado, ator cujo grau de centralidade é fundamental para a coesão da rede e para fomentar o desenvolvimento do processo político, que deve apoiar a estruturação da política pública metropolitana, definida pelo Estatuto da MetrÓpole.

Referências

ABRUCIO, Fernando L.; COUTO, Cláudio G. A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10. n. 3, p. 40-47, 1996.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org.); LAGO, L. C. do; AZEVEDO, S. de; JUNIOR, O. A. dos S. (colab.). In: *MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito* [recurso eletrônico]. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das MetrÓpoles, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <https://cutt.ly/VQbhsOa>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. *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: <https://cutt.ly/kQbfpak>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/0WRVxwZ>. Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. *Lei Federal n. 11.107 de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/sWh2CrX>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. *Estatuto da Metrópole, Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <https://cutt.ly/vWh2W0C>. Acesso em: 03 set. 2016.

CALMON, P. *Redes de Políticas Públicas: Conceitos Fundamentais*. Curso: Governança e Redes de Políticas Públicas Programa de Aperfeiçoamento para Carreiras – Escola Nacional de Administração Pública, 2015.

CALMON, P.; COSTA A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas RP3. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, ed. 01, jul. 2013. Disponível em: <https://cutt.ly/qQbdEsv>. Acesso em: 12 nov. 2017.

CAMPOS, H. A.; SOARES, P. R. C.; ARAÚJO, P. X. Governança Metropolitana Frente aos Desafios da Implementação do Estatuto da Metrópole. In: MARX, V.; COSTA, M. A. (org.). *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

CARGNIN, A. P. *Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas, e repercussões territoriais*. Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA, 2011.

CASTELLS, M. *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*. Lisboa: Ed. Presença, 1975.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi; As Cidades Como Atores Políticos. *Novos Estudos. CEBRAP*, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. *Planning In the Porto Alegre metropolitan area: a case study*. Tese (Doutorado) – Syracuse Univ., 1972.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>.

HANNEMAN, R. A.; RIDDLE, M. *Introdução aos métodos de redes sociais*. Riverside, CA: University of California, 2005. Disponível em: <http://faculty.ucr.edu/~hanneman/>. Acesso em: 9 set. 2021.

HEIDRICH, Rosanne. *Rede de atores e (des)articulação institucional na Região Metropolitana de Porto Alegre: contribuições ao debate sobre a governança interfederativa* / Rosanne Lipp João Heidrich. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2022.

LAHORGUE, M. A. Política de C & T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. In: *IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2008.

MARQUES, E. C. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

- MALAGOLLI, G. A.; PAULILLO, L. F. de O. Mobilização Política e Rede de Interesses na Produção Calçadista de Jaú. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 20, n. 4, 2012. Acesso em: 5 nov. 2017.
- MARICATO, E. Metrôpoles Desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.
- MARTINS, C. H. B. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. *Revista FEE*, v. 20, n. 2, 1992. Disponível em: <https://cutt.ly/tWh7QxL>. Acesso em: 8 ago. 2017.
- MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Gestão das relações intermunicipais. *RMS – Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 34-48, 2012.
- MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (orgs.). *Democracia e governança mundial – Que regulações para o século XXI*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 266-291.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993. 269 p.
- ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.
- RUA, M. das G.; ROMANINI, R. *Para Aprender Políticas Públicas*, v. 1, Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas – IGEPP. Disponível em: <https://silو.tips/download/para-aprender-politicas-publicas-13>. Acesso em: março 2019.
- SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000200007>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- SOUZA, M. L. de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.
- SUBRA, Philippe. *Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits*. Dunod Editeur. Malakoff. Paris: Ed. Armand Colin, 2016.

PARTE 2

Espaços, morfologias e meio ambiente

Centralidade espacial e localização das áreas de vulnerabilidade socioespacial na Região Metropolitana de Porto Alegre

*Clarice Maraschin
Heleniza Ávila Campos
Ana Luisa Maffini
Leonhard Bravo Seyboth
Júlia Ramos de Carvalho*

Introdução

O marco dos 50 anos de instituição da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) nos proporciona a oportunidade de olhar para a sua situação atual, com foco nos processos desiguais de ocupação do seu território. Nesse sentido, o presente capítulo discute a relação entre a centralidade metropolitana e a localização da população em vulnerabilidade social na RMPA.

As centralidades são fenômenos de alta concentração de pessoas, funções, atividades nos espaços urbanos e regionais, atuando como forças de atração (e repulsão) que orientam fluxos de pessoas, capital e informações. A localização geográfica é um dos principais componentes da centralidade, definindo não apenas as relações de distância, mas também as facilidades de acesso aos benefícios da vida urbana.

A formação de centralidades é um processo histórico das cidades e regiões, vinculado às vantagens locacionais de certos espaços e à busca por acessibilidade por parte das atividades. Por sua vez, as centralidades repercutem no seu entorno, desencadeando processos de valorização imobiliária, ocupação intensiva, densidade e movimento de pedestres e veículos. A valorização dos espaços de maior centralidade reflete-se no afastamento da população de menor renda desses locais, incapaz de competir pelas localizações. A segregação espacial dos grupos de baixa renda nas cidades brasileiras levanta a questão da falta de acesso às oportunidades urbanas, a qual tende a retroalimentar a pobreza dessa população.

As regiões metropolitanas constituem-se em um tipo de centralidade que exerce uma forte influência na rede urbana em que se inserem. Essas

regiões têm como principal característica a conurbação, resultante da forte concentração populacional em torno de eixos urbanos articuladores das cidades no entorno de seus centros polarizadores, em geral concentradores de funções atrativas vinculadas à gestão (tanto pública, como privada), à moradia, ao trabalho, aos serviços, ao lazer. Envolve, assim, múltiplas dimensões que ultrapassam os limites definidos pelos seus municípios, explicitando formas e relações próprias das transformações urbanas pelas quais as metrópoles brasileiras vêm atravessando.

Nosso olhar, então, se volta para uma dimensão sempre presente, embora pouco visibilizada pelas políticas públicas, pela urgência de seu caráter segregador: a vulnerabilidade socioespacial. Entende-se vulnerabilidade socioespacial como a condição da população urbana que habita, principalmente, as áreas mais precarizadas nas cidades: seja pela ausência de infraestrutura, seja pela dificuldade de acesso aos centros comerciais das cidades ou ainda pelas condições físicas e estruturais de sua moradia.

Como critério de alinhamento técnico-metodológico, utiliza-se o termo definido pelo IBGE Aglomerados Subnormais (AS), uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. O uso do termo se justifica pela sua aproximação da ideia de vulnerabilidade.

O objetivo deste trabalho é analisar a localização das áreas de vulnerabilidade socioespacial com relação às áreas de centralidade da RMPA. Pretende-se responder à questão de como a localização dos aglomerados subnormais se relaciona com áreas de centralidade metropolitana.

A metodologia tem suporte numa análise espacial comparativa entre os indicadores de vulnerabilidade socioespacial e de centralidade configuracional. O indicador de vulnerabilidade é baseado nos dados dos aglomerados subnormais disponibilizados pelo IBGE, referentes ao ano de 2019. Já o indicador de centralidade é baseado em modelos configuracionais urbanos, avaliando a centralidade a partir de duas escalas, uma metropolitana e outra intraurbana.

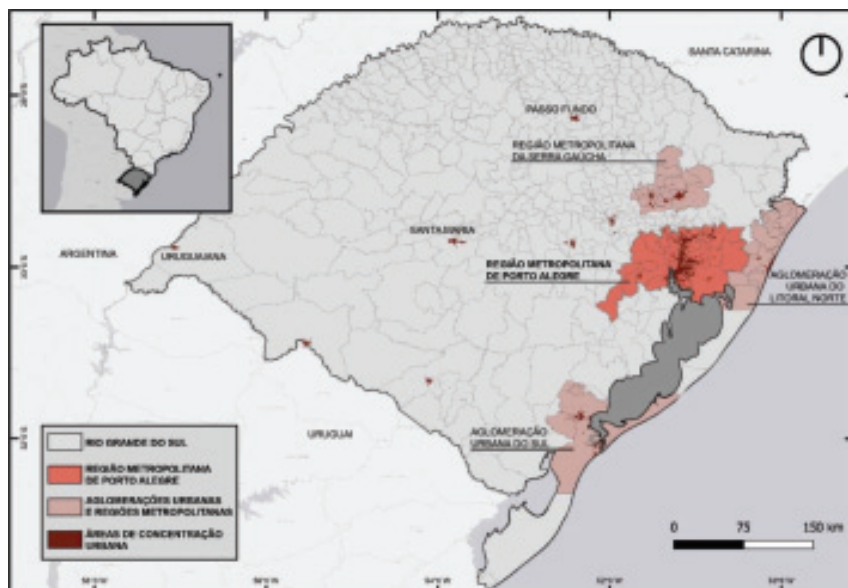
O capítulo está organizado em cinco seções, além desta introdução. O item dois situa as principais características da Região Metropolitana de Porto Alegre relevantes ao presente estudo. Em seguida, o item três traz uma breve discussão teórica sobre a desigualdade socioespacial e a centralidade espa-

cial. No item quatro, é apresentado o método utilizado neste estudo, incluindo os dois indicadores adotados. O item cinco contextualiza os aglomerados subnormais em 2019 na RMPA para, em seguida, apresentar a discussão conjunta dos dois indicadores. Por fim, o item 6 reúne algumas conclusões a partir do estudo e aponta futuras direções de continuidade da pesquisa.

Situando a Região Metropolitana de Porto Alegre

A RMPA é uma das primeiras regiões metropolitanas do país, tendo sido instituída na lei complementar nº 14 de 1973, e sendo composta, originalmente, por 14 municípios. Atualmente a RMPA é formada por 34 municípios, conta com 4,4 milhões de habitantes (IBGE, 2020) e é a área mais densamente povoada do Rio Grande do Sul, concentrando 38,2% da população do Estado. A região apresenta um crescimento demográfico expressivo, resultante principalmente das migrações internas, da interligação das malhas urbanas e das emancipações recorrentes ao longo dos últimos 40 anos (Rio Grande do Sul, 2019). A Figura 1 apresenta a localização da RMPA no estado do Rio Grande do Sul.

Figura 1: Localização das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no RS

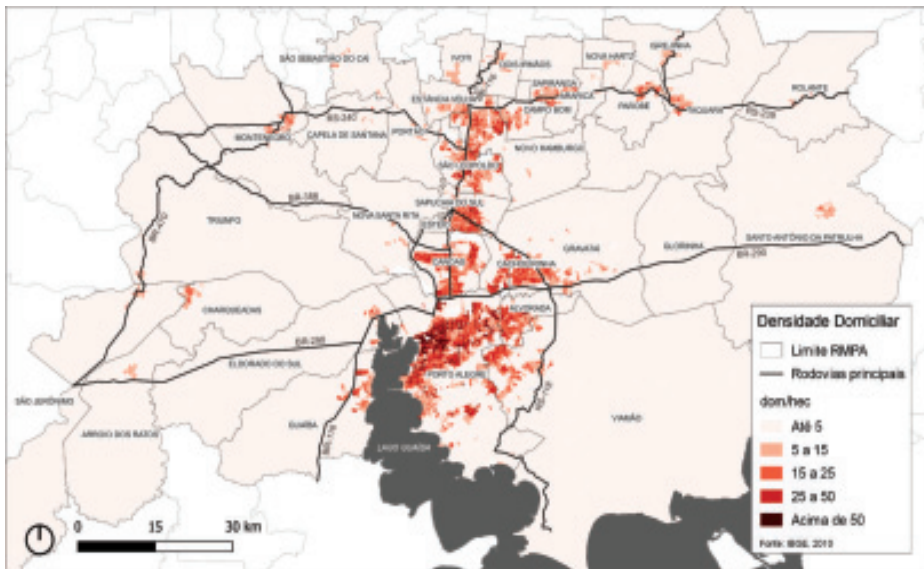


Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini (2023) a partir de dados do REGIC (2018).

Situada às margens do Lago Guaíba, a RMPA localiza-se na porção nordeste, área mais densa e urbanizada do estado, concentrando grande parte das atividades econômicas e oportunidades de emprego. A RMPA está localizada próxima da Região Metropolitana da Serra Gaúcha e da Aglomeração Urbana do Litoral Norte, duas das principais aglomerações urbanas do estado do RS.

A concentração da população na região metropolitana de Porto Alegre ocorre, principalmente, ao longo do eixo integrador no sentido nortesul, entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, dois polos metropolitanos que concentraram originalmente as principais atividades industriais que conformaram a região, e que ainda exercem forte atração à mobilidade pendular entre seus municípios. Porto Alegre, particularmente, concentra a maior densidade domiciliar da região, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2: Densidade domiciliar da RMPA por setor censitário



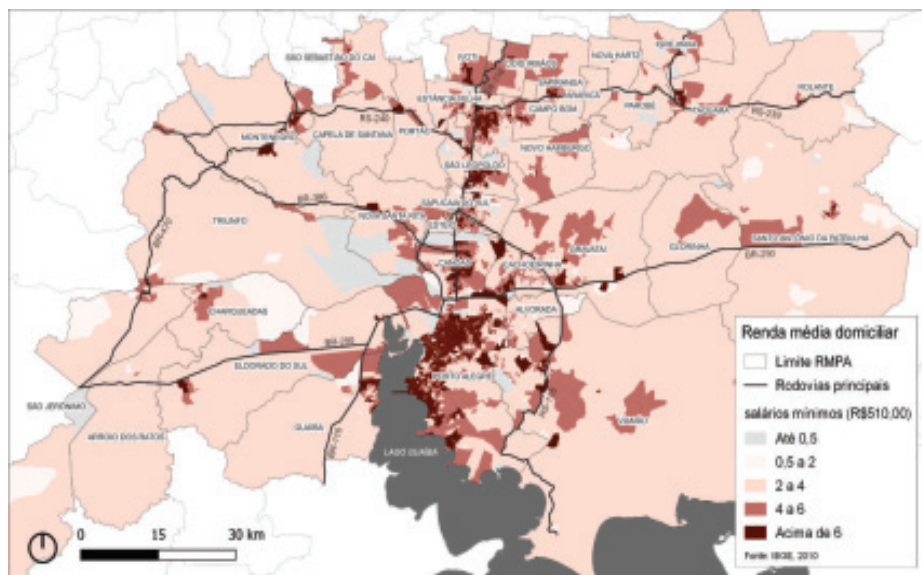
Fonte: Elaborado por Júlia Carvalho (2023) a partir de dados do Censo Demográfico IBGE (2012).

A ocupação e densificação é condicionada entre diversos fatores pela presença de áreas ambientais, por exemplo grandes parques, reservas ambientais e corpos d'água (Parque Estadual do Delta do Jacuí, Fundação Zoobotânica do RS, entre outros).

Quanto à distribuição dos grupos de renda, conforme apresenta a Figura 3, há uma maior concentração de setores da categoria de maior renda (acima de seis salários-mínimos) nos centros urbanos do eixo norte-sul da RMPA, nas porções de território mais consolidadas e com maior infraestrutura. Destaca-se a presença de grupos de maior renda em Porto Alegre, principalmente nas regiões centro-leste e sul, ao longo da faixa de orla do Lago Guaíba. Ao Norte, Novo Hamburgo e São Leopoldo também exibem setores na maior categoria de renda, bem como alguns dos centros históricos das demais cidades.

As áreas de ocupação de baixa renda estão situadas, principalmente, às bordas da cidade formal, ou seja, em áreas de precariedade ou ausência de infraestrutura, como água, esgoto e eletricidade. Esses setores de menor renda também se concentram intercalados com áreas de maior renda ao longo dos eixos rodoviários (Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul). Zonas de baixa renda também aparecem nas periferias das cidades mais populosas (Porto Alegre, São Leopoldo e Novo Hamburgo) e no interior de alguns municípios localizados a oeste da BR-116.

Figura 3: Renda média domiciliar na RMPA por setor censitário



Fonte: Elaborado por Júlia Carvalho (2023) a partir de dados do Censo Demográfico IBGE (2012).

Segundo o estudo realizado em conjunto pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Observatório das Metrôpoles (OM) e Observatório da Dívida Social na América Latina (RedODSAL), e que utilizou dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio Contínuas (PNADs-IBGE), houve um aumento paulatino e constante das condições de pobreza e vulnerabilidade social da RMPA, agravado principalmente pela Covid-19. Em série histórica, o estudo aponta que, em 2012, o percentual de pessoas na RMPA vivendo em domicílios com renda *per capita* do trabalho menor que $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo era de 17%. Já no primeiro trimestre de 2020 chegava a 20%; e um ano depois, no 1º trimestre de 2021, o percentual alcançou o patamar de 28%. André Salata, pesquisador do OM, explica que

a desigualdade alcançou seu maior nível, a renda regrediu para níveis do início da série, diminuindo especialmente entre os mais pobres, e milhares de famílias caíram para estratos de rendimento extremamente baixos. Os números que trazemos expressam o que qualquer morador destas regiões percebeu ao longo do último ano, com o aumento sensível do número de pedintes, desempregados, vendedores ambulantes e pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade (SALATA, 2021).

Neste contexto, reconhecemos os aglomerados subnormais como a materialidade que abriga a pobreza nas metrôpoles, contrapondo-se aos espaços formalizados e socialmente inseridos na dinâmica da região. No próximo item, serão conceituados e contextualizados os fenômenos da desigualdade, tanto na sua organização socioespacial como na sua relação com a estrutura urbana existente.

Desigualdade socioespacial e centralidade metropolitana

Vulnerabilidade socioespacial

Como a desigualdade socioespacial se manifesta no espaço urbano e regional de diversas formas, múltiplos indicadores e critérios podem ser utilizados para identificá-la. Dentre eles, pode-se utilizar o conceito de vulnerabilidade social, uma condição de aproximação de diferentes tipos de risco a que se submete uma população que habita uma moradia ou espaços inadequados para a vida humana. A origem deste termo está associada à área dos Direitos Humanos e *designava originalmente grupos ou indivíduos fragilizados, jurídica ou politicamente, na promoção, proteção ou garantia de seus direitos de cidadania* (AYRES *et al.*, 1999, p. 51).

Uma das principais questões sobre a vulnerabilidade socioespacial está nas formas como a moradia dos grupos de baixa renda está incorporada às cidades, a partir dos campos de forças de que resultam os conflitos urbanos e que repercutem no nível de acesso às condições de qualidade e dignidade da vida urbana na cidade capitalista. Tais acessos muitas vezes estão diretamente vinculados, e legitimados, por estratégias de qualificação dos espaços mais centralizados, seja pelo mercado, via investimentos na produção habitacional, seja pelo Estado, através de políticas públicas de apoio, principalmente às infraestruturas urbanas. Assim, às centralidades urbanas, portanto, contrapõem-se a condição periférica (econômica, social e, quase sempre, espacial) de parte da população que não participa da cidade formalizada e infraestruturada, submetendo-se à segregação socioespacial involuntária e, em última instância, ao risco de vida.

Vulnerabilidade e risco aparecem como conceitos centrais e interconectados no mais recente Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2022*), da ONU. O risco é definido como o potencial de consequências adversas para os sistemas humanos ou ecológicos, reconhecendo a diversidade de valores e objetivos associados a tais sistemas. No contexto dos impactos das mudanças climáticas, os riscos resultam em interações dinâmicas entre perigos relacionados ao clima com a exposição e vulnerabilidade do sistema humano ou ecológico afetado. Já a vulnerabilidade é um componente do risco, mas também, de forma independente, um indicador importante, da propensão ou predisposição ao risco, englobando uma variedade de conceitos e elementos, incluindo sensibilidade ou suscetibilidade a danos e falta de capacidade de enfrentamento e adaptação.

Forças de atração e repulsão atuam tensionando a localização dos grupos de baixa renda no contexto das regiões metropolitanas brasileiras. Forças de atração se manifestam ao longo de eixos viários estratégicos, os quais permitem a maior acessibilidade e proximidade a localizações mais privilegiadas do ponto de vista da oferta de oportunidades de trabalho e serviços. Os eixos rodoviários metropolitanos, que articulam as principais cidades, atuam assim como elementos indutores de aproximação. A existência de vazios urbanos com infraestrutura ou áreas ambientais também é fator de atração dos grupos de baixa renda. As relações de repulsão ou exclusão decorrem de processos de valorização imobiliária diferenciada nos espaços mais bem equipados, induzindo a um distanciamento das popula-

ções mais pobres para áreas distantes, gerando segregação socioespacial. Diversos autores observam que o afastamento dos espaços ocupados pelas populações de baixa renda com relação aos espaços de maior vida econômica nas cidades e regiões dificultam a integração desses grupos à sociedade (LEGEBY 2010; VAUGHAN, 2005; VAUGHAN, 2007; VAUGHAN, ARBACI, 2011).

Nadalin, Krause e Lima Neto (2014) analisam a distribuição de aglomerados subnormais na rede urbana e nas grandes regiões brasileiras. Os autores consideram que os AS são a tipologia que mais se aproxima da condição de vulnerabilidade e risco na inserção precária nos sistemas de infraestrutura e em situações ambientais que apresentam risco ao bem-estar e à vida; nas baixas condições de desenvolvimento do capital humano, com graves restrições ao acesso aos serviços e equipamentos urbano-metropolitanos; e no distanciamento – físico e social – dos centros e subcentros das cidades ou metrópoles, bem como à integração aos bairros de maior renda.

Centralidades no espaço urbano e metropolitano

O espaço regional é composto por um conjunto de centros urbanos, com diferentes portes e funções econômicas – uma rede hierarquizada – em constante inter-relação socioespacial. O espaço regional conserva as marcas de seu processo histórico de formação, bem como das transformações sociais, econômicas e tecnológicas que o influenciam. A estrutura espacial da urbanização contemporânea se expressa, dessa forma, em espaços fragmentados e ao mesmo tempo articulados; difusores e atratores de fluxos e movimentos (BATTY, 2013; TAYLOR *et al.*, 2010).

Diferentes abordagens vêm sendo adotadas na identificação dos níveis de centralidade presentes em cidades e regiões. Abordagens econômicas enfocam o potencial de interação econômica entre as unidades espaciais e a correspondente hierarquia do poder de atração econômica no espaço (FUJITA *et al.*, 2002). Outros métodos buscam identificar Áreas Urbanas Funcionais (FUAS – *Functional Urban Areas*), como as adotadas em estudos na União Europeia (FERRÃO *et al.*, 2013). Tal método identifica os níveis de centralidade considerando características das cidades (tamanho e distribuição) e dos fluxos entre elas (pessoas, serviços, insumos e capital). No Brasil, o IBGE vem pesquisando as Regiões de Influência das Cidades (IBGE, REGIC, 2018), identificando a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimitando as regiões de influência a eles associados.

Maraschin *et al.* (2021) sugerem que a análise da estrutura espacial regional e suas centralidades deve considerar três aspectos fundamentais: a noção de redes socioespaciais, a multiescalaridade e a multidimensionalidade. A noção de redes destaca a importância da análise conjunta dos atributos das cidades (população, emprego) e das interações socioespaciais entre elas (relações e fluxos). A multiescalaridade se refere a que as relações entre cidades se dão em diferentes escalas territoriais (locais, regionais, nacionais e internacionais). Há, assim, a necessidade de capturar as diferentes hierarquias de centralidades nas diferentes escalas espaciais em que elas se revelam. Já a multidimensionalidade reforça a diversidade de componentes associados à centralidade regional: sociais, espaciais, econômicos, institucionais, entre outros.

Neste trabalho, adota-se uma abordagem baseada em modelos configuracionais para identificar as centralidades na RMPA. Estudos configuracionais privilegiam a descrição do sistema regional como uma rede espacial, considerando suas propriedades de distância, posição relativa e conectividade (CRUCITTI *et al.*, 2006). Para Batty (2013), tratar o sistema regional como uma rede espacial permite explorar, para além das propriedades das localizações (espaços), as propriedades relacionais, ou seja, os padrões de interação, comunicação e troca entre os espaços.

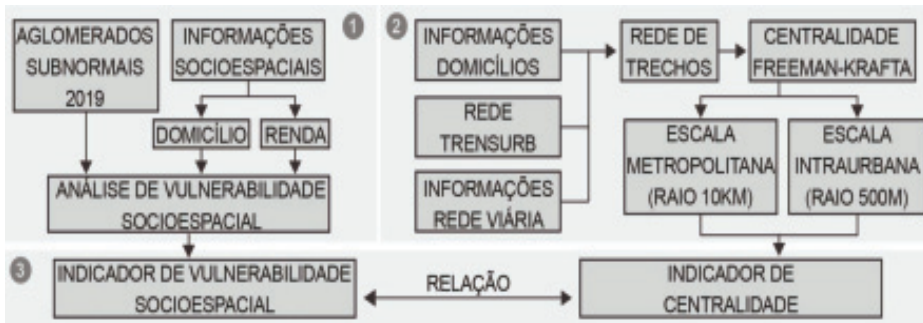
Segundo Serra e Pinho (2013), métodos configuracionais apresentam uma série de vantagens na análise de sistemas espaciais de grande extensão e complexidade. Tais modelos permitem analisar a centralidade de maneira contínua, incluindo desde as maiores escalas (regional, nacional) até sua unidade espacial mínima (trecho de uma rua), detectando a policentralidade com grande nível de detalhe. São abordagens quantitativas, baseadas em modelos urbanos, cujo foco é na rede de vias, um dos elementos com maior permanência e capacidade de condicionar processos de crescimento descentralizados e distribuídos.

Diferentes métricas de redes podem ser usadas para revelar aspectos diversos da centralidade espacial (PORTA *et al.*, 2009). A acessibilidade, baseada em distância relativa, identifica os espaços mais próximos dos demais. Já a centralidade por intermediação revela a importância dos espaços na relação com os demais. Além disso, a modelagem também permite que sejam associados atributos funcionais aos espaços (população, empregos, etc.), descrevendo de forma conjunta e sistêmica características morfológicas e funcionais.

Indicadores e métodos

Para analisar a localização das áreas de vulnerabilidade socioespacial em conjunto com os espaços de centralidade da RMPA, este trabalho adota uma estrutura metodológica organizada em três etapas, sendo as etapas 1 e 2 relativas à construção dos indicadores e a etapa 3 ao relacionamento entre ambos. A Figura 4 apresenta a estrutura metodológica do trabalho.

Figura 4: Framework do método utilizado



Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini (2023).

Análise e indicador de vulnerabilidade socioespacial

Conforme mencionado, existem diversos indicadores para a análise da vulnerabilidade social. Um dos mais abrangentes é o Índice de Vulnerabilidade Social – IVS (COSTA *et al.*, 2018). O IVS é composto por três dimensões, que podem ser desmembradas em dezesseis indicadores: a) infraestrutura urbana; b) capital humano e c) renda e trabalho. No entanto, este indicador apresenta seus resultados de forma agregada (por município ou região) e seu foco não está na localização específica das áreas vulneráveis.

Já o banco de dados sobre os Aglomerados Subnormais (AS), produzido pelo IBGE, tem foco específico no território. Os levantamentos dos AS mais recentes são os de 2010 e 2019. Em 2010, o levantamento ocorreu durante o Censo Demográfico. Já os dados referentes a 2019 resultam de um mapeamento preliminar feito pelo IBGE como preparação para a operação do Censo Demográfico 2020, adiado em razão da pandemia de Covid-19. Esta versão preliminar incorpora atualizações até dezembro de 2019.

Segundo o IBGE, os dados de 2019 se constituem numa antecipação de resultados, visando disponibilizar informações no contexto do enfrenta-

mento da pandemia do Coronavírus. Nesse sentido, o IBGE não recomenda realizar comparações de ambas as bases (2010 e 2019), devendo-se aguardar a divulgação dos resultados finais do novo Censo (IBGE, 2020).

Dada essa limitação, o presente trabalho adotou a base de dados dos AS de 2019 (IBGE, 2019), buscando descrever a situação da vulnerabilidade na RMPA com os dados mais atualizados possível. Mesmo reconhecendo a condição preliminar desses dados, um aspecto positivo é que a metodologia usada foi a mesma em todos os municípios, permitindo a comparação entre eles.

Os Aglomerados Subnormais identificam os assentamentos sujeitos à vulnerabilidade socioespacial, dadas as baixas condições de infraestrutura, capital humano, renda e trabalho. A precariedade dos AS é definida pelo IBGE através de parâmetros de escala, de morfologia urbana, de regularidade urbanística e de infraestrutura. O guia do Censo 2010 do IBGE classifica como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

A identificação dos AS atende aos seguintes critérios: a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular), lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

O levantamento do IBGE de 2019 contabilizou 13.151 aglomerados subnormais no país, num total de 5.127.747 domicílios ocupados nesses núcleos. Essas comunidades estavam localizadas em 734 municípios, em todos os estados do país, incluindo o Distrito Federal (IBGE, 2020, p. 13).

Indicador de centralidade

Para a construção do Indicador de Centralidade, utiliza-se a modelagem configuracional, que permite uma abordagem quantitativa e desagregada

gada da estrutura espacial das cidades e regiões. Nessa abordagem, a estrutura espacial urbana é analisada como uma rede espacial (formada por nós e links), em que são aplicados modelos matemáticos para avaliar suas propriedades. Neste estudo, adotou-se o modelo de centralidade por intermediação Freeman-Krafta (FK).

A centralidade FK (Krafta, 2014) é a propriedade de um nó estar no caminho que conecta dois outros nós, ponderada pela distância, relacionada com a tensão existente entre os nós (produto de seus conteúdos), e dissipada pela extensão do caminho mínimo entre cada par de nós. Sua hierarquia é dada pelo valor total de tensão que cada nó recebe por estar nos caminhos que conectam todos os pares do sistema.

Para melhor representar as centralidades na RMPA, o modelo foi ponderado pela quantidade de domicílios em cada nó, cujos dados provêm do Censo do IBGE de 2010. Assim, a centralidade calculada expressa tanto a importância estratégica de cada espaço na rede viária como a polarização existente devido à densidade habitacional presente nesses espaços.

Para aplicação da análise configuracional proposta, a base espacial utilizada foi uma representação da Região Metropolitana de Porto Alegre por trechos de vias, ou seja, o espaço geográfico contido entre duas esquinas ou interseções (BATTY, 2004). A base espacial da RMPA totaliza 130.508 trechos e inclui apenas as vias veiculares. Foi também acrescentado ao modelo a linha do TRENURB (trem de alta capacidade que conecta Porto Alegre a Novo Hamburgo) e suas estações, devido à importância desse modal ferroviário nos deslocamentos pendulares na RMPA. O modelo espacial também foi calibrado com impedâncias aplicadas sobre determinados trechos, visando melhor representar a hierarquia real do sistema.

O cálculo da centralidade-FK foi realizado em um ambiente SIG, utilizando o *plugin Graphic Analysis of Urban Systems* (Dalcin, Krafta, 2021). Para o cálculo das distâncias no modelo, foram consideradas as distâncias geométricas (metros). Uma vez que a medida de centralidade pode ser aplicada em diferentes escalas (raios) de análise, permitindo identificar centralidades locais, urbanas ou regionais, foram utilizados dois raios de análise, um de 10 km para as centralidades metropolitanas e outro de 500 m para centralidades locais (intraurbanas).

Resultados e discussão

Análise de vulnerabilidade socioespacial

Conforme apresentado, nosso indicador de vulnerabilidade socioespacial é constituído pelos dados dos aglomerados subnormais que foram levantados pelo IBGE em 2019. A Tabela 1 apresenta esses dados com os municípios classificados pelo número de domicílios em AS.

Tabela 1: Dados de população, domicílios e aglomerados subnormais (AS) na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) para o ano de 2019

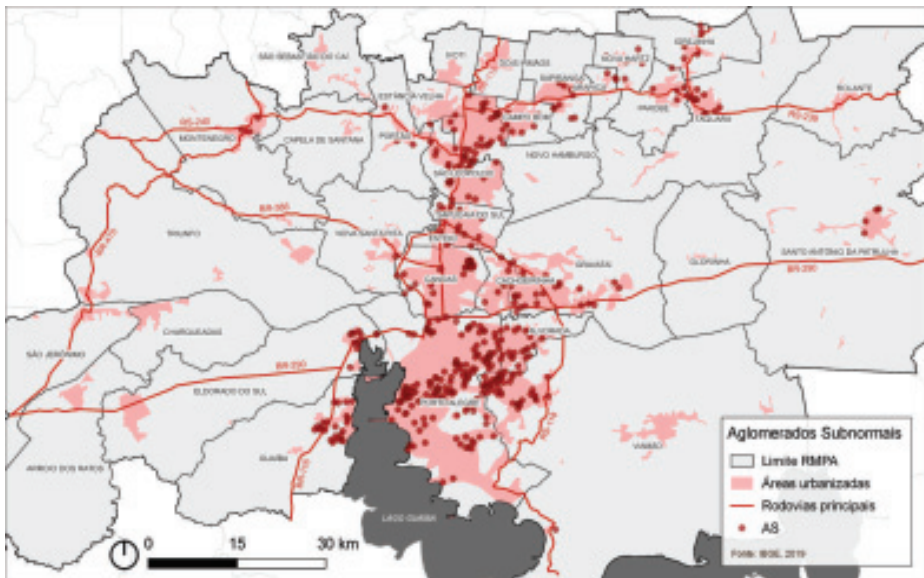
Município	ANO 2019			
	População Total	Domicílios Total	Domicílios AS	% Domicílios AS / total
Porto Alegre	1.483.771	529.227	61.729	11,66%
Novo Hamburgo	246.748	78.151	6.206	7,94%
São Leopoldo	236.835	78.915	5.479	6,94%
Guaíba	98.143	33.344	4.479	13,43%
Alorada	210.305	63.679	4.428	6,95%
Viamão	255.224	76.339	3.469	4,54%
Canoas	346.616	112.786	2.723	2,41%
Cachoeirinha	130.293	40.945	2.590	6,33%
Gravataí	281.519	82.638	2.475	2,99%
Eldorado do Sul	41.285	11.222	1.736	15,47%
Portão	37.079	12.558	931	7,41%
Sapiranga	81.734	26.295	836	3,18%
Esteio	83.202	28.661	745	2,60%
Taquara	57.466	18.588	521	2,80%
Sapucaia do Sul	141.075	49.818	468	0,94%
Montenegro	65.264	20.137	373	1,85%
Igrejinha	36.899	10.910	322	2,95%
Campo Bom	66.712	21.464	210	0,98%
Parobé	58.272	17.279	170	0,98%
Nova Hartz	21.615	6.027	150	2,49%
Santo Ant. Patrulha	42.894	13.357	120	0,90%
Estância Velha	50.022	13.825	116	0,84%
Araricá	5.698	1.838	90	4,90%
Nova Santa Rita	29.300	7.240	30	0,41%
TOTAL	4.107.971	1.355.243	100.396	7,41%

Fonte: Elaborado por Júlia Carvalho e Clarice Maraschin (2023), a partir de dados do IBGE (2019), Aglomerados Subnormais (Resultados preliminares).

A Tabela 1 mostra que, dos 34 municípios da RMPA, 24 registraram a presença de AS em 2019. As maiores quantidades de domicílios em AS estavam em Porto Alegre, seguida de Novo Hamburgo, São Leopoldo, Guaíba, Alvorada e Viamão. Na RMPA, uma média de 7,4% do total de domicílios está localizada em aglomerados subnormais. Porto Alegre conta com 61.729 domicílios em AS, atingindo uma proporção acima da média da RMPA (11,6% do total). Eldorado do Sul e Guaíba não constam entre as cidades mais populosas na RMPA, no entanto têm os maiores percentuais de domicílios em AS da RMPA (15,5% e 13,4% respectivamente, sobre o seu total de domicílios), representando um problema agudo de precariedade socioespacial. É importante destacar que, com a crise socioeconômica gerada pela pandemia de Covid-19, supõe-se que todos esses números sejam ainda maiores.

A Figura 5 apresenta a localização dos AS na RMPA para o ano de 2019. Dentre as áreas com maior concentração de AS, observa-se a região periférica de Porto Alegre, junto aos municípios de Alvorada e Viamão. Também se destacam concentrações ao longo das rodovias BR-116, BR-290, RS-118 e RS-239.

Figura 5: Localização dos aglomerados subnormais na RMPA



Fonte: Elaborado por Júlia Carvalho e Leonhard Seyboth (2023) a partir de dados do IBGE (2019).

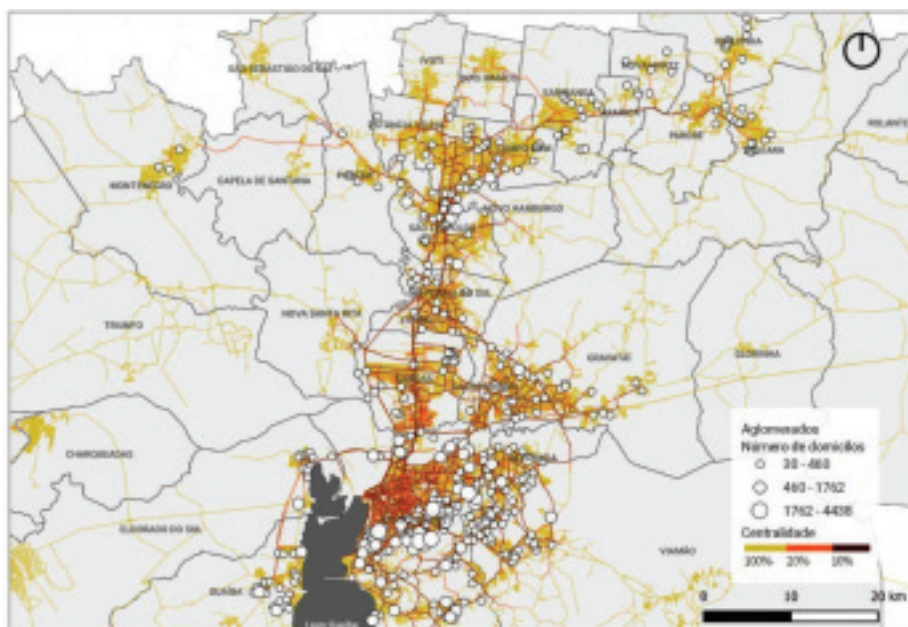
Já em regiões mais distantes da capital, destaca-se o caso de Parobé, Taquara, Igrejinha e Nova Hartz, pequenos municípios que tradicionalmente não apresentavam situações de precariedade habitacional, mas que em 2019 somavam juntos 1.163 domicílios nesses núcleos subnormais.

Indicadores de vulnerabilidade socioespacial e centralidade

Buscando analisar a relação entre a vulnerabilidade socioespacial e as centralidades na RMPA, as Figuras 6 e 7 apresentam os resultados da medida de centralidade nas escalas metropolitana e intraurbana, relacionando com as localizações dos AS e sua quantidade de domicílios.

Os resultados da centralidade metropolitana evidenciam uma clara hierarquia, em que nem todos os municípios possuem trechos viários na classe dos 10% dos maiores valores de centralidade. Isso significa que, ao considerar suas populações e estrutura espacial viária, esses municípios apresentam uma frágil relação de centralidade com o conjunto global da RMPA, como é o caso de Charqueadas, Triunfo, Glorinha e Rolante. Essa fragilidade se reflete como dificuldade da população em acessar os centros de referência na RMPA.

Figura 6: Centralidade metropolitana (10km) e AS (quantidade de domicílios) na RMPA



Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini e Leonhard Seyboth (2023).

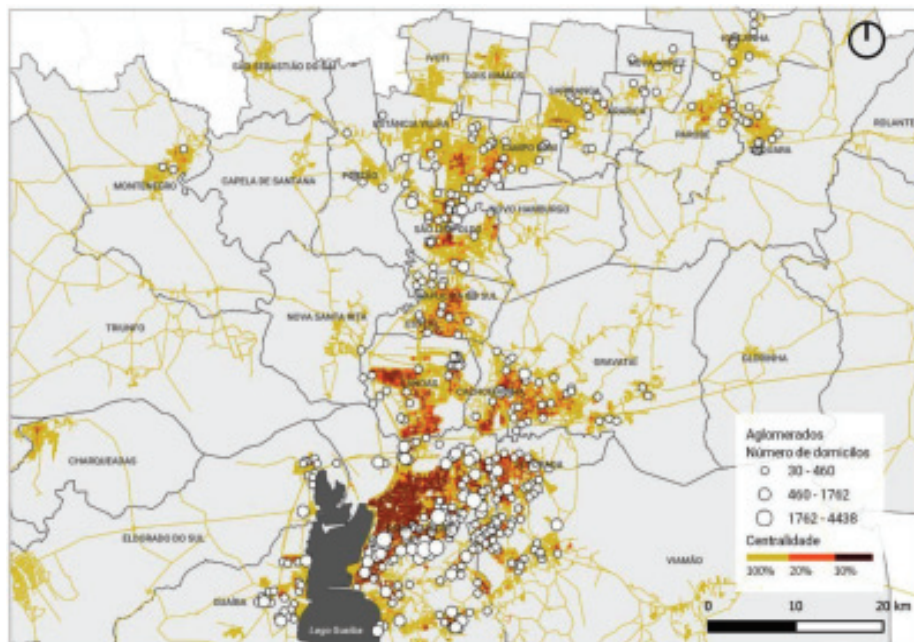
Observa-se que os maiores valores de centralidade metropolitana se encontram em vias e rodovias que conformam eixos importantes, sendo que o eixo norte da BR-116 forma a estrutura principal de alta centralidade na RMPA. Também ganha destaque o eixo leste-oeste no cruzamento entre as rodovias BR-116 e BR-290, incluindo Eldorado do Sul, Cachoeirinha e Gravataí. Ainda do ponto de vista metropolitano, a RS-118 também apresenta um resultado central, fazendo um papel de via perimetral na RMPA, conectando diretamente Cachoeirinha e Esteio.

A análise identifica também outras estruturas emergentes na centralidade metropolitana, mas de menor porte. É o caso da bifurcação ao norte da BR-116, gerando dois eixos, sendo um para leste (RS-239, direção Campo Bom e Sapiranga) e outro para oeste (RS-240, direção Portão).

Do ponto de vista dos AS, a primeira observação é que parece haver uma relativa equivalência entre centralidade metropolitana e localização desses núcleos. No entanto, a análise dos dados revela que apenas 16% do total de AS se localizam junto aos eixos de maior centralidade metropolitana (até 100 metros). Quando se considera uma distância caminhável (até 500 metros) desses eixos, esse percentual sobe para 64% do total de AS. Mesmo assim, isso significa que existem 148 aglomerados (36% do total) que estão distantes (acima de 500 metros) de qualquer eixo de centralidade metropolitana.

Na busca de proximidade com as áreas de centralidade, os aglomerados competem por localizações com os demais grupos (SPOSITO, 2013), e tendem a ocupar vazios urbanos e espaços periféricos. A concentração das populações mais vulneráveis em espaços periféricos e menos integrados espacialmente faz com que aumente sua dificuldade em se integrarem à sociedade, e romperem com os ciclos de pobreza que se prolongam através das gerações (VAUGHAN, 2005; VAUGHAN, 2007; VAUGHAN; ARBACI, 2011).

Figura 7: Centralidade intraurbana (500m) e AS (quantidade de domicílios) na RMPA



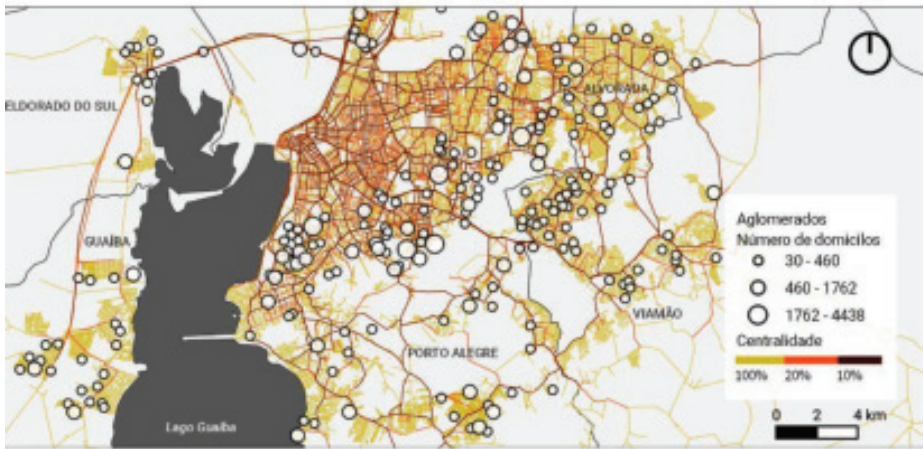
Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini e Leonhard Seyboth (2023).

Ao observar a centralidade na escala intraurbana (Figura 7), é possível identificar uma hierarquia mais local, ou seja, as redes de centralidades que atuam como referências importantes dentro das cidades. Nota-se uma mudança no padrão das vias de maior centralidade, havendo uma diminuição na importância das principais rodovias em favor de núcleos internos às cidades que concentram maiores densidades de conexões viárias e populações.

Novamente, aqui se observa a existência de municípios sem vias com valores de centralidade na classe dos 10% dos maiores valores. Isso aponta para situações de pouco suporte à vida cotidiana, pois as centralidades locais estão geralmente associadas à presença de comércio, serviços e instituições locais. É nesse cenário que diversos AS se encontram, com destaque para núcleos no extremo norte da RMPA (Igrejinha, Nova Hartz e Arariçá). Nesses casos, os AS ocupam localizações com fraca centralidade tanto metropolitana quanto intraurbana.

Para aprofundar a discussão das relações entre as centralidades e os AS, destacam-se algumas áreas importantes da RMPA. O primeiro setor selecionado é a região com maior densidade de AS na RMPA, englobando Porto Alegre, Viamão, Alvorada, Eldorado do Sul e Guaíba (Figura 8).

Figura 8: Centralidade metropolitana (10 km) e AS (quantidade de domicílios) no entorno imediato de Porto Alegre



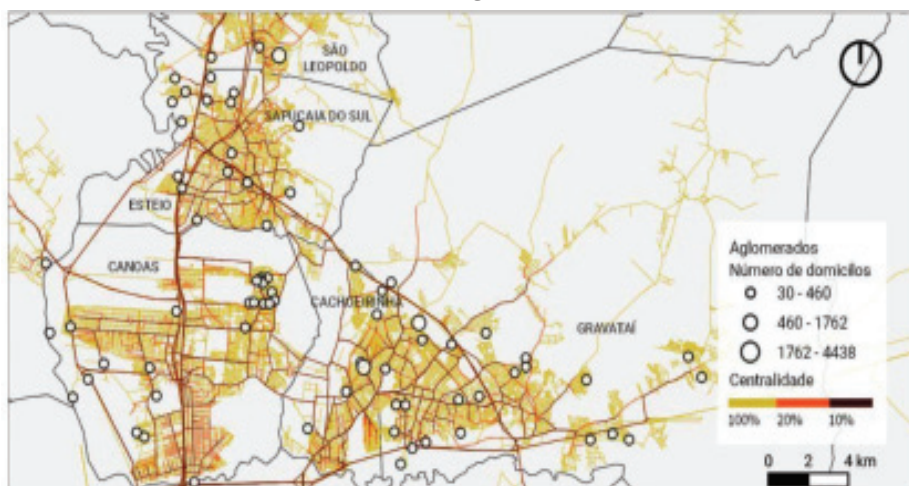
Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini e Leonhard Seyboth (2023).

Essa sub-região apresenta uma grande concentração de valores altos na centralidade metropolitana, uma grande quantidade de vias na classe dos maiores valores (acima de 10%). No caso de Porto Alegre, a maioria dos AS ocupa zonas de periferia e da cadeia de morros, geralmente áreas de fragilidade ambiental. No entanto, como a cidade apresenta forte centralidade distribuída no território, os AS conseguem se inserir em proximidade a esses eixos centrais. Observa-se um *continuum* de alta centralidade metropolitana que inclui Porto Alegre, Alvorada e Viamão, formando uma estrutura quase sem fronteiras definidas. Essas áreas são conurbadas, apresentando forte interação cotidiana entre as duas cidades com a metrópole. O movimento pendular, motivado por trabalho e estudo, evidencia uma forte relação de dependência com relação a Porto Alegre.

Conforme apresentado, Alvorada é a quinta colocada na RMPA em quantidade de domicílios em AS em 2019. Isso evidencia a busca, por parte da população vulnerável, por localizações estratégicas de alta centralidade metropolitana, encontradas na proximidade com Porto Alegre.

Por outro lado, devido à presença do Lago Guaíba, as cidades de Guaíba e Eldorado do Sul estão mais isoladas de Porto Alegre e perdem força em relação à centralidade metropolitana. Guaíba e Eldorado do Sul têm os maiores percentuais de domicílios em AS da RMPA e a situação de vulnerabilidade das suas populações se agrava com as baixas centralidades metropolitanas de suas localizações.

Figura 9: Centralidade metropolitana (10 km) e AS (quantidade de domicílios) na região de Canoas

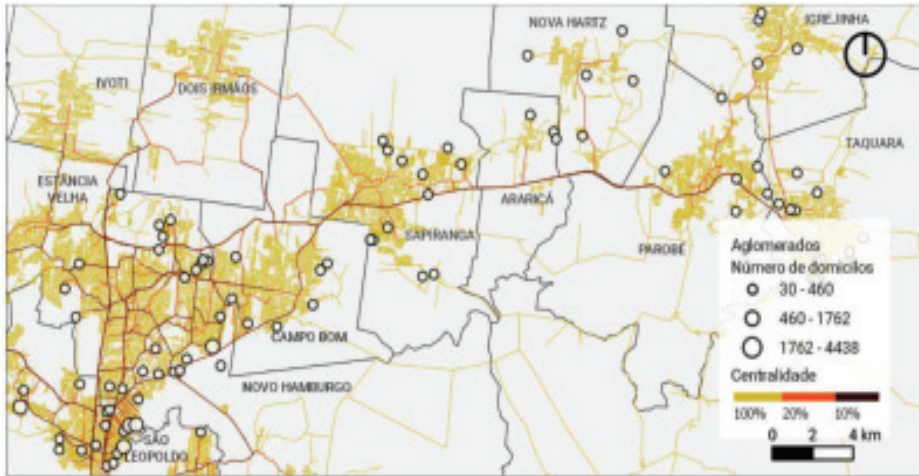


Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini e Leonhard Seyboth (2023).

A Figura 9 apresenta o mapa da sub-região de Canoas, incluindo Esteio, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha e Gravataí. Nessa área, o triângulo rodoviário formado pelas rodovias BR-116, BR-290 e RS-118 estrutura a alta centralidade metropolitana dessa área. Dessas rodovias, a RS-118 concentra grande quantidade de AS em sua proximidade. Em Canoas, a maioria dos núcleos está localizada em zonas periféricas, mas ainda relativamente conectadas a eixos de centralidade metropolitana.

A Figura 10 apresenta o mapa da sub-região do extremo norte da RMPA. Com exceção de São Leopoldo e Novo Hamburgo, com quase 250.000 habitantes, as demais cidades são de pequeno porte, entre 50 e 80 mil habitantes. Esta é uma região historicamente vinculada à cadeia produtiva coureiro-calçadista.

Figura 10: Centralidade metropolitana (10 km) e AS (quantidade de domicílios) no extremo norte da RMPA



Fonte: Elaborado por Ana Luisa Maffini e Leonhard Seyboth (2023).

Os AS em São Leopoldo e Novo Hamburgo estão localizados próximos a eixos de alta centralidade metropolitana, enquanto os AS de várias das cidades menores (Campo Bom, Sapiranga, Araricá, Nova Hartz, Parobé, Taquara e Igrejinha) se localizam em áreas de baixa centralidade metropolitana. Tais cidades estão na fronteira nordeste da RMPA, distantes dos espaços mais bem conectados às centralidades, impondo dificuldades de mobilidade, emprego e acesso a serviços regionais.

A concentração de aglomerados nessa região pode estar associada à perda de dinâmica da atividade industrial, uma vez que esses municípios têm uma estrutura industrial concentrada na cadeia produtiva coureiro-calçadista, a qual vem tendo um desempenho menos favorável, especialmente nos últimos anos da década de 2000 (CALANDRO; CAMPOS, 2013). Trata-se de uma área que vem se transformando e descentralizando sua estrutura produtiva, causando impactos no desemprego, principalmente da população não especializada neste tipo de produção (BATISTI, 2018).

Conclusões

Este trabalho buscou discutir a relação entre a vulnerabilidade socioespacial e a centralidade espacial a partir das localizações dos aglomerados

subnormais na RMPA. O método adotado procurou articular conteúdos de vulnerabilidade social com modelagem de redes espaciais, tema com poucos estudos no Brasil. A inclusão articulada de características sociais, espaciais e econômicas permite que o método se aproxime da complexidade observada nas cidades, gerando resultados mais relevantes.

O trabalho identificou dois padrões principais de localização dos aglomerados subnormais na RMPA. Um primeiro padrão é o dos aglomerados próximos das centralidades, geralmente mais inseridos no tecido urbano e buscando as localizações mais vantajosas para a inserção à vida econômica da região metropolitana. Já o segundo padrão se caracteriza por localizações distantes das centralidades metropolitanas.

No caso dos aglomerados que se localizam próximos aos espaços de mais alta centralidade, sua população se beneficia dessas localizações, uma vez que permitem um maior acesso às oportunidades econômicas das cidades e concentram o movimento e o transporte público. A acessibilidade e a proximidade com o transporte público permitem que os moradores dos aglomerados alcancem um conjunto mais amplo de oportunidades de emprego em toda a região (KARIMI; PARHAM, 2012; KARIMI *et al.*, 2007; PARHAM, 2012; CHEN; KARIMI, 2022).

No entanto, há que se destacar que tais localizações não garantem uma plena integração à metrópole, pois a maioria dos aglomerados apresenta uma configuração espacial interna que funciona isoladamente da estrutura global metropolitana (PARHAM, 2012). A configuração espacial dos AS, formada por vias interrompidas, contendo becos e vielas, se assemelha a uma estrutura em árvore, tendendo a gerar um sistema segregado, fragmentado e descontínuo, com o agravante de ser carente de infraestrutura básica. Esse fenômeno explica muito sobre a manutenção das condições socioeconômicas precárias dessas áreas (KARIMI *et al.*, 2007), havendo uma dificuldade na integração de suas populações à economia das cidades.

Por outro lado, no segundo padrão de localização que foi identificado, aquele dos aglomerados que se localizam mais distantes dos espaços de alta centralidade metropolitana, suas populações tendem a ser ainda mais penalizadas. Essas localizações representam uma segregação com relação à dinâmica metropolitana, além daquela com relação ao seu entorno mais imediato. A desconexão territorial e as grandes distâncias (ao transporte público, emprego, comércio, serviços, instituições) comprometem a vida dessas comunidades em múltiplas dimensões.

No que se refere à metodologia do presente trabalho, apesar de ter propiciado uma análise ampla do tema, algumas limitações devem ser apontadas. Foram utilizadas duas escalas distintas, um raio de 500 m para a análise da escala local, e outro raio de 10 km para a análise global da região metropolitana. Futuros estudos poderão explorar outras escalas centralidades na RMPA, aprimorando, assim, a metodologia. Além dos atributos de centralidade considerados, futuros trabalhos poderão incluir as localizações das atividades econômicas no modelo (empregos, serviços), permitindo maior realismo para representar as centralidades.

Por fim, acredita-se que o caminho analítico apontado neste trabalho e seus resultados podem contribuir para a melhor compreensão da vulnerabilidade socioespacial e também para as políticas públicas voltadas à mitigação da pobreza em contextos metropolitanos.

Referências

- AYRES, J. R. C. M. *et al.* Vulnerabilidade e prevenção em tempos de Aids. In: BARBOSA, R. M.; PARKER, R. G. *Sexualidades pelo avesso: direitos, identidade e poder*. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 49-72.
- BATISTI, Vanessa de Souza. *Transformação da estrutura produtiva regional e desenvolvimento endógeno: o caso do Vale do Rio dos Sinos*. Tese (Doutorado) – Porto Alegre, PROPUR/UFRGS, 2018.
- BATTY, Michael. A new theory of space syntax. *CASA Working Papers*. London: University College London, 2004.
- BATTY, Michael. *The new science of cities*. Cambridge: MIT Press, 2013.
- CALANDRO, Maria Lucrecia; CAMPOS, Sílvia Horst. *Arranjo produtivo local calçadista Sinos-Paranhana*. Porto Alegre, FEE, 2013. Disponível em: <https://desenvolvimento.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20170526/04092610-1398690327-cal-c3-a7ados.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- CHEN, Po Nien; KARIMI, Kayvan. Multilevel Multimodal Network Modelling The Spatial Impacts of The Public Transport on Urban Systems. *Proceedings: 13th International Space Syntax Symposium*. Berge: Western Norway University, 2022. p. 1-19.
- COSTA, Marco Aurélio *et al.* Vulnerabilidade social no Brasil: Conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. *Texto para Discussão*, n. 2.364, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

CRUCITTI, Paolo; LATORA, Vito; PORTA, Sergio. Centrality measures in spatial networks of urban streets. *Physical Review E – Statistical, nonlinear and soft matter physics*, v. 73, n. 3, p. 1-5, 2006.

DALCIN, Guilherme; KRAFTA, Rômulo. *GAUS: Graph Analysis of Urban Systems*, v. 1.1, 2021.

FERRÃO, João *et al.* *Functional Regions, Urban Rural Relations And Post 2013 Cohesion Policy*. Lisboa: OBSERVA – Observatório de Ambiente e Sociedade, 2013.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony. *Economia Espacial*. São Paulo: Editora Futura, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados subnormais, 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19: notas técnicas*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 01 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados Subnormais, 2019*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=15949&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 01 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico, 2010*. Resultados do Universo Agregados por Setor Censitário. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>. Acesso em: 01 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Guia do Censo*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo.html>. Acesso em: 01 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de influência das cidades*. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 01 dez. 2022.

KARIMI, Kayvan *et al.* Evidence-Based Spatial Intervention for Regeneration of Informal Settlements: the case of Jeddah central unplanned areas. *Proceedings: 6th International Space Syntax Symposium*. Istanbul: Istanbul Technical University, 2007. p. 01-14.

KARIMI, Kayvan; PARHAM, Ed. An evidence informed approach to developing an adaptable regeneration programme for declining informal settlements. *Procee-*

dings: 8th International Space Syntax Symposium. Santiago de Chile: Pontifícia Universidade Católica, 2012. p. 1-27.

KRAFTA, Romulo. *Notas de Aula de Morfologia Urbana*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS, 2014.

LEGEBY, Ann. From Housing Segregation to Integration in Public Space. *The Journal of Space Syntax*, 1, p. 92-107, 2010.

MARASCHIN, Clarice; CAMPOS, Heleniza Ávila; RORATO, Geisa Zanini; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Centralidades em espaços regionais: reflexões teóricas e metodológicas. In: CAMPOS, Heleniza Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério L. L. (orgs.). *Policentrismo, Rede Urbana e Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul*. 1. ed. São Carlos: Pedro & João, 2021. p 17-47.

NADALIN, Vanessa; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente. Distribuição de Aglomerados Subnormais na Rede Urbana e nas Grandes Regiões Brasileiras. *Texto para discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, n. 2012, 36 p., 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24227. Acesso em: 01 dez. 2022.

PARHAM, Ed. The Segregated Classes: spatial and social relationships in slums. *Proceedings: 8th International Space Syntax Symposium*. Santiago de Chile: PUC, 2012. p. 01-19.

PORTA, Sergio *et al.* Street Centrality and Densities of Retail and Services in Bologna, Italy. *Environment and Planning B: Planning and Design*, v. 36, n. 3, p. 450-465, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. *Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul*. 4. ed. Porto Alegre, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão 2019. 125 p. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>. Acesso em: 01 dez. 2022.

SALATA, André Ricardo. *Desigualdade nas metrópoles atinge nível mais alto já registrado*. [Entrevista concedida a] Notícias da PUCRS, Porto Alegre, 7 jul. 2021. PUCRS Pesquisa. Disponível em: <https://www.pucrs.br/blog/boletim-desigualdade-nas-metropoles/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SERRA, Miguel; PINHO, Paulo. Tackling the structure of very large spatial systems – Space syntax and the analysis of metropolitan form. *The Journal of Space Syntax*, v. 4, p. 179-196, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (org.). *A cidade contemporânea*. Segregação Espacial. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2013. v. 1, p. 61-93.

TAYLOR, Peter; HOYLER, Michael; VERBRUGGEN, Raf. External Urban Relational Process: introducing Central Flow Theory to complement Central Place Theory. *Urban Studies*, v. 47, p. 2.803-2.818, 2010 .

VAUGHAN, Laura. The Relationship between Physical Segregation and Social Marginalization in the Urban Environment. *World Architecture*, v. 185, p. 88-96, 2005.

VAUGHAN, Laura. The Spatial Syntax of Urban Segregation. *Progress in Planning*, v. 67, p. 199-294, 2007.

VAUGHAN, Laura; ARBACI, Sonia. The Challenges of Understanding Urban Segregation. *Built Environment*, v. 37, p. 128-138, 2011.

As ruralidades na Região Metropolitana de Porto Alegre: produção de alimentos orgânicos em assentamentos rurais

*Michele Lindner
Rosa Maria Vieira Medeiros*

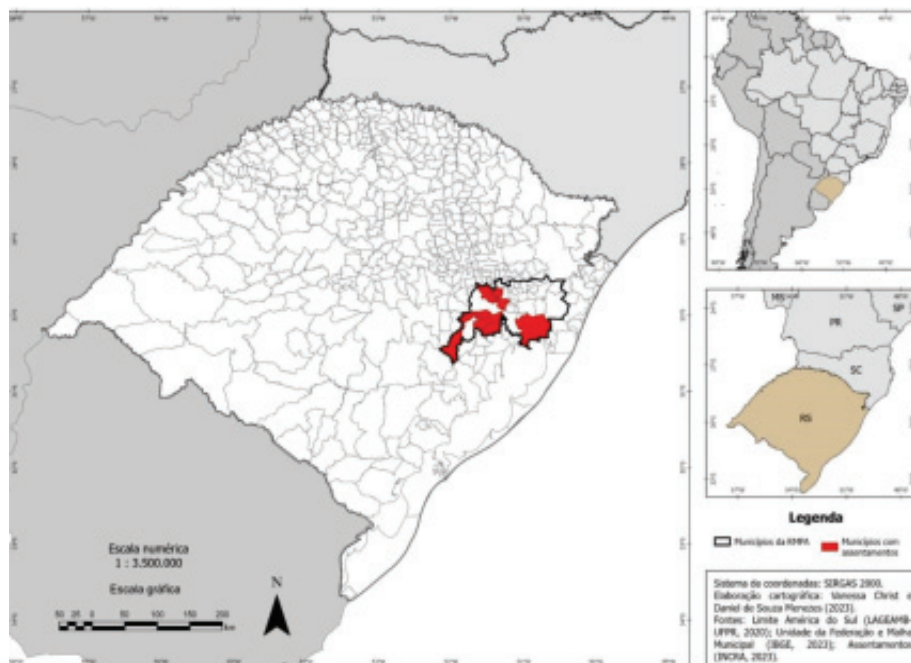
Introdução

A discussão sobre as ruralidades na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) nos traz temas de grande relevância tanto para estudos acadêmicos de diversas áreas das ciências sociais quanto para o contexto econômico, político e social atual. Neste ano de 2023, o tema da fome no Brasil assume centralidade, visto que, após o País ter saído, no ano de 2014 do Mapa da Fome da ONU, já em 2018 levantamentos do IBGE começaram a mostrar mudanças nessa conquista. A Covid-19 e o contexto político do momento agravaram a situação, trazendo uma realidade calamitosa (CAMPELLO; BORTOLETTO, 2022). Assim, analisar a produção de alimentos e o acesso a alimentação saudável, apresenta grande relevância, principalmente quando falamos de áreas densamente povoadas e com diferentes realidades sociais.

A cidade de Porto Alegre possui atualmente 53 feiras de produtos alimentares, sendo 09 orgânicas (CRHIST, 2022). Essa grande oferta de alimentos *in natura* ou minimamente processados provêm, em sua maioria, de produtores de municípios da RMPA, entre eles assentados de reforma agrária.

Na RMPA, existem atualmente 18 assentamentos, distribuídos em 08 municípios (Figura 1), onde encontram-se assentadas 1139 famílias (MAPA, 2022). Muitos desses assentamentos se destacam pela produção de alimentos orgânicos, tanto no que diz respeito às hortas quanto na produção de arroz orgânico, que se configura como a maior produção da América Latina.

Figura 1: Mapa dos municípios da RMPA com assentamentos de Reforma Agrária



Essas características nos chamam a atenção para a presença das ruralidades na RMPA, que, embora estejam em uma região de forte urbanização, destacam-se pelo seu cinturão verde, marcado pelo policultivo em propriedades familiares que abastecem os municípios da RMPA, em especial a cidade de Porto Alegre. Por ruralidades, entende-se tanto as atividades produtivas ligadas ao mundo rural quanto seus modos de vida. Assim sua presença está relacionada a uma realidade empírica, composta por objetos e ações peculiares do mundo rural, que pode estar presente tanto em espaços urbanos, quanto em espaços rurais.

A presença de ruralidades em regiões metropolitanas representa a ligação entre espaços rurais e urbanos, que proporciona o acesso mais facilitado a alimentos de melhor qualidade nutricional. Assim, o capítulo traz a discussão das ruralidades na RMPA sob a ótica da produção de alimentos orgânicos em assentamentos rurais. Nesse contexto, buscou-se contextualizar o processo que culminou na instalação de assentamentos no estado do Rio Grande do Sul, dando destaque para os assentamentos

rurais na Região Metropolitana de Porto Alegre, para então trazer a discussão sobre a produção de alimentos orgânicos em assentamentos rurais nessa Região.

Assentamentos rurais na Região Metropolitana de Porto Alegre

O processo de criação de assentamentos rurais de Reforma Agrária é resultado da luta de um grupo organizado, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que busca, de forma geral, a democratização do acesso à terra e à produção de alimentos saudáveis. Além da conquista desses territórios, os assentamentos rurais, o Movimento também busca o desenvolvimento destes que engloba, além do acesso à terra, as condições para moradia, produção e comercialização dos produtos.

As origens do Movimento estão relacionadas ao processo de entrada da agricultura capitalizada que passa a redefinir regiões e segregar pequenos produtores que não conseguiram se inserir na lógica de uma agricultura ligada à produção de *commodities*. Esses processos foram responsáveis pela expulsão de largos contingentes humanos que não encontraram, no espaço rural, condições para a sua (re)produção social e se deslocaram para a cidade ou buscaram formas de obter uma nova terra.

Muitos dos que buscaram nas cidades maiores condições de reprodução socioeconômica encontraram uma realidade urbana pouco integradora para as famílias sem-terra. Os que lutaram para se manter no espaço rural se organizaram e formaram o movimento social de luta pela terra. Medeiros (2004) explica que a abertura em direção à reforma agrária brasileira teve suas origens na região do Alto Uruguai no Rio Grande do Sul. De acordo com a autora, os colonos que lá chegaram ao final do século XIX e princípio do século XX construíram cidades, desenvolveram regiões e não desistiram quando a modernização da agricultura chegou ao planalto gaúcho. Muitos deles procuraram novas alternativas de sobrevivência partindo para áreas distantes ou sendo atraídos para as cidades, porém os que permaneceram e lutaram pelo direito de ter acesso à terra se organizaram e criaram o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST.

Esse Movimento, nascido de um processo de desterritorialização e luta pela sua reterritorialização, teve como marco histórico o mês de maio de 1978 quando os índios Kaingang da Reserva Indígena de Nonoai inicia-

ram ações para recuperar seu território e expulsaram 1.800 famílias de colonos-rendeiros que viviam nas terras. Para essas famílias restavam apenas três alternativas: migrar para os projetos de colonização da Amazônia, virar assalariadas em empresas agropecuárias ou de indústrias nas cidades ou lutar pela terra no Rio Grande do Sul. Como não havia uma organização, ocorreu a dispersão da maior parte das famílias que passaram a vagar pelos municípios da região noroeste do Estado; algumas acamparam na beira de estradas, outras em casas de parentes e muitas perambularam sem ter onde ficar. Após dois meses da expulsão, algumas famílias começaram as ocupações, mesmo sem uma organização, em glebas de terras públicas arrendadas a empresas privadas. Como resposta, o governo enviou o secretário da agricultura para cadastrar as famílias e convencê-las a retornarem às casas de parentes, prometendo assentá-las quando houvesse reforma agrária. Contudo, além das famílias expulsas que ocupavam as áreas, surgiram mais famílias querendo se cadastrar, com esperança de serem assentadas (FERNANDES, 2000).

Devido à necessidade de mudanças e com o incentivo de um padre da Comissão Pastoral da Terra (CPT), as famílias de trabalhadores sem-terra decidiram se reunir, para se organizar e discutir as medidas a serem tomadas. Após uma audiência com o governador do estado do Rio Grande do Sul e a falta de resoluções para o problema, no dia 7 de setembro de 1979, 110 famílias ocuparam a Gleba Macali, no município de Nonoai. Após alguns dias da ocupação, pressionado o governador autorizou os colonos a plantarem na terra: “Iniciava a primeira experiência de organização do trabalho e da produção na terra conquistada” (FERNANDES, 2000, p. 53).

A partir dessa experiência, houve outras ocupações, como na Gleba Brilhante e, ao mesmo tempo em que a luta pela terra conquistava mais apoio da sociedade, a repressão policial tornava-se mais intensa, como em outubro de 1980, na ocupação da Fazenda Annoni, com intervenção da Polícia Federal fazendo o despejo das famílias e prendendo doze trabalhadores. Já o caso do acampamento Encruzilhada Natalino, a luta pela terra, representou o conflito entre a política implantada pelos militares e a política de desenvolvimento para a agropecuária que os camponeses vinham construindo por meio de suas lutas (FERNANDES, 2000).

A luta pela terra no Rio Grande do Sul data da década de 80, e os primeiros assentamentos da Reforma Agrária no Rio Grande do Sul foram

criados no ano de 1986, totalizando 05 assentamentos, 04 na região norte do estado e um na região metropolitana, no município de Eldorado do Sul, assentamento Fazenda São Pedro (MAPA, 2022). No total, nessa década foram criados 13 assentamentos, com capacidade para 962 famílias, 09 localizados na região norte, 02 na região metropolitana e 02 na região central do estado do RS. Na década de 1990, foram criados 168 assentamentos no estado, sendo 12 até o ano de 1994 e 156 entre 1995 e 1999. Na década de 2000, foram criados 147 assentamentos, sendo 105 até o ano de 2004 e 42 entre 2005 e 2009. Entre os anos de 2010 e 2019, foram criados 16 assentamentos no Rio Grande do Sul, sendo em 2016 o ano do último assentamento criado no estado de acordo com dados do *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação*, disponibilizados pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), atualizado em até 05/12/2022 (MAPA, 2022). Nesse contexto, Medeiros e Lindner (2014) chamam a atenção para os meados da década de 90 até os meados da década de 2000, pois foram os anos em que mais assentamentos foram criados no Estado.

O primeiro assentamento criado na RMPA, assentamento Fazenda São Pedro, data do ano de 1986, sendo instalado no município de Eldorado do Sul. No final da década de 1980, no ano de 1988, foi instalado o segundo assentamento na região, o assentamento Itapuí/Meridional, no município de Nova Santa Rita. A década de 1990 marca a instalação do maior número de assentamentos na RMPA, totalizando 10 assentamentos, criados entre os anos de 1994 e 1999. Entre os anos 2000 e 2009 foram criados 04 assentamentos e posteriormente, nos anos de 2013 e 2014, houve a criação de mais dois assentamentos na RMPA (Quadro 1).

Quadro 1: Assentamentos na Região Metropolitana de Porto Alegre

Município	Assentamento	Data de criação	Capacidade (nº de famílias)
Capela de Santana	PE São José II	19/06/1998	15
Charqueadas	PE Trinta de Maio	19/06/1998	46
	PE Nova Esperança	17/12/2013	14
Eldorado do Sul	PA Fazenda São Pedro	14/08/1986	105
	PA Apolônio de Carvalho	17/12/2007	72
	PE Colônia Nonoaiense	02/12/1999	13
	PE Integração Gaúcha	19/06/1998	74
	PE Padre Josimo	02/12/1999	24
	PE Belo Monte	23/10/2001	95
	PE Lanceiros Negros	18/09/2014	07
Guaíba	PE Dezenove de Setembro	02/12/1999	37
Montenegro	PE Vinte e Dois de Novembro	02/02/1999	20
Nova Santa Rita	PA Itapuí/Meridional	30/09/1988	68
	PA Capela	05/05/1994	101
	PA Sino	05/05/1994	13
	PA Santa Rita de Cássia II	14/12/2005	102
São Jerônimo	PE Jânio Guedes Silveira	02/06/2005	59
Viamão	PA Viamão	14/12/1998	375

* PA – Projeto de Assentamento Federal; PE – Projeto de Assentamento Estadual.
Fonte: MAPA (2022).

O Quadro 1 apresenta informações detalhadas sobre os assentamentos da RMPA, que além da distribuição dos assentamentos nos municípios e data de criação, demonstram a capacidade de famílias em cada assentamento: 1.240 famílias. Também, é possível observar informações referentes a Projetos de Assentamentos Federais e Estaduais, onde percebe-se que a maioria dos assentamentos da RMPA foram de responsabilidades dos governos estaduais, totalizando 11 projetos de assentamentos estaduais e 07 federais.

Contudo, é importante destacar que o processo de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos vai além do acesso à terra. Após a conquista do território e a organização do assentamento, são necessárias condições estruturais e de produção, o que muitas vezes representa um grande

obstáculo para o desenvolvimento dos assentamentos e para a permanência do produtor assentado na terra.

Na RMPA, pode-se dizer que, a integração social e econômica dos assentados não ocorreu de forma imediata. Em muitos casos não houve condição favorável de trabalho, seja pela falta de recursos financeiros para o plantio, pelas terras impróprias aos plantios escolhidos e, inclusive, pelas diferenças na forma de produzir do seu local de origem, visto que muitas famílias foram assentados em locais distantes e com características físicas diferentes das de sua terra natal.

Por essa razão, o processo de reterritorialização desses assentados envolveu uma trajetória de persistência e superação, que em alguns casos representou mudanças na forma de produzir e de se relacionar com a terra, seja provocada pelas frustrações nas produções que representaram prejuízos financeiros, seja pela busca de uma melhor qualidade de vida, que os levou à experiência na produção de alimentos orgânicos.

Ruralidades na Região Metropolitana de Porto Alegre: os alimentos orgânicos e os assentamentos rurais

A produção de alimentos orgânicos dos assentados da RMPA é uma realidade que faz parte do processo de reterritorialização desses agricultores. A conquista de um novo território diversas vezes não se dá de forma fácil; é necessário se adaptar à nova realidade e ao seu novo espaço.

É sabido que muitos assentados nesta região têm suas raízes em outras regiões do estado do Rio Grande do Sul; logo, carregam consigo marcas culturais e os modos de vida de seus antigos territórios são suas ruralidades. Nesse contexto, ao serem assentados, buscam reproduzir a forma de viver e produzir dos antigos territórios, o que diversas vezes gera frustrações, seja devido as características e aptidões produtivas do local, seja pela falta de recursos econômicos para o pleno desenvolvimento da produção.

Essa situação é colocada por um Engenheiro Agrônomo, que presta assistência técnica a assentados da RMPA, o qual explica que no início os assentados começaram com produções de milho e feijão, produções essas que, do ponto de vista de aptidão das terras, não eram propícias. Essas culturas eram produzidas na região de onde vieram os assentados, que migraram para a produção de arroz ao perceberem que era mais propícia às condições locais, porém ainda produzindo de forma convencional.

– O início do processo aqui se deu por uma mudança econômica, que ocorreu quando os camponeses, da agricultura familiar, adotaram o modelo dominante, conhecido como Agronegócio no Brasil. Elas começaram a produzir e depois de 6/7 anos começaram a entrar em falência econômica (Engenheiro Agrônomo – Informação verbal, out. 2022).

O entrevistado explica que a maior parte dos serviços e insumos utilizados pelo agronegócio no Brasil está nas mãos das grandes multinacionais e que são elas que detêm a maior parte do processo de produção. “Então, quem está em uma área como o arroz, produzindo de maneira convencional, logo vai entrar em dificuldades econômicas, isso levou muitas famílias a repensar o processo” (Engenheiro Agrônomo – Informação verbal, out. 2022).

Nesse contexto, reunidos em grupos, os assentados começaram a conversar sobre agroecologia e, por meio de diversas reuniões, discutiram a mudança de modelo de produção, do convencional para o orgânico. Foi então que, no início dos anos 2000 que diversos seminários foram realizados, organizados pelos grupos e cooperativas, o que culminou com a decisão de mudança, ou seja, a orientação agroecológica.

– Na crise, os agricultores resolveram que não iam mais produzir de forma convencional, foi uma decisão política. Algumas famílias falaram que era uma questão de saúde, porque estava se envenenando, outras por uma questão ambiental, mas todas elas por causa política, decidiram que iriam fazer uma produção agroecológica ou, no caso, orgânica (Engenheiro Agrônomo – Informação verbal, out. 2022).

Durante trabalho de campo no mês de outubro de 2022, ao falar sobre o início da produção de orgânicos nos assentamentos da RMPA, a assentada do assentamento Padre Josimo colocou que as experiências com a agricultura orgânica tiveram início com a produção de hortaliças. De acordo com suas informações as dificuldades que tiveram, por vir de outro modelo de produção, mas com a vontade de produzir “sem veneno”, fizeram com que as hortas se tornassem a oportunidade inicial, visto que elas existiam em grande quantidade na região e nos assentamentos.

– [...] eu fui assentada em 87 e a gente veio de uma região que se plantava milho e soja, chegamos aqui e se apavoram, só tinha água. Vamos plantar o que dentro d’água? Mas daí começamos pelas hortas, nesse assentamento (Assentada assentamento Padre Josimo – Informação verbal, out. 2022).

Da mesma forma como tiveram importância no início da produção de orgânicos nos assentamentos, as hortas, atualmente, se destacam pelo seu papel na permanência na terra dos trabalhadores rurais assentados, vis-

to que representam uma fonte de renda, durante o ano todo, para as famílias produtoras. As hortas nos assentamentos da RMPA oferecem uma grande variedade de produtos frescos, livres de agrotóxicos (Figura 2).

Figura 2: Hortas no assentamento Integração Gaúcha – Eldorado do Sul, RS



Fonte: Trabalho de campo (2022).

A atividade nas hortas tem grande inserção do trabalho das mulheres e, devido às suas características de mão de obra intensiva para a produção e de circulação de capital constante, as hortas têm um papel fundamental na ocupação e renda dos trabalhadores assentados. A inserção dessa produção nas feiras orgânicas da RMPA (Figura 3) foi possível com a garantia de produção orgânica dada pelo OCS (Organismo de Controle Social).

As hortas foi onde mais avançou nesse processo, as famílias, tem um grupo o gestor das hortas onde tem mais de 40 pontos de vendas em Porto Alegre, através desse grupo de produção. Com isso deu coragem ao pessoal do arroz, que também começou com um/dois territórios e foi ganhando mais (Engenheiro Agrônomo – Informação verbal, out. 2022).

Figura 3: Produtos orgânicos em feira agroecológica em Porto Alegre, RS



Fonte: Trabalho de campo (2022).

Importante chamar a atenção que, para além das produções certificadas, há muita produção nos assentamentos que não são certificadas, mas que são igualmente produzidas de forma orgânica.

Além das hortas, é a produção de arroz que se destaca como uma das mais importantes produções de alimentos orgânicos nos assentamentos da RMPA. Essa produção assume um protagonismo, e chama a atenção para o trabalho dos assentados dessa região, visto que não se limita a mercados locais, tendo abrangência nacional e internacional.

A experiência com o arroz orgânico na Região teve início em 1999 quando foram cultivados 07 hectares de terra em dois assentamentos. De acordo com Medeiros *et al.* (2013), em pouco mais de uma década, a área envolvida com a produção de arroz orgânico no estado do Rio Grande do Sul, passou de 07 hectares para mais de 3.400 hectares, e o número de famílias envolvidas com a produção passou de uma dezena para 339 famílias.

As motivações que levaram essas famílias a aderirem à produção orgânica são tanto econômicas quanto sociais. No que tange à questão econômica, buscou-se produzir com menores custos em um mercado onde a con-

corrência fosse menos capitalizada do que no mercado de arroz convencional (MEDEIROS *et al.*, 2013). Medeiros *et al.*, explicam que:

Isto porque, nos anos 2000, uma parcela significativa dessas famílias envolvidas com a produção do arroz convencional acumulava dívidas decorrentes dos altos custos de produção pelo uso de insumos externos, como agrotóxicos além dos baixos preços do arroz no mercado (2013, p. 12).

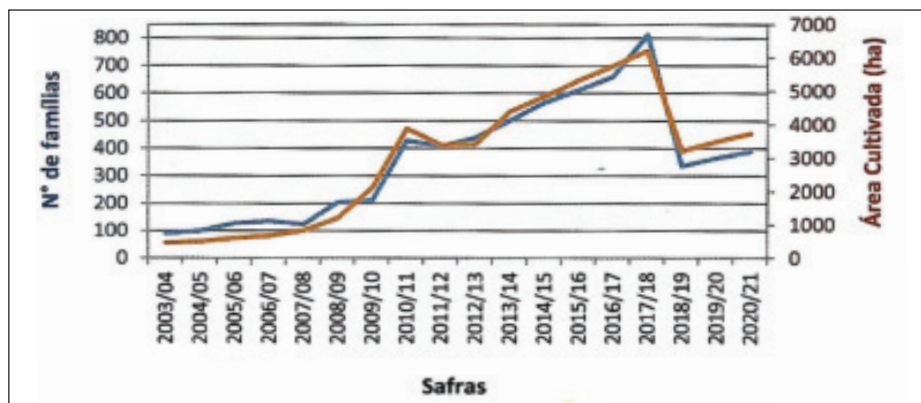
Na questão social, as famílias pioneiras na produção orgânica desejavam expandir esse tipo de produção, tanto pelas questões de saúde como na procura de consumidores de orgânicos, na capital gaúcha e na RMPA, buscando, assim, maior credibilidade junto à sociedade local (MEDEIROS *et al.*, 2013).

No ano de 2002, foi criado o “grupo gestor do arroz ecológico”, cuja meta, além de reunir as famílias produtoras, foi promover a sistematização de dados, a troca de experiências entre os produtores, a negociação com instituições públicas e privadas, ampliando parcerias e buscando a ampliação do número de famílias assentadas envolvidas no cultivo ecológico do arroz irrigado (MENEGON *et al.*, 2009).

A expansão da cadeia produtiva do arroz orgânico teve também o apoio do Estado, através do financiamento da construção de estruturas de armazenagem e beneficiamento, fundamentais para esse crescimento da produção. Além disso, é importante destacar também, que o fator geográfico teve bastante influencia na expansão, visto que os assentamentos produtores estão localizados próximos à capital do estado (MEDEIROS *et al.*, 2013).

Esta proximidade reduz custos de transportes com os grandes centros consumidores bem como facilita a comunicação entre as famílias produtoras. Além disso, viabiliza uma maior articulação política e comercial com instituições de diferentes escalas governamentais pela facilidade das lideranças em participar de reuniões para se informar, negociar, participar de eventos onde divulgam e comercializam o produto (MEDEIROS *et al.*, 2013, p. 13).

De acordo com Zang *et al.* (2020, p. 63), após *duas décadas de acúmulo de ordem tecnológica, econômica, social e organizativa, a produção de arroz ecológico apresenta ascensão quanto à área cultivada e ao número de famílias envolvidas no Estado com maior concentração na RMPA*. A Figura 4, que mostra a evolução da área cultivada e o número de famílias na produção de arroz orgânico no RS, demonstra que houve um processo crescente, tanto no número de famílias quanto na área cultivada até a safra 2017/2018.

Figura 4: Evolução da área cultivada e número de famílias envolvidas na produção de arroz irrigado de base ecológica no RS

Fonte: Zang *et al.* (2020, p. 64).

Zang *et al.* (2020) explicam que essa queda brusca, tanto no número de famílias quanto na área cultivada, foi gerada pela perda de sustentabilidade do sistema de produção, mas que posteriormente ocorreu uma tímida retomada fruto de ações institucionais.

Na safra 2022/2023, 08 dos 14 assentamentos localizados em municípios da RMPA produziram arroz orgânico, envolvendo cerca de 42 grupos de produtores ou produtores individuais com uma área plantada de mais de 2042 ha de acordo com o Planejamento, execução e acompanhamento da Safra da COOTAP (Quadro 2).

Quadro 2: Produção de arroz orgânico safra 2022-2023

Município	Assentamento	Área plantada (ha)	Produtores
Charqueadas	PE Trinta de Maio	38,8	1
Eldorado do Sul	PE Integração Gaúcha	108	3
Guaíba	PE Dezenove de Setembro	13	1
Nova Santa Rita	PA Itapuí/Meridional	33	3
	PA Capela	348	4*
	PA Santa Rita de Cássia II	364,79	6
São Jerônimo	PE Jânio Guedes Silveira	88	3
Viamão	PA Viamão/ Filhos de Sepé	1049,1	21
Total	2042,69	42	

* Inclui a COOPAN (Cooperativa de Produção Agropecuária Nova Santa Rita Ltda.).
Fonte: COOTAP (2023).

De acordo com informações apresentadas no Quadro 2, o assentamento Filhos de Sepé, localizado no município de Viamão, é o que possui maior área plantada de arroz orgânico. É importante ressaltar que esse assentamento tem sua área localizada dentro de uma Área de Proteção Ambiental (APA) a APA Banhado Grande, na qual o assentamento ocupa uma área de cerca de 9.478 ha (MAPA, 2022).

Figura 5: Lavoura de arroz orgânico no Assentamento Filhos de Sepé



Fonte: Trabalho de campo (2020).

Tanto no que concerne ao arroz quanto às hortas, a produção orgânica teve um papel transformador na vida dos agricultores assentados na RMPA. Ao aderir a essa forma de produzir, deixam de ser meros consumidores de pacotes tecnológicos disponíveis no mercado e se tornam responsáveis por gerar suas próprias formas de produzir.

Uma nova ruralidades passa a transformar as relações dos produtores com o meio ambiente, através de atitudes e ações diferenciadas com o espaço que ocupam. Essa relação transformadora do espaço faz parte da territorialização, quando sujeitos e/ou grupos passam a imprimir suas marcas no território e tornam, assim, possível sua inclusão econômica e social.

Considerações finais

A importância e os impactos da produção de orgânicos nos assentamentos de reforma agrária na RMPA nos trazem um panorama da presença das ruralidades em uma região altamente urbanizada. O processo rumo a uma produção ecologicamente mais saudável que vem acontecendo há algumas décadas em diversos assentamentos no estado do Rio Grande do Sul, e em especial na RMPA, demonstra claramente o papel transformador que essa produção teve na vida dos agricultores assentados. Experiências como essa trazem benefícios tanto aos produtores como aos consumidores e ao meio ambiente.

Nesse contexto, entende-se tanto os benefícios que a produção de arroz orgânico tem trazido para os assentamentos, através dessa produção que se tornou referência na produção de orgânicos no Brasil e na América Latina, quanto a importância da produção de hortaliças. É evidente a melhoria na qualidade de vida desses assentados organizados nesta forma de produzir.

Suas conquistas vão além do melhor viver; ganharam também o respeito da população local, conquistaram mercados, deram visibilidade à experiência em nível nacional, demonstraram que esta conquista é um processo que ainda não está finalizado e necessariamente precisa ser desenvolvido para assim seguir o rumo da sustentabilidade. Portanto, é necessário ressaltar os impactos positivos desse modelo de produção, enquanto experiência que pode potencializar o desenvolvimento tanto dos assentamentos quanto dos locais onde estão inseridos. São experiências que provocam significativas transformações territoriais, com redução nos impactos ambientais e sociais ao gerar emprego e renda para os agricultores familiares assentados, além da maior oferta de alimentos saudáveis a preços justos à população urbana.

Referências

- CAMPELLO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (orgs.). *Da fome a fome: diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Elefante, 2022.
- CHRIST, Vanessa. *Territórios de segurança alimentar e nutricional na cidade de Porto Alegre: uma análise a partir das feiras do produtor*. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia Bacharelado) – UFRGS, Porto Alegre, 2022.

LINDNER, M.; MEDEIROS, R. M. V. • As ruralidades na Região Metropolitana de Porto Alegre: produção de alimentos orgânicos em assentamentos rurais

FERNANDES, Bernardo Mançano. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. *Projetos de Reforma Agrária conforme fases de implementação*. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira *et al.* *Cadeia produtiva do arroz ecológico nos assentamentos da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS – Análise territorial e ambiental*. Relatório de atividades de pesquisa. Porto Alegre: NEAG, 2013.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira; LINDNER, Michele. O território dos assentamentos de reforma agrária no Rio Grande do Sul. In: MEDEIROS, Rosa Maria Vieira; LINDNER, Michele (orgs.). *Assentamentos rurais, território, produção: novas alternativas no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: NEAG/UFRGS, 2014. p. 15-28.

MENEGON, Leandro; FAGUNDES, Leandro; RIBEIRO, Orestes; CADORE, Edson. Produção de arroz agroecológico em assentamentos de reforma agrária no entorno de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 4, n. 2, nov. 2009. Acesso em: 22 fev. 2023.

ZANG, Marthin *et al.* Evolução, desafios e perspectivas da produção de arroz irrigado de base ecológica no Rio Grande do Sul. In: ANGHINONI, Ibanor *et al.* (edit.). *Fundamentos, manejo e perspectivas da produção de arroz irrigado de base ecológica no Rio Grande do Sul*. 1. ed. Cachoeirinha: IRGA/Estação Experimental do Arroz; Porto Alegre: Grupo Gestor do Arroz Ecológico, 2020. p. 63-74.

Vale do Rio dos Sinos: a transformação econômica regional e os efeitos espaciais

Vanessa de Souza Batisti

Introdução

O Vale do Rio dos Sinos, ou apenas Vale dos Sinos (VS), historicamente “[...] *se formou com base na colonização de origem alemã com a chegada dos primeiros imigrantes dessa etnia na Feitoria do Linho Cânhamo, logo denominada de Colônia Alemã de São Leopoldo em 1824*” (MOEHLECKE, 1978 *apud* COSTA, 2004, p. 12). Ressalta-se que, empiricamente, existem alguns “Vales do Rio dos Sinos”, produtos de regionalização para fins distintos – desde o histórico (originado na Colônia Alemã de São Leopoldo), o fisiográfico (Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos) e os objetos de planejamento (COREDE Vale dos Sinos e RMPA – Vale do Observatório das Metrôpoles).

Neste capítulo, o VS será analisado no contexto de metropolização, como parte integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Localizado ao Norte da RMPA, distribuindo-se ao longo da BR-116, a denominada RMPA-Vale tem “[...] *São Leopoldo e Novo Hamburgo como principais centros urbanos em torno dos quais os demais municípios gravitam*” (FEDOZZI; SOARES; MAMMARELLA, 2015, p. 36). É composta por 11 municípios: Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo e Sapiranga. Destaca-se que, desde a origem da Região Metropolitana, o Vale dos Sinos já integrava sua dinâmica socioeconômica; sendo que os municípios de Campo Bom, Estância Velha, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapiranga compunham a formação inicial de 1973.

A região foi o berço da indústria do couro e do calçado e já foi reconhecida nacional e internacionalmente por sua especialização na produção de calçados. A origem desta atividade econômica remonta ao século XIX, com a chegada dos colonos alemães à região, dentre os quais existiam sapateiros, curtidores de couro e outros artesãos (COSTA, 2004). Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento dessa indústria foi a existência das

matérias-primas necessárias, a partir das atividades de criação de gado e produção de charque no RS.

O Vale já abrigou em seu território o maior aglomerado no mundo para a produção e exportação do calçado, em especial o feminino de couro natural. Entretanto, a partir dos anos 1990, com o aumento da competição internacional, especialmente dos países exportadores asiáticos, e a valorização da moeda brasileira nos primeiros anos do Plano Real, houve uma crise sem precedentes (VARGAS; ALIEVI, 2000), a partir da qual a região teve de encontrar novas alternativas econômicas. Identificar estas alternativas e como ocorreu (e ainda vem ocorrendo) esse processo de transformação econômica do Vale dos Sinos, a partir das mudanças ocorridas na estrutura produtiva regional (desde a década de 1990), é o objetivo deste capítulo.

Quanto ao contexto regional, em termos de extensão geográfica, o Vale dos Sinos conta com uma área de 1.071,92 mil km², representando pouco mais de 10% da área da Região Metropolitana de Porto Alegre e apenas 0,38% da área do RS. Já em termos populacionais, vivem na região 862.922 habitantes (DEE-RS, 2020), respondendo por 20% da população metropolitana e por 7,6% da população estadual. Nos anos 70, o Vale dos Sinos contava com pouco mais de 220 mil habitantes; sendo que, de 1970 a 2020, verifica-se um crescimento populacional em torno de 292% no Vale – ou seja, sua população praticamente quadruplicou. Novo Hamburgo e São Leopoldo são os dois mais antigos e maiores municípios da região, e respondem por mais de 56% da população regional.

A partir da dinâmica populacional, nota-se que o VS é uma região que ainda atrai gente para ela. Entre as décadas de 1980 e 2020, o Vale teve incremento superior em sua população, quando comparado ao crescimento verificado tanto para a RMPA quanto para o RS. Mesmo no período considerado de crise, entre 1990 e 2000, o Vale dos Sinos segue sendo “atrativo” para as pessoas de fora. A forte presença da atividade industrial e os empregos dela decorrente foram os elementos de atração para a região. Contudo, desde o final da década de 90 e nos anos 2000, o Vale passa por um processo de transformação na sua estrutura produtiva e está se desindustrializando.

Para realizar o estudo, foram utilizados dados secundários e documentos. Para coleta de dados e informações, bases de dados oficiais foram consultadas, como: a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP); e o Departamento de Economia e Estatística do RS (DEE-RS). Quanto à etapa analítica, para identifi-

car os indícios da transformação econômica da região, analisou-se a estrutura produtiva (empregos e estabelecimentos) por intensidade do principal fator de produção; e os dados foram organizados, tabulados e apresentados temporalmente no formato de tabelas.

Este capítulo é composto por seis seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, é apresentada uma caracterização inicial do Vale dos Sinos. Na terceira seção, faz-se uma breve contextualização econômica da região. Na seção 4, aborda-se o processo de transformação econômica do Vale, com alguns indícios e percepções desse processo. Na quinta seção, apresentam-se os efeitos espaciais da transformação, gerados no Vale dos Sinos. Por fim, na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

Caracterização inicial do Vale dos Sinos

A origem do Vale dos Sinos, como já mencionado, inicia com a fundação do município de São Leopoldo, que se emancipa de Porto Alegre em abril de 1846, com a Lei Estadual N° 4. Somente 80 anos depois, surge Novo Hamburgo com a emancipação de São Leopoldo (Decreto Estadual N° 3.818). Depois, na década de 50, são criados mais quatro municípios – Sapiranga (em 1954) e Campo Bom, Estância Velha e Dois Irmãos (em 1959). Nos anos 60, são criados mais dois municípios, o de Portão (em 1962) e o de Ivoti (em 1964). E os dois municípios mais jovens são Nova Hartz (em 1987) e Araricá (em 1995).

Geograficamente, a região do Vale dos Sinos (ver Mapa 1) localiza-se a 30 km ao Norte de Porto Alegre, capital do RS, e a 85 km ao Sul de Caxias do Sul – município polo da Serra Gaúcha. Conta com uma área de 1.071,92 km² (FEE, 2015), o que representa 10,36% da área da Região Metropolitana de Porto Alegre e 0,38% da área do Estado do RS. Novo Hamburgo, Portão, Sapiranga, Parobé e São Leopoldo são os maiores municípios em extensão territorial – todos com mais de 100 km². A população estimada do Vale é de 862.922 habitantes (DEE-RS, 2020), sendo predominantemente (96%) urbana (IBGE, 2010). Com uma densidade demográfica de 805,02 habitantes/km², Novo Hamburgo e São Leopoldo são os municípios mais populosos da região, com mais de 230 mil habitantes cada.

Ainda acerca da localização do Vale, como principais vias de acesso à região e de interligação entre os municípios destacam-se as rodovias: a BR-116, a BR-448 (Rodovia do Parque), a RS-239 e a RS-240. Além das

rodovias mencionadas, há a linha 1 do trem metropolitano que liga Porto Alegre ao Vale dos Sinos, com estações em São Leopoldo e Novo Hamburgo.

Mapa 1: Municípios do Vale dos Sinos



Fonte: DEE Dados (2018).

Quanto à infraestrutura para atendimento na área da educação, o Vale dos Sinos conta com 1.051 estabelecimentos de ensino – 663 de educação infantil, 313 de ensino fundamental e 75 de ensino médio (DEE-RS, 2020). Em Novo Hamburgo e em São Leopoldo localizam-se mais da metade destes estabelecimentos (532 estabelecimentos de ensino, sendo 260 em Novo Hamburgo e 272 em São Leopoldo). Além da educação básica, a região ainda conta com sete instituições de ensino superior, nos municípios de Ivoti, Novo Hamburgo e São Leopoldo (MEC, 2023). Duas dessas instituições são universidades bastante atuantes no contexto regional do Vale – a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), de São Leopoldo, e a Universidade Feevale (FEEVALE), de Novo Hamburgo.

Em relação aos equipamentos para atendimento de saúde, o Vale dos Sinos dispõe de 17 hospitais em nove municípios – sete em Novo Hamburgo – e um total de 1.217 leitos para internação hospitalar (DATASUS, 2022). Araricá e Nova Hartz são os únicos municípios da região que não dispõem

deste tipo de equipamento. A região ainda conta com 136 postos ou unidades básicas de saúde presentes em todos os municípios (DATASUS, 2022).

Caracterizados os aspectos de acesso e infraestruturais do Vale, é possível avançar com a apresentação da situação do nível populacional da região ao longo dos anos. Ressalta-se que esta informação é importante, uma vez que quando a população em um município ou uma região cresce ao longo do tempo, comparativamente a outros municípios e regiões, este fato demonstra uma avaliação positiva por parte dos emigrantes. O território de destino é considerado pelos emigrantes um lugar com mais e melhores oportunidades de ocupação e renda, mais disponibilidade e diversidade de serviços de infraestrutura, o que pode impactar na qualidade de vida de sua população (PAIVA, 2013).

Tabela 1: Evolução da População Total do Vale dos Sinos e dos seus Municípios, da RMPA e do RS (1980, 1991, 2000, 2010 e 2020)

Município	1980	1991	2000	2010	2020	Ä%
Araricá	–	–	4.032	4.864	6.039	33,2%
Campo Bom	33.785	47.876	54.018	60.074	66.459	96,7%
Dois Irmãos	15.205	18.951	22.435	27.572	33.417	119,8%
Estância Velha	14.229	28.190	35.132	42.574	49.511	248,0%
Ivoti	8.878	16.326	15.318	19.874	23.835	168,5%
Nova Hartz	–	10.013	15.071	18.346	20.474	104,5%
Novo Hamburgo	136.494	205.668	236.193	238.940	252.964	85,3%
Parobé	–	31.995	44.776	51.502	56.895	77,8%
Portão	10.729	19.489	24.657	30.920	36.027	235,8%
São Leopoldo	98.588	167.907	193.547	214.087	234.746	138,1%
Sapiranga	37.288	58.675	69.189	74.985	82.555	121,4%
VS	355.196	605.090	714.368	783.738	862.922	142,9%
Crescimento %	–	70,35%	18,06%	9,71%	10,10%	
RMPA	2.519.004	3.281.499	3.783.096	4.032.062	4.316.382	71,4%
Crescimento %	–	30,27%	15,29%	6,58%	7,05%	
% VS / RMPA	14,10%	18,44%	18,88%	19,44%	19,99%	
RS	7.773.849	9.138.670	10.187.798	10.693.929	11.422.973	46,9%
Crescimento %	–	17,56%	11,48%	4,97%	6,82%	
% RMPA / RS	32,40%	35,91%	37,13%	37,70%	37,79%	
% VS / RS	4,57%	6,62%	7,01%	7,33%	7,55%	

Fonte: DEE-RS. Elaborado pela autora.

A Tabela 1 apresenta a evolução populacional do Vale dos Sinos e dos seus 11 municípios, da Região Metropolitana e do RS, de 1980 a 2020. A população no Vale dos Sinos em 1980 era de pouco mais de 355 mil habitantes. O começo da década de 90 foi o período com o maior crescimento populacional no Vale – mais de 70% –, chegando a uma população total de 605.090 habitantes (em 1991). A partir de 2000, percebe-se uma redução no ritmo de crescimento – pouco mais de 18% –, o que deixou a região com uma população de 714 mil habitantes. Em 2010, a população do Vale ultrapassa os 783 mil habitantes (crescimento de 9,71% comparado com o período anterior). Finalmente, em 2020, o Vale dos Sinos conta com uma população de mais de 862 mil habitantes, crescendo 10,10% entre 2010 e 2020. Analisando o período todo, de 1980 a 2020, observa-se um crescimento populacional de 142,9% no Vale.

Como são os dois municípios mais antigos do VS, não é de se estranhar que Novo Hamburgo e São Leopoldo, desde os anos 80, já fossem os maiores municípios da região; sendo que em 1980 já dispunham de uma população com mais de 136 mil e 98 mil habitantes, respectivamente. No último período apresentado na Tabela (2020), a população é superior aos 252 mil em Novo Hamburgo e aos 234 mil habitantes em São Leopoldo. Campo Bom e Sapiranga dividem, alternando, o terceiro e o quarto lugar dentre os municípios mais populosos do Vale, durante todo o período analisado – saindo de pouco mais de 33 e 37 mil habitantes (1980), para uma população na casa dos 66 mil em Campo Bom e cerca dos 82 mil em Sapiranga (2020). Observando o crescimento no período, os municípios de Estância Velha (248,0%) e Portão (235,8%) foram os que mais cresceram.

Pensando a escala regional, o Vale dos Sinos aumentou sua participação na população da RMPA (mesmo com o aumento do número de municípios que compõem a região – que era de 22 municípios no final da década de 1980, chegando em 2020 com 34 municípios integrantes) e do RS. O VS representava, nos anos 80, 14,10% da população metropolitana e 4,57% da população gaúcha. No período seguinte (1991), o Vale ultrapassou a marca dos 18% da população da região metropolitana e dos 6,6% da população estadual. No começo da década de 2000, o Vale dos Sinos seguiu na marca dos 18% da população da RMPA e atingiu o marco dos 7% da população do RS. Já nos anos mais recentes (2010 e 2020), a região superou os 19% da população metropolitana e os 7% da população gaúcha.

Outro dado da dinâmica populacional diz respeito ao percentual de crescimento populacional do Vale dos Sinos, por períodos (de 1980 até 2020), comparativamente ao crescimento da população na Região Metropolitana de Porto Alegre e no Rio Grande do Sul. Ao longo de todo o período analisado, o VS teve incremento populacional superior à RMPA e ao RS. Destaque para o período de 1980 a 1991, em que o Vale teve um crescimento de população na ordem dos 70,35%, enquanto na região metropolitana este crescimento foi de 30,27% e no RS foi de 17,56%. Importante lembrar que a década de 80 pode ser considerado como “auge” da indústria e exportação de calçados na região – o que justifica esse elevado crescimento. No último período analisado, de 2010 a 2020, o crescimento da população foi na ordem de 10% no VS, 7% na RMPA e 6% no Estado do RS.

Contexto econômico do Vale dos Sinos

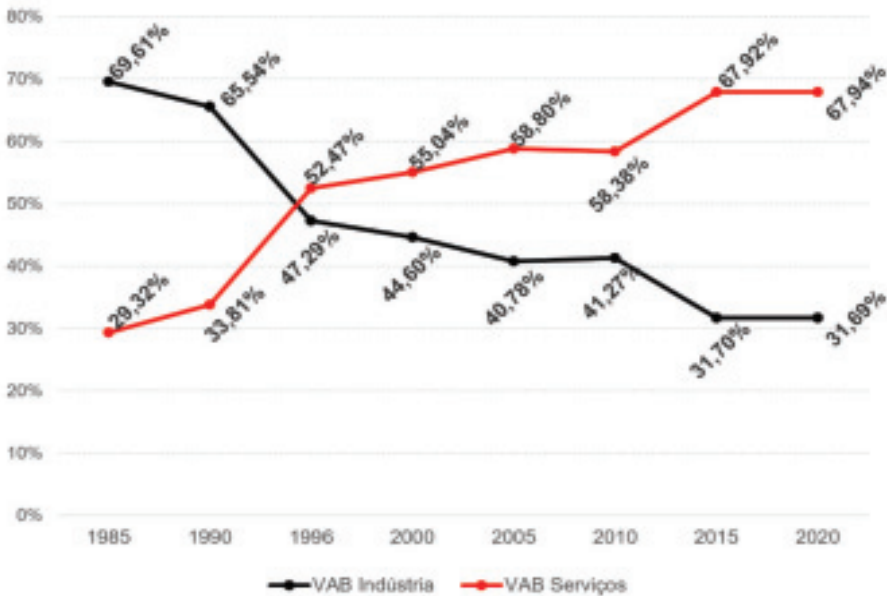
Economicamente, o Vale dos Sinos sempre foi considerado uma importante região industrial do Estado do RS e, especialmente, da Região Metropolitana. O PIB do Vale em 2020 ficou em R\$ 33,3 bilhões, enquanto o da RMPA foi superior aos R\$ 183,3 bilhões e o do RS foi de R\$ 470,9 bilhões. Sendo assim, o VS representou respectivamente 18,18% e 7,07% do PIB metropolitano e gaúcho. Já o total do Valor Adicionado Bruto (VAB) no Vale foi de R\$ 28 bilhões, sendo que na Região Metropolitana este agregado ficou em R\$ 155,6 bilhões e para o Estado foi de R\$ 410 bilhões. Quanto à representatividade do Vale, ele respondeu por 18,04% do VAB metropolitano e por 6,85% do valor adicionado gaúcho. Ainda em relação ao VAB, tanto o do Vale dos Sinos quanto o da RMPA e do Estado é composto predominantemente pelo setor de Serviços.

Em relação ao avanço do setor de serviços e à perda de participação da indústria na economia regional, o Gráfico 1 mostra a evolução da participação da indústria e dos serviços no VAB total do Vale, desde a década de 1980. A representatividade da indústria que já foi próxima dos 70% em 1985 vem caindo ao longo de todo o período analisado, chegando próximo aos 32% em 2020. Já o setor de serviços, que na década de 80 não chegava aos 30% do VAB regional, chegou praticamente aos 68% no ano de 2020.

A partir do Gráfico 1, ainda é possível observar que o período em que houve maior queda da indústria e maior avanço nos serviços foi na década de 90, entre os anos de 1990 e 1996, quando a participação da indústria no

VAB do Vale decresceu 18,25 p.p. e a participação dos serviços no valor adicionado regional incrementou 18,66 p.p. Importante lembrar do Plano Real, que data de 1994 e estabilizou a moeda via ancoragem cambial (com sua valorização frente ao dólar), fortalecendo a economia nesse período. Aqui, é importante entender como está estruturada esta atividade industrial e de serviços no Vale dos Sinos. E, para isso, serão apresentados os números de estabelecimentos e de empregos (por grande setor do IBGE).

Gráfico 1: Participação (%) do VAB Industrial e do VAB de Serviços no VAB Total do Vale dos Sinos (1985, 1990, 1996, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2020)



Fonte: DEE-RS. Elaborado pela autora.

Em 1985, o Vale dos Sinos contava com 6.557 estabelecimentos. Durante o período analisado, de 1985 a 2020, a quantidade de empresas no Vale multiplicou por mais de 3 vezes – chegando a mais de 20.614 estabelecimentos¹. Já em relação aos empregos, em 1985, existiam no VS pouco

¹ Destaca-se que, ao longo de todo período analisado, houve aumento no número de estabelecimentos no VS e no RS. A exceção foi no período de 2015 para 2020, em que reduziu o número de estabelecimentos (no Vale de 25.537 em 2015 para 20.614 estabelecimentos em 2020). Essa queda pode ser atribuída, entre outros fatores, ao começo da pandemia mundial da Covid-19 e as medidas de isolamento social.

mais de 176.306 postos de trabalho, sendo que nesse primeiro período, a média de empregos por estabelecimento foi de 26,9. Em 2020, final do período analisado, o Vale dos Sinos aumentou 50,2 mil empregos – chegando a 226.586 empregos, o que representou um incremento de 28,50%. A média de empregos por estabelecimento em 2020 foi de 11.

Dos 6.557 estabelecimentos do Vale dos Sinos (em 1985), 4.347 faziam parte do grande setor de serviços (66,88%), distribuídos entre comércio (2.254 estabelecimentos) e serviços (2.093 estabelecimentos). O grande setor da indústria era composto por 1.826 estabelecimentos (correspondendo a 27,85% dos estabelecimentos) – sendo o destaque o setor da indústria de transformação, com 1.701 estabelecimentos. Já em 2020, dentre os 20.614 estabelecimentos do Vale dos Sinos, 14.659 eram do grande setor de serviços (71,11%) e 5.808 da indústria (28,18%), o que vai ao encontro dos dados apresentados no Gráfico 1 da composição do VAB regional.

Já em relação aos empregos do VS, em 1985, 74,28% dos postos de trabalho eram gerados pelo grande setor da indústria, o que correspondia a 130,9 mil empregos, desses 72,81% na indústria de transformação (128.365 empregos). No grande setor de serviços, em 1985, eram 43.879 empregos na região. Entre 1985 e 2020, houve uma queda de 21,40% dos empregos industriais, o que significou 28,0 mil postos a menos neste grande setor; ao mesmo tempo em que houve um aumento de 196% nos empregos de serviços, chegando a 70.029 empregos.

Esses são alguns indicativos de que a região vem passando por um processo de transformação econômica, com a mudança da sua estrutura produtiva. Na seção seguinte, são apresentados indícios e percepções deste processo.

O processo de transformação econômica do Vale dos Sinos

Depois de contextualizados alguns aspectos econômicos do Vale, pode-se iniciar a apresentação de alguns indícios do processo de transformação econômica da região. Tais indícios referem-se especificamente à estrutura produtiva por intensidade do principal fator de produção. Quanto às percepções, neste capítulo são apresentadas as sistematizações a partir de dados, estudos, documentos, leis (especialmente os Planos Diretores dos municípios do Vale) e algumas entrevistas com atores atuantes na região².

² Para maiores informações, consultar a tese de doutorado da autora.

Algumas classificações de atividades produtivas, além da tradicional tríade “agropecuária, indústria e serviços”, podem auxiliar no entendimento dos processos de mudança estrutural. Uma dessas classificações mais analíticas é a que divide as atividades econômicas conforme a intensidade dos fatores de produção e/ou fatores definidores da competição. Essa classificação é a utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³ e, de acordo com Vasconcelos e Oliveira (2006), possui grande potencial de interpretação e análise, enquanto ferramenta para a compreender tendências e as transformações estruturais.

Mudanças na estrutura produtiva regional do Vale, por intensidade de fator de produção

Ainda com base nos dados de emprego e estabelecimentos entre 1995 e 2015⁴, esses foram organizados a partir da classificação das atividades econômicas, conforme a intensidade dos fatores de produção e/ou fatores definidores da competição. Com base nessa classificação, as atividades econômicas podem ser intensivas em seis tipos de fatores de produção: recursos naturais, trabalho, economia de escala, especialização, conhecimento e as demais atividades. Assim, essa classificação torna-se útil para analisar de que forma evolui a estrutura produtiva local/regional ao longo do tempo.

Esta análise inicia pela identificação das atividades econômicas, a partir de um sistema de classificação nacional ou internacional, para então, classificá-las pela intensidade dos fatores de produção. Vasconcelos e Oliveira (2006) relacionam as atividades econômicas por intensidade dos fatores de produção com as respectivas divisões e/ou grupos de atividade por código da CNAE 95 (ver Quadro 1). Para compreender a transformação do Vale, utilizou-se esta classificação das atividades econômicas, analisando a estrutura produtiva regional para os anos de 1995, 2000, 2005, 2010 e 2015. Os dados de empregos e estabelecimentos das atividades produtivas, por intensidade do principal fator de produção, são apresentados nas Tabelas 2 e 3 adiante.

³ Esta classificação originalmente foi proposta por Keith Pavitt no seu artigo “Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory”, publicado na revista *Science Policy Research Unit*, da Universidade de Sussex, em 1984.

⁴ Para essa análise, utilizou-se 2015 como último período, tendo em vista que 2020 foi o primeiro ano da pandemia da Covid-19, gerando impactos econômicos, com a redução de empregos e de estabelecimentos (de 2015 para 2020).

Quadro 1: Atividade econômica por intensidade de fator de produção e seus códigos CNAE (divisões e/ou grupos de atividades) de Vasconcelos e Oliveira

Fator de Produção	CNAE
Recursos Naturais	01, 02, 05, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 23, 512, 513, 522.
Trabalho	17, 18, 19, 20, 36, 45, 55, 63, 75, 80, 90, 93, 95, 523, 527.
Economias de Escala	21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 35, 40, 62.
Especialização	29, 34, 50, 65, 66, 516.
Conhecimento	30, 32, 33, 72, 73, 74.
Demais Atividades	37, 41, 60, 61, 64, 67, 70, 71, 85, 91, 92, 99, 511, 514, 515, 519, 521, 524, 525, 526.

Fonte: BATISTI (2018, p. 107).

Em relação aos empregos (Tabela 2), chama a atenção a evolução percentual do período tanto das atividades intensivas em conhecimento – crescimento de 240,74%, correspondendo a maior variação percentual dentre os demais fatores – quanto das atividades intensivas em trabalho – de apenas 1,68% em duas décadas. As atividades intensivas em conhecimento passaram de pouco mais de 5,2 mil empregos em 1995 para aproximadamente 18 mil em 2015. Já as atividades intensivas no fator trabalho, embora tenham iniciado e terminado na casa dos 100 mil empregos (100,9 mil em 1995 e 102,6 mil empregados em 2015), aparentemente vêm reduzindo sua importância ao longo dos anos, visto que, no meio do período analisado, houve aumento dos empregos nos anos de 2000 (104,4 mil), 2005 (111,3 mil) e 2010 (125,4 mil).

Quanto à representatividade no emprego regional das atividades intensivas em cada um dos seis fatores de produção, elevaram sua participação no total do emprego da região, entre 1995 e 2015, as atividades intensivas em recursos naturais (de 2,43% para 3,73%), especialização (de 6,57% para 8,62%), conhecimento (de 3,07% para 7,78%) e demais atividades (de 15,25% para 23,33%). Ao mesmo tempo em que reduziram sua participação nos empregos, as atividades intensivas em trabalho (de 58,74% para 44,38%) e economias de escala (de 13,93% para 12,15%).

Tabela 2: Distribuição dos Empregos (quantidade e %) na Estrutura Produtiva por Fator de Produção e evolução (%) no Vale dos Sinos (1995 a 2015)

Fator de Produção	1995	2000	2005	2010	2015	%Δ Período
Recursos Naturais	4.177	4.252	5.310	7.319	8.631	106,63%
	2,43%	2,20%	2,44%	2,88%	3,73%	–
Trabalho	100.920	104.463	111.381	125.476	102.614	1,68%
	58,74%	54,17%	51,23%	49,33%	44,38%	–
Economias de Escala	23.933	27.235	28.904	29.473	28.099	17,41%
	13,93%	14,12%	13,29%	11,59%	12,15%	–
Especialização	11.294	11.523	14.117	20.496	19.935	76,51%
	6,57%	5,97%	6,49%	8,06%	8,62%	–
Conhecimento	5.282	15.673	17.574	23.643	17.998	240,74%
	3,07%	8,13%	8,08%	9,30%	7,78%	–
Demais Atividades	26.194	29.708	40.126	47.944	53.953	105,97%
	15,25%	15,40%	18,46%	18,85%	23,33%	–
Total	171.800	192.854	217.412	254.351	231.230	34,59%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	–

Fonte: RAIS. Elaborado pela autora.

E, quanto aos estabelecimentos, a importância das atividades por fator é a mesma? Na Tabela 3 podem ser observados esses dados. Um pouco diferente dos dados de empregos, o comportamento da evolução dos estabelecimentos por fator de produção no período, as atividades que mais incrementaram o número de estabelecimentos no VS no período (registrando mais que o dobro dos estabelecimentos em 20 anos) foram: as intensivas em especialização (179,33%) e em recursos naturais (137,07%), seguidas pelas atividades calcadas em conhecimento (134,47%) e trabalho (117,73%).

Essa variação mais significativa nos estabelecimentos intensivos em trabalho, comparativamente aos empregos intensivos no mesmo fator, no Vale dos Sinos, pode ser interpretada como outro indício da reestruturação produtiva regional. Os empregos “perdidos” nas crises da década de 90 (pós-Plano Real, com a valorização da moeda brasileira frente ao dólar) e de 2000 (crise financeira internacional, iniciada com a falência do mercado dos *subprimes* norte-americanos), podem ter se transformado em estabeleci-

mentos; ou seja, alguns dos desempregados, podem ter iniciado seus próprios negócios e se incluído no mercado local via subcontratação – característica dos mercados globalizados.

Tabela 3: Distribuição dos Estabelecimentos (quantidade e %) na Estrutura Produtiva por Fator de Produção e evolução (%) no Vale dos Sinos (1995 a 2015)

Fator de Produção	1995	2000	2005	2010	2015	%Δ Período
Recursos Naturais	553	816	1.007	1.248	1.311	137,07%
	5,04%	5,65%	5,60%	5,66%	5,57%	–
Trabalho	3.632	4.714	5.821	7.447	7.908	117,73%
	33,11%	32,65%	32,36%	33,76%	33,60%	–
Economias de Escala	927	1.227	1.651	1.842	1.822	96,55%
	8,45%	8,50%	9,18%	8,35%	7,74%	–
Especialização	803	1.152	1.501	2.037	2.243	179,33%
	7,32%	7,98%	8,34%	9,23%	9,53%	–
Conhecimento	795	1.299	1.445	1.614	1.864	134,47%
	7,25%	9,00%	8,03%	7,32%	7,92%	–
Demais Atividades	4.261	5.231	6.566	7.871	8.389	96,88%
	38,84%	36,23%	36,50%	35,68%	35,64%	–
Total	10.971	14.439	17.991	22.059	23.537	114,54%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	–

Fonte: RAIS. Elaborado pela autora.

Assim, a partir da análise da estrutura produtiva por intensidade de fatores, é possível notar algumas mudanças ao longo do período analisado. O incremento dos empregos e dos estabelecimentos das atividades intensivas em conhecimento e em especialização, bem como a redução da participação dos empregos nas atividades intensivas em trabalho, indica que a região vivencia um processo de transformação produtiva e econômica. Entretanto, essa transição entre uma economia calcada na indústria para uma economia de serviços (a suposta desindustrialização do VS), deve ser analisada com cautela.

Percepções da transformação produtiva do Vale

Esse processo de mudança estrutural, percebido pela maior representatividade do setor de serviços na economia regional, não se trata exatamente de um completo “abandono” das atividades industriais. Muitos dos serviços que podem ser observados no Vale dos Sinos são serviços para a indústria. O que anteriormente se realizava numa única planta industrial, com praticamente todas as etapas do processo fabril integradas verticalmente, se flexibiliza. Essas etapas de fabricação passam a ser realizadas por um número significativo de pequenos prestadores de serviços (formalizados ou não), via subcontratação produtiva.

Esse crescimento do setor de serviços ainda pode ser percebido claramente na região do Vale, especialmente nos seus dois maiores e mais antigos municípios: Novo Hamburgo e São Leopoldo. Contudo, há diferenças importantes em cada um dos dois municípios. Por isso, a partir daqui a exposição do que se entende como “resultados”, do processo de transformação econômica regional do Vale, será apresentado com base no que aconteceu e foi percebido principalmente nesses dois municípios.

Iniciando por Novo Hamburgo, o município foi bastante “afetado” pela crise do setor coureiro-calçadista dos anos 90 – pós-entrada da China no mercado internacional de sapatos e outros bens intensivos em trabalho, no cenário internacional; e pós-abertura comercial e valorização cambial decorrente da implantação do Plano Real. Novo Hamburgo também parece ser o município que demorou mais a pensar possíveis alternativas. Apesar de as indústrias de couro, calçados e artefatos de couro serem atividades tradicionalmente intensivas em trabalho (conforme a classificação aqui utilizada), a migração para serviços industriais – com o “desmembramento” do processo de fabricação do calçado em muitas etapas menores – possibilitou uma maior especialização dos elos da cadeia e, desta forma, uma maior agregação de valor ao produto.

A reinvenção do setor calçadista propiciou também um reposicionamento do município na região. Novo Hamburgo se fortaleceu e se consolidou cada vez mais como centro regional de serviços do Vale dos Sinos. Nos estudos de hierarquia e rede urbana do IBGE, o município, em conjunto com São Leopoldo, são considerados uma importante Área de Concentração Populacional (ACP) da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul. Esta posição como município polo da região está asso-

ciada à disponibilidade de serviços de saúde e educação, os de gestão e apoio às empresas (como os de assessoria contábil e jurídica, consultoria, publicidade e propaganda, entre outros) e os financeiros, além dos serviços para a indústria já mencionados.

A partir do reposicionamento de Novo Hamburgo como centro regional de serviços, verificou-se um movimento de realocação das plantas de sapatos. Devido ao encarecimento do solo urbano em Novo Hamburgo, bem como a escassez de áreas destinadas especificamente à produção no município, as empresas calçadistas que se mantiveram na região migraram para municípios menores do Vale dos Sinos e de outras regiões, como o Vale do Paranhana e a Encosta da Serra. E, ao se realocalizarem no espaço, os empregos também migraram de região e de setor. Os empregos industriais de Novo Hamburgo foram para outros municípios. Enquanto isso, os empregos do setor calçadista de Novo Hamburgo migraram da produção de calçados para atividades de serviços.

Já do outro lado do Rio dos Sinos, em São Leopoldo, observa-se o começo de um processo de reconversão produtiva, com o desenvolvimento do setor de Tecnologia da Informação (TI), inexistente na década de 70 e 80. Tal processo parece ter resultado de um esforço consciente dos atores locais, para iniciar o processo de transformação econômica – a partir da percepção da crise da indústria calçadista. Os parques tecnológicos na região podem ser considerados iniciativas para este fim.

As articulações para implementação dos parques tecnológicos⁵ da região – o TECNOSINOS em São Leopoldo e o FEEVALE TECHPARK (à época VALETEC) em Campo Bom e Novo Hamburgo – ocorreram no mesmo período, na primeira metade da década de 1990. Tais iniciativas já foram “percebidas” na estrutura produtiva por intensidade de fatores. Constatou-se um aumento relativo tanto dos empregos quanto dos estabelecimentos das atividades intensivas em conhecimento e em especialização; ao mesmo tempo em que houve uma redução relativa da participação dos empregos nas atividades intensivas em trabalho na região. A implantação dos parques tecnológicos em São Leopoldo, Campo Bom e Novo Hamburgo

⁵ Estes ambientes, aliados a políticas fiscais e industriais municipais de São Leopoldo e Novo Hamburgo, atraíram empresas de TI de maior porte nacionais e multinacionais. Eles também estimularam o nascimento de outras de menor porte, em decorrência da existência das incubadoras empresariais e os seus mecanismos de apoio, bem como da proximidade com as empresas maiores e as universidades.

contribuiu para esse aumento das atividades intensivas em conhecimento no Vale.

As empresas de TI – dentre outros setores calcados em pesquisa, tecnologia e inovação – são consideradas atividades intensivas em conhecimento. Este setor foi a principal aposta do poder público municipal de São Leopoldo, na década de 90, para iniciar seu processo de reconversão produtiva. Vale lembrar que, ao longo da sua história, São Leopoldo foi continuamente forçado a se adaptar e a se reinventar. Com a emancipação de Novo Hamburgo, São Leopoldo acabou “perdendo” a maior parte da indústria coureiro-calçadista, especialmente a do calçado, que estava mais concentrada do outro lado do rio. Então, a “perda” da indústria coureiro-calçadista para Novo Hamburgo pode ser considerada como um marco para sua primeira adaptação, com o maior investimento para desenvolver a indústria metalmeccânica.

Efeitos espaciais do processo de transformação do Vale dos Sinos

Para além dos parques que se constituem como um novo tipo de espaço junto das universidades para a atração de empresas (especialmente as de tecnologia) na região, os dois principais municípios do Vale apostaram em diferentes estratégias no que tange ao uso do seu solo urbano para fins econômicos. São Leopoldo, em seu Plano Diretor de 2006, demarcou em seu macrozoneamento oito setores de produção prioritários, bem separados dos demais de habitação e de proteção ambiental.

O Setor Prioritário de Produção de São Leopoldo, é caracterizado por *“atividades industriais e correlatas, bem como por área destinada a receber resíduos sólidos e também unidades de reciclagem do material gerado; cujo padrão de incomodidade é incompatível com sua existência em áreas residenciais ou mistas”* (SÃO LEOPOLDO, Lei nº 6.125, 2006). Dentre os objetivos deste setor, conforme o artigo 55 do Plano Diretor (2006), destacam-se a potencialização da atividade industrial, a disposição de infraestrutura para expansão e qualificação desta, além da manutenção e ampliação das atividades do Polo de Informática.

Adicionalmente, São Leopoldo ainda institucionalizou uma Área Especial de Interesse de Atividades de Tecnologia da Informática (AEIA-TI), junto ao parque tecnológico e à universidade. De acordo com o Plano

Diretor (2006), *“são aquelas áreas públicas ou privadas destinadas ao uso prioritário de atividades de base tecnológica”* (SÃO LEOPOLDO, Lei nº 6.125, 2006). A AEIATI (área próxima do campus da UNISINOS e do Cemitério Parque Ecumênico Cristo Rei) foi institucionalizada pela Lei nº 4.880 de 28 de dezembro de 2000 como Zona de Interesse Especial de Atividades de Informática (ZIEAI), permitindo a expansão em área do TECNOSINOS (MARTINS, 2015).

Já em Novo Hamburgo, a partir do macrozoneamento estabelecido no Plano Diretor de 2004, com algumas atualizações em 2010, identificou-se apenas uma zona industrial. Esta zona fica *“[...] situada entre as áreas ao Norte da Av. dos Municípios implantada e projetada, Av. Guia Lopes, Rua Bartolomeu de Gusmão, Rua Nobel e Estrada José Aloísio Daudt, com acessibilidade proporcionada pelo sistema viário do entorno”* (NOVO HAMBURGO, Lei nº 1.216, 2004). A zona de uso exclusivo industrial *“[...] se encontra em uma área que ainda carece de investimentos de infraestrutura, pouco atrativa para investidores”* (MARTINS, 2015, p. 70).

Ademais da Zona Industrial, o município ainda destacou o Passo do Peão (área junto à Lomba Grande), que se trata de um setor *“[...] com característica de ocupação e uso industrial miscigenado com atividades compatíveis, servidos por rodovias projetadas e estradas intermunicipais, apresentando necessidade de programa e projetos especiais”* (NOVO HAMBURGO, Lei nº 1.216, 2004). Todos os demais setores, exceto o Setor Comercial Central, são para ocupação (preferencialmente habitação) e miscigenados (usos mistos).

Percebe-se que as políticas municipais urbanas de São Leopoldo e de Novo Hamburgo – estabelecidas nos seus Planos Diretores de 2006 e 2004 (respectivamente) e atualizadas a partir da necessidade de adequação ao Estatuto das Cidades (2001) – preconizaram distintas formas de uso do solo urbano, no que se refere às atividades produtivas e econômicas. Enquanto São Leopoldo optou pela separação das áreas prioritárias de produção das demais, reforçando a vocação industrial do município; Novo Hamburgo, ao contrário, optou pela miscigenação das áreas urbanas, permitindo, concomitantemente, os usos industriais e residenciais.

Especificamente, em relação ao cruzamento das políticas urbana e industrial dos municípios, para atração e instalação de empresas de TI e outros setores tecnologicamente mais avançados em seus territórios, São Leopoldo foi o que implementou algo do gênero. Para além dos incentivos e benefícios fiscais, que foram e ainda são utilizados, São Leopoldo delimitou

tou no seu zoneamento urbano uma área especial para as empresas de tecnologia – a AEIATI. Segundo Martins (2015), no Vale dos Sinos, São Leopoldo é o município com maior potencial atrativo para empresas inovadoras, ao manter áreas prioritárias para a manutenção e ampliação do parque tecnológico. Em comparação, em Novo Hamburgo

[...] não houve muitos avanços quanto à destinação de áreas para empresas de alta tecnologia, sendo que o parque tecnológico foi instalado em um setor com uso predominante habitacional, voltado para a preservação do patrimônio histórico e cultural do município” (MARTINS, 2015, p. 70).

A experiência dos municípios maiores e mais antigos da região estimulou iniciativas semelhantes em alguns municípios de menor porte do Vale. No caso de Campo Bom e Estância Velha, eles já faziam parte do antigo VALETEC – hoje FEEVALE TECHPARK. Campo Bom foi o município de origem do FEEVALE TECHPARK, ainda nos anos 90, com a delimitação de uma grande zona industrial, com duas áreas: uma ao longo da RS-239 e a outra ao Sul do município, na divisa com Novo Hamburgo. Quanto à Estância Velha, no zoneamento urbano do município (Plano Diretor de 2012), além da zona industrial, foi delimitada especificamente uma zona do parque industrial e tecnológico (ZPIT).

Nos demais municípios do Vale, a partir dos seus Planos Diretores, percebe-se a existência de zonas industriais específicas em praticamente todos eles. Em Portão, são duas zonas industriais, espalhadas em cinco áreas distintas do município (Plano Diretor 2011). Já em Sapiranga, são três zonas industriais consolidadas, uma grande zona industrial especial e dois distritos industriais (Plano Diretor 2011). Em Parobé, são três zonas industriais (Plano Diretor 2001). Por fim, em Araricá, Dois Irmãos, Ivoti e Nova Hartz, em seus Planos Diretores de 2010, 2006, 2014 e 2009 (respectivamente), há uma zona industrial urbana em cada um dos municípios.

Este movimento dos municípios, em delimitar áreas específicas para a produção, pode ser atribuída à necessidade de “estar preparado” para receber as fábricas, que se mudaram para municípios menores do Vale e de outras regiões, e “entrar na briga” regional, nacional e, até mesmo global, para atrair tais firmas. As “fábricas rumo à roça” (SCHNEIDER, 2004) foi uma expressão utilizada regionalmente na época, para denominar o movimento de realocização das plantas industriais, principalmente as calçadistas, para o interior. Esta iniciativa dos poderes públicos locais ainda evidencia o reconhecimento da indústria como a promotora de de-

envolvimento local e regional; e a “corrida” pela industrialização desses municípios menores.

Ainda sobre o movimento de realocização das plantas industriais para o interior, este também pode ser explicado pelo encarecimento do solo urbano em São Leopoldo e Novo Hamburgo. Estes municípios são centros urbanos que funcionam como polo regional do Vale dos Sinos e até mesmo de outras regiões – como Vale do Paranhana e do Vale do Caí. Elas concentram uma gama importante de serviços de certa complexidade, como de educação de nível técnico e superior, tecnológicos, de pesquisa e os de saúde. Sua centralidade regional com uma maior diversificação em termos de atividades produtivas e sua população significativamente superior quando comparada à dos demais municípios do Vale ampliaram as necessidades por espaços para diferentes usos ao longo dos anos. Esses fatores contrapostos à extensão territorial limitada destas cidades levaram a este encarecimento do solo urbano.

Dado processo de encarecimento do solo urbano, houve nos dois municípios uma valorização imobiliária e uma verticalização expressiva, principalmente das áreas mais centrais e, de forma mais acentuada, em Novo Hamburgo. O mercado imobiliário, como uma das alternativas de diversificação de investimentos dos exportadores calçadistas do Vale, contribuiu para o desenvolvimento da indústria da construção civil na região. Impactos da transformação econômica podem ser verificados no espaço regional, do produtivo-econômico para o urbano, em especial em São Leopoldo e Novo Hamburgo.

Considerações finais

Neste capítulo, apresentaram-se as alternativas adotadas pelo Vale dos Sinos para iniciar o processo de transformação da sua estrutura produtiva, a partir dos anos 90 – período em que ocorreu uma crise que “arrasou” a economia regional. Para tanto, dados de empregos e estabelecimentos foram utilizados para entender essa mudança na matriz econômica regional, a partir da análise da estrutura produtiva por fator de produção. Além disso, documentos, leis, estudos e pesquisas corroboraram para apresentar percepções acerca desse processo.

Mesmo com o processo de transformação em curso, o Vale dos Sinos ainda é reconhecido como industrial. Enquanto os dados da composição

do VAB regional demonstram uma perda de representatividade da atividade industrial, ao mesmo tempo em que demonstram um aumento dos serviços, muitos destes são serviços industriais. Esta migração da indústria para os serviços pode ser interpretada como um mecanismo de flexibilização da produção.

Por outro lado, analisando os dados relacionados à estrutura produtiva regional por fator de produção, percebe-se que ocorreram mudanças dos anos 90 para cá. Tais mudanças podem ser consideradas “indícios” do processo de transformação econômica que vem ocorrendo no Vale desde então. Ainda existem várias atividades industriais no Vale, que têm o trabalho como principal fator de produção. Contudo, surgiram atividades antes inexistentes na região, como as de gestão e apoio às empresas e as mais calçadas em especialização e conhecimento, como a tecnologia da informação.

Espacialmente, um dos efeitos gerados pelo processo de transformação econômica regional foi a realocação de plantas industriais; especialmente as calçadistas, deixando Novo Hamburgo e migrando para outros municípios menores do Vale dos Sinos ou ainda para outras localidades. Esta migração das plantas de Novo Hamburgo pode ser considerada como um efeito da crise, mas também pode ter sido motivado pelo reposicionamento do município como um polo regional de serviços. Tal reposicionamento levou ao encarecimento do solo urbano, principalmente no centro da cidade e nos bairros mais centrais. Com este processo, ocorreu a valorização imobiliária, a qual gerou uma verticalização dessas áreas centrais, para uma melhor exploração desse solo urbano mais central, possibilitando o desenvolvimento da indústria da construção civil.

Do ponto de vista do uso do solo nos municípios do Vale para fins econômicos, a partir dos Planos Diretores, foi possível perceber a diferença nas estratégias dos municípios. Essas diferenças também corroboram para explicar como Novo Hamburgo se tornou o centro regional de serviços; como São Leopoldo se manteve como uma opção viável para a instalação de plantas industriais; e como os municípios menores do Vale também se prepararam para receber indústrias. Ainda sobre os efeitos espaciais produzidos pela transformação, cabe destacar a criação e a consolidação dos parques tecnológicos, como um novo tipo de espaço urbano qualificado, para a instalação de empresas de base tecnológica. TECNOSINOS e FEEVALE TECHPARK são parques consolidados, já reconhecidos nacional e internacionalmente.

Referências

- BATISTI, Vanessa de Souza Batisti. *Transformação da estrutura produtiva e desenvolvimento endógeno: o caso do Vale do Rio dos Sinos*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 2018.
- COSTA, A. B. A trajetória competitiva da indústria de calçados do Vale do Sinos. In: COSTA, A. B.; PASSOS, M. C. (org.). *A indústria calçadista do Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004.
- DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. *The economics of technical change and international trade*. Londres: Harvester Wheatshead, 1990.
- FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto; MAMMARELLA, Rosetta. Dinâmica da metropolização brasileira: investigação da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 1980-2010. In: FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto (ed.). *Porto Alegre: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 45-70.
- KNEBEL, P. *Dos grãos aos chips: a história da tecnologia e da inovação no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.
- MARTINS, C. M. R. *As estratégias de uso do solo dos municípios na região do Vale do Rio dos Sinos para atração de empresas inovadoras: os casos dos parques tecnológicos Tecnosinos e Feevale Techpark*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Unisinos, 2015.
- PAIVA, C. A. N. Em busca do território-relevante: princípios de análise dinâmica e estrutural de territórios-foco e seus entornos. In: PAIVA, Carlos A. N. *Fundamentos da análise e do planejamento de economias regionais*. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013.
- SCHEMES, C. *Pedro Adams Filho: empreendedorismo, indústria calçadista e emancipação de Novo Hamburgo (1901-1935)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS, 2006.
- SCHMITZ, H. *Small firms and flexible specialization*. University of Sussex/IDS, 1989.
- SCHNEIDER, S. O mercado de trabalho da indústria coureiro-calçadista do Rio Grande do Sul: formação histórica e desenvolvimento. In: COSTA, A. B.; PASSOS, M. C. (org.). *A indústria calçadista do Rio Grande do Sul*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2004.
- VARGAS, M. A.; ALIEVI, R. M. *Arranjo produtivo coureiro-calçadista do Vale dos Sinos/RS*. Nota técnica 19 – Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro: REDESIST – IE/UFRJ, 2000.
- VASCONCELLOS, J. R.; OLIVEIRA, M. A. *Análise da matriz por atividade econômica do comércio interestadual no Brasil – 1999*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. Texto para discussão n° 1.159.

Porto Alegre tecnópole e Pacto Alegre: análise dos programas de inovação na Região Metropolitana de Porto Alegre

Ghissia Hauser

Carla Schwengber ten Caten

Introdução

As transformações econômicas e sociais do capitalismo flexível e globalizado vêm provocando modificações na estrutura produtiva, no mercado de trabalho, na gestão pública e, sobretudo, na distribuição espacial das atividades econômicas e da população, com reflexos nas cidades e regiões (SOARES, 2020). Essas transformações levaram a pesquisa urbana a ser repensada e, a partir da década de 1980, observou-se o surgimento de vários estudos relacionados às interações entre transformações do modelo produtivo mundial e o processo de estruturação do território (CASTELLS, 1989; SASSEN, 1991; SOJA, 1993; SANTOS, 1994).

A dinâmica de crescimento das cidades passou a ser condicionada pela interação entre três processos históricos: (i) a revolução tecnológica, baseada principalmente nas tecnologias de informação e comunicação, mas, também, na engenharia genética; (ii) a formação de uma economia global que funciona em tempo real como um espaço mundial para o capital, a gestão, o trabalho, a tecnologia e a informação; e (iii) o estabelecimento de formas informacionais de produção e de gestão, nas quais a produtividade e a competitividade ocorrem por meio da geração de novos conhecimentos e do acesso ao processamento de informações adequadas (CASTELLS; HALL, 1994).

O surgimento de um novo modelo de organização sociotécnica – o modo de desenvolvimento informacional (CASTELLS, 1995) – configurou uma nova geografia econômica mundial e o protagonismo de um número crescente de aglomerações urbanas (SASSEN, 1998; DE MATTOS, 2010).

A organização territorial da Era Industrial, baseada em relações centro-periferia, passou a ser substituída por uma trama emaranhada de redes globais de caráter financeiro, produtivo e de consumo, tendendo a abarcar todo o planeta. Percebe-se também, a metamorfose das aglomerações em direção ao urbano generalizado e a imposição de um novo padrão de urbanização para além da identidade e das especificidades de cada aglomeração. Trata-se da transição da cidade industrial, autocentrada, para a cidade difusa e fragmentada (DE MATTOS, 2010).

A estrutura atual das cidades vem sendo fortemente influenciada pelos fluxos de mercadorias, pessoas e capital. O espaço reservado ao processo direto da produção vem se restringindo, enquanto se amplia o espaço das outras instâncias da produção: circulação, distribuição e consumo. Surgem possibilidades técnicas e organizacionais para a gestão a distância, e alguns lugares tendem a tornar-se especializados devido às suas condições técnicas e sociais, trazendo a noção de produtividade geográfica (SANTOS, 1999; HAUSER *et al.*, 2016).

As relações entre a organização das empresas, a complexidade de seus sistemas de informação e sua inserção na estrutura da cidade passaram a contribuir para a redefinição de centralidades e da estruturação urbana (WHITAKER, 2007).

Em suma, grande parte dos estudos sobre os efeitos urbanos e territoriais da globalização tendem a coincidir sobre o desencadeamento de novas modalidades de expansão metropolitana (DE MATTOS, 2010).

No que se refere à gestão pública, observa-se também um conjunto de transformações. O incremento dos déficits públicos dos governos nacionais do mundo industrializado promoveu a delegação do controle de alguns serviços públicos, como educação, infraestrutura de transporte, assistência social, entre outros, às instâncias regionais e/ou locais. Trata-se de um período de reconhecimento de um novo aspecto do desenvolvimento: o desenvolvimento endógeno e, com ele, a valorização dos governos locais e das relações entre empresas, universidades e governo para promoção da competitividade econômica local (BENKO, 1998).

Nesse ambiente, muitas cidades e regiões competem para ampliar sua importância no cenário mundial. As propostas de planejamento urbano normativo racionalista da sociedade industrial passam a ser substituídas por novos discursos sobre governança e planejamento estratégico. Nesses instrumentos, o foco é estimular, cada vez mais, a participação do

mercado e do capital privado no desenvolvimento e na configuração das cidades (DE MATTOS, 2002).

A metrópole e os seus múltiplos agentes parecem desempenhar um papel privilegiado como lócus de inovação. O debate sobre as dimensões territoriais do processo de inovação para fora da empresa e da unidade produtiva evidencia-se na Triple Helix, conceito que trata das relações universidade/empresa/governo no sistema local de inovação e da importância das universidades na produção de conhecimentos associados à resolução de problemas do setor empresarial e na comercialização desses resultados (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000).

Há diferentes tipos de programas que buscam ampliar a participação de cidades e regiões na rede global e, neles, geralmente, o poder público assume papel de orquestrador de diferentes atores para que, articulados, possam ampliar o número de ações inovadoras e o desenvolvimento das potencialidades existentes em cada região. A literatura que trata do fenômeno deste tipo de interação e cooperação nas aglomerações produtivas criou uma diversidade de nomenclaturas, destacando-se aqui as tecnópolis, incubadoras tecnológicas, parques tecnológicos, ecossistemas de inovação, entre outros (LASTRES; CASSIOLATTO, 2003; HAUSER; CAMPOS, 2016).

As tecnópolis são iniciativas implementadas predominantemente por governos com estratégias de desenvolvimento baseadas na exploração do potencial de pesquisa e formação acadêmica existentes para estimular a criação e a atração de empresas de base tecnológica. Trata-se de projetos que podem ter abrangência local ou regional, planejados por agentes públicos em parceria com agentes privados com visão de futuro, em conjunto com universidades e centros de pesquisa, com a finalidade de guiar as transformações que estão incidindo sobre a sociedade, a economia e os territórios (BENKO, 1998; CASTELLS; HALL, 1994).

Ainda que a principal referência sobre a territorialização da nova economia seja a experiência do Vale do Silício, nos Estados Unidos, a existência das ações planejadas, ditas tecnopolitanas, evidenciou-se no início da década de 80 quando o Japão formulou o projeto TECNOPO-LIS. Seu objetivo foi criar 20 cidades científicas para conduzir o país em direção a uma sociedade pós-industrial (HAUSER 2004).

O estudo descritivo-analítico das principais tecnópolis do mundo estabeleceu, inclusive, algumas tipologias. São elas: (i) complexos indus-

triais de alta tecnologia, construídos sobre uma base relativamente inovadora. Ex: Rota 128, de Boston; (ii) Cidades científicas embasadas na pesquisa científica, sem relação territorial direta com a atividade produtiva. Ex: Tsukuba, no Japão; (iii) Indução ao crescimento industrial (emprego e produção) por meio da atração de empresas de alta tecnologia a um espaço privilegiado, também chamados parques tecnológicos. Ex: Cambridge, Sophia Antipolis, Tecnopuc; (iv) Instrumento de desenvolvimento regional e descentralização industrial, denominado tecnópole completa. Ex: Programa Tecnópolis do Japão, com a criação de cidades científicas-modelo para a produção de conhecimento; (v) Zonas metropolitanas do mundo industrializado – protagonistas da verdadeira produção e inovação de alta tecnologia no mundo (CASTELLS; HALL, 1994).

No Brasil, a busca por um modelo de desenvolvimento baseado em inovação tem como principal inspiração as tecnópoles francesas. Nelas, as incubadoras e os parques tecnológicos são os principais instrumentos de desenvolvimento. Associado a esse modelo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) lançou, em meados dos anos 1980, um programa de incentivo a parques tecnológicos e, com isso, foram implantadas sete fundações de parques tecnológicos, junto às universidades, em cidades do nordeste, sul e sudeste do país. Essas fundações iniciaram suas atividades com a implantação de incubadoras tecnológicas, dando início a um importante movimento de incubação de empresas (MEDEIROS, 1997). A cidade de Porto Alegre envolveu-se nesse programa e, juntamente com sua região metropolitana elaborou, em 1995, o Programa Porto Alegre Tecnópole (PAT) (HAUSER, 2004).

Porto Alegre Tecnópole

Em pleno período de inovação democrática, marcado pela implantação do Orçamento Participativo (OP) e suas novas formas de participação cidadã direta sobre decisões do poder público, surge o Programa Porto Alegre Tecnópole (PAT). Com o objetivo de inovar e preparar Porto Alegre e sua RMPA para enfrentar os desafios trazidos pela nova economia, o PAT se propôs a instalar um fórum de planejamento com atores da tripla hélice e, com isso, criar as condições necessárias para estimular o surgimento e a consolidação de empresas de base tecnológica por meio de

parques tecnológicos, incubadoras e programas específicos para promover o empreendedorismo (TERMO DE REFERÊNCIA DO PAT, 1995).

O PAT foi uma iniciativa de nove instituições que, em 1995, formalizaram a sua parceria com o objetivo de aprimorar as condições locais de inserção competitiva no âmbito da produção de bens e serviços, tendo em vista o processo de globalização da economia. Tratava-se de levar ao desenvolvimento pleno as potencialidades existentes no âmbito da ciência e da tecnologia vislumbrando a produção de bens e serviços intensivos em conhecimento e, ao mesmo tempo, promover a elevação do nível de renda, a geração de oportunidades de trabalho qualificado e a ampliação da capacidade de investimento público (TERMO DE REFERÊNCIA DO PAT, 1995).

Foram signatárias do Termo de Cooperação: a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), por meio da Secretaria de Produção, Indústria e Comércio (SMIC) e da Companhia de Processamento de Dados (PROCEMPA); o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio das Secretarias de Ciência e Tecnologia (SCT) e de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI); a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul (FEDERASUL), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul (SEBRAE-RS) e a Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (CUT-RS).

Além disso, o PAT foi inserido no Subprograma de Apoio a Tecnópoles, integrante do Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o Brasil e a França em 1996. Esse acordo possibilitou a realização de missões técnicas para estudo das tecnópoles francesas, a vinda de especialistas franceses para repasse de metodologias e o acompanhamento dos projetos que vinham sendo desenvolvidos no âmbito do PAT (HAUSER, 2004).

Diversas ações, denominadas ações tecnopolitanas, foram desenvolvidas pelo PAT. Destaca-se a identificação de zonas territoriais estratégicas para intervenção econômica; a implementação de uma rede pública de fibra ótica; o estudo de demanda e oferta tecnológica de setores industriais selecionados – Tecnópole a Domicílio; a criação de Escritórios de Transferência de Tecnologia nas universidades parceiras; projeto e imple-

mentação de incubadoras e parques tecnológicos e o estabelecimento de uma Rede Gaúcha de Incubadoras Tecnológicas (REGINC) que posteriormente incorporou os parques tecnológicos e outros ambientes de inovação e passou a se chamar REGINP.

Na prática, o PAT deu continuidade a uma série de projetos que já estavam se estruturando e estimulou a concepção de outros, utilizando-se de uma visão de tripla hélice. Exemplos de ações tecnopolitanas que já estavam em andamento são: a Incubadora Empresarial Tecnológica da PMPA (IETEC); o Cadastro de profissionais pesquisadores do RS (TECLIST); a linha de crédito para fomento à integração universidade-empresa (FINEP-TEC), entre outros. Cabe destacar que a IETEC foi criada em 1991, pela PMPA, em parceria com a UFRGS, PUC, ULBRA, FUNDATEC, CIENTEC, SINDIMICRO, SEBRAE, PETROBRAS/REFAP e BANRISUL com o objetivo de apoiar projetos inovadores nascentes em startups, tendo sido considerada um dos embriões da Tecnopole da RMPA (JC, 1995).

Outros projetos também já vinham sendo formulados, tais como o Parque Tecnológico Urbano do IV Distrito, proposto a partir de pesquisa que identificou concentração espontânea de empresas de eletroeletrônica na região do IV Distrito de Porto Alegre (HAUSER, 95; WAGNER, 2019) e o Polo Científico e Tecnológico em Saúde, na Bacia do Arroio Dilúvio, proposto em 1992, sob orientação do arquiteto Nuno Portas, a partir da identificação de concentração de hospitais e serviços de saúde distribuídos ao longo do eixo da Avenida Ipiranga, em Porto Alegre (LAHORGUE; COSTA, 2005).

Essas propostas estimularam o PAT a incorporar elementos territoriais ao seu escopo, identificando zonas estratégicas para intervenção econômica, mapeando Regiões de Potencial Tecnológico (REPOTs) e instalando uma rede pública de fibra ótica para qualificar essas zonas: a Infovia (Figura 1).

Figura 1: As REPOTs e a Infovia (rede de fibra ótica)



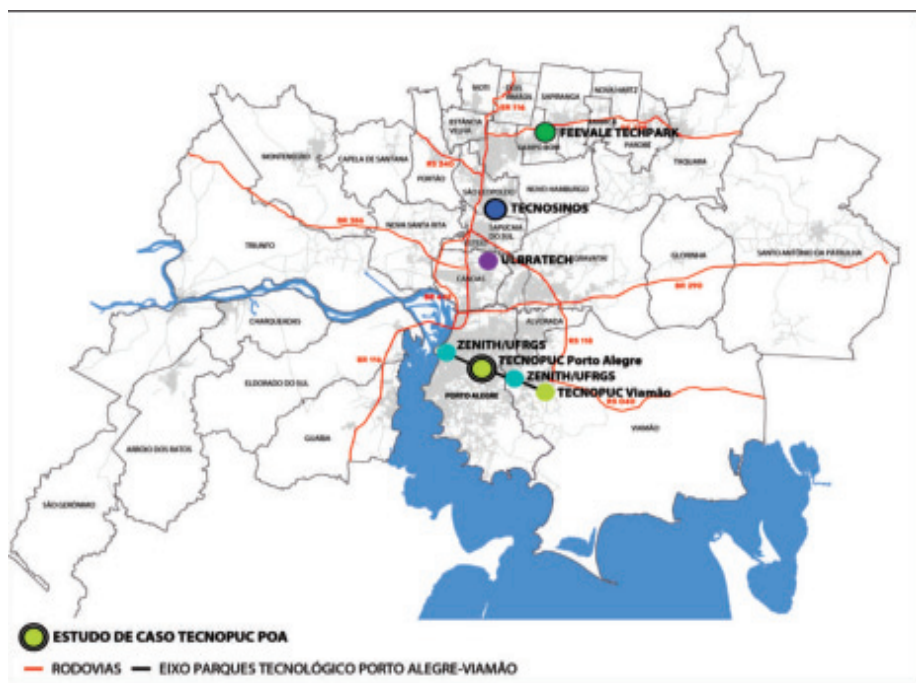
Fonte: PMPA, 2004.

As REPOTs priorizaram o Polo cidade saúde, tendo por eixo a Av. Ipiranga, o Polo eletroeletrônico, no IV Distrito, e o triângulo da Restinga, articulando os campus de duas universidades, PUCRS e UFRGS, com o Distrito Industrial da Restinga, tendo por eixo a Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre. Além disso, a Lei Complementar n.º 434/1999, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA), destinou a região do IV Distrito (REPOT “polo eletroeletrônico”) à tecnópolis e à revitalização econômica (HAUSER *et al.*, 2005). A definição das REPOTs, a implantação da INFOVIA, a criação de incubadoras de empresas de base tecnológica, a elaboração de projetos de parques tecnológicos, a constituição de Escritórios de Transferência de Tecnologia

(ETT) nas universidades e o projeto da primeira fábrica de semicondutores da América Latina – o CEITEC, revelaram a existência de ações sinérgicas dos atores locais em prol do desenvolvimento regional, por meio de projetos voltados à inovação e à tecnologia (ZEN; VIEIRA; HAUSER, 2004).

Atualmente, a RMPA conta com três parques consolidados: o Tecnopuc, vinculado à PUCRS, em Porto Alegre; o Tecnosinos, vinculado à UNISINOS, em São Leopoldo; e o Feevale Techpark, vinculado à Universidade Feevale, em Campo Bom, além de outros dois em fase inicial: o Zenith, vinculado à UFRGS, e o Ulbratech, junto à Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) conforme Figura 2. Os parques consolidados se constituíram no período de vigência do PAT, ou seja, entre 1995 e 2004. Desses, o Tecnopuc, inaugurado em 2003, e o Tecnosinos, inaugurado em 1999, pelo volume de empresas da nova economia neles instaladas, são os dois mais importantes parques tecnológicos do Rio Grande do Sul, figurando entre os quatro mais importantes parques do Brasil (ANPROTEC).

Figura 2: Parques tecnológicos da Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Hauser (2016).

A gestão municipal iniciada em 2005 optou por desativar o PAT, interrompendo o desenvolvimento das ações em andamento. Após esse período, várias iniciativas buscaram dar seguimento ao PAT e o propósito de revitalizar a região do IV distrito permaneceu presente. Destacando-se nesse contexto o movimento que resultou na criação do INOVAPOA, em 2009; o grupo Cidadãos, Inovação, Tecnologia e Empreendedorismo (CITE), formado em 2013 por empreendedores e acadêmicos em tecnologia e inovação, e o Pacto Alegre, constituído por representantes da quádrupla hélice, em 2018.

Pacto Alegre

O Pacto Alegre teve início em 2018, impulsionado pela Aliança pela Inovação que, em abril de 2017, formalizou um convênio entre os reitores das três principais universidades do Rio Grande do Sul – a UNISINOS, a PUCRS e a UFRGS – para fomentar uma rede de inovação na cidade de Porto Alegre. O objetivo da Aliança pela Inovação e do Pacto Alegre foi criar condições para transformar Porto Alegre em polo de inovação, atração de investimentos e empreendedorismo, através de parcerias com o poder público e iniciativa privada, configurando um ecossistema de inovação (PACTO ALEGRE, 2018).

Esse ecossistema apresentou atores de diversas naturezas: idealizadores, profissionais de comunicação, representantes de instituições de ensino, do poder público, dos parques tecnológicos, de agentes financiadores, de empresas em geral (aproximadamente 100 empresas) e de instituições de diferentes setores (PACTO ALEGRE, 2021). Através da articulação desses diferentes atores, criou-se uma rede de cooperação e foi elaborada uma proposta de valor, pretendendo tornar Porto Alegre uma referência internacional em inovação, transformação urbana, econômica e social (PACTO ALEGRE, 2021). Para tanto, o Pacto estabeleceu seis macrodesafios, conforme consta na Figura 3.

Figura 3: Macrodesafios do Pacto Alegre e seus objetivos

Macrodesafios	Objetivos
Talentos	Gerar, manter e atrair talentos
Transformação Urbana	Desenvolver ambientes inteligentes e criativos para viver e trabalhar
Ambiente de Negócios	Gerar um ecossistema inovador de classe mundial
Imagem da Cidade	Promover a imagem de uma cidade inovadora
Qualidade de Vida	Melhorar o bem-estar das pessoas em saúde, segurança, cultura e meio ambiente
Modernização da Administração Pública	Qualificar e facilitar o acesso aos serviços para a população e para as empresas

Fonte: Pacto Alegre, 2021.

Os desafios prioritários do Pacto foram definidos por meio de um fórum decisor denominado “Mesa” que, em sua instalação, contava com representantes de setenta e sete (77) entidades de diversos setores. Além disso, foi contratado um consultor internacional, oriundo do Projeto @22 de Barcelona, que atuou como mentor e facilitador do Pacto. Para a definição dos projetos, os atores integrantes do Pacto foram convidados a participar de diversas oficinas com debates e etapas de proposição de projetos. Os organizadores dessas oficinas eram representantes da PMPA e, na maioria dos casos, houve participação de atores das universidades, desempenhando papel importante na condução das oficinas. A participação dos atores ocorreu de forma democrática e cada um teve autonomia para representar seus interesses de forma responsável e sob sua autoridade. Esses princípios visam estimular a presença e a participação ativa na construção de soluções conjuntas e, no intuito de ampliar o engajamento dos atores, foi construído o site Pacto Alegre com produção de conteúdo para as redes sociais (MIGNONI *et al.*, 2021).

Segundo Mignoni *et al.* (2021), na etapa de mobilização, houve certa priorização por parte de alguns atores em detrimento de outros. Esses atores estratégicos seriam entidades que possuíam a infraestrutura e os recursos para viabilizar a construção da rede. A estabilização da rede está pautada pela PUCRS, UNISINOS, UFRGS através da Aliança pela Inovação.

O Pacto Alegre ainda é uma atividade recente, com muitos projetos paralisados ou em fases iniciais de desenvolvimento (CALIARI *et al.*, 2022). Esses projetos, mesmo envolvendo diferentes objetivos, parecem focar em soluções voltadas à qualidade de vida e à busca por uma cidade mais inteligente. Nesse sentido, o Pacto assume o papel de responsável pela orquestração de um ambiente propício às trocas de conhecimento, às relações interorganizacionais e à aprendizagem por parte das empresas da região, possibilitando a essas reduzir a distância para a transformação digital. Caliar *et al.* (2022) destacam, na Figura 4, os projetos associados à transformação digital. O IV Distrito aparece como projeto prioritário na dimensão transformação urbana com o objetivo de revitalização criativa com engajamento da comunidade, empreendedores e agentes de inovação da região.

Figura 4: Projetos associados à transformação digital

Ciclo	Dimensão	Projetos	Proposta de valor
Primeiro ciclo (26/03/2019 a 03/12/2019)	Modernização da gestão Pública	Cidade transparente	Facilitar, para o cidadão, o acesso dos dados da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
		Start Gov	Modernizar a Administração Pública por meio da disseminação da cultura Startup.
	Ambiente de negócios	Blitz da Inovação	Estimular o convívio entre a comunidade e atores avançados do ecossistema de inovação de POA.
		Conecta POA/Trinova Licenciamento	Criar uma plataforma digital para incrementar a conexão e sinergia entre os atores da cidade.
		Expresso	Simplificar, agilizar e implementar processos digitais para abertura e licenciamento de empresas, com inversão da lógica existente.
	Transformação urbana	Hands On 4D	Kick-off da revitalização criativa do 4º Distrito com engajamento da comunidade, empreendedores e agentes de inovação da região.
	Estratégicos	Instituto Caldeira	Impulsionar novos negócios por meio da conexão entre empresas, startups e agentes de inovação.
		Saúde Digital	Gerar uma plataforma integrada por toda a cidade de compartilhamento de informações de saúde.

Segundo ciclo (05/12/2019 a 02/09/2021)	Ambiente de Negócios	Living Lab POA	Implementar zona iluminada com 5G e implantar living lab de aplicações de IOT e Novos Negócios Digitais com comunicação de alta velocidade.
		Transformação Digital/Negócios POA 4.0	Articular ações para desenvolver serviços ou outros clusters de negócios, buscando facilitar a aplicação de tecnologias digitais para aumentar a competitividade, eficiência e nível nível de serviços.
	Educação e talentos	Innovation (Open) Academy	Articular esforços para ofertar capacitação com foco em desenvolvimento de talentos digitais e aculturação digital.
Terceiro Ciclo (período COVID)	POA X COVID	Reativação econômica	Apoiar a retomada do desenvolvimento econômico da cidade, induzindo a geração de negócios para a nova economia.
		Inovação em saúde	Prospectar, impulsionar e testar soluções inovadoras maduras provenientes de startups (triagem, escalas de equipes, monitoramento câmeras, desinfecção drones, telemedicina, receita digital, etc.).
Quarto Ciclo (03/09/2021 – atual)	Qualidade de vida/Modernização Pública/ /Ambiente Negócios	POA Digital	Promover o direito à cidade pelo estímulo e suporte à cidadania digital e aos serviços digitais.
	Talentos/ /Ambiente de Negócios/Imagem da cidade	Cidade das Startups – Startup City	Tornar Porto Alegre líder nacional e referência internacional na geração de negócios inovadores (startups).

Fonte: Caliari *et al.*, 2021.

Resultados e discussões

Para esta secção, optou-se pela utilização de dados primários, através de entrevistas que ocorreram de forma on-line. A busca por entrevistados focou em atores envolvidos com os Programas, sendo que dois deles participaram somente do PAT, um deles somente do Pacto Alegre, e dois participaram de ambos os Programas. Para tanto, elaborou-se um roteiro semi-estruturado, composto por questões baseadas na literatura sobre novas tecnologias e transformação das cidades, que abordou os seguintes tópicos: i) o protagonismo das cidades na nova economia; ii) a competição entre cidades e regiões para ampliar sua importância no cenário mundial por meio de programas de fomento a ecossistemas de inovação; e iii) a substituição do

planejamento urbano normativo por novos discursos sobre governança e planejamento estratégico, com participação do capital privado no desenvolvimento e na configuração das cidades.

Foram realizadas cinco entrevistas com atores do poder público, universidades e empresas. Para preservar a identidade dos entrevistados, foram utilizadas as siglas A1 a A5 para representar as falas e os trechos das entrevistas em análise. A Figura 5 apresenta os atores entrevistados, o seu posicionamento na quádrupla hélice (universidade, governo, empresa ou sociedade civil) e a descrição quanto à relação com os Programas.

Figura 5: Perfil dos entrevistados e seu papel no Pat e Pacto Alegre

Entrevistados	Ator	Papel	PAT	PACTO
A1	Universidade	Atividades de coordenação do Programa	X	X
A2	Universidade	Atividades de organização e pesquisa para o Programa	X	X
A3	Governo	Atividades de coordenação do Programa		X
A4	Governo	Atividades de planejamento urbano associadas ao Programa	X	
A5	Empresa	Atividades de coordenação do Programa	X	

Fonte: Dados da Pesquisa.

A comparação entre os dois Programas deve levar em consideração, além das diferenças de concepção e execução, as características do período histórico em que cada um ocorre. Segundo A3, há dificuldades para comparar Programas desiguais, considerando que o Pacto é mais recente, encontrando-se em fase inicial de execução e, além disso, foi bastante impactado pela pandemia (A1).

Os atores entrevistados percebem relação entre os dois Programas. “O PAT partiu do zero e pavimentou um caminho com muitos resultados concretos ao qual o PACTO está dando continuidade”, diz A1. O PAT foi encerrado em 2005 em razão da troca de Governo. Nesse sentido, os novos dirigentes não souberam perceber que tratava-se de um projeto de Estado e não de Governo e, no entendimento de A1, isso denota falta de visão dos novos governantes. A2 complementa dizendo que, além disso, nenhum outro ator quis defender o Programa e assumir o papel de orquestrador do PAT.

Segundo A1 e A2, as universidades se beneficiaram muito com o PAT, principalmente a PUCRS e a UNISINOS, que implementaram seus par-

ques tecnológicos. A2 destaca que a UFRGS não se beneficiou tanto porque teve dificuldade de obter consenso entre as diferentes áreas de pesquisa e, por isso, não conseguiu consolidar o seu parque tecnológico. A5 destaca que o PAT criou uma consciência em relação à importância da cooperação entre os atores da tripla hélice, propiciando uma convergência entre “pensamentos que não conversavam”. Nesse sentido, um grande número de representantes da indústria percebeu o valor do PAT. Além disso, a implantação da rede de fibra ótica, dos parques tecnológicos e a perspectiva do mercado a ser aberto pelo CEITEC também entusiasmou os empresários. Nota-se que essa percepção se dissipou com o passar do tempo. Para A5, os parques tecnológicos se transformaram em empreendimentos imobiliários e, apesar de os dirigentes das universidades considerá-los estratégicos, a integração entre o corpo docente e as empresas ainda é pífio. Falta interação universidade-empresa a exemplo do que ocorre quando há intermediação de institutos como o Eldorado, no Brasil ou o Fraunhofer, na Alemanha.

As empresas têm dificuldade em perceber valor em Programas como o PAT e o Pacto Alegre porque, frequentemente, esse valor não é financeiro, “o valor está na qualificação do ambiente que os beneficia indiretamente” (A2). Eventos mais recentes, tal como o South Summit Brazil, favorecem a percepção de valor do Pacto Alegre (A5). Esse importante evento de inovação do panorama mundial está ocorrendo em Porto Alegre, segundo A1, A2 e A3, como resultado do Pacto Alegre.

PAT, Pacto Alegre e a questão territorial

O PAT e o Pacto Alegre atribuem importância a projetos que demandam planejamento territorial, indicando-os como ações estratégicas. Nesses, os agentes públicos, responsáveis pelo planejamento urbano e metropolitano, parecem assumir papéis pouco significativos em suas formulações.

No que se refere ao PAT, é possível afirmar que a Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre (SPM) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) pouco participaram de sua concepção. A SPM foi envolvida posteriormente e, mesmo sem participar da formulação do PAT, A4 destaca que a SPM utilizou seus princípios para a revisão do Plano Diretor aprovado em 1999, o Plano de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Este trazia um novo conceito: o de projetos integrados e para a sua implementação foram escolhidas três

áreas: o IV Distrito, a Lomba do Pinheiro e o corredor de centralidade Anita-Nilo.

A implementação da tecnópole, aprovada como projeto integrado no PDDUA, promoveu oficinas entre a SPM e a SMIC para traçar diretrizes que integrassem os princípios de reconversão econômica e de desenvolvimento urbanístico para a REPOT do IV Distrito (A4). O PAT indicou as zonas das REPOTs com delimitação aproximada e, no caso do IV Distrito, a SPM fez um estudo para detalhar seu contorno de forma mais precisa, propondo o polígono formado pelas Avenidas Farrapos, Sertório e Voluntários da Pátria até a Rodoviária de Porto Alegre. O critério utilizado foi a escala do projeto e a existência de inúmeros pavilhões industriais passíveis de reconversão. Dessa forma, foi definido um território para revitalização urbana, com valorização do patrimônio cultural e reconversão econômica através do estímulo à localização de empresas de base tecnológica (A4). Essa proposta corrobora e, de certa forma, reforçava o projeto de Parque Tecnológico Urbano do IV Distrito (PTU) elaborado pela SMIC, que previa estímulos à aglomeração espontânea de empresas do setor eletroeletrônico presentes na região, associados à revitalização urbana com preservação de prédios de interesse cultural, muitos deles degradados ou abandonados (HAUSER, 2004). O Objetivo da SPM era constituir um circuito tecnológico no IV Distrito, aproveitando os prédios existentes e mantendo a sua tipologia (A4).

O projeto para o IV Distrito, um dos projetos integrados do PDDUA, pretendia trazer a lógica da projeção ambiental para alguns setores urbanos de Porto Alegre. Infelizmente, segundo A4, essa perspectiva não gerou os resultados esperados pela SPM. A maior parte dos investidores imobiliários não demonstrou interesse em investir na valorização do patrimônio cultural da cidade, nem nas contrapartidas necessárias para a revitalização urbanística com reconversão econômica, inviabilizando assim, a busca de alcance dos princípios estabelecidos pelo PDDUA (A4).

Complementarmente, a proposta de implementação do PTU no IV Distrito, coordenada pela SMIC, com financiamento do CNPq, atendia à diretriz municipal de revitalização urbanística com reconversão econômica e previa uma governança compartilhada entre o setor público e os proprietários dos imóveis de interesse cultural. Contudo, a gestão municipal iniciada em 2005 optou por desativar o PAT, interrompendo o desenvolvimento do projeto do PTU e de todas as ações em andamento pelo PAT.

No período entre o PAT e o Pacto Alegre, as revisões do plano diretor tornaram-se cada vez mais influenciadas pelos interesses do capital imobiliário e, com isso, a revisão realizada em 2010 “liberou ainda mais” (A4). Essas mudanças trouxeram reflexos sobre o projeto do IV Distrito e, durante a elaboração dos planos para a Copa do Mundo de 2014, seus limites territoriais foram ampliados até a Arena do Grêmio. Mais recentemente, o Masterplan, elaborado pelo Núcleo de Tecnologia da UFRGS, em parceria com a PMPA, propôs novas delimitações a fim de incorporar o trecho entre as Avenidas Farrapos e Benjamin Constant, criando, segundo A4, um zoneamento de oportunidades para o mercado imobiliário. Trata-se de área com boa infraestrutura e contígua a bairros com população de maior poder aquisitivo, diferentemente do trecho situado entre as Avenidas Farrapos e Voluntários da Pátria.

Com o início do Pacto Alegre, tampouco observou-se centralidade das instituições públicas de planejamento territorial em suas definições. Percebeu-se que o projeto de revitalização do IV Distrito manteve-se estratégico e, no primeiro ciclo de planejamentos foi proposta a revitalização criativa da área com engajamento da comunidade, empreendedores e agentes de inovação da região.

Projetos como a implantação do Instituto Caldeira, instituição sem fins lucrativos com espaço destinado para atividades relacionadas à inovação e à nova economia, com sedes de empresas; e do Nau Live Spaces, *hub* de empresas criativas e da nova economia, ambos no IV Distrito, são considerados resultados do Pacto Alegre (A1;A3). Porém, A5 discorda e considera que o Caldeira não decorreu disso.

Outra ação destacada por A1 e A3 são os territórios inovadores em comunidades. Trata-se de projeto já existente que está sendo impulsionado pelo Pacto através de atividades no Morro as Cruz. Para tanto, a PMPA, através da PROCEMPA, disponibiliza internet de alta velocidade e, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, uma ação de regularização fundiária. Além disso, empresas como a Dell oferecem computadores e outros equipamentos e a comunidade conta com a assessoria de vários atores do Pacto para a formação de um ecossistema de inovação de comunidade: o Hub de Inovação do Morro da Cruz (A1 e A3). A intenção do Pacto é expandir o projeto envolvendo outras duas comunidades de Porto Alegre: as Vilas Planetário e Bom Jesus (A1).

Todos os entrevistados são críticos com relação à forma como a PMPA conduz o planejamento urbano de Porto Alegre, sobretudo com relação à

forte influência do capital imobiliário especulativo. No que se refere ao planejamento metropolitano da RMPA, vislumbra-se o encerramento das atividades da METROPLAN e o descumprimento das pautas estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole. Esse panorama reforça a hipótese de que o planejamento urbano vem sendo substituído por novos discursos sobre governança e planejamento estratégico com participação do mercado e do capital privado no desenvolvimento e na configuração das cidades.

Considerações finais

O PAT atuou de 1995 a 2004, gerenciado pela PMPA, sob a forma de rede de cooperação composta por nove instituições representantes da tripla hélice – governo, empresas e universidades. Sua ação teve alcance metropolitano e foi oficialmente encerrada em 2005, por decisão da gestão municipal que assumiu a PMPA de 2005 a 2008. O Pacto Alegre foi iniciado em 2018, com alguns objetivos similares aos do PAT e buscou dar estabilidade à rede de cooperação através da aliança entre as universidades. Assim, no PAT o maior protagonismo pertencia ao governo municipal, enquanto no Pacto Alegre, às universidades.

Com alcance predominantemente municipal, o Pacto Alegre é impulsionado pela Aliança pela Inovação assumida pelos reitores da PUCRS, UFRGS e UNISINOS e atua em parceria com a PMPA e outros atores da sociedade civil, perfazendo setenta e sete (77) representantes da quádrupla hélice. No PAT, uma das grandes barreiras para a sua continuidade foi a transição política e no Pacto há riscos relacionados às transições das Reitorias das Universidades. Isso porque, ao mudar os interlocutores, mudam também as relações entre os atores da Aliança pela Inovação, que se constitui como a grande sustentação do Pacto Alegre (A1). Além disso, no PAT cada ator tinha o seu papel definido ao qual mantinha-se atrelado até o final do Programa, enquanto que, no Pacto, foi constatado um cenário imprevisto; qual seja: alguns representantes das universidades foram convidados a assumir posições de liderança no governo, transformando-se em outro ator (A1).

O número de atores engajados no PAT era menor, porém muito engajados. O Pacto Alegre amplia o número de participantes e, com isso, a gestão fica mais complexa, com poucos atores muito engajados e muitos atores pouco engajados e sem projetos. Conforme A2, “esse baixo engajamento de uns poderá contaminar os outros”. A falta de projetos mais robustos e a depen-

dência do consultor internacional também são apontadas como pontos críticos. Além disso, “os desafios do pacto são *old fashion*” (A2). O Pacto Alegre poderia se basear em desafios relacionados à sustentabilidade focando em transformar Porto Alegre em uma cidade sustentável.

Trabalhos futuros poderiam aprofundar o estudo de impactos de programas voltados à inovação e à sustentabilidade no desenvolvimento e na qualificação da cidade e de sua região metropolitana.

Referências

ANPROTEC – *Vencedores prêmio ANPROTEC*. Disponível em: <http://anprotec.org.br/site/menu/premio-nacional/vencedores-do-premio-nacional>. Acesso em: 10 fev. 2023.

AUDY, Jorge. O caso do parque tecnológico da PUCRS (Tecnopuc). In: HAUSER, Ghissia; ZEN, Aurora Carneiro (org.). *Parques tecnológicos: um debate em aberto*. Porto Alegre: Nova Prova, 2004. p. 65-75.

BENKO, Georges. El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional: una revisión crítica. *Revista Eure*, v. 24, n. 73, 1998. Disponível em: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1188/0>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CALIARI, L.; COLETTI, C.; DONATO, R. S.; REICHERT, F. M.; MENEZES, D. C. O papel dos Ecossistemas de Inovação na Transformação Digital Empresarial: o caso do Pacto Alegre. In: *Anais do XLVI ENANPAD: Encontro Nacional do ANPAD*, Porto Alegre, 2022.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira. *Revista de economia contemporânea*, v. 5, p. 103-136, 2001.

CASTELLS, Manuel. Innovation technologique et centralité urbaine. *Cahiers de recherche sociologique*, v. 6, n. 2, p. 27-36, 1988. Disponível em: <http://id.erudit.org/iderudit/1002047>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid: Alianza Editorial, 1989.

CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

DE MATTOS, Carlos. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista Eure*, v. 28, p. 5-10, 2002.

DE MATTOS, Carlos. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, n. 47, p. 81-104, 2010.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, n. 29, p. 109-123, 2000.

JORNAL DO COMERCIO, Tecnópole, *Caderno de Informática*, Porto Alegre, n. 48, ano 63, 01 ago. 1995.

HAUSER, Ghissia. *Alternativa Ambiental para um Parque Tecnológico na Região Metropolitana de Porto Alegre: A Redescoberta de Navegantes*. Monografia (Especialização) – Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales – Flacam, La Plata, 1995.

HAUSER, G.; HOPPE, D.; PADÃO, F. M. Parques tecnológicos como instrumentos de requalificação urbana de áreas degradadas. *Documentos de Arquitetura: ULBRA, Canoas*, 2005.

HAUSER, G. (coord.); VIEIRA, C. R. B.; ZEN, A. C.; HOPPE, D.; PADÃO, F.; MELLO, A.; GHEDINE, T.; KOPICHENKO, A.; SOUZA, E.; GOUVEA, M.; GARCIA, P. *Parque Tecnológico do IV Distrito de Porto Alegre*. Relatório de pesquisa CNPq, Porto Alegre, 2005.

HAUSER, Ghissia. *Parques Tecnológicos e Centralidades Urbanas: O caso do Tecnopuc na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências, UFRGS, 2016.

HAUSER, Ghissia; CAMPOS, Heleniza de Ávila; ONOFRE, Diogo. Aportes conceituais de referência ao planejamento metropolitano no Brasil contemporâneo. *Novos Cadernos NAEA*, v. 9, n. 03, p. 9-24, dez 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5801/ncn.v19i3.3397>. Acesso em: 14 jan. 2023.

MEDEIROS, J. A. *Estruturas e espaços voltados à inovação e parceria: papel dos pólos e parques e debates*. Curitiba: Anprotec, 1997.

MIGNONI, J.; BITTENCOURT, B. A.; SILVA, S. B.; ZEN, A.C. Orchestrators of innovation networks in the city level: the case of Pacto Alegre. *Innovation & Management – Review Emerald Publishing Limited*, 2.515-8.961. DOI 10.1108/INMR-01-2021-0002 in INMR-01-2021-0002_proof 1..17 (emerald.com).

PACTO ALEGRE. Disponível em: <https://pactoalegre.poa.br/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

PORTO ALEGRE TECNOPOLE, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004. Pacto Alegre. Disponível em: <https://pactoalegre.poa.br>.

SANTOS, M. O retorno do território In: Santos, Milton *et al.* (orgs.). Território: Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, p. 15-28, 1994.

SANTOS, M. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. *Revista Território*, v. 4, n. 6, p. 5-20, 1999.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, S. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Eure* (Santiago), v. 24, n. 71, p. 5-25, 1998.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SPOSITO, M. Encarnação B. “Cidades médias: reestruturação da cidade e reestruturação urbana”. In: SPOSITO, Maria Encarnação B. (org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOARES, P. R. R. A produção do espaço urbano, financeirização e gestão urbana nas metrópoles e cidades na atualidade. *@metropolis – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, n. 40, ano 11, p. 35-42, 2020.

VEDOVELLO, C. A.; JUDICE, V. M. M.; MACULAN, A. D. Revisão Crítica às Abordagens a Parques Tecnológicos: Alternativas Interpretativas às Experiências Brasileiras Recentes. *RAI – Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 3, n. 2, p.103-118, 2006.

WAGNER, C. B. *A questão da sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento urbano: a reestruturação urbana do Baixo 4º Distrito de Porto Alegre (1995-2016)*. Tese (Doutorado) – Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

WHITACKER, A. M. Inovações Tecnológicas, Mudanças nos Padrões Locacionais e na Configuração da Centralidade em Cidades Médias. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, n. 11, p. 23, 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24524.htm>. Acesso em: 12 mar. 2023.

A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)

*Pedro Xavier Araújo
Heleniza Ávila Campos*

Introdução

A desigualdade social é um fenômeno de múltiplas dimensões, que se expressa no território na forma da segregação socioespacial. Os estudos sobre esse fenômeno no Brasil têm privilegiado leituras a partir dos componentes fixos do território, como a localização residencial das diferentes classes sociais e as concentrações de infraestrutura e serviços. Mas a segregação se expressa também através das características desiguais dos deslocamentos dos diferentes grupos sociais. A mobilidade é muito baixa para cerca de 80% da população que tem renda mensal familiar inferior a três salários mínimos. As limitações de mobilidade são fortes obstáculos para a superação da pobreza e da exclusão.

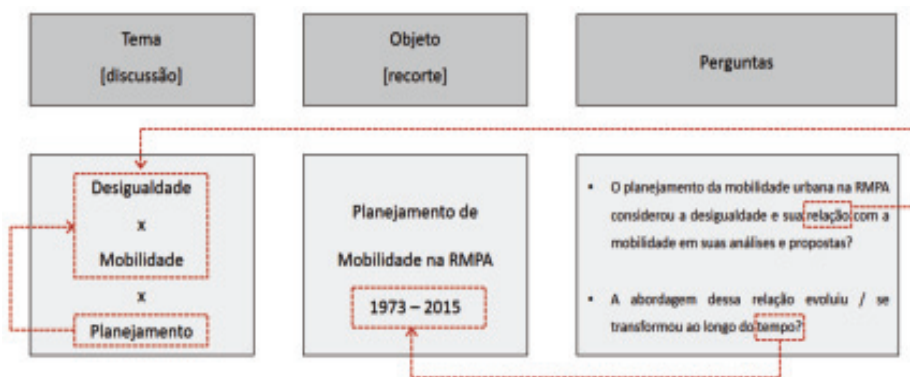
Nesse contexto, o planejamento urbano – entendido como um processo de organização de ações para o enfrentamento dos problemas socioespaciais, a partir da análise do território, seus conflitos e possibilidades – deveria apontar para a promoção da inclusão e a superação da segregação. Da mesma forma, o planejamento da mobilidade urbana deveria atentar para as relações entre a estrutura social, territorial, e os deslocamentos das pessoas nas cidades.

As regiões metropolitanas (RMs) concentram parte significativa da capacidade produtiva, da infraestrutura e dos serviços do país, mas também seus principais conflitos urbanos. Nesses territórios, a escala e a complexidade impõem maiores demandas e desafios de deslocamento para a população. A priorização de políticas voltadas à inclusão social e à qualificação da mobilidade urbana se torna especialmente importante.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) possui um histórico de planejamento que remonta ao período da sua formalização – no início da década de 1970 – e se estende até a atualidade. Nessa trajetória, o setor dos transportes e da mobilidade urbana foi tratado com especial ênfase. Esse processo de planejamento não foi exatamente linear, uma vez que os planos e projetos foram desenvolvidos em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, acompanhando as transformações da sociedade brasileira.

O presente capítulo apresenta, de forma resumida, uma pesquisa de mestrado (ARAÚJO, 2017), que buscou analisar em que medida o planejamento da mobilidade na RMPA considerou a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, e foram propostas ações buscando reverter ou minimizar esta situação. Adicionalmente, pretendeu identificar eventuais transformações na abordagem dessa relação pelo planejamento ao longo deste período. Como recorte temporal, considerou-se o período que vai de 1973 – ano de publicação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) e da instituição da RMPA – até 2015, quando foram cadastrados os projetos mais recentes de estruturação do sistema de transporte metropolitano. O Gráfico 1 mostra de forma sintética a proposta da pesquisa.

Gráfico 1: Tema, objeto e perguntas da pesquisa



A pesquisa se concentrou na análise dos planos, enquanto documentos que resumiram e plasmaram leituras da realidade técnica e social em determinados momentos, e apresentaram propostas voltadas para aquelas realidades. A opção se deu porque os planos, independentemente de sua aplicabilidade futura ou do processo que os gerou, refletem o modo de pensar e de abordar o problema conceitualmente em cada período ou contexto.

Após uma análise inicial dos planos elaborados no período, foram selecionados dois planos mais representativos, que ilustram dois contextos específicos: o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PLAMET), de 1976, que ilustra o modelo de planejamento da ditadura militar; e o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), de 2009, elaborado em um contexto mais democrático, quando o Brasil era governado por um grupo político tido como mais progressista e preocupado com a inclusão.

Os resultados mostraram que, apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos. Verificou-se que o tema vem recebendo mais atenção no período mais recente, mas que esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território.

O capítulo se desenvolve em cinco partes: inicialmente exploram-se as relações entre desigualdade social, segregação socioespacial e mobilidade urbana; em seguida, discute-se o conceito de planejamento e sua finalidade em contextos de forte desigualdade e exclusão social. Na terceira parte, descreve-se o processo de institucionalização da RMPA, e o histórico do planejamento da mobilidade na região; a quarta parte apresenta a análise dos planos e os resultados alcançados. Finalmente apresentam-se as considerações finais.

Desigualdade, território e mobilidade urbana

Apesar dos esforços recentes, a desigualdade social no Brasil permanece entre as 12 mais altas do mundo (IPEA, 2012, p. 3). O processo de desenvolvimento social, econômico e político do país deixou “uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 1). Por isso, Villaça (2015, p. 13) defende que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado e compreendido se não forem consideradas as enormes desigualdades econômicas e de poder político que ocorrem em nossa sociedade”.

Desigualdade social é uma noção multifacetada que expressa condições desiguais a que estão submetidos diferentes grupos sociais no que diz respeito à renda, à capacidade de satisfazer suas necessidades, e a diversos outros fatores. Diz respeito ao contraste entre um grupo de pessoas que detêm grandes quantidades de riquezas, capacidade de atender às suas ne-

cessidades, e têm assegurados todos os seus direitos, e outro grupo de pessoas com insuficiência de renda, sem condições de satisfazer às suas necessidades básicas (como alimentação, moradia, vestuário), sem acesso aos serviços essenciais (educação, saúde, transporte coletivo), e privados de direitos básicos.

A desigualdade social se reflete na organização do espaço, e essa organização espacial influencia na organização da sociedade. No caso das cidades brasileiras, “a forma como a cidade é geograficamente organizada faz com que ela não apenas atraia gente pobre, mas que ela própria crie ainda mais gente pobre. O espaço é, desse modo, instrumental à produção de pobre e de pobreza” (SANTOS, 1990, p. 59 apud SPOSITO, 2004, p. 123).

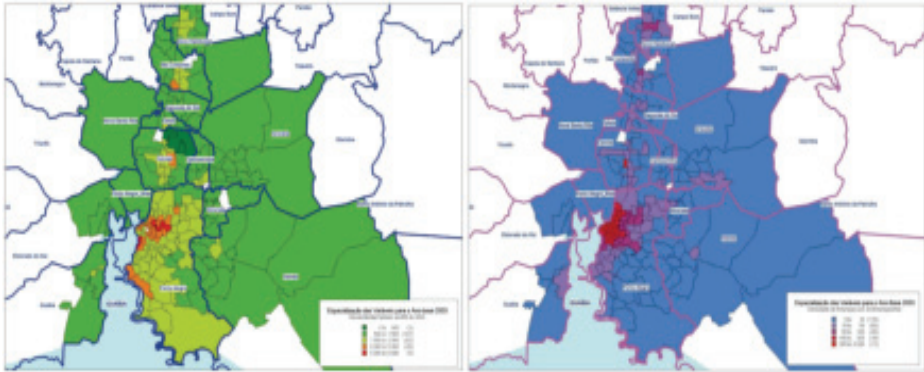
No espaço urbano, a desigualdade social se expressa através da *segregação socioespacial*, um processo “segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros” (VILLAÇA, 2001, p. 142). Esse fenômeno é nitidamente visível através da espacialização dos *elementos fixos* do território – como a localização das residências dos diferentes grupos sociais, dos postos de trabalho e dos equipamentos. Grupos sociais com melhores condições de renda ocupam áreas mais privilegiadas do ponto de vista da localização; da acessibilidade; e da concentração de infraestrutura, dos serviços e das oportunidades. Os grupos de menor renda têm dificuldades de acessar e de se apropriar dessas áreas valorizadas, e acabam ocupando áreas periféricas, distantes das oportunidades e carentes de infraestrutura. Mas o fenômeno manifesta-se também através dos *fluxos*, nas condições e características desiguais de mobilidade urbana.

A distribuição das atividades e da população no território impõe diferentes demandas de mobilidade para cada grupo social, e esses grupos dispõem de condições diferenciadas para realizar se deslocar (conforme a renda, a posse de veículos e outros fatores). “Como resultado tem-se os mais pobres segregados espacialmente e limitados em suas condições de mobilidade” (GOMIDE, 2003, p. 8). A dificuldade de acesso à terra coincide com dificuldades de mobilidade, gerando um círculo vicioso que torna mais difícil a superação da exclusão.

Os dados levantados pelo PITMUrb, publicado em 2009, ilustram essa situação. Os mapas da Figura 1 demonstram a intensa concentração dos postos de trabalho junto ao centro metropolitano, que diminui na proporção da distância a esse centro, e como os grupos sociais de maior renda

moram próximos às concentrações de empregos, enquanto a população de menor renda habita nas periferias, distante das oportunidades.

Figura 1: Concentração de empregos (esquerda) e espacialização das rendas médias mensais (direita), na RMPA em 2003



Fonte: PITMUrb (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Diversos indicadores demonstram a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana. Os grupos de alta renda, apesar de estarem relativamente mais próximos de seus locais de interesse, realizam mais viagens por dia. Também possuem mais veículos e preferem o modal individual. Além disso, o peso do gasto com os deslocamentos é menos significativo em seu orçamento. A estrutura segregada do território submete os grupos de baixa renda a maiores necessidades de viagens. Esses são mais dependentes do transporte público coletivo, que muitas vezes é precário. O custo das tarifas pesa muito no orçamento familiar desse grupo.

Essa realidade faz com que muitas pessoas tenham reduzidas as possibilidades de mobilidade e de acesso às oportunidades e serviços da cidade. A mobilidade se coloca como um obstáculo para a superação da desigualdade e da segregação. As classes desfavorecidas se veem duplamente atingidas: estão submetidas a maiores exigências de deslocamentos e possuem menos condições para realizá-los. Essa situação se mostra com mais intensidade e complexidade nas maiores regiões metropolitanas do país, como é o caso da RMPA.

Considerando esta realidade, seria de se esperar que o planejamento da mobilidade urbana no Brasil dedicasse especial atenção à esses conflitos e buscasse criar condições para que todos os cidadãos pudessem realizar seus

deslocamentos e acessar as oportunidades presentes nas cidades. Essa reflexão sobre o papel do planejamento da mobilidade ante a realidade social das grandes cidades brasileiras é a questão que motivou a presente pesquisa.

Planejamento, inclusão e desenvolvimento socioespacial

Segundo Hall (2002, p. 3, tradução própria), *planejamento* é “um processo consciente voltado ao ordenamento de atos e elementos para o cumprimento de um objetivo predeterminado”. A ênfase do planejamento estaria em “traçar uma ordenada sequência de eventos de modo a tornar possível atingir um objetivo predeterminado”. O planejamento pode ser aplicado a diversas atividades como planejar as atividades do dia, as férias com a família, etc. Quando o objeto do planejamento é o espaço, as cidades ou o território, ele torna-se mais específico. Antes de aprofundar a questão do *objetivo* ou *finalidade* do planejamento, convém refletir sobre o seu objeto.

Os conceitos de *espaço* e *território* são relativamente próximos. A geografia tradicional entendia o espaço como *suporte físico* ou *receptáculo* das atividades sociais, mas com o tempo esse entendimento foi se tornando mais complexo. Nos anos 1970, a geografia crítica romperia com essa visão inicial, defendendo que o espaço desempenha um papel ou uma função decisiva na estruturação da sociedade. Para Corrêa (2000, p. 26), não há por que falar em sociedade e espaço como se fossem coisas separadas; “uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado; o espaço só é inteligível através sociedade”.

O conceito de *território*, por sua vez, incorpora a noção das relações de poder. Para Souza (2000), o território é fundamentalmente “um *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (p. 78, grifos no original). Para ele, o que diferencia os conceitos de território e espaço é o “caráter especificamente *político* do primeiro” (p. 84, grifos no original).

Assim, o planejamento territorial, ao analisar e propor ações no espaço urbano ou regional (municípios, cidades, regiões metropolitanas ou conjuntos de cidades), deveria estar voltado não somente para os componentes físicos do espaço, mas sim para as relações sociais como um todo. Rovati (2013, p. 33-34) corrobora com esse entendimento ao afirmar que o planejamento urbano é “um processo relacionado ao funcionamento e a transformação da organização social urbana”, cujo objeto “é, antes de tudo, um processo social”.

Analogamente, o planejamento da mobilidade urbana não deveria se limitar ao dimensionamento de sistemas e tecnologias eficientes de transporte e circulação, e sim contemplar as relações entre sociedade, território e os deslocamentos de pessoas e bens. O próprio conceito de *mobilidade urbana* aponta nessa direção. O termo apareceu recentemente nos ambientes técnico e político, ocupando espaço do que antes era tratado como circulação e/ou transportes. No âmbito das políticas públicas brasileiras, o conceito foi adotado pelo Ministério das Cidades nos anos de sua criação. Buscava superar as abordagens tipicamente setoriais dos transportes a partir da articulação entre os deslocamentos e o território em uma perspectiva mais ampla: “mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens, mobilidade urbana é o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade” (MCID; INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 3).

O conceito pressupunha, portanto, a consciência das relações entre os deslocamentos e organização socioespacial. Tinha “como ponto de partida a percepção de que transporte não é um fim em si mesmo, mas uma forma da população acessar os destinos desejados na cidade” (MCID; IBAM, 2005, p. 10). Significava uma reorientação do foco das políticas do setor em direção à satisfação das necessidades dos usuários (em especial dos mais necessitados), superando o foco na racionalização e eficiência dos sistemas.

Apesar da diversidade de termos empregados, contemporaneamente há certo consenso em torno de uma conjunção das dimensões sociais, econômicas e espaciais no território. Essas dimensões (além de outras, como a ecológica) relacionam-se intrinsecamente. Melhorias no espaço ou na economia podem levar a melhorias sociais, mas não necessariamente. Neste sentido, Souza (2008, p. 75-76) defende a importância da distinção entre o objetivo “fundamental” do planejamento e os objetivos “instrumentais”:

[...] aumento da justiça social e melhoria da qualidade de vida, podem ser compreendidos como objetivos *intrinsecamente relevantes*, pois claramente dizem respeito a *fins* não somente a *meios*. O mesmo se aplica, evidentemente, ao objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos, que é o próprio desenvolvimento urbano. Em comparação com objetivos intrinsecamente relevantes, metas como *eficiência econômica, avanço técnico e tecnológico* e outras não devem ser vistas como fins em si mesmos, de um ponto de vista social abrangente crítico; a rigor, trata-se aqui em última instância, de meios a serviço de objetivos mais elevados.

Na perspectiva da pesquisa que serviu de base para o presente capítulo, defende-se, como Souza, que o *desenvolvimento socioespacial*, entendido

como *mudança social positiva* – que resulte em melhoria da qualidade de vida para a maior parte da população e aumento da justiça social – deve ser o *objetivo central do planejamento urbano*, principalmente em contextos de desigualdade, pobreza e exclusão, como no caso das cidades brasileiras. A visão aproxima-se do entendimento do epistemólogo Mario Bunge (1999, p. 324), que considera o planejamento urbano como uma tecnologia social. Para ele, as tecnologias sociais estudam as maneiras de manter, reparar, melhorar ou substituir sistemas e processos sociais existentes; e/ou planejam outros sistemas e processos para enfrentar problemas sociais.

Para o caso das regiões metropolitanas brasileiras, marcadas pela desigualdade, com amplas camadas da população marginalizadas e com dificuldades de acesso às oportunidades de emprego e aos serviços básicos, poderia-se esperar que o planejamento da mobilidade dedicasse atenção à compreensão dessa realidade e a elaboração de propostas para as soluções desses problemas. Essa reflexão motivou o presente estudo a analisar o processo de planejamento da mobilidade na RMPA, buscando identificar em que medida o mesmo teria considerado a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana.

O planejamento da mobilidade urbana na RMPA

A RMPA é a região metropolitana mais meridional do Brasil. Reúne atualmente 34 municípios, e uma população de aproximadamente 4,3 milhões de habitantes. É a quinta RM do país em termos populacionais e quanto à atividade econômica (medida pelo PIB). Está inserida no processo de metropolização brasileiro desde o final dos anos 1960, tendo sido institucionalizada junto com as oito primeiras regiões metropolitanas do país, através da Lei Complementar nº 14 de 1971.

A formação da RMPA se deu “sob a égide do modelo fordista de desenvolvimento” (SOARES; FEDOZZI, 2016, p. 181). Ao longo das décadas de 40, 50 e 60, a região atraiu grandes contingentes populacionais oriundos, principalmente, do interior do estado, atraídos pelas oportunidades de emprego e serviços concentradas na metrópole que se industrializava. Nesse período, a região experimentou intenso crescimento urbano e populacional.

Desde sua formalização até a atualidade, as instituições voltadas para a gestão da RMPA promoveram diversas experiências de planejamento. Esse processo de planejamento – o seu ritmo, características e transforma-

ções – esteve fortemente relacionado com os diferentes contextos político, social, econômico e institucional, e pelas mudanças que o país atravessou.

É possível delimitar pelo menos três períodos diferenciados neste processo. O primeiro período (1973-1985) é marcado pela ditadura militar, em cujo contexto surgiram e se institucionalizaram as primeiras RMs no Brasil. No segundo período (1985-2002), dá-se o processo de abertura democrática, quando o ganho de autonomia municipal esvazia a questão metropolitana. Nessa fase, o papel do estado na gestão do território se retrai, e o planejamento é desvalorizado. O terceiro período (2003-2016) se inicia com a eleição do presidente Lula e com a criação do Ministério das Cidades, fatos que significaram a retomada da política urbana em escala federal.

O primeiro período se destaca pelo fortalecimento institucional e do planejamento territorial. As RMs tinham papel central no projeto de desenvolvimento do governo militar. Logo em 1971, iniciou-se a elaboração do primeiro plano geral da RMPA – o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM), um plano ambicioso e de escopo amplo.

Com base nas diretrizes do PDM, em 1973 teve início a elaboração do Plano Diretor de Transportes Urbanos da RMPA (PLAMET), inaugurando o planejamento da circulação e dos transportes na RMPA. O plano definiu dois projetos específicos: o Estudo do Transporte Coletivo (TRANSCOL), que indicava a implantação de um sistema metropolitano de corredores de ônibus; e o Estudo do Trem Suburbano (TRENSURB), que previa a implantação do modal ferroviário entre os principais polos da região (eixo Norte-Sul).

Em 1975, foi criada a Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN –, substituindo órgãos técnicos e políticos voltados para a gestão da RMPA que haviam sido criados antes mesmo do seu reconhecimento legal. Ainda durante o regime militar, em 1981 foi publicado o Estudo de Corredores Interurbanos da RMPA (COMET), que atualizava as recomendações do PLAMET e do PDM em um recorte específico da região.

Os corredores metropolitanos ligando os municípios vizinhos ao centro da capital previstos nos planos nunca chegaram a ser implantados. Ainda assim, tratou-se de um período virtuoso do ponto de vista da quantidade de planos e projetos elaborados e do fortalecimento institucional. Porém, a forma centralizadora e autoritária do governo militar de instituir e gerir as RMs foi alvo de muitas críticas, assim como o viés tecnocrata do planejamento do período.

No contexto da reabertura democrática, inicia-se um segundo período. O país passou por transformações e por uma ruptura com o modelo anterior, com impactos na forma de abordar politicamente as RMs e o planejamento territorial. Entre as transformações, a Constituição Federal de 1988 daria maior autonomia aos municípios para a gestão dos territórios “como resposta para o descontentamento que gerou a forma autoritária de impor as RM, adotadas pelo regime militar” (MARICATO, 2011, p. 11).

A própria noção de *planejamento* também enfrentou uma crise naquele momento, de escala internacional. No Brasil, essa crise coincidiu com fortes dificuldades econômicas e com uma série de governos de orientação neoliberal durante as décadas de 80 e 90. Foram décadas “marcadas pela desregulamentação das políticas públicas e pelo recuo nos investimentos públicos” (MARICATO, 2011, p. 11), as chamadas *décadas perdidas*.

Na RMPA, esse contexto foi marcado por um grande vazio no planejamento da mobilidade urbana. A experiência do planejamento da mobilidade seria retomada somente com a elaboração do Projeto Linha Rápida, entre 1996 e 2002. O projeto retomava a ideia dos corredores metropolitanos para o transporte coletivo nos municípios situados no eixo nordeste da capital, em moldes semelhantes às propostas anteriores. O projeto foi implantado parcialmente. Mais uma vez, os investimentos acabaram se concentrando na capital, e os corredores intermunicipais foram preteridos.

A chegada do século XXI trouxe uma nova guinada no planejamento e na orientação do Estado quanto às políticas territoriais no Brasil. Esse resgate do papel do planejamento e do debate sobre a questão urbana iria ganhar um impulso importante com a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, com a missão de tornar as cidades “mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática” (MCID, 2015).

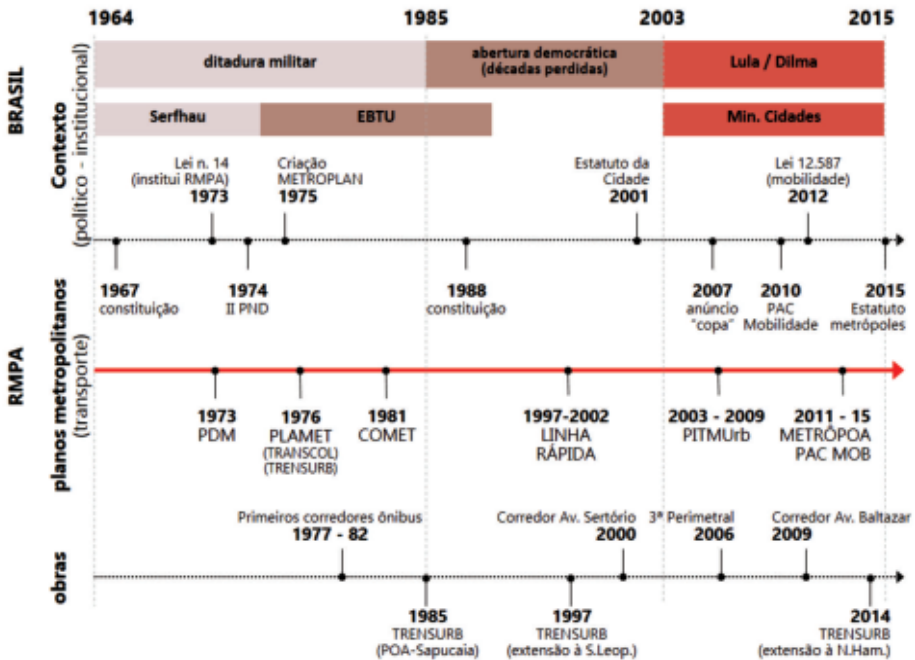
Neste contexto, o planejamento da mobilidade na RMPA foi retomado através da elaboração do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMUrb), entre 2003 e 2009. O plano definiu uma Rede Estrutural nova – pela primeira vez independente das propostas do PDM. Concebeu também um novo modelo físico-operacional, tecnológico e tarifário, e propostas institucionais para integração do planejamento e gestão do transporte em escala metropolitana.

Durante o período de elaboração do PITMUrb, o Brasil passou por um ciclo de crescimento econômico, que possibilitou a retomada de inves-

timentos na infraestrutura e na mobilidade urbana. A partir dos anúncios de que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o Governo Federal passou a criar grandes programas de investimentos no setor. A onda de investimentos encontrou a RMPA com um plano de mobilidade urbana recém-concluído. O Estado do RS e a Prefeitura da capital tomaram a iniciativa de cadastrar diversos projetos baseados nas propostas do PITMUrb.

O Gráfico 2 apresenta as principais experiências desse processo de planejamento, desde a formação da RMPA até os dias atuais, relacionando-as com as transformações nos contextos político e institucional.

Gráfico 2: Contextualização dos planos para definição do *corpus* da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Considerando esse processo de planejamento, com as suas transformações; a desigualdade que marca a organização social brasileira; e as fortes relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana; a presente pesquisa procurou identificar se os planos de mobilidade da RMPA teriam

considerado em suas análises – e em que medida – a desigualdade social e sua relação com a mobilidade urbana, e se haveriam proposto ações para promover a inclusão através da mobilidade. Adicionalmente, pretendeu-se identificar eventuais transformações na abordagem desses fenômenos pelo planejamento ao longo desse período.

Análise dos planos

A primeira etapa da pesquisa consistiu na seleção dos planos que seriam analisados. Dentre todos os planos elaborados no período, foram escolhidos o PLAMET, de 1976, e o PITMUrb, de 2009. A escolha se deu por se tratarem de dois planos gerais e mais completos, que abordavam a região e o sistema de mobilidade de forma mais ampla, a partir de análises mais profundas, concebendo redes completas e formas de gestão dos sistemas e serviços.

Além disso, os planos selecionados eram representativos de contextos bem demarcados e diferenciados. O PLAMET ilustra o modelo de planejamento da época da ditadura militar e sua abordagem do território, dos transportes, da organização social. O PITMUrb foi elaborado durante a gestão do Partido dos Trabalhadores no Governo Federal, um governo que combinou “crescimento econômico com a integração produtiva de amplas parcelas da população, a extensão de políticas de proteção social e a retomada do planejamento governamental” (RIBEIRO, 2016, p. 1). Para o objetivo da pesquisa, era interessante estudar planos representativos dos diferentes contextos, buscando identificar diferenças na abordagem das questões sociais.

Após a delimitação do *corpus*, foram definidas unidades de análise comuns a ambos os planos, relacionadas às etapas do processo de planejamento. Foram elas: (1) os objetivos; (2) a apresentação das variáveis socioeconômicas levantadas; (3) o diagnóstico; (4) o prognóstico dos cenários futuros; e (5) as propostas.

O passo seguinte foi a construção de duas categorias de análise conceitualmente opostas, que serviriam para classificar os planos com relação ao tratamento que davam ao tema da segregação socioespacial: a categoria dos planos com enfoque social-abrangente e a categoria dos planos com enfoque técnico-setorial. As categorias funcionaram como polos de referência instrumentais para a análise dos planos. Os planos não seriam “en-

caixados” em uma ou outra categoria, mas classificados em termos de *mais próximos* ou *mais distantes* de dois polos opostos de referência.

Foram definidas perguntas direcionadas a cada unidade de análise, e 3 respostas possíveis para cada pergunta, correspondentes à abordagem do fenômeno da segregação socioespacial. Foi estabelecida uma pontuação para cada resposta, proporcional a essa abordagem, de modo que o somatório de pontos para cada plano pudesse variar entre 0 e 10 pontos, o que serviria para classificá-los entre as categorias.

A análise dos planos demonstrou que o fenômeno da segregação socioespacial e sua relação com a mobilidade urbana foram abordados de forma insatisfatória e insuficiente pelo planejamento da mobilidade da RMPA nos últimos 40 anos. O PITMUrb, de 2009, integrou esse relação de forma mais clara. A preocupação, no entanto, aparece de forma secundária e periférica ao longo do plano. A abordagem da segregação socioespacial foi ainda mais limitada no PLAMET, de 1976. Embora reconheça a segregação urbana em seu diagnóstico, o plano a considera como parte do seu escopo. Defende a tese que a inclusão aconteceria como uma decorrência natural do desenvolvimento e do crescimento econômico. É um modelo de planejamento que fecha os olhos para os conflitos sociais.

Na avaliação do PLAMET, três unidades de análise apresentaram respostas negativas e não pontuaram: objetivos, diagnóstico e propostas. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos nem foi um critério norteador das propostas do plano. Tampouco seu diagnóstico reconhecia a desigualdade e a segregação como problemas que deveriam ser enfrentados, apesar dos dados que evidenciavam o fenômeno. Na unidade das variáveis socioeconômicas, a resposta foi parcial: o plano reconhecia a existência do fenômeno da segregação na interpretação dos dados, mas não como parte do seu escopo. Somente na unidade do prognóstico a resposta foi plenamente positiva: os cenários previstos para o futuro eram nitidamente menos desiguais que aqueles encontrados na época da elaboração do plano. Dessa forma, conforme os critérios estabelecidos, a avaliação do PLAMET resultou numa pontuação de 3 pontos, sobre um total de 10, como mostra a Tabela 1. Matriz de avaliação do PLAMET, a seguir.

Tabela 1: Matriz de avaliação do PLAMET

PLAMET (1976)	
Unidade de Análise	Pergunta
1. Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
2. Variáveis socioeconômicas	Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
3. Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos, o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
4. Prognóstico	Ao estimar cenários futuros, o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos etc.?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [2 pontos]
5. Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [0 pontos]
Resultado/pontuação TOTAL	3 PONTOS

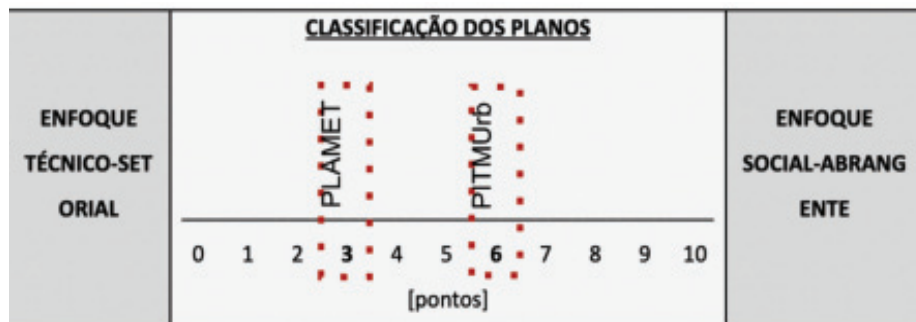
No caso do PITMUrb, quatro unidades de análise apresentaram respostas intermediárias. O reconhecimento e a preocupação com a segregação apareceram nos objetivos, na apresentação das variáveis socioeconômicas, no diagnóstico e nas propostas do plano, mas sempre de forma tangencial ou secundária. A promoção da inclusão não figurava entre os objetivos principais nem foi o critério central a nortear as propostas do plano. Assim como o PLAMET, porém o PITMUrb apresentava prognósticos mais equilibrado e menos desiguais que a realidade diagnosticada no ano-base. Com isso, o plano totalizou 6 pontos (sobre 10), como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Matriz de avaliação do PITMUrb

PITMUrb (2009)	
Unidade de Análise	Pergunta
1. Objetivos	O plano coloca entre os seus objetivos a promoção da inclusão, a redução da desigualdade ou da segregação socioespacial?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
2. Variáveis socioeconômicas	– Ao apresentar as variáveis socioeconômicas, o plano reconhece o fenômeno da segregação? O reconhece como um problema que forma parte do seu escopo?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
3. Diagnóstico	Ao apresentar o diagnóstico dos fluxos, o plano reconhece e demonstra preocupação com a desigualdade nas formas e condições de mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
4. Prognóstico	Ao estimar cenários futuros, o plano prevê realidades menos desiguais que as atuais no que diz respeito à distribuição de renda, localização dos empregos, características dos fluxos, etc.?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [2 pontos]
5. Propostas	As propostas do plano estão voltadas para a promoção da inclusão socioespacial através da mobilidade?
Resposta:	NÃO PARCIALMENTE SIM [1 ponto]
Resultado/pontuação TOTAL	6 PONTOS

O resultado da pontuação obtida pelos planos situou o PLAMET mais próximo ao enfoque técnico-setorial e PITMUrb em uma posição intermediária, mas ligeiramente mais próxima ao enfoque social-abrangente (Tabela 3).

Tabela 3: Classificação dos planos entre as categorias



O critério da categorização através de notas buscou dar mais objetividade à interpretação dos planos. Imaginava-se, no entanto, que a redução de uma análise tão complexa a uma pontuação numérica poderia ser muito limitadora e restrita, excluindo muitos elementos e nuances. Porém, o resultado final expressou com relativa fidelidade o que a extensa análise pode revelar. De fato, as relações entre a mobilidade urbana e a segregação socioespacial não foram exploradas em profundidade em nenhum dos planos analisados. Ainda assim, o PITMUrb possui nitidamente uma abordagem mais abrangente da mobilidade, e a preocupação com a inclusão social é expressa com mais clareza entre os objetivos e os critérios para a definição das propostas. De todos os modos, o cotejamento entre os planos considerou as diferenças nos contextos nos quais foram elaborados, pois se tratam de momentos históricos bem diferentes.

Considerações finais

Através do presente capítulo, buscou-se discutir de forma crítica as relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, utilizando como caso a RMPA, que reúne os conflitos urbanos e da mobilidade característicos da realidade urbana brasileira, e conta com uma importante tradição de planejamento da mobilidade.

A partir do debate teórico sobre a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana, a pesquisa questionou se o planejamento da mobilidade desenvolvido na RMPA teria considerado esse conflito em suas análises e propostas, e se o comprometimento do planejamento com essa relação evoluiu ao longo do tempo.

Os resultados mostraram que, apesar das diferenças entre os planos analisados, a relação entre a desigualdade social e a mobilidade urbana foi abordada de forma insatisfatória em ambos os casos, ainda que o tema venha recebendo mais atenção no período mais recente.

Apesar do maior comprometimento com a inclusão social, grosso modo, os métodos utilizados no PITMUrb são os mesmos que vinham sendo empregados desde a década de 1970. Tratam-se de métodos tradicionais, provenientes da engenharia de transportes, cujo foco está no funcionamento ótimo do sistema e não nas necessidades e limitações dos diferentes grupos sociais. São métodos limitados do ponto de vista da abordagem dos conflitos socioespaciais presentes no território e dificultam uma compreensão mais profunda das necessidades e limitações da população. Seu emprego demonstra que o planejamento da mobilidade não está sendo utilizado como uma ferramenta capaz de orientar a formulação de políticas públicas adequadas para o combate à desigualdade e à exclusão social.

O resultado era em parte esperado, pois a omissão do planejamento tecnocrático característico do período da ditadura militar com relação aos problemas sociais é amplamente reconhecida. Da mesma forma, reconhece-se que o processo de democratização e a chegada de governos progressistas ajudaram a lançar luz sobre os conflitos da chamada crise urbana. Essa transformação tornou o planejamento urbano mais comprometido com esses conflitos, mas esse comprometimento ainda não está à altura dos desafios presentes no território, especificamente no que diz respeito às relações entre a desigualdade social e a mobilidade urbana.

Referências

ARAÚJO, Pedro Xavier de. *A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)*. Dissertação (Mestrado) – Porto Alegre, PROPUR/UFRGS, 2017.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Texto para Discussão* (IPEA), n. 880. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. *Lei Complementar n. 14, de 08 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.

BUNGE, Mario. *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito chave na geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 15-48.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas. *Texto para Discussão* (IPEA), v. 1, p. 7-33. Brasília: IPEA, 2003.

HALL, Peter. *Urban and Regional Planning*. 4. ed. London: Routledge, 2002.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicados do Ipea*, n. 155. Brasília: IPEA, 2012.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011.

MCID (Ministério das Cidades). *O Ministério*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. Acesso em: 05 maio 2017.

MCID (Ministério das Cidades); IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). *Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades, 2005.

MCID (Ministério das Cidades); INSTITUTO PÓLIS. *Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano!* Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

RIBEIRO, Luiz Carlos de Queiroz. *A Cidade na “Longa Década Perdida”*. O Direito à Cidade em tempos de crise. Le Monde Diplomatique Brasil e INCT Observatório das Metrôpoles, 2016. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-cidade-na-longa-decada-perdida/>. Acesso em: 23 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do RS, Ministério das Cidades, Município de Porto Alegre. *Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana – PIT-MUrb*. Relatório Síntese. Porto Alegre: METROPLAN, 2009.

ROVATI, João Farias. Urbanismo versus planejamento urbano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, ANPUR, v. 15, n. 1, p. 33-58, maio de 2013.

SOARES, Paulo Roberto; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*, ano 18, n. 42, maio/ago. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 162-197.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008 (1. ed., 2001).

ARAÚJO, P. X.; CAMPOS, H. A. • A desigualdade social e o planejamento da mobilidade: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973-2015)

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos das periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. *Investigaciones Geográficas*, Boletim do Instituto de Geografia, v. 54, ago. 2004. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México, 2004, p. 114-139.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Apresentação. In: SUGAI, Maria Inês. *Segregação silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conturbada de Florianópolis (1970-2000)*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015.

RMPA: impactos ambientais em perspectiva

Larissa Oliveira Gonçalves
Mauricio Pereira Almerão

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): histórico de ocupação e Unidades de Conservação (UC)

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi criada, formalmente, por Lei¹ em 1973 e, à época, era composta por 14 municípios. Até 2012, mais 20 municípios foram acrescentados², passando a contar com 34. A RMPA ocupa uma área territorial de 10.345,45 km² (3,67% da superfície total do Estado), abrigando uma população de 4,1 milhões de habitantes³. Isso equivale a cerca de 37,1% da população do Estado, sendo a maior região metropolitana da região Sul e a quarta mais populosa do Brasil. O município mais representativo em termos de população é a capital, Porto Alegre, que conta com 1.404.269 de habitantes³, sendo o segundo em densidade, 2.837,53 hab/km² (ficando atrás do município de Esteio)⁴. A RMPA possui o quarto maior PIB do Brasil e, atualmente, é a 82^a maior aglomeração urbana do mundo, sendo considerada o principal centro econômico, financeiro, político, cultural, administrativo e de transporte do Estado do Rio Grande do Sul⁵. O processo de metropolização no entorno do município de Porto Alegre data do início da década de 60 (SOARES; FEDOZZI, 2016), estando intimamente relacionado ao processo de urbanização. Há uma certa confusão entre os termos metropolização e urbanização. Mesmo que este capítulo não vá se aprofundar nesta questão conceitual, cabe ponderar que o processo de metropolização está relacionado à integração de diferentes cidades e aglomerados urbanos, tendo um núcleo econômico

¹ Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973.

² Após a Constituição Federal de 1988, a prerrogativa de instituir as Regiões metropolitanas passou a ser dos estados.

³ Segundo Censo de 2022 do IBGE, conforme dados coletados até 25 de dezembro de 2022.

⁴ Segundo Censo de 2010 do IBGE.

⁵ Disponível em: https://www.wikiwand.com/pt/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Porto_Alegre. Acesso em: 20 jan. 2023.

comum. Já o processo de urbanização considera o aumento da população urbana em relação à população rural. Aqui, neste capítulo, o termo “metropolização” trará consigo a ideia de que as metrópoles são, em grande parte do seu território, urbanas (aqui em diante será utilizado o termo urbanização para referirmos a ocupação humana nas metrópoles). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), para 2050, projeta-se que 68% da população mundial viverão em áreas urbanas, estando muitas dessas localizadas nas principais áreas metropolitanas do mundo (UN-HABITAT, 2022).

Situada na região nordeste do Estado, os municípios estão inseridos dentro da Região Hidrográfica do Guaíba (RHG), na qual importantes bacias (rios e lagos) são encontradas. No total, são nove bacias: Alto Jacuí, Pardo, Vacacaí, Baixo Jacuí, Taquari-Antas, Caí, Sinos, Gravataí e a bacia do Lago Guaíba. Na bacia do Sinos, é aquela que apresenta um maior número de municípios dentro dos seus limites (24), seguida pela bacia do Caí (12) (MARTINS, 2013). Em sua porção sul, a RMPA é banhada pela Laguna dos Patos, estando a porção norte voltada para região do Planalto (Formação Serra Geral). A sua porção leste está voltada para a Planície Costeira e Oceano Atlântico (a uma distância que varia de 80 a 100 km), caracterizada por uma região de planalto, que declina. Já a porção oeste está situada, em parte, dentro da Depressão Central (MIGLIAVACCA, 2009). Em relação à vegetação, a RMPA engloba uma zona de transição ecológica entre o Bioma Pampa e a Mata Atlântica⁶, que em diferentes locais tem seus elementos (ou parte desses) ainda conservados. Isso se deve, em grande parte, à efetivação de políticas públicas, materializadas na implementação de Unidades de Conservação (UC). Ao todo, são encontradas 25 UC na RMPA, sendo oito federais, cinco estaduais e 12 municipais (Tabela 1). Na legislação ambiental brasileira, as UC estão previstas como instrumento dentro do Sistema Nacional de Conservação da Natureza(SNUC)⁷, sendo caracterizadas: “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção da lei” (Art. 1º, I).

⁶ Delimitação dos biomas segundo IBGE.

⁷ Instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Tabela 1: Lista de Unidades de Conservação (UC) localizadas na RMPA

Nome	Esfera	Município
RPPN Farroupilha	Federal	Viamão
RPPN Reserva Particular Professor Delmar Harry dos Reis	Federal	Viamão
RPPN Chácara Sananduva	Federal	Viamão
RPPN Rincão das Flores	Federal	Porto Alegre
RPPN Jardim da Paz	Federal	Porto Alegre
RPPN Sítio Porto da Capela	Federal	Porto Alegre
RPPN Costa do Serro	Federal	Porto Alegre
RPPN Fazenda Morro de Sapucaia	Federal	Sapucaia do Sul
APA Estadual Delta do Jacuí	Estadual	Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Triunfo
APA do Banhado Grande	Estadual	Glorinha, Gravataí, Santo Antônio da Patrulha, Viamão
Parque Estadual de Itapuã	Estadual	Viamão
Parque Estadual do Delta do Jacuí	Estadual	Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Triunfo
Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos	Estadual	Viamão
PNM Saint Hilaire	Municipal	Viamão
PNM Morro José Lutzenberger	Municipal	Guaíba
PNM Manoel de Barros Pereira	Municipal	Santo Antônio da Patrulha
PNM Banhado da Imperatriz	Municipal	São Leopoldo
PNM Base Ecológica do Rio Velho	Municipal	São Leopoldo
PNM Dr. Tancredo Neves	Municipal	Cachoeirinha
PNM Morro do Osso	Municipal	Porto Alegre
Refúgio de Vida Silvestre São Pedro	Municipal	Porto Alegre
Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger	Municipal	Porto Alegre
ARIE do Morro Ferrabraz	Municipal	Sapiranga
ARIE Henrique Luís Roessler	Municipal	Novo Hamburgo
ARIE Matinho do Padre Réus	Municipal	São Leopoldo

RPPN = Reserva Particular do Patrimônio Natural. APA = Área de Proteção Ambiental. PNM = Parque Natural Municipal. ARIE = Área de Relevante Interesse Ecológico. Fonte: ICMBio – SIMRPPN, MMA – CNUC e SEMA – RS. Consultados em janeiro de 2023.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): impactos ambientais

Os impactos ambientais ocasionados pela urbanização, há décadas, são tema recorrente nas discussões mais pertinentes sobre o futuro das cidades (MCINTYRE, 2010). A urbanização altera drasticamente as propriedades bióticas e abióticas de seus ecossistemas, empobrecendo, cada vez mais, o território. Esse fato acarreta uma série de impactos ambientais que, inclusive, afetam direta e indiretamente a qualidade de vida da população humana⁸. Os impactos ambientais oriundos das mudanças no uso e ocupação do território irão variar de acordo com fatores regionais e locais relacionados às preferências econômicas, as pressões políticas e a capacidade de resiliência dos ecossistemas (GRIMM *et al.*, 2008). Neste capítulo, serão explorados dois eixos de impactos ambientais ocasionados pela urbanização da RMPA: i) perda de áreas ecologicamente relevantes; e ii) poluição ambiental (da água, do ar e do solo). Dentro desse segundo eixo, serão tratadas algumas doenças em humanos que são consequências da poluição ambiental.

Perda de áreas ecologicamente relevantes

Como visto na caracterização inicial, a RMPA conta com 25 UC entre áreas de uso sustentável e proteção integral. Indiscutivelmente, a implementação de UC é a estratégia mais tradicional e eficaz de conservação no Brasil (FRANCO; DRUMMOND; OLIVEIRA E SILVA, 2010) Assim como as UC, as Áreas de Preservação Permanente (APP) deveriam atender ao direito fundamental de todo brasileiro a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, conforme assegurado no Art. 225º da Constituição Federal⁹. As APP deveriam ser áreas naturais intocáveis, com rígidos limites de exploração, ou seja, não é permitida a exploração econômica direta. Estas áreas são assim definidas pelo (novo) Código Florestal¹⁰: “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de pre-

⁸ Disponível em: <https://www.prb.org/resources/urbanization-an-environmental-force-to-be-reckoned-with/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹⁰ Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

servar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Em seu Art. 4º, o Código Florestal estabelece 11 tipos diferentes de APP*.

Mesmo que antes da promulgação do antigo Código Florestal¹¹ já existisse alguma proteção legal para as APP, estas aparecem no arcabouço legal brasileiro somente em 1965, quando este passa a vigorar. De 1965 até 2012 (ano da promulgação do Código Florestal vigente), várias leis¹² alteraram o Código Florestal, consolidando (e protegendo) ainda mais as APPs. O (novo) Código Florestal traz, em seu texto, pontos que passaram a fragilizar as APP, “desconstruindo” o que demorou muitas décadas para ser consolidado. Por exemplo, por mais que mantenham as mesmas distâncias do antigo Código (margens dos cursos d’água variam entre 30 metros e 500 metros), a medida inicia-se a partir da calha regular dos rios (isto é, o canal por onde correm regularmente as águas do curso d’água durante o ano) e não mais a partir do leito maior (a largura do rio ao considerar o seu nível mais alto, isto é, o nível alcançado por ocasião da cheia sazonal). Isso significou uma importante redução dos limites das APP às margens de cursos d’água, uma vez que a nova medida ignora as épocas de cheias dos rios. Dado que o regime fluvial varia ao longo do ano, a calha será menor nos meses secos que nos meses chuvosos. Em 2021, as APP seguem sendo fustigadas com a batizada de Lei das APP urbanas¹³, que prevê que lei municipal ou distrital poderá definir faixas distintas daquela estabelecida no inciso I do Art. 4º do (novo) Código Florestal. Em suma, passou a não haver mais uma delimitação mínima ou máxima. Isso significa que, a princípio, se assim o município ou o Distrito Federal entender, a faixa marginal poderá ser de dez, cinco ou zero metros. Esse entendimento é reforçado pela retirada, também por esta mesma Lei, da expressão “águas correntes e dormentes” do Inciso III-A do Art. 4º da Lei nº 6.766/1979, que define a faixa não edificável de 15 metros como requisito urbanístico para loteamento.

Existem muitas discussões e diferentes interpretações sobre o tema, causando, inclusive, incertezas jurídicas. Embora o capítulo não vá discutir em profundidade o arcabouço legal relacionado ao tema, é fato que muitas

¹¹ Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

¹² Exemplos: Lei nº 7.511/1986, Lei nº 7.803/1989 e MP nº 1.956-50/2000.

¹³ Lei Federal nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021.

APP em áreas urbanas têm sido perdidas na RMPA. Obviamente que, aqui, não há, absolutamente, defesa de uma “não intervenção” do meio urbano e suas APP. Muitas vezes, há necessidade do desenvolvimento econômico dos municípios, não havendo espaço para uma “natureza urbana intocada”. Por outro lado, existem APP com maior relevância ecológica e que (ainda) provêm importantes serviços ecossistêmicos, como aquelas áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes (a RMPA é muito rica neste tipo de APP). Passando aos municípios e distritos a incumbência de definir APP, criou-se um lastro ainda maior para investidores que almejam áreas para instalação de empreendimentos imobiliários, por exemplo, sem considerar o valor das APP. Em muitos municípios da RMPA, em diferentes porções dos seus territórios, têm sido instalados tais empreendimentos, acabando (ou degradando) com APP ecologicamente muito importantes (POTTER; MIRON, 2018).

Em áreas urbanas, as UC e as APP, sabidamente, rendem importantes serviços ecossistêmicos sejam de provisão (p. ex. alimento e recursos genéticos), de regulação (p. ex. regulação de vetores, doenças e da qualidade do ar), de suporte (p. ex. proteção dos cursos d’água, controle de erosão e de enxurradas) e, ainda, culturais (p. ex. recreação e ecoturismo)¹⁴.

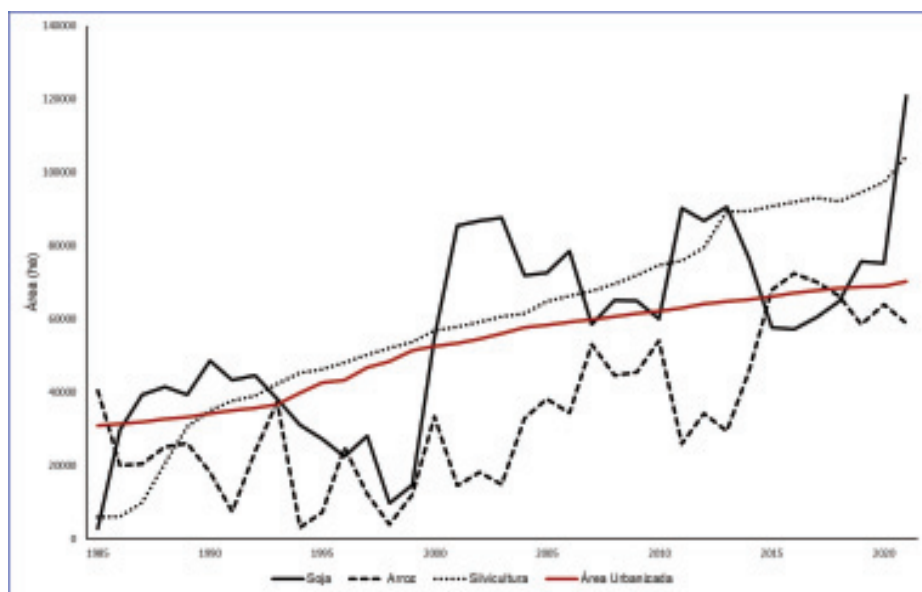
Segundo a Plataforma MapBiomias¹⁵, em 2021, a RMPA contava com 56% de sua área coberta com formações naturais e 42% de ocupações antrópicas, das mais diferentes classes. Apesar de a quantidade de áreas naturais ser ainda considerável, é necessário salientar que esse mapeamento não nos permite avaliar o estado de conservação de algumas destas áreas. Por exemplo, a Base Aérea de Canoas tem um importante remanescente florestal com presença de fauna nativa (ROCHA, 2021), entretanto está inserida em um denso aglomerado urbano e apresenta um relevante grau de degradação ambiental relacionado à introdução de espécies exóticas e à poluição do solo e da água. Ao longo dos últimos 35 anos, segundo MapBiomias, a RMPA teve significativo aumento nas classes antrópicas de uso e ocupação do solo, como soja, arroz, silvicultura, área urbana e mineração (Figura 1). Essa é a mesma tendência encontrada em todo o Rio Grande do Sul (RS), que apre-

¹⁴ Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

¹⁵ Dados obtidos no dia 02 de fevereiro de 2023 na plataforma Mapbiomas v 7.0. É possível buscar as informações de uso e ocupação da terra para diferentes recortes territoriais em todo Brasil a partir do ano de 1985 até a atualidade. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

sentou uma perda de cerca de 2,2 milhões de hectares de formações florestais, campestres e áreas úmidas entre 2000 e 2019 (FEPAM, 2021a).

Figura 1: Gráfico do aumento da cobertura de soja, arroz, silvicultura e área urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1985 a 2021



Fonte: Plataforma MapBiomas v7.0.

Poluição ambiental

A poluição ambiental não é um fenômeno novo, mas continua sendo um dos maiores desafios enfrentados pela humanidade. Tem sido considerada como a principal causa ambiental direta de morbidade e mortalidade de pessoas¹⁶, sendo mais drástica em países em desenvolvimento (UKAOGO; EWUZIE; ONWUKA, 2020). Além disso, a poluição ambiental afeta, direta e diretamente, a estabilidade dos ecossistemas (fatores bióticos e abióticos), trazendo decréscimo nos serviços ecossistêmicos existentes (ZAGHLOUL

¹⁶ Segundo a Plataforma *Our World in Data*, em 2019, 4,51 milhões de pessoas morreram vítimas de poluição do ar (externo). A poluição do ar (externo) é um fator de risco para várias das principais causas de morte no mundo, incluindo derrame, doenças cardíacas, câncer de pulmão e doenças respiratórias, como asma. Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

et al., 2020). Existem diferentes meios de poluição ambiental, sendo, neste capítulo, explorados os três principais: da água, do ar e do solo.

Simplificadamente, cabe definir aqui alguns conceitos importantes que muitas vezes são confundidos e utilizados como sinônimos. Na legislação ambiental brasileira, segundo o Art. 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)¹⁷, a degradação ambiental é caracterizada como: “*a alteração adversa das características do meio ambiente*”. Já a poluição é definida como:

a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Dessa forma, toda a poluição é considerada uma degradação ambiental, mas nem toda degradação ambiental é considerada poluição. Outro aspecto relevante é a definição de contaminação trazida pela Art. 6º Resolução CONAMA nº 420/2009 como:

presença de substância(s) química(s) no ar, água ou solo, decorrentes de atividades antrópicas, em concentrações tais que restrinjam a utilização desse recurso ambiental para os usos atual ou pretendido, definidas com base em avaliação de risco à saúde humana, assim como aos bens a proteger, em cenário de exposição padronizado ou específico.

Apesar de parecerem sinônimos, poluição é um termo mais abrangente, enquanto contaminação refere-se à presença de componentes químicos específicos (hidrocarbonetos, pesticidas, solventes, óleos, matéria orgânica e gases) ou de microorganismos patogênicos no meio, nocivos a saúde humana. Neste capítulo, trazemos o termo “poluição ambiental” que se refere à presença de contaminantes nos três compartimentos (água, ar e solo), que impactam o meio biótico e abiótico e que afetam a saúde humana.

Água

A água é um bem vital para a vida humana que está, cada vez mais, escassa. A água tem sido contaminada por diferentes poluentes, em especial aqueles oriundos de diferentes atividades humanas como: resíduos sólidos urbanos (RSU), efluentes (doméstico, comercial ou industrial), além de ati-

¹⁷ Política Nacional do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

vidades agropecuárias (SINGH *et al.*, 2020). Os poluentes trazidos, direta ou indiretamente, por essas fontes, acumulados em águas superficiais ou subterrâneas, afetam (de forma pontual ou difusa) o ambiente (aspectos abióticos e bióticos) propriamente dito e a saúde humana (DWIVEDI, 2017). Tais poluentes podem ser classificados em diferentes tipos: orgânicos, inorgânicos, radioativos, sólidos suspensos, patógenos, nutrientes e agropecuários e térmicos (SINGH *et al.*, 2020). Atualmente, ambos os reservatórios de água (águas superficiais e subterrâneas) estão severamente ameaçados em diversas regiões do planeta (IGWE *et al.*, 2017; LALL; JOSSET; RUSSO, 2020).

Na RMPA, a qualidade das águas superficiais tem sido monitorada pela FEPAM-RS¹⁸ desde a década de 90. Ao longo dos anos, o estado implantou (e vem melhorando) um sistema de monitoramento de qualidade de água do RS que segue parâmetros elencados na legislação ambiental brasileira¹⁹. Por meio da série histórica do monitoramento de parâmetros físico-químicos e biológicos, é possível diagnosticar o padrão comportamental e prever tendências de qualidade de um recurso hídrico, identificar potenciais fontes de poluição, além de permitir a verificação se metas de qualidade (enquadramento) estão sendo alcançadas (FEPAM, 2021b). A instituição também divulga dados sobre a qualidade das águas do RS, utilizando o Índice de Qualidade de Águas (IQA). O IQA consiste em metodologia de fácil compreensão, voltada para o público leigo, na qual a qualidade das águas é avaliada recebendo uma nota de qualidade (varia de zero a 100). Entretanto, esta metodologia de avaliação não tem força de lei.

Em seus relatórios, a FEPAM-RS tem divulgado resultados de algumas bacias hidrográficas localizadas na RMPA, através de seus relatórios técnicos. Três relatórios recentes (2019, 2021 e 2022) trazem dados sobre as bacias dos rios dos Sinos (BRS), do rio Gravataí (BRG) e do baixo Jacuí (BBJ). As análises são baseadas em uma série de parâmetros físico-químicos e microbiológicos de inúmeras amostras coletadas entre os anos de 2010 e 2020. De uma forma geral, os resultados para as três bacias indicaram alterações em diferentes parâmetros, sendo sugerido relação com efluentes (domésticos e industriais) e a agricultura (orizicultura).

¹⁸ Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler. Fundação pública vinculada à Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹ Resolução CONAMA n° 357, de 17 de março de 2005.

A disposição de efluentes domésticos, comerciais e/ou industriais em corpos hídricos sem o devido tratamento é um dos principais problemas ambientais brasileiros (OECD, 2021) e não seria diferente na RMPA. Ao longo da última década, alguns estudos têm apontado a contaminação de corpos d'água na RMPA, tanto por efluentes domésticos, comerciais quanto por efluentes industriais (COSTA *et al.*, 2014; HECK *et al.*, 2017; KRUM-MENAUER; BASSO, 2021; NAIME; NASCIMENTO, 2009; POL *et al.*, 2019). Existem resoluções que regulam o lançamento de efluentes tanto no nível federal²⁰ quanto estadual (RS)²¹. Entretanto, mesmo com a existência de tais regulações, 36,6% do esgoto gerado na RMPA não são tratados²². Segundo dados de 2020 do Painel do Saneamento do Instituto Trata Brasil, a RMPA possui 55,2% da população sem coleta de esgoto e 6,3% da população sem acesso à água. O município de Porto Alegre ocupa a 43ª posição no Ranking do Saneamento de 2022²³, que avaliou 100 municípios brasileiros em relação aos indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Em relação à orizicultura, o estado do RS é o maior produtor de arroz do Brasil²⁴. No país, a maior parte é cultivado com um sistema de irrigação, em especial por encharcamento, que é quando uma lâmina de água fica sobre a produção durante a maior parte do ciclo do grão. A irrigação se dá através da implantação de barragens e açudes nas propriedades. Na RMPA, há mais de 18 anos, existe uma reconhecida iniciativa de produção de arroz orgânico irrigado, sem uso de agrotóxicos (BRAGA, 2022), conduzida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Entretanto, nesta região também há zonas de produção de arroz irrigado com uso desses químicos. O Brasil é um dos principais consumidores de agrotóxicos no mundo²⁵. Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), no Brasil, de 2005 até metade de 2019, foram registrados 2.940 produtos classificados como agrotóxicos no país. A drenagem inadequada dessas áreas agrícolas acarreta no carreamento de qui-

²⁰ Resolução CONAMA n° 357, de 17 de março de 2005.

²¹ Resolução CONSEMA n° 128, de 24 de novembro de 2006.

²² Segundo informações do Painel do Saneamento do Instituto Trata Brasil de 2020.

²³ Acesse o ranking em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2022/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²⁴ Segundo o atlas socioeconômico do RS: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/arroz>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²⁵ Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1002>. Acesso em: 10 jan. 2023.

micos (fertilizantes e agrotóxicos), lodo e outras substâncias, que podem contaminar os mananciais²⁶. Esta contaminação traz efeitos adversos para a flora, a fauna e à saúde humana (BERTI *et al.*, 2009). Portanto, as águas drenadas das lavouras de arroz irrigado somente poderiam ser devolvidas aos recursos hídricos quando não apresentassem turbidez elevada e outros contaminantes, de acordo com o proposto pela legislação estadual²⁷. Todavia, muitas delas não são. Há um uso indiscriminado de químicos, seguido pela não observância da legislação ambiental no que diz respeito ao licenciamento de suas áreas somado à falta de fiscalização/monitoramento por parte do órgão ambiental competente. Em 2016, o lançamento de água escoa da de arrozais provocou a interrupção do sistema de captação, tratamento e distribuição de água para abastecimento público, no município de Gravataí²⁸. Alguns estudos na RMPA têm apontado alterações importantes em parâmetros físicos, químicos e microbiológicos relacionados à qualidade da água em áreas de produção de arroz (JESUS *et al.*, 2022; PANIZZON *et al.*, 2013). Além da orizicultura, a produção de soja, ao longo dos anos, tem aumentado na RMPA (Figura 1). A RMPA, mesmo sendo a menor das mesorregiões do estado produtora de soja, entre os anos de 2004 e 2016, apresentou um aumento de 430%, ou seja, a área colhida de soja nessa região era de 20.133 hectares e passou a ser da ordem de 106.697 hectares (KOFT, 2020). Em todo o Brasil, sabidamente, há uma utilização muito elevada de agrotóxicos em várias culturas, incluindo a da soja (FIGUEIROA, 2018), sendo tão ou mais problemática que a cultura do arroz. Basicamente, os mesmos impactos ambientais à água são observados. Cabe salientar ainda, que os efeitos do uso desses químicos também causam poluição ambiental do ar e do solo (LOSCH *et al.*, 2022).

Uma das atividades que mais cresceu na RMPA é a mineração (ALT; KUHN; COSTA, 2021). As atividades mineradoras, de uma forma geral, causam, quando não reguladas de forma efetiva, poluição ambiental da água no que diz respeito ao afloramento do lençol freático, o assoreamento e modificações na morfologia do relevo e dos cursos d'água, a contamina-

²⁶ O aporte em excesso de minerais fertilizantes (nitrogênio, fósforo e potássio), prejudica a qualidade das águas, podendo levar à eutrofização, ou seja, o acúmulo de matéria orgânica com o crescimento de algas em excesso, e à consequente redução de oxigênio dissolvido.

²⁷ Resolução CONSEMA nº 355 de 2017.

²⁸ Disponível em: <https://www.girodegravatai.com.br/identificada-tres-fazendas-responsaveis-pelo-lancamento-de-agua-irregular-no-rio-gravatai/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ção da água por lixiviação dos depósitos ou pelo uso de substâncias químicas no processo de separação do minério (BERTÊ, 2004; CHAVES, 2016; TORREZANI; DE OLIVEIRA, 2013). Alguns trabalhos têm trazido informações sobre os impactos ambientais da mineração na água na RMPA (CATTANEO, 2019; RAMOS, 2019; ZANINI, 2001). Em 2002, foi elaborado o Plano Diretor de Mineração da RMPA que teve como objetivo contribuir com as prefeituras para o planejamento e a regulação da ocupação do solo, visando ao desenvolvimento sustentável da atividade de mineração e à eliminação de conflitos de uso do espaço metropolitano. Dois anos depois (2004), o projeto foi concluído com a estruturação de um banco de dados informatizado do cadastro mineral da RMPA, contendo o registro de 513 pedreiras, cavas e minas em atividade, paralisadas ou abandonadas, contemplando 31 municípios (uma área aproximada de 9.825 km²). O conjunto de informações geradas constitui um valioso acervo para a implantação do Plano (ZANINI; PIMENTEL, 1998; ZANINI; PIMENTEL; ORLANDI FILHO, 2006). No ano de 2017, foi criada a Política Estadual do Carvão Mineral²⁹, que define dois pólos exploratórios, dentre os quais estava o Complexo Carbonífero do Baixo Jacuí³⁰. Já em 2018, o governo do RS publicou documento sobre o diagnóstico da mineração no estado (SME, 2018), identificando, dentre outras questões, áreas de exploração na RMPA. Segundo Ferreira (2019), o poder público, através desses últimos movimentos, como parte de uma apologia à mineração, seguiu promovendo uma imagem transformadora da mineração, justificando, assim, uma estruturação de políticas públicas que incentivassem e fortalecessem as empresas do setor.

Ar

Cerca de 3.000 diferentes compostos provenientes da ação humana já foram identificados na atmosfera (GUARIEIRO; VASCONCELLOS; SOLCI, 2011). Tissot (2010) identifica as principais fontes dos poluentes atmosféricos: combustão; processos industriais; queima de resíduos sólidos; veículos automotores, motocicletas, locomotivas, aviões; reação química na atmosfera e naturais. De acordo com a legislação brasileira³¹, os

²⁹ Lei Estadual n° 15047 de 29 de novembro de 2017.

³⁰ Onde estaria a Mina Guaíba.

³¹ Resolução CONAMA N° 491, de 19 de novembro de 2018.

poluentes monitorados no Brasil de maior importância são: o monóxido de carbono (CO), os óxidos de nitrogênio (NO_x), o dióxido de enxofre (SO₂), o ozônio (O₃), a fumaça e os materiais particulados (TORRES *et al.*, 2020).

Para a RMPA, os estudos sobre a poluição ambiental do ar muitas vezes focam nas fontes emissoras. Como principal centro urbano do RS, nesta região ocorre, diariamente, um grande volume de deslocamento de veículos. Em 2021, a frota de veículos do RS era de 7.689.278 veículos (aumento de 2 milhões em dez anos)³². Análises do efeito de fontes móveis (veículos) na qualidade do ar da RMPA indicaram a influência de veículos movidos a gasolina e diesel (TEIXEIRA; FELTES; SANTANA, 2008). SILVA *et al.* (2020) conduziram estudo da dispersão de CO oriundo também de emissões veiculares, entre 2009 e 2016. Os autores inferem que aproximadamente 40% da concentração de CO sobre o município de Porto Alegre aconteceram devido ao transporte de larga escala, proveniente dos municípios localizados ao norte da RMPA. Além das emissões veiculares, na RMPA há emissões de poluentes industriais, oriundos de siderúrgicas e termoelétricas. Por outro lado, Chovert (2016) conduziu estudo numérico do impacto da frota veicular na qualidade do ar na RMPA, inferindo uma redução nos índices de poluição atmosférica até o ano de 2030. Segundo o autor, isso ocorrerá devido às mudanças tecnológicas da frota veicular e o estabelecimento de políticas de regulamentação das emissões associadas à combustão dos veículos brasileiros. Entretanto, ressalta que isso não impedirá que o número de doenças respiratórias siga aumentando na próxima década. Cunha (2002) analisou as alterações e dispersões dos poluentes SO₂, MP e NO_x, emitidos no pólo de Triunfo. Como resultado, o autor verificou que os valores de NO_x foram os principais responsáveis pela poluição do ar na região, mas ressalta que os resultados podem ter sido influenciados por outras fontes de poluição. Saldanha (2005) elaborou um estudo sobre a dispersão de poluentes oriundos da queima de carvão mineral para geração de energia nas Usinas Termoelétricas de Charqueadas e São Jerônimo. Os resultados mostram que em determinados dias foram registradas concentrações máximas de MP, SO₂ e NO, em certas condições meteorológicas. Daiello *et al.* (2020) analisaram a emissão (dispersão) de NO_x na RMPA, constatando que fontes influenciaram na qualidade do ar da área investigada, de

³² Segundo dados do IBGE (2021).

maneira distintas, sendo a fonte de uma das empresas, a que resultou em maiores concentrações de poluentes na área urbana de Guaíba-RS.

Ao longo dos anos, a RMPA tem sido monitorada pela FEPAM-RS³³. O órgão utiliza o Índice de Qualidade do Ar (IQAr), que possibilita a comparação com os limites legais de concentração para os diversos poluentes, sendo estabelecidas diferentes categorias que são associadas a diferentes cores. O IQAr é divulgado diariamente para cada estação da Rede de Monitoramento Automática da Qualidade do Ar, considerando-se o índice mais elevado dos poluentes monitorados, isto é, a qualidade do ar de uma estação é determinada pelo pior caso. Os dados de monitoramento da qualidade do ar obtidos ao longo do ano de 2021 pela FEPAM-RS, rede Ar do Sul nas cinco estações de monitoramento, mostraram que não houve ultrapassagem dos padrões de qualidade do ar estabelecidos pela Resolução CONAMA n° 491/2018 (FEPAM, 2022).

Embora a qualidade do ar da RMPA, segundo o IQAr, esteja em níveis aceitáveis ao longo dos anos, a literatura traz uma série de evidências sobre os impactos ambientais dos diferentes poluentes lançados na atmosfera (GURJAR; MOLINA; OJHA, 2010). Um dos efeitos mais estudados são aqueles relacionados à saúde humana, em especial as doenças relacionadas ao sistema respiratório (asma, doença pulmonar obstrutiva crônica, cancro do pulmão e doença cardiovascular)³⁴. Para a RMPA, Dapper (2016) inferiu associação de internações e óbitos por doenças respiratórias em crianças/adolescentes e idosos, respectivamente. Já Silveira, Guasselli e Rego (2021), utilizando variáveis relacionadas ao processo de contágio de doenças respiratórias, apresentaram um índice de vulnerabilidade ao contágio de doenças respiratórias para cada município da RMPA. Os resultados mostraram que os municípios de Arroio dos Ratos, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e São Jerônimo possuem os maiores índices. Segundo dados do Painel do Saneamento Brasil³⁵, o número de internações por doenças respiratórias vem diminuindo ao longo dos últimos dez anos na RMPA. Mesmo com essa diminuição, ainda se registram números elevados de óbitos anualmente e custos de internações que passam 10 milhões

³³ As análises meteorológicas e climáticas são baseadas em dados coletados da estação localizada em Porto Alegre (A-801).

³⁴ Disponível em: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health). Acesso em: 12 jan. 2023.

³⁵ Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

de reais por ano. Para estudos nesta temática, um dos elementos-chave é a Avaliação da Exposição (AE), que consiste na mensuração da exposição potencial ou real aos poluentes de uma população (SAHSUVAROGLU *et al.*, 2006), levando em consideração exposição e dose (CASTRO; GOUVEIA; ESCAMILLA-CEJUDO, 2003). Além disso, Arbex *et al.* (2012) relatam que o mecanismo mais aceito para explicar os efeitos da poluição do ar na saúde humana são aqueles que envolvem altas concentrações de oxidantes e pró-oxidantes contidos em certos poluentes como MP e NO. Os mesmos autores citam, como grupos mais vulneráveis: crianças, idosos e portadores de doenças crônicas preexistentes.

Solo

As atividades antrópicas já elencadas são igualmente fonte de contaminação do solo em ambientes urbanos (MEUSER, 2010). Entretanto, umas das principais fontes de poluição ambiental que afeta o solo são os resíduos sólidos urbanos (RSU). Na realidade, os RSU afetam grandemente os três compartimentos (água, ar e solo) (KRELING, 2006) e, dessa forma, seus impactos ambientais têm gerado muito interesse da comunidade científica (DEUS; BATTISTELLE; SILVA, 2015; GOUVEIA, 2012). Atualmente, os RSU estão entre os grandes desafios dos centros urbanos³⁶.

Segundo relatório³⁷ da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), as cidades brasileiras geraram em 2018 cerca de 79 milhões de toneladas de RSU. A coleta chegou a 92% (72 milhões de toneladas), mas somente um pouco mais do que a metade (43,3 milhões de toneladas) foi disposto em aterros sanitários. O restante (29,5 milhões de toneladas) foi disposto em lixões ou aterros controlados. Os aterros sanitários representam uma forma de distribuição ordenada de rejeitos, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar impactos ambientais. Já em lixões e mesmo em aterros controlados há nenhum ou pouco controle sobre a disposição dos RSU. O mesmo relatório informa que, no Brasil, 40,9% dos resíduos coletados foram despejados em locais inapropriados por 3.352 municípios, totalizando mais de 29 milhões de toneladas de resíduos destinados a lixões e aterros sanitários controla-

³⁶ Disponível em: <https://datatopics.worldbank.org/what-a-waste/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

³⁷ Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019.

dos. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)³⁸ prevê que a gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos devem seguir uma ordem de prioridades³⁹, mencionando o uso dos aterros sanitários e proibindo os lixões, mas não mencionando os aterros controlados como estratégia de disposição final de resíduos.

Segundo o Observatório dos Lixões⁴⁰, no Brasil, foram mapeados 2.257 aterros sanitários e 2.518 lixões/aterros controlados, sendo que no RS foram mapeados 369 aterros sanitários e 118 e lixões/aterros controlados. A PNRS, no seu Art. 18, delibera que os municípios devem realizar o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos para receber recursos da União para a implementação de serviços de limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos, ou demais atividades que tenham o mesmo objetivo. Ainda, o marco legal do saneamento básico⁴¹ previu que até agosto de 2021 todas as capitais e municípios integrantes de Regiões Metropolitanas deveriam ter elaborado seus planos municipais de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos. Apesar disso, segundo o mesmo observatório, ainda existem municípios na RMPA que não possuem coleta seletiva nem plano municipal e ainda dispõem seus resíduos em lixões ou aterros controlados. Segundo Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos⁴², em 2019, a RMPA dispôs de forma adequada os RSU (577 mil toneladas). Entretanto, essa informação parece não estar totalmente atualizada, já que os dados informados correspondem aos dados informados pelos municípios.

No RS, há normativa específica para o licenciamento ambiental da atividade de disposição final de resíduos sólidos urbanos regulado pela Diretriz Técnica n° 4 de 2017⁴³. Nela, é previsto que, quando existirem áreas de disposição de RSU irregulares (lixões) e aterros controlados que não se enquadram nas normas de aterros sanitários de pequeno porte, deve ser solicitada licença para remediação de área degradada, devendo ser providenciada pelo município alternativa de disposição dos resíduos. Mesmo

³⁸ Instituída pela Lei n° 12.305, de 2 de agosto de 2010.

³⁹ Geração, passa pela redução, reutilização, reciclagem, tratamento e, após esgotadas todas essas possibilidades, disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos

⁴⁰ Disponível em: <http://lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

⁴¹ Lei n° 14.026, de 15 de julho de 2020.

⁴² Disponível em: <https://sinir.gov.br/painéis/destinacao/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

⁴³ Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/CENTRAL/DIRETRIZES/DT-004-2017.PDF>. Acesso em: 28 abr. 2023.

que os aterros sanitários sejam a opção mais adequada para a disposição dos RSU, é importante salientar que há uma série de impactos ambientais (na água, ar e solo) relacionados à operação dessa atividade (LANDIM; AZEVEDO, 2008) e, dessa forma, o controle e monitoramento dessas áreas precisa ser rigoroso para evitar contaminação do solo e do ar.

No RS, a portaria nº 85/2014 da FEPAM-RS dispõe sobre o estabelecimento de Valores de Referência de Qualidade (VRQ) dos solos para nove elementos químicos naturalmente presentes nas diferentes províncias geomorfológicas/geológicas do Estado do Rio Grande do Sul. O conhecimento das concentrações de substâncias que definem a qualidade do solo é de extrema importância para o estabelecimento de diretrizes voltadas, tanto ao licenciamento ambiental quanto ao gerenciamento ambiental, quando se tratar de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividade antrópica. As concentrações das substâncias químicas superiores àquelas naturalmente presentes no solo podem indicar riscos potenciais diretos e indiretos à saúde humana e ao meio ambiente.

Doenças em humanos

O uso e ocupação do solo pelo Homem têm trazido uma série de impactos ambientais que, como vimos, afeta aspectos abióticos e bióticos do meio ambiente, mas, igualmente, têm efeitos sobre a saúde humana. A pandemia da Covid-19 trouxe luzes a uma ideia crescente de um entendimento da saúde humana interligada ao meio ambiente (e a saúde animal). Esta abordagem chamada de “Saúde Única”* (em inglês *One Health*) utiliza a interdisciplinaridade como forma de entender a saúde de seres humanos, de animais e do meio ambiente como algo indissociável. Recentemente, Reaser *et al.* (2022) defendem a ideia de uma paisagem preservada que traz uma “imunidade paisagística” aos ecossistemas, reduzindo a possibilidade contágio por zoonoses⁴⁴. Dessa forma, a conservação de áreas ecologicamente relevantes é essencial para barramento ou atenuamento de zoonoses. Segundo a OMS⁴⁵, atualmente, existem cerca de 200 zoonoses conhecidas em seres humanos, sendo estas a maior parte das doenças existentes e

⁴⁴ Doenças infecciosas transmitidas entre animais e seres humanos através de alimentos, água, fômites e vetores.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/zoonoses>. Acesso em: 28 abr. 2023.

reemergentes em seres humanos. Em virtude das inúmeras alterações sofridas pelos ecossistemas, o Brasil tem sido foco de doenças zoonóticas (OLIVEIRA *et al.*, 2022), onde são encontradas (e monitoradas) diversas zoonoses já bem estabelecidas e outras (re)emergentes⁴⁶ (BRASIL, 2009, 2016). Uma dessas doenças é a febre amarela, que é transmitida por um arbovírus. A doença possui dois ciclos (silvestre e urbana), tendo como vetores mosquitos. Os casos que ocorrem no Brasil são silvestres, quando o vírus é transmitido por mosquitos que vivem em áreas de floresta. Desde 1942, não existem casos de febre amarela urbana, transmitida pelo mosquito *Aedes aegypti*. Em áreas de floresta, a morte de primatas não humanos (epizootias) servem de sentinelas da chegada do vírus em determinada região. O RS não registrava a presença do vírus causador da febre amarela desde 2009. Em janeiro de 2021, foi confirmado o caso de um bugio morto no município de Pinhal da Serra, na Região Serrana, próximo à divisa com o estado de Santa Catarina. No período de julho de 2020 a de 2021, o Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS) registrou 266 casos de macacos mortos⁴⁷. Segundo boletim Informativo Epidemiológico de Arboviroses⁴⁸ do Centro Estadual de Vigilância em Saúde do RS (CEVS-RS), havia uma área afetada (circulação do vírus em primatas não humanos) já bem conhecida no RS e uma área ampliada, que inclui municípios da RMPA.

Na RMPA, existem UC que cumprem esse importante papel socioambiental e sua manutenção/ampliação seria um passo importante no que diz respeito ao controle de zoonoses já conhecidas e evitamento de outras que possam (re)surgir. Além das UC, as APP, nas suas diversas tipologias, são, igualmente, elementos importantes na composição de uma paisagem “ecologicamente sadia”. Na RMPA, por exemplo, ainda são encontradas muitas populações do bugio-ruivo (*Alouatta guariba clamitans*) (ALFAYA, 2021) que ocupam áreas ecologicamente relevantes. Dessa forma, à parte dos diversos serviços ecossistêmicos rendidos pela biodiversidade, essa espécie nos serve como sentinela para a presença da febre amarela na região.

A poluição ambiental (ar, água e solo) tem trazido efeitos significativos para a saúde humana (FULLER *et al.*, 2022). Uma das grandes proble-

⁴⁶ Apareceram recentemente em uma população ou já existiram, mas estão aumentando rapidamente em incidência ou alcance geográfico.

⁴⁷ Disponível em: <https://saude.rs.gov.br>. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁴⁸ Informativo Epidemiológico de Arboviroses de abril de 2021. Disponível em: <https://www.cevs.rs.gov.br/arboviroses-informativo-epidemiologico>. Acesso em: 28 abr. 2023.

máticas para a saúde humana em áreas urbanas são as doenças respiratórias, oriundas da poluição ambiental do ar (KELLY; FUSSELL, 2011). Segundo a plataforma *Our World in Data*⁴⁹, em 2019, 4,5 milhões de pessoas morreram em virtude da poluição do ar externa, sendo 47.000 pessoas no Brasil. No país, cerca de 500.000 crianças (0-10 anos) são hospitalizadas por doenças respiratórias a cada ano, acarretando um custo de US\$ 34 milhões para o sistema público de saúde (MACHIN; NASCIMENTO, 2018). Além disso, estima-se que uma média de 22.000 pessoas percam a vida prematuramente a cada ano devido à exposição a poluentes externos, especialmente no ambiente urbano (SANTANA *et al.*, 2020).

A temática da qualidade do ar e sua influência na saúde humana tem sido investigada há décadas no Brasil, particularmente nas grandes metrópoles (SANT'ANNA *et al.*, 2021). Entretanto, não existem muitos dados para a RMPA. Alguns autores propuseram um indicador de vulnerabilidade ao contágio de doenças respiratórias na RMPA (SILVEIRA; GUASSELLI; REGO, 2021). Como resultado, foi gerado mapa com o índice de vulnerabilidade para cada município da RMPA ao contágio de doenças respiratórias. Os resultados mostraram que os municípios de Arroio dos Ratos, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e São Jerônimo possuem o maior índice de vulnerabilidade ao contágio de doenças respiratórias. Um estudo recente investigou hospitalizações e os gastos na rede pública por bronquiolite aguda de residentes de 0 a 2 anos na RMPA (FERNANDES; PAUNGARTNER; ROSA, 2021). No total, ocorreram 7.091 internações por bronquiolite aguda na rede pública, de residentes na região no período de 2012 a 2014.

Outra questão importante é a das Doenças de Veiculação hídrica (DVH) (causadas por organismos ou outros contaminantes disseminados diretamente por meio da água). As DVH são muito comuns em áreas urbanas, especialmente em países em desenvolvimento, atingindo, especialmente, as populações mais vulneráveis (BRASIL, 2015). Essas doenças são transmitidas de diferentes formas, como por falta de saneamento básico adequado e vetores de doenças que têm alguma fase do seu ciclo na água (SES/SP, 2009). No Brasil, em 2015, segundo o DATASUS, as principais DVH que causaram internações foram: doenças como cólera, febres tifoide e paratifoide, shigelose, amebíase, diarreia e gastroenterite (de origem infecciosa

⁴⁹ Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

presumível), esquistossomose e outras doenças infecciosas intestinais, além da hepatite A, da leptospirose e das doenças transmitidas por mosquitos do gênero *Aedes* (dengue, febre amarela urbana, chikungunya e zika). Esses mosquitos são encontrados em ambientes rurais, semi-urbanos, e urbanos e a infestação é mais intensa em regiões com alta densidade populacional. A infestação desses mosquitos é sempre mais intensa em razão de água acumulada e de altas temperaturas, fatores que propiciam a eclosão de ovos do mosquito (ALMEIDA; COTA; RODRIGUES, 2020). A situação epidemiológica da dengue no Brasil indicou que ocorreram 757.068 casos prováveis de dengue (taxa de incidência de 354,9 casos por 100 mil habitantes) (BRASIL, 2022).

De acordo com informações disponibilizadas pelo DATASUS (2020), no país ocorreram quase 200 mil internações por DVH (R\$70 milhões), sendo 35 mil de crianças e adolescentes (5-19 anos). O cenário nacional, basicamente, se repete, nas suas principais regiões metropolitanas (PASCOALINO; ALMEIDA; MORAES PEREIRA, 2009). Segundo dados de 2020 do Painel do Saneamento do Instituto Trata Brasil, na RMPA foram registradas 972 internações e 41 óbitos por DVH, respectivamente (esses são os menores números registrados desde 2010). Do total de 13.929 internações por DVH na RMPA, no período de 2010 a 2014, a maioria relaciona-se às doenças de transmissão feco-oral (cólera, febres tifóide, amebíase, diarreia e gastroenterite e hepatite A) (SIQUEIRA, 2016). Entre 2007 e 2011, em Porto Alegre foram notificados 437 e 233 casos de hepatite e leptospirose, respectivamente, concentrados, principalmente, em oito bairros, sendo a maioria deles bastante populosos e cujos índices socioeconômicos são inferiores comparativamente aos demais bairros do município (BASSO; RIGHI, 2015). A prefeitura de Porto Alegre, em seu Plano Municipal de Saneamento Básico⁵⁰, alerta para a necessidade de estruturação de um sistema de vigilância das DVH e consideração de desequilíbrios sociais e ecológicos para o fortalecimento um modelo promotor de saúde.

⁵⁰ Plano Municipal de Saneamento Básico de Porto Alegre (2015). Volume I. Diagnóstico.

Conclusão

A RMPA tem um grande desafio em relação aos impactos ambientais (e seus efeitos) explorados neste capítulo. Esses têm aumentado em magnitude e são consequências direta e indireta da falta e/ou má gestão do território, aliada a pouca efetividade das políticas públicas existentes. Infelizmente, mesmo que em algum momento tenha sido discutido, não há um planejamento territorial integrado da RMPA. Por outro lado, há um arcabouço legal que deveria guiar um melhor planejamento do uso e ocupação do solo, como os planos diretores dos municípios e os planos específicos de saneamento e/ou de gerenciamento de resíduos. Outro ponto importante é a crescente pressão político-econômica exercida junto às prefeituras e a falta de efetividade na fiscalização ambiental de atividades potencialmente poluidoras por parte do órgão ambiental competente. Por fim, por diversas razões, há uma baixa participação popular nas questões ambientais da RMPA. Nesse sentido, a mobilização dos diferentes atores (comunidade científica, conselhos locais, ONG e Ministério Público) é fundamental para uma apropriação social mais ampla sobre o futuro socioambiental da RMPA, caminhando para um futuro mais sustentável da região.

Referências

- ALFAYA, Laura Barbieri. *Conectividade da paisagem para *Alouatta guariba clamitans* em área periurbana no extremo-sul do Brasil*. Trabalho de Conclusão (Curso em Ciências Biológicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.
- ALMEIDA, Lorena Sampaio; COTA, Ana Lídia Soares; RODRIGUES, Diego Freitas. Saneamento, Arboviroses e Determinantes Ambientais: impactos na saúde urbana. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 10, p. 3.857-3.868, 28 set. 2020.
- ALT, Júlio Picon; KUHN, Daniela Dias; COSTA, Ana Monteiro. Resistência à expansão da mineração no Rio Grande do Sul: reflexões a partir do projeto da mina Guaíba. *Revista Nera*, n. 59, p. 152-175, 2021.
- ARBEX, Marcos Abdo *et al.* A poluição do ar e o sistema respiratório. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 38, n. 5, p. 643-655, set. 2012.
- BASSO, Luís Alberto; RIGHI, Eléia. Casos de Hepatite A e Leptospirose no Município de Porto Alegre, RS entre os anos de 2007 a 2011. *Hygeia – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*, v. 11, n. 20, p. 66-84, 27 jun. 2015.
- BERTÊ, A. M. Problemas ambientais no Rio Grande do Sul: uma tentativa de aproximação. In: VERDUM, R.; BASSO, L. A.; SUERTEGARAY, D. M. A. (org.).

Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 71-83.

BERTI, Alessandra Paim *et al.* Efeitos da Contaminação do Ambiente Aquático por Óleos e Agrotóxicos. *SaBios-Revista de Saúde e Biologia*, v. 4, n. 1, p. 45-51, 28 jul. 2009.

BRAGA, Alexandre Miragem. *Aspectos ambientais da produção do arroz orgânico na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS*. Trabalho de Conclusão do Curso da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

BRASIL. *Análise de indicadores relacionados à água para consumo humano e doenças de veiculação hídrica no Brasil, ano 2013, utilizando a metodologia da matriz de indicadores da Organização Mundial da Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, 2015.

BRASIL. *Guia de Vigilância Epidemiológica*. Brasília: [s.n.], 2009.

BRASIL. *Manual de vigilância, prevenção e controle de zoonoses: normas técnicas e operacionais*. Brasília: [s.n.], 2016.

BRASIL. Monitoramento dos casos de arboviroses até a semana epidemiológica 18 de 2022. *Boletim Epidemiológico da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde*, v. 53, 2022.

CASTRO, Hermano Albuquerque de; GOUVEIA, Nelson; ESCAMILA-CEJUDO, José A. Questões metodológicas para a investigação dos efeitos da poluição do ar na saúde. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 6, n. 2, p. 135-149, jun. 2003.

CATTANEO, Wagner Costa. *Alterações antrópicas na Bacia Hidrográfica do Arroio Sapucaia, município de Gravataí (RS)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

CHAVES, Tiago Fernando. Uma análise dos principais impactos ambientais verificados no estado de santa catarina. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 5, n. 2, p. 611-634, 16 nov. 2016.

CHOVERT, Angel Domínguez. *Estudo numérico do impacto da frota veicular na qualidade do ar na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Meteorologia, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

COSTA, Gustavo Marques da *et al.* Monitoramento químico e do potencial genotóxico para o diagnóstico da qualidade de corpos hídricos. *Brazilian Journal of Environmental Sciences* (on-line), n. 32, p. 65-74, 30 jun. 2014.

CUNHA, R. M. P. *Estudo do transporte de poluentes na Região do Pólo Petroquímico, localizado em Triunfo, RS*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

DA SILVA, Karen Leandra Ávila *et al.* Estudo da Dispersão do Monóxido de Carbono Associado a Emissão Veicular na Região Metropolitana de Porto Alegre com o Sistema de Modelagem Numérica CCATT – BRAMS. *Revista Brasileira de Meteorologia*, v. 36, n. 1, p. 49-62, 21 dez. 2020.

DAIELLO, Júlia Reinheimer *et al.* *Estudo de dispersão de poluentes industriais na Região Metropolitana de Porto Alegre*. 2020, [S.l: s.n.], 2020. p. 250-258.

DAPPER, Steffani Nikoli. *Estudo da associação dos efeitos da poluição do ar na saúde da população de Canoas, RS*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

DEUS, Rafael Mattos; BATTISTELLE, Rosane Aparecida Gomes; SILVA, Gustavo Henrique Ribeiro. Solid waste in Brazil: context, gaps and trends. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, v. 20, n. 4, p. 685-698, 1 out. 2015.

DWIVEDI, Anil K. Researches In Water Pollution: A Review. *International Serial Directories. International Research Journal of Natural and Applied Sciences (IRJNAS)* ISSN, v. 118, p. 2.349-4.077, 2017.

FEPAM. *Boletim da Qualidade Ambiental*, 04/2021. [S.l: s.n.], 2021a.

FEPAM. *Monitoramento da qualidade do ar*. Rede automática – ar do sul. Ano de 2021. Porto Alegre: [s.n.], 2022.

FEPAM. *Qualidade da água superficial na bacia hidrográfica do rio Gravataí*. Relatório técnico. . Porto Alegre: [s.n.], 2021b.

FERNANDES, Morgana Thaís Carollo; PAUNGARTNER, Luciana Medeiros; ROSA, Roger dos Santos. Internações por bronquiolite aguda na rede pública da Região Metropolitana de Porto Alegre – RS de 2012 a 2014. *Revista Eletrônica Científica da UERGS*, v. 7, n. 2, p. 196-202, 27 ago. 2021.

FIGUEROA, Rafael Junior. *O uso dos agrotóxicos na produção de soja e seus impactos na saúde humana: um estudo de caso no assentamento Cerro dos Munhoz, RS*. Monografia, Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2018.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto; OLIVEIRA E SILVA, Daniela de. Uma Análise sobre a História e a Situação das Unidades de Conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (org.). *Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas*. 1. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. p. 341-385.

FULLER, Richard *et al.* Pollution and health: a progress update. *The Lancet Planetary Health*, v. 6, n. 6, p. e535-e547, 1 jun. 2022.

GOUVEIA, Nelson. Solid urban waste: socio-environmental impacts and prospects for sustainable management with social inclusion. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1.503-1.510, jun. 2012.

GRIMM, Nancy B. *et al.* The changing landscape: Ecosystem responses to urbanization and pollution across climatic and societal gradients. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 6, n. 5, p. 264-272, jun. 2008.

GUARIEIRO, Lilian L. N.; VASCONCELLOS, Pérola C.; SOLCI, Maria Cristina. Poluentes Atmosféricos Provenientes da Queima de Combustíveis Fósseis e Biocombustíveis: Uma Breve Revisão. *Revista Virtual de Química*, v. 3, n. 5, p. 434-445, 16 nov. 2011.

GURJAR, Bhola R.; MOLINA, Luisa T.; OJHA, C. S. P. *Air Pollution – Health and Environmental Impacts*. 1. ed. Boca Raton: CRC Press, 2010.

HECK, Tatiana Moraes da Silva *et al.* Avaliação da água através de parâmetros microbiológicos e físico-químicos em áreas populacionais do Arroio Luiz Rau, afluente do Rio dos Sinos, município de Novo Hamburgo, RS. *Revista Conhecimento* (on-line), v. 2, n. 0, p. 105-117, 9 maio 2017.

IGWE, P. U. *et al.* A Review of Environmental Effects of Surface Water Pollution. *International Journal of Advanced Engineering Research and Science*, v. 4, n. 12, p. 128-137, 2017.

JESUS, Enio Sebastião Vicente *et al.* Assessment of water and sediment quality variation due to organic and conventionally irrigated pre-germinated rice-field cultivation. *Revista Ambiente e Água*, v. 17, n. 2, 2 abr. 2022.

KELLY, F. J.; FUSSELL, J. C. Air pollution and airway disease. *Clinical and experimental allergy: journal of the British Society for Allergy and Clinical Immunology*, v. 41, n. 8, p. 1.059-1.071, ago. 2011.

KOPF, Júlio Cavalheiro. *A produção de soja no Rio Grande do Sul: uma atividade ainda em expansão*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2020.

KRELING, M. T. *Aterro Sanitário da Extrema e resíduos sólidos urbanos domiciliares: percepção dos moradores*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

KRUMMENAUER, Anne; BASSO, Luis Alberto. Avaliação da qualidade da água na sub-bacia hidrográfica do Córrego José Joaquim, Sapucaia do Sul, RS. *Revista Geografar*, v. 16, n. 2, p. 401-425, 31 dez. 2021.

LALL, Upmanu; JOSSET, Laureline; RUSSO, Tess. *A Snapshot of the World's Groundwater Challenges*, v. 45, p. 171-194, 19 out. 2020.

LANDIM, Ana Luiza Pinto Ferreira; AZEVEDO, Lizandra Prado de. O aproveitamento energético do biogás em aterros sanitários: unindo o inútil ao sustentável. *BNDES Setorial*, v. 27, p. 59-100, 2008.

LOSCH, Edaciano Leandro *et al.* Os agrotóxicos no contexto da Saúde Única. *Saúde em Debate*, v. 46, n. spe2, p. 438-454, 4 jul. 2022.

MACHIN, Adrian Blanco; NASCIMENTO, Luiz Fernando Costa. Efeitos da exposição a poluentes do ar na saúde das crianças de Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, 8 mar. 2018.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. *Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: [s.n.], 2013.

MCINTYRE, N E. Urban ecology: Definitions and goals. In: DOUGLAS, Ian *et al.* (org.). *The Routledge Handbook of Urban Ecology*. 1st edition ed. London: Routledge, 2010. p. 31-40.

MEUSER, Helmut. Causes of Soil Contamination in the Urban Environment. In: ALLOWAY, B. J.; TREVORS, J. T. (org.). *Contaminated Urban Soils*. [S.l.]: Springer, Dordrecht, 2010. v. 18, p. 29-94.

MIGLIAVACCA, Daniela Montanari. *Estudo dos processos de remoção de poluentes atmosféricos e utilização de bioindicadores na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ecologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NAIME, R.; NASCIMENTO, C. A. Monitoramento de metais pesados no arroio Pampa em Novo Hamburgo/RS. *Engenharia Ambiental: Pesquisa e Tecnologia, Espírito Santo do Pinhal*, v. 6, n. 2, p. 433-450, 2009.

OECD. *Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment*. [S.l: s.n.], 2021.

OLIVEIRA, Renata Carvalho *et al.* Out of the shadows, into the spotlight: Invisible zoonotic diseases in Brazil. *The Lancet Regional Health – Americas*, v. 8, 1 abr. 2022.

PANIZZON, Jeremias Pakulski *et al.* Microbiological and physical-chemical water quality of the rice fields in Sinos River's basin, Southern Brazil. *Environmental Monitoring and Assessment*, v. 185, n. 3, p. 2.767-2.775, 3 mar. 2013.

PASCOALINO, Aline; ALMEIDA, Lutiane Queiroz de; MORAES PEREIRA, Felipe Silveira. Vulnerabilidade Socioambiental e Mortalidade por Doenças de Veiculação Hídrica nas Metrôpoles Brasileiras. *Observatório Geográfico de América Latina*, v. 23, 2009.

POL, Jeferson Jeldoci *et al.* Avaliação ambiental da água superficial do Arroio Schmidt (Campo Bom, RS), por meio de análises físico-química, biológica e toxicológica em dois pontos. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 8, n. 3, p. 159-171, 3 out. 2019.

POTTER, Karin; MIRON, Luciana inês Gomes. Expansão de empreendimentos do programa minha casa, minha vida, sobre áreas verdes da região metropolitana metropolitana de Porto Alegre, RS. *Cadernos Zygmunt Bauman*, v. 8, n. 18, 2018.

RAMOS, Guilherme Gastal de Castro. *Proposta de cenários para a atividade de mineração de areia no Guaíba, RS*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

REASER, Jamie K. *et al.* Fostering landscape immunity to protect human health: A science-based rationale for shifting conservation policy paradigms. *Conservation Letters*, v. 15, n. 3, p. e12869, 1 maio 2022.

ROCHA, Diego Floriano. *Avaliação do estado de conservação de área verde na região metropolitana por meio de bioindicadores: estudo de caso da base aérea de Canoas, RS*. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais em Mineração) – Universidade La Salle, Canoas, 2021.

SAHSUVAROGLU, Talar *et al.* A Land Use Regression Model for Predicting Ambient Concentrations of Nitrogen Dioxide in Hamilton, Ontario, Canada. *Journal of the Air & Waste Management Association*, v. 56, n. 8, p. 1.059-1.069, 2006.

SALDANHA, Claudinéia Brazil. *Utilização de imagens de satélite e modelagem numérica para o estudo da dispersão de poluentes nas usinas termoeletricas de Charqueadas e São Jerônimo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SANTANA, José Carlos Curvelo *et al.* Effects of Air Pollution on Human Health and Costs: Current Situation in São Paulo, Brazil. *Sustainability*, v. 12, n. 12, p. 4.875, 15 jun. 2020.

SANT'ANNA, André *et al.* *O estado da qualidade do ar no Brasil*. [S.l: s.n.], 2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes>.

SES/SP. *Doenças relacionadas à água ou de transmissão hídrica*. Perguntas e respostas e dados estatísticos – Informe técnico. [S.l: s.n.], 2009.

SILVEIRA, Péterson Oliveira; GUASSELLI, Laurindo Antonio; REGO, Nelson. Índice de vulnerabilidade ao contágio de doenças respiratórias da população da Região Metropolitana de Porto Alegre, RS. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 48, n. 1/2, p. 1, 2021.

SINGH, Jyoti *et al.* Water Pollutants: origin and status. *Sensors in water pollutants monitoring: role of material*. [S.l.]: Springer, Singapore, 2020. p. 5-20.

SIQUEIRA, Mariana Santiago. *Hospitalizações por doenças relacionadas ao saneamento básico ambiental inadequado (DRSAI) na rede pública da Região Metropolitana de Porto Alegre, RS, 2010-2014*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

SME. *Mineração no Rio Grande do Sul: diagnóstico setorial e visão de futuro*. v. 1. Porto Alegre: [s.n.], 2018.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*, v. 18, n. 42, p. 162-197, 2016.

TEIXEIRA, Elba Calessio; FELTES, Sabrina; DE SANTANA, Eduardo Rodrigo Ramos. Estudo das emissões de fontes móveis na Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. *Química Nova*, v. 31, n. 2, p. 244-248, 2008.

TISSOT, Rita Clarice Machado. *Estudo da dispersão de material particulado (PTS), emitido pela Usina Termelétrica de Charqueadas*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sensoriamento Remoto, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TORRES, Leandro Marques *et al.* Poluição atmosférica em cidades brasileiras: uma breve revisão dos impactos na saúde pública e meio ambiente. *Naturae*, v. 1, n. 2, p. 23-33, 2020.

TORREZANI, Nelissa Camargo; DE OLIVEIRA, Edson Fontes. Problemas ambientais decorrentes da exploração do carvão mineral e a aplicação da ecotoxicologia aquática como ferramenta de biomonitoramento. *Oecologia Australis*, v. 17, n. 4, p. 509-521, 2013.

UKAOGO, Prince O.; EWUZIE, Ugochukwu; ONWUKA, Chibuzo V. Environmental pollution: causes, effects, and the remedies. *Microorganisms for Sustainable Environment and Health*. Elsevier, p. 419-429, 2020.

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). *World Cities Report 2022 – Envisaging the Future of Cities*, 2022.

ZAGHLOUL, Alaa *et al.* Biological indicators for pollution detection in terrestrial and aquatic ecosystems. *Bulletin of the National Research Centre 2020 44:1*, v. 44, n. 1, p. 1-11, 28 jul. 2020.

ZANINI, Luiz Fernando Pardi; PIMENTEL, Geraldo de Barros. Potencial Mineral para não metálicos na Região Metropolitana de Porto Alegre. *CPRM/METROPLAN Série Cartas Temáticas*, v. 25, 1998.

ZANINI, Luiz Fernando Pardi; PIMENTEL, Geraldo de Barros; ORLANDI FILHO, Vitorio. *Projeto plano diretor de mineração da região metropolitana de Porto Alegre*. Mapa geológico integrado, 2006.

ZANINI, Luiz Fernando Pardi. Environmental impact caused by mining in the metropolitan region of Porto Alegre-RMPA, RS-Brazil. *Latin-american Geological Meeting*. Uruguayan Meeting, Montevideo, 2001.

PARTE 3

Atores, habitação e movimentos sociais

Habitar a metrópole: as políticas habitacionais na RMPA

*Mario Leal Lahorgue
Lucimar Fátima Siqueira*

Introdução

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) passou por intensas modificações nos últimos cinquenta anos. Aos quatorze municípios originais de 1973, foram acrescentados outros 20 ao longo do tempo, totalizando atualmente 34 municípios.

Como o número de municípios e a área total da RMPA alterou-se significativamente, o presente texto focará nos 14 municípios originais instituídos em 1973 (Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão); isto permitirá que tenhamos uma ideia mais precisa das alterações ocorridas neste núcleo metropolitano original.

A população total da RMPA em 2022 (data do mais recente Censo Demográfico), contando todos os 34 municípios que atualmente fazem parte da Região, é de 4.018.013 pessoas. Isto significa que a soma da população dos 14 municípios originais, neste último Censo, corresponde a 85,25% do total. O que, nesta conta bastante simples, mostra que os 20 municípios acrescidos ao longo do tempo correspondem a apenas um pouco mais de 14% dos residentes. Em outras palavras, a própria concentração populacional (e de atividades econômicas) nos municípios originais justifica um olhar mais focado na evolução apresentada por eles nos últimos 50 anos.

Algumas características dos municípios

Para começar esta caminhada, nada melhor que observar os números de população no período de 1970 a 2022 (Tabela 1). O Censo de 1970 dá uma ideia bastante aproximada do tamanho da Região Metropolitana no momento de sua instituição em 1973:

Tabela 1: População residente dos municípios originais da RMPA

RMPA – População residente, 14 municípios originais						
Município	Ano					
	1970	1980	1991	2000	2010	2022
Alvorada (RS)	40.322	91.384	142.046	183.968	195.673	187.315
Cachoeirinha (RS)	31.002	63.196	88.195	107.564	118.278	136.258
Campo Bom (RS)	16.617	33.785	47.876	54.018	60.074	62.886
Canoas (RS)	153.730	220.446	279.127	306.093	323.827	347.657
Estância Velha (RS)	8.916	14.229	28.190	35.132	42.574	47.912
Esteio (RS)	34.597	50.963	70.547	80.048	80.755	76.137
Gravataí (RS)	52.462	107.437	181.035	232.629	255.660	265.070
Guaíba (RS)	33.680	55.041	83.102	94.307	95.204	92.924
Novo Hamburgo (RS)	85.364	136.494	205.668	236.193	238.940	227.732
Porto Alegre (RS)	885.545	1.125.478	1.263.403	1.360.590	1.409.351	1.332.570
São Leopoldo (RS)	64.433	98.588	167.907	193.547	214.087	217.410
Sapiranga (RS)	16.402	37.288	58.675	69.189	74.985	75.648
Sapucaia do Sul (RS)	41.742	79.361	104.885	122.751	130.957	132.107
Viamão (RS)	66.443	117.670	169.176	227.429	239.384	224.116
População Total	1.531.255	2.231.360	2.889.852	3.303.458	3.479.749	3.425.742

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Assim, a Região metropolitana começa sua trajetória com uma população total em torno de um milhão e meio de residentes. É uma população que dobra em 30 anos e que, a partir da virada do século, apresenta um crescimento mais comedido, culminando no decréscimo apontado pelo último Censo. Mas perceber este intenso ritmo de crescimento inicial, para nossos propósitos neste capítulo, significa também compreender que este contingente pressiona, nos municípios, a construção de novas unidades habitacionais. Os Censos demográficos do período mostram a expansão na quantidade de domicílios (Tabela 2):

Tabela 2: Domicílios particulares permanentes

RMPA – Domicílios particulares permanentes (unidades)						
Município	Ano					
	1970	1980	1991	2000	2010	2022
Alvorada (RS)	8.253	21.679	37.341	51.128	60.176	79.644
Cachoeirinha (RS)	6.517	15.413	23.981	31.582	38.867	60.540
Campo Bom (RS)	3.360	8.032	13.280	16.163	20.008	27.205
Canoas (RS)	32.868	55.257	76.646	89.536	103.930	155.347
Estância Velha (RS)	1.919	3.441	7.602	10.242	13.913	20.115
Esteio (RS)	7.543	12.781	19.470	23.572	26.413	33.134
Gravataí (RS)	10.945	26.581	48.421	67.003	82.373	119.274
Guaíba (RS)	7.090	13.688	22.472	27.441	31.237	41.048
Novo Hamburgo (RS)	18.819	34.038	58.121	71.085	80.777	106.240
Porto Alegre (RS)	197.728	299.368	379.734	440.365	508.098	686.414
São Leopoldo (RS)	13.943	25.090	46.700	57.661	71.233	98.118
Sapiranga (RS)	3.716	8.861	15.889	20.231	24.484	32.463
Sapucaia do Sul (RS)	8.574	19.419	28.632	36.416	42.717	57.371
Viamão (RS)	14.046	28.417	45.403	65.812	75.397	107.176
Total 14 municípios	335.321	572.065	823.692	1.008.232	1.179.623	1.624.089

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

O primeiro e óbvio aspecto a ser observado é que o período analisado apresentou uma grande expansão das unidades habitacionais contabilizadas pelo IBGE nos Censos. A segunda coisa é que, observando o padrão deste crescimento e comparando com o acréscimo do contingente populacional, temos um fenômeno: enquanto a população praticamente dobrou (aumento do contingente de 123,72% de 1970 a 2022), os domicílios particulares permanentes mais que quadruplicaram no mesmo período (384.33%, para ser exato).

O que significa este crescimento muito maior das unidades habitacionais? Isto poderia ser um indicativo que a Região Metropolitana conseguiu equacionar o déficit habitacional no período? Como sabemos, isto não é verdade. Ainda existem habitações precárias nos dias de hoje – como veremos mais adiante –, da mesma forma que existiam quando da instituição da Região.

Além do aumento do número de habitações, a quantidade de habitantes por domicílio vem diminuindo ano a ano. Segundo os dados censitários (IBGE), a média de moradores por domicílio em 1970, nos 14 municípios, era de 4,68. Já no último Censo, esta média cai para 2,52. Se o tamanho das famílias diminuiu, isso tem reflexo direto na quantidade de moradores das unidades habitacionais. Como são médias, deve ser levado em consideração que existem diferenças entre os municípios. Mas, como na verdade esta diferença entre as cidades da região metropolitana não é significativa, podemos mencionar, a título de ilustração, o município com a maior média, tanto em 1970 quanto em 2022, Alvorada: 4,88 moradores por domicílios em 1970 e 2,71 em 2022. No outro lado, a menor média foi Sapi-ranga em 1970 (4,41) e Porto Alegre em 2022 (2,37 moradores por domicílios).

Uma das primeiras evidências para uma explicação tem relação com a transição demográfica brasileira. Entre 1970 e 2010, houve uma queda muito rápida nos padrões de fecundidade. A média de filhos por mulher no Brasil em 1970 alcançava 5,76, enquanto em 2010 este número cai para 1,9 (estatisticamente, abaixo da taxa mínima para reposição de uma população, estimada em 2,1 filhos por mulher). Isso teve impacto na diminuição da população em muitos bairros de ocupação mais antiga e fortemente verticalizados, com poucos terrenos disponíveis para novas construções. Em Porto Alegre, por exemplo, 30 bairros apresentaram população menor no Censo de 2010 comparado aos vinte anos anteriores, contabilizados no Censo 1991 (LAHORGUE, 2015).

Em verdade, a quantidade cada vez maior de domicílios computados é um forte indicador da importância da indústria imobiliária para a economia destes municípios. É um forte indício de que a construção e oferta de imóveis está ocorrendo em velocidade maior que a quantidade de população disponível para habitar estes imóveis. Isso pode ajudar a explicar os números relativos aos domicílios recenseados, como visto na Tabela 3:

Tabela 3: Situação dos domicílios recenseados

Domicílios recenseados, por espécie							
Variável – Domicílios recenseados (Unidades)							
Ano – 2022							
Município e Região Metropolitana	Espécie						
	Total	Particular	Particular – ocupado	Particular – não ocupado	Particular – não ocupado – uso ocasional	Particular – não ocupado – vago	Coletivo
Alvorada (RS)	79.779	79.737	68.775	10.869	1.160	9.709	42
Cachoeirinha (RS)	60.602	60.580	52.484	8.056	934	7.122	22
Campo Bom (RS)	27.222	27.212	24.057	3.148	444	2.704	10
Canoas (RS)	155.478	155.375	132.824	22.523	3.415	19.108	103
Estância Velha (RS)	20.134	20.123	17.899	2.216	335	1.881	11
Esteio (RS)	33.170	33.145	29.282	3.852	432	3.420	25
Gravataí (RS)	119.362	119.302	101.778	17.496	4.263	13.233	60
Guaiíba (RS)	41.073	41.057	35.163	5.885	1.323	4.562	16
Novo Hamburgo (RS)	106.367	106.273	89.902	16.338	3.061	13.277	94
Porto Alegre (RS)	687.602	686.769	558.151	128.263	27.250	101.013	833
São Leopoldo (RS)	98.241	98.153	84.193	13.925	1.994	11.931	88
Sapiranga (RS)	32.510	32.489	28.716	3.747	946	2.801	21
Sapucaia do Sul (RS)	57.410	57.394	50.174	7.197	918	6.279	16
Viamão (RS)	107.265	107.190	84.613	22.563	7.764	14.799	75
Total 14 municípios	1.626.215	1.624.799	1.358.011	266.078	54.239	211.839	1.416

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

É bastante significativo o percentual de pouco mais de 16% do total de domicílios recenseados serem de unidades habitacionais não ocupadas (somando aqui vagos + uso ocasional). Claro, não só a relação de mais de um em cada dez domicílios chama atenção. O número absoluto também. Os domicílios totalmente vagos (sem uso ocasional) contam mais de 211 mil unidades. Como esperado quando se calcula médias, existem diferenças entre os municípios, ainda que não muito grandes. Quase todos têm um percentual maior do que 10% de imóveis totalmente vagos, alguns um pouco mais, outros mais próximos desta média. Mas é interessante observar que Viamão tem um percentual de mais de 15% de desocupação, conseguindo com isso ter o segundo maior número absoluto de imóveis vagos. Na verdade, esta cidade fica em segundo lugar por causa da quantidade significativa de imóveis de uso ocasional; quando olhamos apenas os imóveis vagos, Canoas aparece em segundo, atrás apenas da capital Porto Ale-

gre, que, além da maior quantidade (mais de 100 mil imóveis), também apresenta um percentual elevado, com 14,69%.

Deve ser lembrado que há um custo econômico e social nessa forma de ocupação: ao ter enormes quantidades de imóveis vazios e, ao mesmo tempo, construir cada vez mais unidades, há uma expansão da área urbanizada, com gastos crescentes (e que são sociais, pois a maioria vem dos impostos) para levar água, eletricidade, enfim, infraestrutura em geral para cada vez mais longe no território. E isso enquanto parcelas das cidades têm subutilização da infraestrutura por conta do não aproveitamento dos imóveis já construídos.

E, mesmo com a expansão das unidades construídas no território metropolitano, ainda persistem problemas no acesso à terra urbanizada e nas moradias adequadas pela parcela mais pobre da população. A Tabela 4 apresenta os dados mais recentes sobre esta situação.

Tabela 4: Aglomerados subnormais

Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais: 2010 e estimativa 2019 (unidades)		
	2010	2019
Alvorada (RS)	243	4.428
Cachoeirinha (RS)	65	2.590
Campo Bom (RS)		210
Canoas (RS)	1.896	2.723
Estância Velha (RS)	86	116
Esteio (RS)		745
Gravataí (RS)	413	2.475
Guaíba (RS)	858	4.479
Novo Hamburgo (RS)	6.361	6.206
Porto Alegre (RS)	56.024	61.729
São Leopoldo (RS)	1.923	5.479
Sapiranga (RS)		836
Sapucaia do Sul (RS)		468
Viamão (RS)	1.081	3.469
Totais	68.950	95.953

Fonte: IBGE – Censo Demográfico e Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à Covid-19.

Nunca é demais lembrar, para quem eventualmente não está acostumado com esta expressão, que “aglomerados subnormais” é a nomenclatura usada pelo IBGE para designar as áreas de ocupação irregular e/ou informal nas cidades, também muitas vezes conhecidas como favelas¹.

Primeiro fato: a quantidade de domicílios na Região Metropolitana classificados como aglomerados subnormais é *menor* que a quantidade de domicílios vagos. E isto tanto se olharmos os dados tanto com o mesmo período de coleta, o Censo 2010, que nesse caso mostrava uma diferença de mais de 37 mil imóveis (e não considerando os imóveis de uso ocasional, somente os vagos), quanto com a atualização de 2019, que, mesmo com o crescimento das unidades contabilizadas nos aglomerados, continua inferior ao número de domicílios vagos contabilizados em 2022.

Segundo fato: a classificação preliminar de 2019, ao constatar o aumento dos domicílios em aglomerados subnormais, é uma evidência que *habitar a metrópole*, título deste capítulo, está em piores condições que a situação encontrada no último Censo. Também é digno de nota que o levantamento do IBGE mostra o aparecimento de favelas em municípios onde oficialmente esta situação não era encontrada (deve ser lembrado que apenas aglomerados com no mínimo 51 habitações entram na estatística; pode haver habitações precárias, portanto não contabilizadas, nesses levantamentos). Atualmente, todos os municípios da RMPA originais contam com imóveis nesta situação, o que não ocorria antes.

Nesta panorâmica sobre a situação habitacional, é importante também mencionar os levantamentos sobre o déficit habitacional brasileiros produzidos pela Fundação João Pinheiro (FJP). A Fundação considera como “*déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva do número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, em um determinado momento*” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 14). Os dados mais recentes, disponíveis em escala metropolitana (mas não por município), são de 2019. Para este ano, foram contabilizados uma necessidade de 90.585 domicílios na Região Metropolitana de Porto Alegre como um

¹ Conforme as notas técnicas do IBGE: “Os Aglomerados Subnormais, segundo classificação adotada pelo IBGE, são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentem restrições à ocupação.” Para uma descrição mais completa, consultar em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

todo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 115), o que inclui os municípios não estudados neste texto, mas, mesmo assim, um número ainda inferior ao total de domicílios vagos do Censo 2010. O estudo também é uma forma de compreender a inadequação domiciliar, conceito que tem o “*papel de revelar as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores*” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 15). Assim, pode-se dizer que a inadequação domiciliar, na RMPA, ainda é um problema persistente que requer políticas públicas adequadas para sua resolução.

Ao longo destes 50 anos da RMPA, houve políticas públicas habitacionais? A resposta é sim, em verdade mais de uma, e veremos isto na próxima seção.

Políticas habitacionais

Quando da instituição da Região, o que estava em vigor desde agosto de 1964 era o Plano Nacional de Habitação, Lei nº 4380, que criou ao mesmo tempo o BNH – Banco Nacional da Habitação (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 57).

Desde o início, em 1973, a RMPA contou com diagnósticos e políticas voltadas para a resolução do déficit habitacional e/ou inadequação de moradias. Isso porque, dentro do espírito que norteou a criação das metrópoles brasileiras, esperava-se criar soluções integradas para os problemas que a intensa e rápida urbanização trazia para as cidades brasileiras. Dessa maneira, no princípio havia um Plano de Desenvolvimento Metropolitano e, dentro dele, foi feito um diagnóstico de déficit habitacional através de um amplo estudo, o PLANHAP I, contratado pelo BNH. O relatório desta pesquisa identificou um déficit de 53.705 domicílios, divididos em “inadequados”, estimados em 30.019 unidades e famílias sem casa própria (coabitação), com 23.705 unidades. Do ponto de vista geográfico, foi identificado que a capital mais a região periférica imediata (Porto Alegre mais Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada e Viamão) detinham quase metade (46,9%) de todo o déficit da Região. O PLANAP também indicava que, devido às projeções de crescimento populacional, deveriam ser construídas 101 mil novas moradias até 1983, dessa forma zerando o déficit presente e futuro (ALMEIDA, 1989, p. 173-180).

Esta quantidade de novas habitações nunca foi alcançada. Na política Nacional de Habitação desenhada pelo BNH, cabia às COHABs (Companhias Habitacionais) a tarefa de fornecer habitações à população mais carente, com renda de 1 a 3 salários-mínimos, onde, por sinal até hoje, se encontra a maioria da população identificada em pesquisas sobre déficit habitacional. KESSLER (1982, p. 12) menciona que entre 1964 e 1980, a COHAB/RS entregou e/ou projetou 15.279 unidades habitacionais na RMPA como um todo, enquanto Almeida (1989, p. 180), com acesso aos inventários das ações governamentais, mostra que o total de unidades efetivamente construídas e concluídas pela COHAB, no Rio Grande do Sul inteiro até 1983, foi de 42.045 unidades.

É interessante observar que a nesse período inicial, a METROPLAN não só participou na elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, como colaborou em diagnósticos e estudos para a determinação de critérios para a localização dos empreendimentos, com orientações que incluíam construir em vazios urbanos; levar em consideração o sistema viário regional e a integração à malha urbana existente, além de recomendar que os conjuntos habitacionais tivessem equipamentos complementares, áreas comerciais, escolas, centros comunitários, de recreação e lazer, entre outros (ALMEIDA, 1989, p. 192).

O fato de a quantidade de novas habitações não ter sido alcançada nenhuma vez, durante o período em que eram lançadas diferentes metas e ajustes nas políticas de habitação do BNH, pode ser visto ainda na década de 80, quando a METROPLAN publica o “Inventário das vilas irregulares da Região metropolitana de Porto Alegre”, em 1982. Com a capital gaúcha fora deste levantamento, encontra um total de 167 assentamentos irregulares, com 20.655 moradias e uma estimativa de 92.950 pessoas nestes lugares (ALMEIDA, 1989, p. 200). Porto Alegre ficou de fora porque o DEMHAB (Departamento Municipal de Habitação) costumava fazer levantamentos parecidos: foram encontradas 20.152 unidades precárias em 1973 e 73.057 em 1998 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999).

A extinção do BNH em 1986 põe fim à uma das tentativas de construir massivamente conjuntos habitacionais como forma de resolver o déficit habitacional, mas marcou a paisagem metropolitana, visto que conjuntos da COHAB são facilmente encontrados até hoje no território. Entre 1986 e 2009, o Brasil fica sem uma política oficial e unificada sobre a habi-

tação. É um período também em que muitos movimentos sociais nascem e crescem para reivindicar o término de obras inacabadas e abandonadas pelo processo de falência de construtoras e pela extinção do BNH, lutando para garantir moradia para quem precisa. A partir de 1987, em torno de 23 mil imóveis são ocupados na Grande Porto Alegre, 11 mil diretamente da COHAB e 12 mil de empresas do setor privado (DIAS, s/d, p. 16).

Este renascimento dos movimentos sociais urbanos teve forte influência e impacto na criação das novas políticas habitacionais e também nos marcos legais criados com a nova Constituição.

A Constituição Federal (CF) de 1988, por um lado, sintetizou um conjunto de pautas defendidas pelos movimentos de reforma urbana desde a década de 60 e, por outro, anunciou como deveria ser a política urbana a partir dela. É importante citar algumas ações e grupos. Em janeiro de 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, o qual trazia em suas discussões a ampliação da ideia básica da construção de casas para um contexto mais amplo como o da cidade ou a casa além da casa e a questão do transporte, por exemplo. Dois anos após a fundação do MNRU, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Nesse período, também ocorreu a formação da Confederação Nacional das Associações de Moradores-CONAM (1982); a União Nacional de Moradia Popular – UNMP (1989); o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM (1990); e a Central dos Movimentos Populares – CMP (1993). Esses movimentos e outras organizações acadêmicas, profissionais, sindicais, ONGs e institutos constituíram a base do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Foi através dessa mobilização que ocorreu a inclusão dos artigos 182 e 183, que tratam da política urbana, na Constituição Federal. Em 2001, após 13 anos, foi instituído o Estatuto da Cidade, que apresentou o conjunto de instrumentos para implementação dos artigos da política urbana presente na CF. Não é demais assinalar, no entanto, que os resultados não se devem exclusivamente à ação dos movimentos sociais, mas de vários outros setores, inclusive da construção civil (SIQUEIRA, 2019).

A partir do momento em que os art. 182 e 183 são regulamentados, a mobilização cresce para a regulamentação e implementação de políticas públicas ligadas à questão urbana. Em 2004, aparece a Política Nacional de Habitação, a qual traçou as diretrizes mais fundamentais para garantia do direito à moradia digna. Em 2005, foi sancionado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (principal instrumento da Política Nacional

de Habitação de Interesse Social) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL, 2005), estes, sim, como resultados diretos da atuação dos movimentos sociais de moradia, que elaboraram a proposta e a subscreveram com mais de um milhão de assinaturas. Não se trata, portanto, de ações isoladas de governos, mas de uma construção com forte participação popular. (SIQUEIRA, 2015, p. 71).

O ano de 2008 foi marcado por uma crise internacional e o enfrentamento a tal crise no Brasil ocorreu, em parte, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O Governo Federal tratou de realizar uma adaptação ao que vinha sendo construído pelos movimentos sociais para atender, de um lado, a demanda habitacional, e, por outro, movimentar a economia do país através da construção civil, sobretudo com a geração de empregos.

Os anos de 2009 e 2010 registraram os preparativos para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. O Governo Federal apresentou alguns condicionantes para que os municípios e estados pudessem aderir ao programa. Entre eles, estavam a elaboração do Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda (BRASIL, 2005), o que foi denominado localmente como PLHIS (Plano Local de Interesse Social), a criação de fundos e de Conselhos Gestores Participativos. Esses instrumentos já faziam parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, conforme Lei 11.124 de 2005, no Art. 12, que trata sobre a forma de aplicação dos recursos do FNHIS.

Para este texto, é importante entender o que é o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – e sua importância no contexto de implementação do MCMV. O PLHIS é o principal documento em que os municípios reconhecem a dimensão, qualificam os problemas habitacionais e propõem alternativas. É composto por três partes, obrigatórias: Metodologia, Diagnóstico e Propostas. As informações básicas que os municípios devem apresentar são: o déficit habitacional; marcos regulatórios e legais; condições administrativas e institucionais; programas e ações que o município já desenvolve; recursos para financiamentos e as diretrizes para definição das Áreas (Zonas) Especiais de Interesse Social. Isto é, os locais da cidade onde serão implementadas ações para atender à Habitação de Interesse Social, através de urbanização de áreas carentes ou de produção de novas moradias.

Portanto, o PLHIS

constitui por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais (BRASIL, 2020).

É importante destacar o papel dos municípios no desenho da política habitacional, pois muitas das críticas (quase todas bastante justas, por sinal) à implementação do MCMV foi direcionada ao Governo Federal, *praticamente isentando os governos municipais das decisões sobre políticas que, em sua maioria, foram tomadas e implementadas pelo ente local (municipal)*.

Políticas habitacionais: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)

A partir do arcabouço normativo da política habitacional brasileira, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida através da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009. O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) “*tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos*” (BRASIL, 2009). O público para o qual o programa foi implementado foi distribuído em classes de renda definidas por faixas (valores de 2009): Faixa 1 (até R\$1.800,00); Faixa 1,5 (até R\$2.600,00); Faixa 2 (até R\$ 4.000,00); e Faixa 3 (até R\$ 7.000,00).

Para cada faixa, foram aplicados percentuais de subsídio. A única modalidade com subsídio de 100% foi o MCMV Vinculado para Faixa 1. São casos em que a necessidade de moradias se encontrava nas seguintes condições: a) vinculadas ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e demandarem unidades novas, seja por reassentamento ou substituição de unidades habitacionais; b) vinculadas a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público; c) habitações destinadas ao atendimento em situações de emergência e d) casos de reassentamentos de famílias atingidas por obras vinculadas aos megaeventos (BRASIL, 2009).

Outra característica que precisamos destacar é que a Faixa 1 apresenta procedimentos diferenciados, com maior participação do poder público ou entidades sem fins lucrativos como as cooperativas, entre elas as entidades com práticas de autogestão.

A produção habitacional provida através do MCMV nos municípios analisados encontra-se na Tabela 5. A tabela apresenta os totais de unidades contratadas e efetivamente entregues até o fim de 2022, incluídas aí o programa que substituiu o Minha Casa Minha Vida, o Casa Verde e Amarela (CVA). Isso permite que se saiba a quantidade exata de habitações que hoje fazem parte da paisagem metropolitana. Do ponto de vista da temporalidade, o MCMV teve operações contratadas até 25/08/2020. A partir de 26/08/2020 as operações contratadas se inserem no Programa Casa Verde e Amarela.

Tabela 5: Total de Unidades Habitacionais contratadas e efetivamente entregues dos Programas MCMV e Casa Verde e Amarela

Municípios	Unidades contratadas	Unidades entregues ²
Alvorada	9.021	7.508
Cachoeirinha	15.388	12.815
Campo Bom	2.802	2.118
Canoas	27.632	22.812
Estância Velha	3.587	3.096
Esteio	4.556	3.293
Gravataí	16.880	15.233
Guaíba	2.436	2.208
Novo Hamburgo	10.925	9.515
Porto Alegre	38.336	28.636
São Leopoldo	13.302	12.594
Sapiranga	3.089	2.728
Sapucaia	8.505	7.680
Viamão	4.756	3.453
Total	161.215	133.689

Fonte: Disponível em: https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv.

² Quantidades de unidades habitacionais efetivamente entregues aos beneficiários. As unidades concluídas, mas não entregues, não estão nesses números.

Sobre estes números gerais, podemos começar com duas constatações: a) As pouco mais de 133 mil unidades entregues correspondem a 82,92% das unidades contratadas, o que, se não é perfeito, é um número alto, e b) foi a maior quantidade de unidades habitacionais construídas (e efetivamente entregues) na história da Região metropolitana.

Também não passa despercebida a implementação do programa na capital gaúcha. Ainda que individualmente Porto Alegre tenha a maior quantidade absoluta de unidades habitacionais, ficou muito aquém do déficit habitacional local e até mesmo da participação relativa da população da capital em relação à Região Metropolitana. Apesar de ter uma população em torno de três vezes maior que Canoas, por exemplo, foram entregues apenas 6 mil unidades a mais em Porto Alegre. Novamente, chamamos atenção para que se deve discutir o MCMV não só em relação ao Governo Federal, mas em relação ao papel dos municípios na efetiva implantação do programa e à forma como foi implementado.

Para avançar no entendimento do Programa na RMPA, a Tabela 6 mostra as unidades por faixas do MCMV.

Tabela 6: Minha Casa Minha Vida: unidades contratadas e entregues por faixas de renda

Municípios	Faixa 1		Faixa 1,5		Faixa 2		Faixa 3	
	Cont.	Ent.	Cont.	Ent.	Cont.	Ent.	Cont.	Ent.
Alvorada	1.604	1.599	-	-	4.675	4.675	654	654
Cachoeirinha	-	-	1.526	1.526	9.354	9.354	797	797
Campo Bom	614	0	-	-	1.863	1.863	206	206
Canoas	5.553	5.187	945	945	12.513	12.513	1.868	1.868
Estância Velha	-	-	-	-	2.762	2.762	158	158
Esteio	952	947	221	221	1.618	1.618	176	176
Gravataí	2.174	2.119	630	630	10.351	10.351	1.076	1.076
Guaíba	7	7	21	21	1.528	1.528	299	299
Novo Hamburgo	1.380	1.374	852	852	5.521	5.521	761	761
Porto Alegre	10.066	5.128	2.302	2.302	15.952	15.952	2.206	2.206
São Leopoldo	2.784	2.770	417	417	7.691	7.691	568	568
Sapiranga	994	656	-	-	1.747	1.747	208	208
Sapucaia	1.053	677	251	251	5.809	5.809	530	530
Viamão	1.249	403	5	5	2.152	2.152	319	319
Total	28.430	20.867	7.170	7.170	83.536	83.536	9.826	9.826

Fonte: Disponível em: https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv.

Quando se olha os dados discriminados por faixa de renda, alguns detalhes importantes aparecem. Primeiro, é que a faixa 2 foi a campeã em contratações e entregas. Segundo, e conclusão vinculada, a faixa 1 teve apenas 15,6% do total das unidades habitacionais entregues pelo programa como um todo. Como já comentado anteriormente, é exatamente nesta faixa que está o maior déficit habitacional do Brasil, não só da Região Metropolitana.

Além disso, os dados apontam que a faixa 1 também apresentou a peculiaridade de não conseguir entregar todas as unidades contratadas, ao contrário das faixas de maior renda.

O detalhamento da Tabela 6, em relação à 5, permite perceber algo em relação à localização: Porto Alegre, como já mencionado, tem, relativamente à sua população e déficit habitacional, poucas unidades construídas. Percentualmente, em torno de 21% das unidades entregues foram construídas na capital. No entanto, se considerarmos apenas os dados relativos aos aglomerados subnormais, sem entrar nos números estimados de déficit habitacional, vemos que Porto Alegre corresponde a 64,33% do total dos assentamentos precários. Ora, em termos de espaço metropolitano, significa que a construção e entrega das habitações acabou obedecendo a uma lógica periférica, inclusive visível pelo fato de Canoas ter entregue mais habitações na Faixa 1 do que a capital. Assim, repetiu-se na RMPA a “*forte tendência à concentração dos empreendimentos na faixa de 0-3 SM nas periferias*” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 49).

Para encerrar esta seção, a Tabela 7 apresenta os dados sobre o Programa casa Verde e Amarela, sucedâneo do Minha Casa Minha Vida.

Tabela 7: total de unidades habitacionais entregues, por grupo, do Programa Casa Verde e Amarela

Municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Alvorada	146	364	70
Cachoeirinha	243	804	91
Campo Bom	2	36	11
Canoas	860	1184	255
Estância Velha	14	150	12
Esteio	58	236	37
Gravataí	177	740	140
Guaíba	64	250	39
Novo Hamburgo	256	609	142
Porto Alegre	887	1706	455
São Leopoldo	287	728	133
Sapiranga	8	99	10
Sapucaia	77	267	69
Viamão	94	406	74
Total	3.173	7.579	1.538

Fonte: Disponível em: https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv.

O programa habitacional substituto, além de ter entregue poucas habitações, na prática repetiu o padrão observado anteriormente. No grupo 1, correspondente à antiga faixa 1, foram entregues 25% do total de habitações. Lembrando, novamente, que é neste grupo que está o maior déficit habitacional, sistematicamente comprovado por pesquisas do IBGE e outros. Também é importante observar que parte dessas entregas foram de obras do MCMV, que foram paralisadas e depois retomadas e finalizadas com o nome “Casa Verde e Amarela”. Em resumo: o CVA funcionou de forma precária; foi estabelecido, na realidade, sem nenhum estudo sobre como melhorar as falhas do programa anterior, nunca decolou e provavelmente será conhecido no futuro apenas como uma maneira de a Gestão Bolsonaro tentar mostrar que também se preocupava com a questão da moradia, com resultados praticamente nulos.

Considerações finais: como é habitar a metrópole

Como comentado no início deste texto, a metrópole gaúcha se transformou bastante ao longo de 50 anos. Essas transformações impactaram na forma e na qualidade do morar nas cidades pertencentes à RMPA.

As metrópoles foram criadas por conta da avaliação, bastante correta, de que o espaço era cada vez mais produzido de forma conectada entre os municípios pertencentes, com fluxos e fortes relacionamentos do ponto de vista econômico e social.

Portanto, é preciso atentar para o grande fluxo de pessoas – os movimentos pendulares – tão característicos de Regiões Metropolitanas. Aliado a isso, existe outra característica das metrópoles: ser um polo de atração de população para todo o Estado, como acontece aqui no Rio Grande do Sul. Mesmo levando em consideração as alterações na dinâmica demográfica brasileira, que diminuiu nascimentos e também fluxos migratórios, os dados mostram que a cidade de Porto Alegre tem saldo migratório positivo quando se olha as migrações intraestaduais (RS). Por outro lado, o saldo migratório é negativo quando se olha a movimentação *entre* os municípios metropolitanos: foi de -27.816 pessoas no Censo de 2010 (RIPPEL, 2018, p. 140-142). Esta migração entre municípios próximos reforça os movimentos pendulares, pois a motivação para a mudança de município muitas vezes está vinculada ao preço da terra/moradia, mas não necessariamente ao emprego ou ocupação.

A dinâmica populacional metropolitana mostra que a questão da habitação não é um ponto isolado e não pode ser resolvida apenas com políticas municipais, pois onde as pessoas moram e onde exercem atividades econômicas está diferentemente espalhado por vários municípios. Por exemplo: se uma pessoa habita no município X, mas trabalha no município Y, por que a resolução da habitação precária é um problema do município X, mas não do Y, se esta configuração mostra que a dinâmica não é municipal, mas metropolitana?

Então, uma coisa que deve ser pensada seriamente é: resolver o problema da habitação tem reflexos na mobilidade metropolitana. Dito de outra forma: a política habitacional necessita estar conectada com política de mobilidade, e esta última com as políticas de incentivo à localização de empresas no território. A localização das oportunidades de trabalho não pode se dar exclusivamente por uma disputa municipal através de incentivos fis-

cais, pois isto apenas reforça os problemas metropolitanos, com reflexos evidentes na esfera habitacional.

Se precisa ficar mais claro, vamos reforçar: a resolução da questão do déficit habitacional e do acesso à moradia digna e bem localizada é um passo importante para ajudar a resolver o grave problema de mobilidade nas metrópoles brasileiras. E isto só pode ser pensado em termos metropolitanos. Falta uma articulação e uma política que pense o espaço metropolitano e encaminhe soluções metropolitanas. Todas os dados e evidências coletados nestes 50 anos da RMPA mostram que não é possível resolver os problemas, que são metropolitanos, apenas com políticas de nível municipal ou nacional.

Por sinal, atrelado às questões do último parágrafo: por que mesmo os dois últimos Governos do RS se esforçam tanto para extinguir a METROPLAN, ao invés de qualificá-la, melhorá-la e preparar o órgão para ajudar a gerir a metrópole? Miopia? Desconhecimento? Despreparo para governar? Ficam as perguntas.

Pelo discutido nos últimos parágrafos, pode-se dizer que os persistentes problemas de acesso à moradia digna, presentes desde a constituição da RMPA, devem-se em parte a encaminhamentos de políticas que não consideram o caráter metropolitano do problema, tentando resolver estas questões apenas em nível municipal.

Entretanto, no balanço necessário sobre o cinquentenário, não se pode ignorar tudo que foi feito pelos programas habitacionais até agora. Em primeiro lugar, pelo fato de a quantidade de habitações entregues, seja pela COHAB ou pelo Minha Casa Minha Vida, estar hoje presente na paisagem de forma indelével, como um fixo (SANTOS, 1996). E todo fixo cria novos fluxos, o que significa que, mesmo com todas críticas (bastante justas) sobre a localização dos empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CARDOSO, 2013), esses conjuntos com o passar do tempo criam novas conexões territoriais, assim como começam a influenciar a direção do crescimento das cidades etc. Sim, a localização dos empreendimentos foi, em sua grande maioria, periférica. Mas “periferia” é um conceito relativo, que a própria dinâmica metropolitana (e outras/novas políticas urbanas) pode alterar, ao criar novas centralidades.

Além disso, pode-se também pensar em termos quantitativos: qual seria a situação se não tivessem sido construídas dezenas de milhares de habitações pelos programas governamentais? Como seria habitar a metrópole sem essas moradias entregues?

Também é importante lembrar que, apesar da ênfase dada na construção de novas unidades habitacionais, não só este não é o único caminho para resolver o problema do déficit, como em verdade existiram outros programas, mais recentemente, que se conectam fortemente com a questão habitacional. Durante a vigência do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, a RMPA recebeu investimentos associados ao PAC – Urbanização de Assentamentos Precários. Essa era uma modalidade com ações integradas de regularização urbanística e fundiária, saneamento e inclusão social, com a permanência dos residentes no local e reassentamento apenas em caso de riscos. Foram 23 contratos envolvendo 14 prefeituras, algumas das obras envolvendo diretamente saneamento básico e com um total de famílias beneficiadas estimada em 28.931, na situação do final de 2016 (um balanço do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários pode ser vista em LAHORGUE *et al.*, 2018). Falta de saneamento é um dos componentes clássicos de inadequação de moradias que acabam também contabilizadas em geral no número de déficit habitacional. São intervenções que muitas vezes não constroem novas unidades, mas ajudam na resolução do déficit através da qualificação das moradias já existentes, contribuindo fortemente para que *habitar a metrópole* seja qualitativamente melhor.

O que, novamente, reforça a ideia de que não se resolve a questão da habitação simplesmente construindo moradias.

Para finalizar, é perfeitamente possível afirmar que existem graves problemas de moradia na RMPA, mas também é possível afirmar que o habitar a metrópole hoje, passados 50 anos, é um resultado das escolhas e políticas feitas não só em relação à construção de moradias, mas a como diversos desenvolvimentos e políticas atuaram no território metropolitano.

Que as próximas políticas sejam implementadas levando em consideração os balanços feitos e as experiências acumuladas, inclusive pelas equipes técnicas das prefeituras. *Habitar a metrópole* pode e deve ser uma experiência sem sofrimento, que garanta a qualidade de vida de todas as pessoas envolvidas.

Referências

ALMEIDA, Maria Soares de. *Políticas públicas da habitação e do transporte: o caso da região metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, 1989.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BRASIL [MCMV (2009)]. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2009. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/Lei%2011.977-2009?OpenDocument. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL [SNHIS (2005)]. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS*. Brasília, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL: Ministério do Desenvolvimento Regional. *Dados do Sistema de Habitação com as operações contratadas no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)*. Brasília, última atualização em 2 de janeiro de 2023. Disponível em: https://dadosabertos.mdr.gov.br/dataset/cva_mcmv. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social#:~:text=O%20Plano%20Local%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o,de%20planejamento%20e%20gest%C3%A3o%20habitacionais>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CARDOSO, Adauto L. (org.) *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Thêmis A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto L. (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

DIAS, Pedro da Hora. *Histórico da luta pela moradia do Parque dos Mayas: das grandes ocupações em 1987 até a negociação final em 2007*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, s/d.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

IBGE. *Censos demográficos*. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 13 jan. 2023.

IBGE. *Aglomerados Subnormais 2019*: Classificação Preliminar para o enfrentamento à Covid-19. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=27720&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 15 jan. 2023.

KESSLER, Rita Maria Pillar. *Estudo acerca da racionalização dos itens de infraestrutura em conjuntos de habitação popular com unidades individuais, baseado na obra da COHAB-RS*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, UFRGS, 1982.

LAHORGUE, Mario L. O mercado imobiliário em Porto Alegre e a Copa do Mundo de 2014. In: SOARES, Paulo Roberto R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 33-64.

LAHORGUE, Mario L. *et al.* Urbanização de assentamentos precários na região metropolitana de Porto Alegre. In: CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 315-341.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Mapa da irregularidade fundiária em Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999.

RIPPEL, Ricardo. Região Metropolitana de Porto Alegre. In: CUNHA, José M. P. *Dinâmica demográfica e socioespacial no Brasil metropolitano: convergências e especificidades regionais*. São Paulo: EdUFSCar, 2018. p. 125-153.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. In: SOARES, Paulo R. R. (org.). *Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014*. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65.

SIQUEIRA, Lucimar Fatima. *Democracia e Cidade*. Da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR, UFRGS, 2019.

Ocupações, invasões e vilas no Bairro Guajuviras – Canoas (RS): a cidade em disputa

Nola Patrícia Gamalho

Introdução

Ao analisar a produção do espaço, é necessário observar processos, sentidos e relações de poder inerentes às espacialidades resultantes. Nesse sentido, esse trabalho tem como proposta refletir sobre a produção do bairro Guajuviras, localizado no município de Canoas, Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), com enfoque nas espacialidades e representações dos espaços de invasões, ocupações e vilas. Assim, com base no aporte teórico de Lefebvre (2013), de análise bibliográfica, objetiva-se discutir essa produção espacial a partir das relações de dominação, apropriação e representações sociais.

A produção espacial de Canoas é marcada tanto por disputas territoriais, por estratégias de acesso à moradia quanto por interesses de desenvolvimento industrial e por disputas simbólicas, as quais produzem sentidos sobre a cidade e suas espacialidades. Nesse embate, diferentes representações do espaço coexistem em contenda, como a criminalização das formas de acesso à habitação, presentes nas práticas de ocupações e invasões, e as ressignificações das possibilidades de constituir moradia no contexto metropolitano. Vilas (toponímia que, nesse contexto, se relaciona a espacialidades de pobreza), invasões e ocupações materializam e simbolizam esses processos.

O Guajuviras constitui uma periferia em uma cidade que, por vezes, é também caracterizada por periférica. Parece contraditório identificar um município com o terceiro maior PIB do estado (Porto Alegre e Caxias do Sul são os dois primeiros), segundo maior valor adicionado bruto (VAB) da atividade econômica industrial (IBGE cidades) e limítrofe com a capital, com o imaginário de periferia. A constituição histórica, social e geográfica da RMPA tornou Canoas um espaço estratégico, ao mesmo tempo que

subsidiou o imaginário de periférica¹, visível na identificação pretérita de cidade dormitório ou cidade das invasões. E é no desenrolar histórico de sua produção espacial, nas disputas, materialidades e imaginários, que a cidade é produzida e significada em sua complexidade. Compreender a produção do Guajuviras elucida tanto a constituição de uma periferia particular quanto a constituição da cidade e da RMPA.

A análise apoia-se no levantamento de dados produzidos em Gama-lho (2015), quando foi realizada coleta de reportagens acerca da produção espacial do Guajuviras. A pesquisa ocorreu nos periódicos: *Diário de Canoas* (entre 1992 – esse ano incompleto – e dezembro de 2010); *Folha de Canoas* (de maio de 1986 a dezembro de 1992); *O Timoneiro* (de 1979 a 1993) e *Radar* (de julho de 1983 a 1993). O acervo é disponibilizado de forma impressa pela Biblioteca Municipal João Palma da Silva. Esse material foi identificado, registrado, analisado e categorizado. A análise de conteúdo e discurso produziu as seguintes classificações: o Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti (CHIM), ocupações de áreas verdes, distrito industrial; presídio estadual e violências. No presente trabalho, apenas a última categoria não foi utilizada. Também foi realizada revisão bibliográfica acerca da produção do bairro, município e dados da RMPA. A obra de Lefebvre (2013) proporcionou o embasamento reflexivo, o qual permite compreender o espaço nas múltiplas conexões entre materialidades, sentidos, relações de poder e produção do cotidiano.

A formação de Canoas: do nó ao lugar

O espaço produzido tem uma dimensão histórica, a qual produz as camadas iniciais sobre as quais os lugares são constituídos em suas articulações entre diferentes escalas. A afirmação de que os processos precedem os lugares é elucidativa para compreender a origem do município de Canoas. A necessidade de conectar o território do Rio Grande do Sul e, nessa situação particular, Porto Alegre e o então próspero núcleo de colonização

¹ É salutar revelar o lugar de fala da autora desse texto. Nasci em Canoas, no bairro Rio Branco. Cresci com a identidade de morar em uma vila, o que implica em internalizar representações sociais estereotipadas. Constituir esse espaço vivido como periférico e marginalizado foi o motivador da inquietação em conhecer os processos e problematizar essas relações entre materialidades e sentidos que geram violências simbólicas aos moradores. Esse espaço abstrato age no imaginário, ao mesmo tempo que pode, deve e é confrontado.

alemã em São Leopoldo, impulsionou a construção da estrada de ferro, que iniciou em 1869 (SINGER, 1932).

A partir desse objeto técnico (SANTOS, 2002), encontram-se não apenas as conexões, mas a constituição de outros nós nas estações intermediárias. Aqui, lógicas mais pretéritas ainda: a ferrovia atravessava pelos territórios dos herdeiros do Coronel Vicente Ferrer da Silva Freire: a fazenda do Gravataí. Quando a ferrovia foi demarcada, o então proprietário local, Vicente Ferrer da Silva Freire, colocou trabalhadores próximos à estação visando evitar roubos ou depredações. Esses homens construíam canoas para serem usadas no Rio dos Sinos (SILVA, 1978), dando origem à toponímia do município. Ao mesmo tempo, o trem fomentou o uso e representações iniciais do local: a estação de veraneio. Observa-se a produção espacial a partir de ações e intencionalidades de diferentes atores espaciais. A ordem distante (LEFEBVRE, 2001), cuja intencionalidade estava assentada em conectar os territórios, incorreu no substrato inicial, o qual, nas décadas seguintes, incluirá outros atores sociais, alterando a paisagem e composição social e as representações sobre o local.

Conforme Silva (1966), o povoamento de Canoas teve início em 1874. Nesse período, foram comercializados lotes para construção de chácaras de veraneio. Assim, Canoas atraiu empreendedores que instalaram hotéis e comércios no local. No entanto, a Estação de Veraneio foi suplantada pela expansão da urbanização de Porto Alegre. Alguns processos foram essenciais nessa expansão: em 1934 foi concluída a estrada de cimento (SILVA, 1978); em 1940 tem-se a abertura da Avenida Farrapos em Porto Alegre; somando-se a esses fatos, observa-se o oneroso valor do solo na capital e a ausência de normativas de loteamento em Canoas. Assim, o então distrito adquire singularidade e relevância na dinâmica urbana, levando à sua emancipação em 1939. A transformação da paisagem e incorporação de territórios a partir do parcelamento do solo atribuiu a Canoas representações de cidade-dormitório. O espaço é social, histórico e mental, sendo as representações tanto assentadas no concreto quanto recursos ideológicos de dominação; logo, desenvolvem-se nas interfaces o social e histórico.

Próximo ao limite com Porto Alegre, foram formados dois bairros: Rio Branco e Niterói. O primeiro, com a fundação da empresa territorial *Nitheroy Ltda.*, em 1931, e a comercialização de lotes, tem-se o local associado à cidade-dormitório (VIEGAS, 2011). O segundo, associado a uma área industrial, em decorrência dos Frigoríficos Nacionais Sul Brasileiros Ltda.,

inaugurado em 1939. A necessidade de trabalhadores e a proximidade com a capital estimulou que imigrantes assentassem moradia nesses locais. Na década de 1950, ocorreram loteamentos na Vila Mathias Velho (VIEGAS, 2011), destinados à população de baixa renda. Novos bairros foram constituídos para segmentos sociais de maior renda, como a Vila Igara. Esse é um exemplo da expansão urbana de Canoas em bairros, o que, ao longo da sua história, tem implicações na constituição e dimensão populacional. Nesse sentido, Canoas expandia em sua fragmentação interna e em população: em 1950, havia 39.826 habitantes; em 1960, passou para 104.257; em 1970, passa para 153.730; em 1980, 220.446; e, em 1991, 279.127; em 2000, passa a ter 306.093 habitantes, e, em 2010, alcança o número de 323.827 habitantes.

Na expansão metropolitana, Canoas, em virtude de sua proximidade da capital e as vias de conexão, tornou-se uma cidade atrativa para a classe trabalhadora, o que levou ao crescimento urbano e o surgimento de vilas, de loteamentos irregulares e ocupações urbanas. Nas décadas de 1970 e 1980, destaca-se o fenômeno das ocupações urbanas, que ocorreram em toda a então Região Metropolitana daquele período. Carlos (1994) alerta que há uma contradição entre a produção do espaço enquanto suporte e agente da reprodução da vida e sua condição de mercadoria. O resultado do embate entre lógicas divergentes é a mediação entre o espaço concebido, da dominação e o espaço vivido e praticado (LEFEBVRE, 2013) das pessoas “comuns”, sua população.

Uma vez que a moradia como mercadoria restringe o acesso à cidade para a população de baixa renda, têm-se os processos denominados de ocupações e/ou invasões como subversão do espaço abstrato de dominação. Ao longo da década de 1950, ocorreram normatizações dos loteamentos: em Porto Alegre, em 1954; em Canoas, em 1954; em Esteio, em 1956; e em São Leopoldo em 1955 (CARRION, 1989). Com esses regramentos, o acesso à moradia no contexto metropolitano torna-se oneroso, o que limita as possibilidades de habitação de parte da população. As ocupações consistem em apropriações dissonantes do ordenamento legal e comercial das cidades. Isso implica em fissuras entre os espaços tecnocráticos de dominação (LEFEBVRE, 2013) e na emergência de apropriações do urbano. São os mecanismos à margem da lei que oportunizam o acesso à moradia no contexto metropolitano, dando origem a novas periferias, cujas localizações são estratégicas nesse espaço em formação.

Nas décadas de 1970 e 1980, o crescimento da população em vilas irregulares foi superior ao crescimento populacional. Conforme a Metroplan (1992), essas vilas eram caracterizadas por: ilegalidade da posse da terra, irregularidades urbanísticas, carência de infraestrutura, sítio inadequado e má qualidade das habitações. Conforme o levantamento, a RMPA tinha aproximadamente 92.950 habitantes em vilas irregulares, que passaram a 237.451 nos primeiros anos da década de 1990. Ou seja, a população dessas espacialidades era igual ou superior a municípios da própria região.

Em relação ao município de Canoas, este contabilizava 10 vilas, 3.830 casas e 17.235 habitantes em 1981, passando no início da década de 1990 para: 37 vilas, 12.997 casas e 54.587 habitantes, registrando um crescimento de 239% (METROPLAN, 1992). Enquanto que a população geral de Canoas apresentou um crescimento de 26,61% entre as décadas de 1980 e 1991, a população das vilas obteve um crescimento de 216%. Com isso, “A comparação entre estes números revela que o número de novos moradores de vilas equivale a 64% do número de novos moradores de Canoas” (METROPLAN, 1992, p. 27).

O fenômeno das ocupações irregulares passou a constituir tanto a materialidade quanto o imaginário acerca da cidade. Os periódicos locais da época alertavam sobre o crescente déficit habitacional e as novas paisagens produzidas, como segue na *Folha de Canoas*: “[...] há cerca de 80 mil pessoas residindo em áreas invadidas situadas nas beiras dos diques, valas e valões cujos nomes são dados pelos próprios invasores [...]” (3 fev. 1987, p. 5). Em contrapartida, as administrações locais, na lógica de produção do espaço abstrato coercivo, empreendiam ações de contenção das ocupações. Em decorrência do contexto de precariedade habitacional, crise política, financeira e institucional, em meados da década de 1980, têm-se, também, ocupações em projetos habitacionais do Estado, como o Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti – Guajuviras.

Esse período que antecedeu as ocupações foi marcado por instabilidades políticas e econômicas, como o congelamento de preços do Plano Cruzado no governo do Presidente Sarney (1986), o crescimento da inflação, aumento dos aluguéis (AZEVEDO, 2002) e intenso fluxo migratório do êxodo rural. Esse contexto e conjuntura propiciaram o desencadeamento de ocupações em Canoas e outros empreendimentos da RMPA. Conforme Azevedo (2002), o ano de 1987 foi marcado por ocupações irregulares em áreas de programas habitacionais da COHAB-RS e de construtoras pri-

vadas. Entre abril e maio do referido ano, os municípios de Porto Alegre, Canoas, Cachoeirinha, Alvorada e Gravataí tiveram processos de ocupações em unidades habitacionais em construção.

Nesse percurso de Canoas até a década de 1980, o município foi estação de veraneio à cidade-dormitório. Mas, com as ocupações, é recorrente nos periódicos locais a alcunha de cidade das invasões ou ocupações ou das vilas irregulares.

Guajuviras: o Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti, as ocupações de áreas verdes e as disputas por esse espaço

Em 1979, tem-se a aprovação da construção de 6.236 unidades habitacionais pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB-RS) na Fazenda Renner, uma extensa área verde no município de Canoas. O projeto chamou a atenção por sua dimensão – com mais de 6000 unidades habitacionais, equipamentos de lazer, equipamentos de atendimento populacional, espaços para área comercial –, sendo comparado a uma cidade, como demonstra o periódico *O Timoneiro*:

Estão aprovados recursos da ordem de 600 milhões de cruzeiros para execução do Projeto Guajuviras, onde deverá nascer uma outra cidade dentro de Canoas, numa área de 250 hectares, com mais de seis mil unidades de habitação: quatro mil casas e 2072 apartamentos. [...] O projeto Guajuviras, cuja importância foi salientada na ocasião pelo prefeito Guindani, terá 53 hectares de área verde e uso institucional, quatro centros comunitários, cinco unidades de atendimento infantil, uma creche, sete supermercados, quatro postos de saúde, quatro áreas para escolas (três de 1º Grau e uma de 2º), uma delegacia de polícia, um templo religioso, área para hospital (O TIMONEIRO, 10-16 ago. 1979, p. 2).

A entrega do conjunto habitacional (Figuras 1 e 2) estava prevista para 1983. Todavia, a obra foi marcada por conflitos entre as instâncias municipais e a COHAB-RS, com paralisações e falências das construtoras. Para a administração municipal, havia o risco de a COHAB-RS não concluir o projeto, implicando em prejuízos sociais, políticos e financeiros, o que é repetidamente noticiado pelos periódicos da época:

[...] a COHAB está pressionando o Município para que este aceite as 460 unidades, recém-concluídas pela COENCO, sem as instalações de equipamentos comunitários previstos (O TIMONEIRO, 25 jan. 1985, p. 7).

A prefeitura de Canoas só vai receber o Conjunto habitacional Guajuviras se a COHAB cumprir integralmente o projeto original. [...] Apenas 1400 unida-

des habitacionais da Construtora Coenco estão concluídas e a COHAB está pressionando o município para que aceite esta primeira parte sem a instalação de nenhum acessório previsto no projeto, tais como escolas, posto médico, creches, centros comunitários, posto policial, mercado, correio, etc. Esta infraestrutura é essencial para atender as 40 mil pessoas que deverão instalar-se no local (RADAR, 28 de jan. 1985, p. 6).

Figuras 1 e 2: Construções de casas e edifícios de apartamentos



Fonte: Arquivo Histórico e Museu Municipal Hugo Simões Lagranha, Canoas/RS.

Em uma década ainda marcada pela proliferação das vilas irregulares no contexto metropolitano e pelo crescente déficit habitacional, no feriado de Páscoa de 1987, ocorreram as ocupações de casas e apartamentos inacabados do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti. Concretamente, é a disrupção com o espaço concebido, o qual é alheio à vida cotidiana e à reprodução social no contexto metropolitano. A ação foi amplamente noticiada nos periódicos: “*Guajuviras: permanece o impasse: 700 famílias continuam ocupando o conjunto, desde a madrugada de domingo*” (FOLHA DE CANOAS, 23 de abril de 1987).

Para reprimir e coibir o ingresso de novos ocupantes, foram distribuídos na entrada do conjunto pelotões da Brigada Militar. Os pelotões impediam também o abastecimento de alimentação dentro do conjunto: “*Até segunda-feira, estavam sem alimentação, uma vez que a Brigada Militar não permitia que ninguém entrasse ou saísse [...]*” (FOLHA DE CANOAS, 23 abr. 1987, p. 14-15). Concomitante, a COHAB-RS e o governo do Estado do Rio Grande do Sul pressionavam para priorizar os inscritos do programa no recebimento da moradia, o que excluiria uma parcela de ocupantes.

Dado o contexto, a ocupação foi definida em analogia a um campo de concentração. Todavia, como o espaço resulta da disputa de diferentes atores, nos meses subsequentes à ocupação, a administração municipal pas-

sou a disponibilizar água por caminhão pipa, um posto de atendimento médico, escola, abastecimento de alimentos por caminhões da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). No entanto, a precariedade do CHIM permaneceu nas décadas seguintes, sendo documentada nos periódicos, como segue: “*Uma cidade periférica, sem recursos, dentro de Canoas*” (RADAR, 19 nov. 1987). As expressões Elefante Branco e Terra de Ninguém eram sintomáticas da negligência das administrações do estado e local. As figuras 3 e 4 demonstram o CHIM na década de 1990.

Figuras 3 e 4: Guajuviras na década de 1990



Fonte: Arquivo Histórico e Museu Municipal Hugo Simões Lagranha, Canoas/RS.

Com a consolidação da ocupação do CHIM, foram acirrados os conflitos entre a administração municipal, a COHAB e o Estado do Rio Grande do Sul. Esses atores eximiam-se da responsabilidade com a população ocupante, retardando a regularização da moradia e obras de infraestrutura. São recorrentes nos periódicos das duas primeiras décadas de ocupação as informações acerca da precariedade da rede de esgoto, poeiras causadas pela ausência de calçamento público das vias, iluminação pública precária, entre outros. Todavia, para resolver essas questões, a administração municipal formulou algumas propostas de geração de renda à prefeitura, como recebimento das parcelas dos mutuários da COHAB e o repasse das áreas comercializáveis do conjunto e da fazenda Guajuviras para o estabelecimento de um distrito industrial, área de instalação de presídio estadual e parque de preservação ambiental e lazer. A relação entre suprir o local de infraestrutura e a arrecadação demonstra o espaço transformado em mercadoria e, nesse sentido, instrumental para a reprodução do capital. Obser-

va-se abaixo a sequência de três anos de demandas de infraestrutura no bairro e negligência das instâncias públicas responsáveis:

Com a perícia, a intenção da prefeitura de Canoas é saber as reais condições do conjunto e o que a loteadora cumpriu do projeto original e em que condições. Paralelamente a esta, a prefeitura entra com uma ação de Fundo para obter a regularização do conjunto residencial. Com isso o prefeito Lagranha irá solicitar ao juiz suprida a omissão da COHAB determinando a regularização do Guajuviras. Ainda nesta ação pedida a reversão das prestações dos mutuários à prefeitura, como forma de ressarcir o município das despesas que terá com as obras que a municipalidade pretende realizar no residencial (DIÁRIO DE CANOAS, 05 ago. 1992, p. 2).

Até hoje, diversas obras de infraestrutura não foram concluídas. A COHAB, teoricamente responsável pelo Guajuviras, sempre alega que não tem dinheiro para as obras. As autoridades municipais, por sua vez, vinham tentando resolver as questões mais emergenciais, mas sempre se dizendo impedidas de providenciar as medidas maiores, por impossibilidade legal, já que o conjunto é de responsabilidade do governo estadual (FOLHA DE CANOAS, 26 ago. 1993, p. 3).

Enquanto isso, nem a Companhia habitação do Estado (COHAB), alegando falta de recursos; nem a prefeitura, que está à ‘espera’ da aprovação do projeto, têm se responsabilizado pela recuperação da canalização do esgoto e implantação de redes onde não existe, confirmando a afirmação de muitos moradores do local de que o Guajuviras ainda é ‘terra de ninguém’ (DIÁRIO DE CANOAS, 22 fev. 1994).

A partir da ocupação do CHIM e das áreas verdes nos anos subsequentes, emergem propostas de repasse das áreas comerciais e da fazenda Guajuviras à administração municipal, que condicionava ações mais efetivas no bairro a partir da posse desses espaços, com os quais os periódicos da época alegam que a prefeitura iria angariar recursos para as políticas públicas de infraestrutura. A Lei 10.427, de 10 de junho de 1995, autorizou o governo do Estado a doar a área da fazenda Guajuviras ao município para a implantação de um Parque de Lazer, Preservação ambiental e implantação de um distrito industrial. Todavia, passados dez anos da ocupação inicial e com as constantes ocupações das áreas verdes, seguem os impasses entre as instâncias municipais e estaduais. Embora o repasse da fazenda tivesse sido efetuado, as áreas comercializáveis, e objeto de ocupações, ainda pertenciam ao estado, como segue em *Diário de Canoas* (15 jan. 97, p. 6 e 9), o que tinha implicações diretas no cotidiano dos moradores. Para pertencer à cidade, o Guajuviras precisaria gerar recursos aos cofres públicos.

Depois de quase dez anos de ocupação, a situação da área do Guajuviras ainda é de irregularidade. É que o repasse das terras pertencentes à COHAB

(em extinção) ao município não foi oficializado (a exceção é a fazenda Guajuviras). E este é o maior entrave para que o bairro receba infraestrutura. Segundo o secretário municipal de planejamento urbano, Gilberto Coelho, seriam necessários US\$ 12 milhões para a prefeitura terminar o loteamento e dotá-lo daquilo que a COHAB não concluiu: término de rede de esgoto, áreas verdes urbanizadas, asfalto, eletricidade e outras necessidades. É um entrave que está em negociação [...]. Como os lotes são irregulares em grande parte, não há recolhimento de impostos e tributos ao município.

A localização de Canoas é geograficamente estratégica: próxima à capital, entrecortada ou próxima a estradas estaduais e federais, como a BR-116 e a RS-386. Para essa última, havia projetos de sua extensão que cruzariam o CHIM. Consoante à sua localização, estimava-se constituir no município um distrito industrial ou um presídio ou uma área de preservação e lazer. A extensa área verde localizada na Fazenda Guajuviras foi objeto dessa discussão nos periódicos locais com início antes mesmo das ocupações das áreas verdes do Guajuviras.

Canoas segue sendo foco de intensas ocupações irregulares nas décadas de 1980, 1990 e anos 2000. O fenômeno alcançou tal dimensão que o *Diário de Canoas* (24 abr. 2008) trazia na capa a notícia: “*Na cidade das invasões de áreas surgem os loteamentos*”. Essa alcunha deparava-se com duas situações diametralmente opostas: o subterfúgio de mecanismos ilegais de ter acesso à moradia e a contrariedade da administração municipal e empresários, cujos objetivos consistiam em constituir um polo industrial e atrair investimento de empresas. Tem-se aqui que o espaço de dominação vê a cidade como reprodução do capital; a população, como reprodução da vida (CARLOS, 1994 b).

As novas ocupações conformavam paisagens distintas da que ocorreu no CHIM, ao mesmo tempo que geravam divergências também com os moradores do conjunto habitacional. Nesse embate, uma nova distinção é constituída: as novas ocupações passam a ser chamadas de invasões, em uma estratégia de distinção e de destituição da legitimidade da luta por moradia nesses novos processos. Corte de eucaliptos, ruas com tocos e barracas de lona constituem essa paisagem inicial. Estrategicamente, os tocos inibem a entrada de veículos e do poder do Estado, associado ao agente de remoção, em uma disputa de forças: ocupações, remoções, novas ocupações.

Ambos os processos de ocupação – CHIM e áreas verdes – estão inseridos nas estratégias de habitar no contexto metropolitano, mas em conjunturas diferentes. Com o avanço das décadas a partir da segunda metade do século XX, reduz o impacto de ocupantes vindos do êxodo rural, e cresce o

de originários das fragmentações e novos núcleos familiares, os quais constituíam coabitação. De modo similar, tem-se uma população destituída dos mecanismos de acesso à moradia enquanto mercadoria. Essas novas ocupações/invasões darão origem às vilas no interior do Guajuviras. As representações das invasões associam essas espacialidades a formas de deterioração da vida comunitária do bairro, uma vez que ocorreram em áreas em que seriam disponibilizados equipamentos sociais, tais como hospitais, creches e áreas verdes. Estabelece-se um confronto na produção de sentidos desses espaços em horizontalidades (atores do espaço vivido das invasões e CHIM) e verticalidades (atores do espaço vivido e concebido).

O início dessas invasões ocorre nos anos iniciais do CHIM, como consta nos periódicos locais: “[...] *área verde invadida por barracos no Guajuviras, que estaria destinada para a duplicação da avenida*” (RADAR, 26 jan. 1989, p. 1). Essas ocupações, também chamadas de invasões, seriam objetivadas na produção de um imaginário de desajuste social, em virtude da forma não apenas irregular, mas ilegal, de acesso à moradia e suas paisagens produzidas. Além disso, havia o risco de processos de reintegração de posse, despejos ou remoções, como exemplifica *O Timoneiro*, em 1990:

O presidente da Câmara de Vereadores e o Vice-prefeito Municipal ‘autorizaram a localização de 33 famílias em área verde de Guajuviras’ em fevereiro deste ano. As famílias só ficariam por 60 dias, sem construir benfeitorias, até que fossem levadas para outro local onde poderiam ficar em definitivo. O compromisso foi firmado em papel timbrado da COHAB/RS, mas sem a assinatura de um sequer de seus titulares. Alguém deve ter surrupiado o papel. A área verde fica na Esperança, Quadra X e é uma reserva onde não deve haver habitações. Em 17/5, o Gerente Regional da COHAB autorizou a demolição e retirada das casas já erguidas pelas famílias, muitas das quais já haviam vendido seus terrenos e ido embora. [...] (O TIMONEIRO, 18-28, out. 1990, p. 8).

As representações das invasões como espacialidades precárias e potencialmente violentas é um recurso do espaço abstrato coercivo, o qual dá legitimidade simbólica para as remoções. Como Lefebvre (2013) argumenta, as representações, ao mesmo tempo que revelam, dissimulam. Nessa perspectiva, Jovchelovitch (2008) argumenta que as representações, na denominação de hiper-representações, são recursos ideológicos para dominação. Essa internalização do acesso à moradia a partir do viés de ilegal, com uma paisagem em desconformidade com o ideal do urbano, subsidia a coerção, o que pode ser observado na fala do então prefeito da cidade: “*Os invasores vão chegar e ser mandados embora. Este é o direito de ir e vir [...]*” (DIÁRIO

DE CANOAS, 12 fev. 1993, p. 3). São contradições da produção do espaço, uma vez que as paisagens são resultados das desigualdades sociais na produção de periferias, ou seja, é a falência de políticas públicas de habitação e urbanização que constitui esses locais. Também havia ambientalistas, empresários e políticos com interesses nessas áreas, somando discursos e representações do espaço contra as invasões e sua população.

No tocante às invasões de áreas verdes do Conjunto Residencial Guajuviras, que vêm sendo acompanhadas pela ASCAPAN desde seu início, a entidade não pode concordar com afirmações de que estes subinvasores sofram de crises nervosas em decorrência da ação da COHAB, Prefeitura e Brigada Militar, que vêm removendo barracos clandestinos [...]. Áreas verdes do conjunto, estas invasões estão se tornando diárias. Por entender que as Áreas Verdes, muito mais do que áreas com vegetação, são essenciais para uma qualidade de vida pelo menos razoável neste monstro urbano que é o Conjunto Guajuviras [...] (O TIMONEIRO, 5 out. 1990, p. 3).

Os sentidos de ilegalidade das vilas irregulares reforçam que a cidade está condicionada aos mecanismos de troca e legalidade da posse. Esse espaço de dominação é repressivo às formas dissonantes da cidade mercadoriana. À ilegalidade somam-se sentidos da precariedade da paisagem, de casas em más condições, ruas sem calçamentos, acesso irregular à água e luz, e espaço violento. Enquanto a denominação de bairro atribui legitimidade e ordenamento ao espaço, a denominação de vila revela a composição social, caracterizada por uma população ainda mais vulnerável. Os discursos higienistas não estão longe dessa realidade, uma vez que, para urbanizar e ajustar às normas da cidade, é necessário remover. Essa cidade mercadoriana implica, na reflexão de Carlos (1994), que a cidade é produzida socialmente, mas seu acesso perpassa a mercadoriana.

Nessas representações do espaço e disputa por definir os usos da Fazenda Guajuviras é que emergiram discursos de manter a população encarcerada próxima à sua comunidade. Essa narrativa é reflexo da criminalização dos espaços e população das vilas, invasões e ocupações. Ao mesmo tempo em que promove esse imaginário de local perigoso, é alimentada pelas representações constituídas a partir dos veículos midiáticos, Estado e senso comum.

A sociedade precisa de mais presídios para colocar seus criminosos. Com esta atitude, Canoas está fazendo a sua parte. “Se ninguém investir, quem ficará cada vez mais atrás das grades é o cidadão de bem”. O presidente da Câmara de Indústria e Comércio e Serviços de Canoas (Cics), Paulo Fritzen, acredita que a iniciativa é positiva, pois vai gerar empregos no que diz respeito à prestação de serviços. Do ponto de vista econômico, ele afirma que o empreendimento gera mais emprego e renda. Comenta que a obra

muitas famílias ficam mais próximas de seus familiares que estão presos (DIÁRIO DE CANOAS, 08 jan. 2010, p. 20).

Embora os processos demonstrem a luta por moradia no contexto metropolitano, não há um rompimento com a premissa da mercadoria. O imaginário da cidade legal atravessava os processos: “*Só queremos um lugar para morar, um canto sossegado para construir uma casinha – por isso o nome escolhido – e pagamos o que for possível para isso. [relato de um jovem ocupante removido]*” (DIÁRIO DE CANOAS, 14 abr. 1993, p. 3). Essa narrativa demonstra o imbricamento do espaço concebido nas práticas dos ocupantes: ainda que a ação seja compreendida como desvio, busca-se ascender à cidade formal na transformação do ilegal a legal pela compra, pelo espaço urbano transformado em mercadoria. As invasões da primeira década do Guajuviras compõem as primeiras vilas: a Vila Pantanal, Vila São Miguel, Parque São José. Esses espaços se consolidam, compondo a dicotomia entre CHIM e invasões/vilas, produzindo um espaço fragmentado em identidades, paisagens, sentidos e desigualdades sociais.

A pressão por moradia persiste, e em março de 1999 tem-se um grande evento de novas ocupações em Canoas e no Guajuviras: “*Áreas do conjunto habitacional Guajuviras recebem 500 famílias invasoras*” (DIÁRIO DE CANOAS, 24 mar. 1999, p. 3). Embora processos como este já tivessem se tornado comuns nas notícias de periódicos e nas ações da administração municipal, dado o volume de pessoas e áreas, adquiriu notoriedade. Diversas áreas verdes e locais em banhados são transformados a partir de barracas de lonas em moradias improvisadas. Foi nesse período que a Vila Comtel, espacialidade presente no imaginário do bairro e da cidade como local perigoso, originou-se: “*Na ocupação do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti, na área atrás da Comtel, vivem cerca de 300 famílias*” (DIÁRIO DE CANOAS, 2 jun. 1999.p. 3).

Como nos processos anteriores, diferentes atores têm interesse no Guajuviras, o que levou a Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Canoas (CICS), a Associação de Jovens Empresários de Canoas, o Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário, o Rotary Club e o Sindicato das Indústrias de Metal, Mecânicas e Eletroeletrônicas de Canoas e Nova Santa Rita (SIMECAN) a discutirem os problemas do crescimento de inva-

sões/ocupações para o desenvolvimento e preservação ambiental do município. O detalhe é que ocupantes/invasores não tinham voz nesses debates. Nessa relação, é evidente que o espaço abstrato, de dominação, não apenas nega o vivido (LEFEBVRE, 2013), mas torna-o instrumental. O discurso de entrave e de ilegalidade das invasões e ocupações demonstra esse viés de sentidos e representações contrários às necessidades de reprodução cotidiana (CARLOS, 1994a) da vida no contexto metropolitano. Os discursos de entrave ao desenvolvimento corroboram nos mecanismos de manutenção da hegemonia da classe dominante.

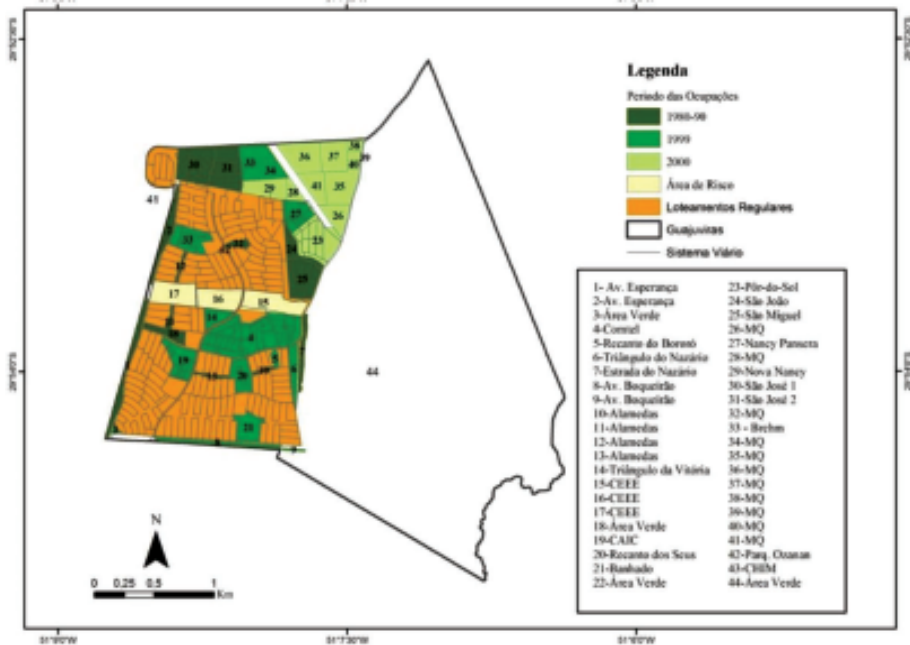
Ao longo dessas décadas de ocupações de áreas verdes, há famílias que foram removidas e outras que constituíram comunidades, assegurando a permanência no espaço e compondo as vilas do Guajuviras (FIGURA 5). São disputas constantes até a consolidação e demanda social de ações de urbanização, como abastecimento regular de água, energia elétrica, calçamento e iluminação pública, entre outras. Com isso, tem-se qualidade de vida, acesso a um endereço e pertencimento formal à cidade. Como a raiz do problema não é solucionada, ou seja, segue insuficiente a promoção de políticas públicas eficazes para a questão da moradia popular, após a consolidação dessas ocupações de áreas verdes das primeiras décadas do Guajuviras e do ano de 1999, têm-se novos processos ao longo dos anos 2000, em área destinada à Academia de Polícia (ACADEPOL). Ao longo de 1999, entre as propostas, havia a de transformar dez hectares da ACADEPOL para assentamento dos invasores, o que não se concretizou. Assim, em outubro de 2000 foram iniciadas ocupações nesse espaço: “Famílias invadem área do estado” (DIÁRIO DE CANOAS, 14 out. 2000). Esse embate trouxe à tona os debates acerca das responsabilidades da administração local e do Estado em ou remover ou suprir de urbanização esses locais.

Essas invasões, segundo empresários do município e região, seriam um problema para o estabelecimento de um distrito industrial na Fazenda Guajuviras. Fica evidente que o espaço intervém em sua própria produção, ou seja, não é externo às forças produtivas (LEFEBVRE, 2013). Na época, o então prefeito, Marcos Antônio Ronchetti, argumentava que Canoas sofreria o prejuízo da alcunha de cidades das ocupações (DIÁRIO DE CANOAS, 22 fev. 2001). O *Diário de Canoas* é explícito nesse sentido:

Vistas como ‘inibidoras do desenvolvimento de Canoas’, [...] as ocupações irregulares de áreas públicas preocupam pelas condições subumanas e pela ‘impressão ruim’ que passam do município (22 fev. 2001, p. 3).

A cidade tem papéis que, embora contraditórios, coexistem na multiplicidade que resulta dos processos de disputa e influência na produção do espaço urbano. Para a população que vivencia a violência de não ter assegurado o direito à moradia, cujas práticas para conquistar esse espaço são atravessadas por imaginários e representações que as deslegitimam, a vila torna-se o último subterfúgio para a própria reprodução da vida, o que implica diretamente na reprodução do espaço da cidade (CARLOS, 1994 a; 1994 b).

Figura 5: Localização do CHIM e das vilas irregulares



Fonte: Base municipal fornecida pelo Instituto Canoas XXI. Elaboração: Gamalho, 2015.

Esse espaço apropriado (LEFEBVRE, 2013) pelo uso opõe-se ao espaço de dominação, o qual naturaliza o acesso à cidade a partir de suas normas e instrumentos legais. Outro papel é da cidade do negócio, como pode ser observado na consolidação dos objetivos vinculados aos espaços de dominação: foram instalados na fazenda Guajuviras um presídio e um Parque de Inovação². Carlos (1994) explica que a produção do espaço fomenta

² Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/pci/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

conflitos e é marcada por desigualdades. Como resultado, tem-se um espaço contemporâneo complexo, impregnado de história, identidades e conflitos.

Considerações finais

O Guajuviras constitui-se em um espaço contraditório de sedimentação de diferentes processos, disputas, materialidades e sentidos que remontam desde as vilas irregulares da década de 1980. E, em consonância com o instrumental teórico de Lefebvre (2013), percebe-se que, ao longo das décadas, a cidade – como prática do poder hegemônico, presente no espaço concebido, e vinculada a instâncias estatais e ao capital – defronta-se com outras forças, aqui referidas à população ocupante ou invasora, produzindo fraturas na homogeneização desse urbano universal e desigual.

Observa-se o confronto de diferentes interesses, produzindo violências físicas e simbólicas àqueles que sobrevivem no contexto metropolitano através de invasões e ocupações urbanas. Em todos os processos, a precariedade de políticas públicas de produção de moradia conduziu a população pobre a ocupar programas habitacionais, como foi o caso do CHIM ou áreas verdes.

Embora as ocupações possam ser classificadas a partir de distintos contextos e espacialidades, elas revelam um problema social do Brasil que ainda segue sem solução: o direito constitucional de acesso à moradia. Outro elemento que permanece é a constituição da cidade enquanto mercadoria. Esses dois aspectos são antagônicos e promovem tanto lutas de apropriação do espaço urbano quanto violências simbólicas e sociais pela negação do direito. Assim, o espaço, e aqui o estudo de caso de uma periferia da RMPA, segue em constantes transformações e disputas.

Referências

AZEVEDO, Paulo Roberto. *Passageiros da ilegalidade: a história de uma luta pela moradia*. Cascavel: Edunioeste. 2002. Disponível em: http://www.unioeste.br/editora/pdf/paulo_azevedo_passageiros_thesis_protegido.pdf. Acesso em: 12 mar. 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. Repensar a Geografia urbana: o balanço de um simpósio. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandrini (org.). *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994a. p. 9-16.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. *A (Re)Produção do espaço urbano*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994b.

CARRION, Otilia Beatriz K. Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 225-250, 1989.

GAMALHO, Nola Patrícia Gamalho. *Entre dominações e apropriações, reproduções e criações, centralidades e periferias: práticas e espaços de representações de jovens do Guajuviras – Canoas (RS)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131155/000980216.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *IBGE cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura*. Petrópolis: Vozes, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

METROPLAN. *Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1982.

METROPLAN. *II Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1992.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Ordinária n° 10427*, de 10 de julho de 1995. Autoriza o poder executivo a doar imóvel ao município de Canoas e revoga a Lei n° 8786, de 28 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10427-1995-rio-grande-do-sul-autoriza-o-poder-executivo-a-doar-imovel-ao-municipio-de-canoas>. Acesso em: 10 dez. 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131155/000980216.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SINGER, Paul Israel. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Nacional, 1932.

SILVA, João Palma da. *As origens de Canoas: conquista, povoamento, evolução*. 2. ed. Canoas: La Salle, 1966.

SILVA, João Palma da. *Pequena história de Canoas: cronologia*. Canoas: La Salle, 1978.

VIEGAS, Danielle Heberle. *Entre o(s) passado(s) e o(s) futuro(s) da cidade: um estudo sobre a urbanização de Canoas/RS (1929-1959)*. 2011. 184 f. Dissertação (Mestrado em História), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/3965>. Acesso em: 6 set. 2012.

A Região Metropolitana de Porto Alegre e as migrações contemporâneas

Rodrigo Perla Martins
Bárbara Birk de Mello
Márcia Blanco Cardoso

Introdução

*No jornal do bairro de Raval, em Barcelona, a mão anônima escreveu:
– Teu deus é judeu, tua música é negra, teu carro é japonês, tua pizza é
italiana, teu gás é argelino, teu café é brasileiro, tua democracia é grega,
teus números são árabes, tuas letras são latinas.
Eu sou teu vizinho. E tu dizes que sou estrangeiro?*

Eduardo Galeano, jornalista e escritor uruguaio

O movimento humano de migração é tão antigo como a própria espécie. Se todos os seres buscam um lugar melhor para viver ou sobreviver, o ser humano vai além de uma simples sobrevivência. De maneira geral, ele busca melhores condições de vida, adapta-se ao ambiente ou altera-o de forma a servir-se e dominar os espaços naturais onde se estabelece.

Seja por necessidade, por comércio, curiosidade ou por guerras, o movimento migratório humano faz com que ele seja visto quase como uma atitude humana. Em todos os períodos históricos, o ser humano foi buscar novos ambientes e espaços que sofreram mudanças significativas. No período imediato à Segunda Guerra Mundial, criaram-se documentos que deram suporte jurídico para o ato de migrar.

Na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), existe um parágrafo do artigo 13 que registra o sagrado direito humano de migrar quando o indivíduo se sentir ameaçado em sua integridade física e, principalmente, em sua vida. Para além disso, as perseguições religiosas, ideológicas e de gênero compõem uma gama já conhecida de fatos. No parágrafo referido se lê o seguinte: “*Toda pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país*” (ONU, 2023).

Já no artigo 14, parágrafo 1, também há referência à migração quando: “*Toda pessoa sujeita à perseguição tem o direito de procurar e de se beneficiar de asilo em outros países*” (ONU, 2023).

Os países signatários da Declaração aceitam seu teor e até mesmo inserem-nos nas suas respectivas constituições, como é no caso brasileiro. Obviamente que existem legislações próprias que definem o arcabouço jurídico de aceitar, receber e acolher pessoas necessitadas de refúgio. Atualmente, a legislação brasileira – Lei de Migração, nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (BRASIL, 2017) – é considerada uma das mais modernas e atualizadas no mundo e faz com que tenhamos migrantes das mais diversas nacionalidades morando no Brasil.

A partir do ano de 2010, o mundo viveu um grande movimento migratório, especificamente a partir do continente africano, do Oriente Médio e da América Central/Caribe.

Nesse movimento, os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) receberam migrantes de origens diversas, principalmente haitianos, senegaleses e venezuelanos.

Este capítulo busca apresentar o perfil de alguns desses migrantes e as possibilidades de acolhimento desses indivíduos e familiares a partir das experiências vivenciadas nos Projetos de Extensão da Universidade Feevale (Novo Hamburgo/RS): “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos” (2016/2020) e o Centro de Educação em Direitos Humanos (CEDUCADH), de 2021 até o presente momento. Para tanto, além da metodologia da pesquisa-ação, uma análise qualitativa de dados será apresentada nesta reflexão.

Separamos o presente texto em três partes: a primeira fará a contextualização da chegada dessa nova onda migratória na RMPA a partir do fim da primeira década do século XXI, registrando como questão de fundo o histórico de migrações (interna e externa) que a região sofreu desde o século XIX. Em seguida, apresentaremos um breve histórico da realidade migratória vivenciada na região abrangida pela Universidade Feevale, por meio dos projetos de extensão multidisciplinares “O mundo em NH: migrantes e refugiados uma questão de Direitos Humanos” (2016/2020) e, na sequência, “Centro de Educação em Direitos Humanos – CEDUCADH”, que reuniu as atividades de acolhimento a estrangeiros do projeto anterior, além de outras, com foco na educação em/para os Direitos Humanos, desde 2020. Por fim, abordaremos as ações realizadas nesses projetos, além

dos relatos de duas pessoas que já passaram pelo projeto, um senegalês e uma palestina, acerca das suas trajetórias no Brasil, especialmente vivendo na região metropolitana de Porto Alegre.

Migrações contemporâneas para o Brasil: 2010-2023

Os processos políticos reconhecidos como Primavera Árabe – no Norte da África – resultaram em países desestabilizados política e socialmente. Isso fez com que acontecesse um fluxo maior de pessoas buscando lugares seguros para habitar, trabalhar e manter em segurança suas famílias. Muitas imagens vêm à mente quando falamos em migrantes tentando entrar na Europa. O próprio Mar Mediterrâneo é considerado um grande cemitério de pessoas desesperadas que deixam seus lares em busca de melhores condições de vida em algumas épocas do ano.

Antes disso, muitos países africanos já eram considerados exportadores de mão de obra para outras regiões do mundo – principalmente a Europa ocidental a partir da década de 1950 – que viviam em pleno crescimento econômico ou com relativa estabilidade política, econômica e social, como no caso dos países ocidentais.

As migrações em direção à RMPA nunca cessaram. Essa região do Rio Grande do Sul, viveu um fluxo parecido a partir do início do século XIX de maneira específica, assim como no Brasil, de maneira geral. Consideramos que as migrações antes do período abordado pelo presente texto eram de outra natureza, em outro contexto histórico e até mesmo – no caso dos migrantes – de outras regiões do planeta. Como exemplo, podemos citar o caso dos europeus, asiáticos e árabes que tiveram o Brasil como destino e – no caso específico – dos alemães na cidade de São Leopoldo e em toda região do Vale do Rio do Sinos.

A partir disso, mais ondas migratórias externas chegaram à RMPA e ainda se deslocaram para outros vales e regiões do Rio Grande do Sul. Ainda cabe registrar que esse entorno de Porto Alegre ainda sofre o impacto de migrações internas – nos séculos XIX e XX – no processo de industrialização, a partir da República.

A Primavera Árabe teve pouco impacto direto sobre a vinda de migrantes para a RMPA. Não se tem conhecimento específico que pessoas oriundas dos países impactados diretamente por esse processo político tenham estabelecido moradia na região. Tivemos, sim, muitas pessoas que se

deslocaram para cá na busca por melhores condições de vida, provocada, principalmente, por duas razões: a situação de instabilidade externa, já comentada, agravada por situações como a Guerra da Síria e, ao mesmo tempo, um olhar sobre o Brasil, que parecia uma terra de possibilidades, como explicaremos a seguir.

Como dissemos, as imagens televisivas são contundentes ao mostrar pessoas fugindo da fome, da guerra, do desemprego e das mudanças climáticas que impactam a terra para plantio e a criação de animais, enfim, sua própria sobrevivência. Mesmo assim, o destino da maioria dos migrantes e refugiados não é a Europa, como nos apresentam os jornais diários televisivos, mas sim a Turquia (ACNUR, 2023) e o Irã (AFP, 2017).

Nesses dois países, existem gigantescos campos de refugiados que tentam, ou ir para a Europa ou simplesmente fugir de um destino marcado pela violência do deslocamento forçado e, por isso, sem um local definido de refúgio.

Pelo lado dos contingentes humanos oriundos da África, podemos citar as guerras civis ou mesmo crises políticas em países que geram guerra civil e dissolução de estruturas estatais minimamente organizadas, como no caso da Líbia. Neste último caso, há um deliberado movimento de saída do país – por parte de seus cidadãos – em busca de emprego e renda. E, no caso específico, boa parte da renda das famílias que ficam no país provê jovens senegaleses que se empregam em todo o planeta.

Africanos (para além dos senegaleses) também tiveram o Brasil como destino em virtude do crescimento econômico vivido pelo país entre os anos 2008 e 2015. Grandes obras de infraestrutura nesse período deram vazão ao uso de mão de obra local, bem como da de estrangeiros.

A construção civil, que já estava aquecida no período citado, teve crescimento ainda mais acentuado em virtude da expansão da economia em escala mundial ocorrida no início do século XXI. Esse fenômeno chegou a tornar a região de Caxias do Sul [...] (MATTOS, 2018). Além disso, no Brasil, especificamente, a construção civil gerou muitos empregos em função da realização no país de grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014, da qual, aliás, Porto Alegre foi uma das sedes, e as Olimpíadas de 2016.

Especificamente no caso da RMPA, obras como a extensão do Tren-surb até Novo Hamburgo, BR-448 (Rodovia do Parque), conjuntos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, entre outros tantos proje-

tos, absorveram operários oriundos do Brasil e de todo o mundo, especificamente os africanos. Além disso, a região também recebeu muitos cubanos pelo Programa Mais Médicos, a partir de 2013 (MS, 2023).

Do continente americano também vieram cidadãos do Haiti e da Venezuela, que migraram para países americanos – principalmente o Brasil – nos anos posteriores a 2013.

Em 2010, o Haiti vivenciava mais um capítulo de seu complexo processo histórico e político. Em um cenário permeado por pobreza e por uma guerra civil fratricida, onde 60% da população sobreviviam com 2 dólares por dia (CAETANO, 2021), o país ainda foi atingido por um terremoto que devastou boa parte do território, matando milhares de pessoas, incluindo brasileiros como Zilda Arns (médica pediatra reconhecida mundialmente).

Segundo reportagem da CNN Brasil:

Em 12 de janeiro de 2010, o tremor que matou mais de 200 mil teve magnitude 7 e, até os dias de hoje, há mais de 1,5 milhão de flagelados pelo desastre e a pobreza, que já era significativa naquela época, aumentou ainda mais no país que tem o terceiro pior IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do mundo. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o número de mortos após o terremoto de 2010 chegou a 300 mil (LARA, 2021).

Entre 2004 e 2017, o Brasil já liderava uma força de paz da ONU, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), para ajudar a estabelecer as estruturas de um Estado Nacional com soberania de maneira geral (MARINHA DO BRASIL, 2023). Quando o Haiti passou de um país com quadro de crise política somado a um país com quadro de grave crise humanitária, o Brasil estabeleceu então regras especiais para receber famílias haitianas que fugiam da pobreza, crise e destruição do país: o visto por causa humanitária. Esse tipo de visto, nos anos seguintes, foi estendido para venezuelanos, sírios, afegãos e ucranianos – esses últimos desde 2021.

Já no caso de venezuelanos, a entrada no Brasil se deu mais intensamente nos últimos anos, principalmente a partir da Operação Acolhida, criada em 2018 (CASA CIVIL, 2023). Atualmente, esses são os números de venezuelanos no Brasil, compondo o maior grupo de migrantes estrangeiros, segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública:

Quanto aos venezuelanos que residem oficialmente no Brasil, 112.260 são titulares de autorização de residência temporária, válida por dois anos; e 72.334 já possuem autorização de residência por prazo indeterminado. Os refugiados reconhecidos somam 51.538 (MJSP, 2022).

Assim, no período recente, o Brasil no geral e a RMPA em particular, foram um destino de senegaleses e outros cidadãos africanos (marfinenses, congoleses...), bem como de haitianos, palestinos, venezuelanos e muitos outros, cada um em seus devidos contextos migratórios, obviamente. Os caminhos que essas pessoas faziam ou aos quais se submetiam para chegar a um local seguro para emprego e abrigo, seu e de seus familiares, também dependeu do momento, contexto e origem de cada migrante.

Ao longo do texto, veremos como essas pessoas foram acolhidas, como se organizaram e quem procuraram para ajudá-las a se estabelecer. Além disso, mostraremos outras especificidades dessa onda migratória vivida pela RMPA, principalmente nas cidades de Novo Hamburgo e São Leopoldo.

Números da migração e distintas realidades

Segundo o Relatório de 2022 do Observatório das Migrações Internacionais (ObMigra), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Brasil possui, aproximadamente, 1,3 milhão de estrangeiros vivendo no país, incluindo os mais de 60.000 refugiados (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022). Outro dado que chama a atenção no relatório é o aumento do número de mulheres, crianças e adolescentes entre esses estrangeiros na última década. Entre crianças e adolescentes, segundo o critério de nacionalidade, predominam haitianos, venezuelanos e bolivianos.

No Rio Grande do Sul, em dezembro de 2022, foi lançado o “Perfil dos Migrantes no Rio Grande do Sul”, produzido pelo Departamento de Economia e Estatística, vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG, 2022 b), do governo do Rio Grande do Sul. Os números apresentaram grande crescimento, talvez em função da desatualização de números anteriores, em função da pandemia.

Segundo o site da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do RS,

Em números totais, a base de dados do Sismigra indica que em fevereiro de 2022 o RS contava com 93.088 registros de migrantes, enquanto a Rais apon- tou em dezembro de 2020 para 20.992 migrantes formalmente empregados e o Cadastro Único, com dados de agosto de 2022, mostra 32.505 registros de nacionais de outros países (SPGG, 2022 a).

O maior número desses migrantes têm como origem o Uruguai (especificamente nas áreas fronteiriças do estado, como Chuí e Santana do Livramento, enquanto os demais grupos estão mais espalhados pelo esta-

do). Pela ordem numérica, após os uruguaios, seguem Haiti, Venezuela, Argentina e Senegal.

Nos números disponibilizados, há uma distribuição dos estrangeiros residentes a partir das regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) formalizados desde 1991 no Rio Grande do Sul. Nesse caso, os dados apontam que a região do COREDES Metropolitano Delta do Jacuí possui 6554 estrangeiros, enquanto na região do COREDES Vale do Rio dos Sinos são 5.000. Venezuelanos são a maioria, sendo mais de 60% na região do Rio dos Sinos, em que se encontra a Universidade Feevale. O segundo maior grupo é o de haitianos, seguido por uruguaios, argentinos e cubanos (COREDES RS, 2023).

O número de venezuelanos no estado passou a crescer após a criação da Operação Acolhida, do Governo Federal, e de seu projeto de interiorização dos venezuelanos, a partir de 2018 (BRASIL, 2023). Na RMPA, Esteio e Canoas receberam os grupos de venezuelanos inicialmente. Em 2022, Porto Alegre ainda contava com uma casa para receber novos migrantes. O aspecto que chama a atenção é a diminuição de senegaleses, que vêm migrando para outras regiões do país ou para o exterior.

Além dessas ações federais, projetos de diferentes organizações religiosas, da sociedade civil, serviços de estado, prefeituras e universidades criaram formas de contribuir com esse novo contingente populacional. O Rio Grande do Sul possui grande representatividade desses grupos junto ao Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT-RS) instituído em 2012 e que procura realizar diversas atividades, além de unificar esses diferentes grupos da sociedade civil e do Poder Público (SJCDH, 2023).

Foi justamente nesse contexto de ação universitária que nasceram nossos projetos para acolher estrangeiros em Novo Hamburgo.. Em 2015, fomos chamados pela Coordenadoria de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial (COMPPIR/NH), vinculada à Prefeitura Municipal, para conhecermos um pouco da nova situação que eles enfrentavam: uma onda de mais de 50 jovens senegaleses que vinham chegando em poucos meses ao município, muitos vindos de outros países, mas a maioria saindo de Caxias do Sul e migrando para a Região Metropolitana. Fizemos algumas ações iniciais e, em 2016, iniciamos um novo projeto de extensão, para contribuir com essa nova realidade. No mesmo ano, em pleno inverno, aproximadamente 20 haitianos chegaram até nós.

Assim, começou a ser desenhada uma nova realidade na região de abrangência da universidade. Em 2022, apenas nas escolas públicas municipais de Novo Hamburgo e São Leopoldo, já eram mais de 200 crianças estrangeiras ou filhas de estrangeiros matriculadas, conforme a SMED/NH e o próprio COMPPIR/NH. O número inicial de senegaleses, que chegou a centenas, diminuiu muito, ao longo desses anos, a ponto de a própria Associação de Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo, criada em 2017, deixar de funcionar. No entanto, a partir de 2019, o número de venezuelanos começou a crescer.

Especialmente em Novo Hamburgo, mapeamos essas nacionalidades nos bairros, pois é muito comum essas pessoas viverem próximas entre si para facilitar a convivência e até mesmo a segurança. Da mesma forma, as crianças estudam em escolas nos mesmos bairros de residência. Claro que aqui nos referimos a essas nacionalidades mais numerosas e que deram origem à nossa ação, mas ressaltamos que existem muitas outras que não enxergamos, seja porque estão há décadas na região, como palestinos, seja porque são em pequeno número, como colombianos, guineenses, turcos, enfim, uma infinidade de línguas e culturas que criam uma pequena Babel na nossa região.

Nesse contexto é que criamos os projetos que agora apresentamos, trazendo ações realizadas no projeto “O Mundo em Novo Hamburgo: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos” e “Projeto Integrado Centro de Educação em Direitos Humanos (CEDUCADH)”. Os projetos já tiveram mais de 120 beneficiados de mais de treze países, sendo alguns deles Haiti, Argentina, Senegal, Colômbia, Venezuela, Filipinas, Palestina, Suécia e Turquia.

Projetos de Extensão e acolhimento: um lugar em que todos aprendem e criam laços

Trazemos aqui dois projetos que mantêm a mesma linha de ação, pois o primeiro deles acabou em dezembro de 2020, dando lugar ao segundo. “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos” iniciou suas atividades em 2016, tendo acordo de duração de cinco anos. Durante 2020, já estava sendo escrito um novo projeto, o CEDUCA-DH, o qual iniciou em 2021 e manteve as ações já desenvolvidas no Mundo em Novo Hamburgo, com o acréscimo de outras não voltadas especificamente para os migrantes e que, por isso, não aprofundaremos aqui.

O Projeto foi construído tendo como alguns de seus princípios:

[...] articular ações, com foco no acolhimento e inserção social de imigrantes e refugiados atendidos pelo município de Novo Hamburgo. Sendo assim, o projeto se propõe a atuar junto desses refugiados e imigrantes, além contribuir na formação de gestores, agentes públicos e privados, na busca de maior inserção e acolhimento a esses grupos, na região, consolidando uma prática efetiva de Direitos Humanos (FEEVALE, 2016).

Ademais, a diminuição da xenofobia e da violência sempre estiveram em pauta. Para atingir esses objetivos, as atividades do projeto centraram-se em oficinas semanais, atendimento psicossocial e jurídico para os refugiados e migrantes que residem na RMPA, mais especificamente em Novo Hamburgo e São Leopoldo. Ainda, foram realizadas formações com agentes públicos e também em espaços privados acerca da temática dos direitos humanos e migrações.

Desde 2016, as atividades desenvolvidas no projeto foram mudando conforme os contextos, inclusive pandêmico, e características e necessidades dos beneficiados da RMPA, que acessavam os projetos.

O projeto, ao longo desses anos, teve participação de professores e alunos da Universidade Feevale das áreas de História, Psicologia, Artes Visuais, Direito, Fotografia e Língua Portuguesa. Os diversos graduandos que passaram pelo projeto atuaram como bolsistas remunerados, não remunerados, voluntários ou participantes em práticas de extensão de curta duração. Também, houve uma voluntária estudante de pós-graduação.

Para apresentar as ações de “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos”, começamos pelas oficinas semanais, que ocorriam todas as quartas-feiras à noite: inicialmente, os migrantes estudavam Língua Portuguesa com professores e alunos do curso de Letras e, a seguir, a cada semana, havia uma destas oficinas: Realidade Brasileira, Psicologia, Criatividade e Direito, coordenadas por professores e alunos dos cursos de História, Psicologia, Artes, Fotografia e Direito, respectivamente. Além disso, havia oficinas esporádicas de professores convidados para participação no projeto, como foi o caso da oficina sobre finanças, que ocorreu em 2020, e sobre ervas medicinais, em 2019, ou vários encontros sobre a Covid-19 e as vacinas, no auge da pandemia (essas de forma virtual).

De 2016 até o início de 2020, essas oficinas foram presenciais na Universidade Feevale. Porém, com a chegada da pandemia da Covid-19, as atividades passaram a ocorrer de forma remota, síncrona e assíncrona. No

primeiro semestre de 2020, a preocupação principal foi acompanhar a distância todos os participantes do projeto, disponibilizando álcool em gel, máscaras e todas as informações possíveis acerca do vírus, além de lhes enviar atividades de Língua Portuguesa através do grupo de WhatsApp do projeto. Ao longo da pandemia, com o agravamento da situação econômica, também foram distribuídas cestas de alimentos e cestas de higiene em diferentes ocasiões.

Além das oficinas, os atendimentos jurídicos são essenciais para os beneficiados do projeto buscarem a garantia dos seus direitos, principalmente no que tange a questões de documentação para vistos, assuntos trabalhistas e de moradia. Já os atendimentos psicossociais ocorreram para além das oficinas de Psicologia, quando professora e aluna bolsista, juntamente com o(a) participante do projeto, consideravam necessário. Esses atendimentos constituíram momentos importantes para apoiar os beneficiados e cuidar da sua saúde mental.

Além das oficinas e dos atendimentos jurídico e psicossocial, ocorreram ações conjuntas no projeto que envolveram os professores e alunos de todas as áreas juntamente com os migrantes. Um exemplo é o Sarau Culturas do Mundo, que ocorre todos os anos na Rua Coberta da Universidade Feevale. Na ocasião, são expostas atividades desenvolvidas ao longo do ano, e os beneficiados podem partilhar um pouco de suas culturas com todos os alunos da universidade.

Por fim, mas não menos importante, o projeto “O Mundo em Novo Hamburgo” também ofereceu, ao longo de seus anos de atuação, formações em parceria com agentes públicos e setores privados. Um exemplo foi um convênio assinado entre Universidade Feevale e Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo. Em 2018, ao longo de 20h, o projeto promoveu encontros de formação sobre Direitos Humanos e Migração para 30 novos guardas municipais.

Como já dito, com o encerramento do tempo de vigência do projeto “O Mundo em Novo Hamburgo”, o CEDUCADH iniciou suas ações seguindo a mesma base de atividades já apresentada acima. Já mencionamos que este projeto integra mais atividades além das realizadas com os migrantes, sendo o seu público-alvo:

Atores, públicos e privados, nas áreas da educação, em práticas escolares e não escolares, justiça e segurança pública; indivíduos do Instituto Penal de NH e da Penitenciária Modulada de Montenegro privados de liberdade; migrantes e refugiados, residentes na região de abrangência da Universida-

de Feevale, a partir da idade escolar e sem limite de idade; comunidade escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental Chico Xavier (São Leopoldo) (FEEVALE, 2023).

No que tange aos migrantes, em 2021, assim que começaram as atividades do projeto em março, as ações ainda se mantinham de forma on-line com oficinas realizadas semanalmente, ações coletivas, atendimento jurídico e psicossocial sempre que necessário.

No segundo ano de pandemia da Covid-19, percebeu-se uma certa retração na participação das oficinas on-line, o que entendemos se deve muito também em relação ao momento em que vivíamos e ao desgaste que todos sentiam em relação a estar já há mais de um ano com aulas virtuais. Mesmo assim, tivemos novos ingressantes no projeto, e pessoas que já tinham participado do mesmo, mas estavam vivendo em outros locais, também conseguiram acompanhar as oficinas, o que demonstra o carinho dos migrantes pelo CEDUCADH.

Entre os momentos do CEDUCADH relacionados às formações com profissionais, vale destacar a formação sobre migração e direitos humanos de 31 novos agentes da Guarda Municipal de Novo Hamburgo em 2021, a formação com 47 secretários escolares para recepção de alunos estrangeiros nas escolas públicas municipais de São Leopoldo em 2022, entre muitos outros, principalmente aqueles realizados em escolas da rede pública e privada.

Em 2022, no que tange às oficinas, houve uma tentativa inicial de voltar para o presencial, porém sem tanto sucesso devido aos custos de transporte até a universidade, ao tempo de deslocamento e à própria comodidade que o modo on-line proporcionou, segundo alguns dos migrantes participantes. Esse ano encerrou com oficinas ocorrendo às terças e quintas-feiras à noite focadas na Língua Portuguesa. Uma das oficinas, de letramento para migrantes, contou com média de 15 participantes e de português avançado e nove pessoas que estudavam para prestar prova de conhecimentos em Língua Portuguesa, prova esta que foi realizada pela Universidade Feevale em dezembro e de certificação gratuita aos participantes.

Importante ressaltar que nem sempre os atendidos nas oficinas são os que possuem atendimento jurídico e psicossocial, já que alguns não necessitam mais das oficinas. Desse modo, eles participam apenas de outras ações, pois, uma vez que estão cursando ensino superior em outras instituições, já possuem proficiência. Outros, ainda, tiveram de se mudar, si-

tuação que ocorreu em grande número na pandemia e continua a ocorrer atualmente.

Após apresentar os projetos, os(as) leitores(as) já têm uma noção das possibilidades de acolhimento desses indivíduos e familiares a partir das experiências vivenciadas nos projetos, mas aqui ainda trazemos experiências de cada uma das oficinas que o projeto já teve: Língua Portuguesa, Realidade Brasileira, Criatividade, Psicologia e Direito.

Iniciando pela Língua Portuguesa, desde o início das atividades com migrantes na Universidade Feevale, ela foi prioridade, já que a comunicação é essencial para socializar, trabalhar, estudar e, claro, sentir-se mais integrado ao país. O foco das oficinas varia entre escrita, comunicação e leitura, mas o principal é a comunicação e práticas de pronúncia.

As oficinas de Realidade Brasileira são ministradas por bolsistas e professores de História e têm como objetivo geral que os beneficiados discutam em um processo de ensino-aprendizagem conjunto, questões centrais para eles em relação à história e à cultura do Brasil e da região onde vivem. Um exemplo de oficina foi a “Conhecendo o Rio Grande do Sul”, em que foram trabalhados a história da formação do estado e conhecimentos mais específicos sobre a RMPA, uma vez que estamos inseridos nela. A ideia também era de que os migrantes se sentissem mais integrados ao nosso contexto.

As oficinas de Psicologia, assim como os atendimentos individuais, são centrais para os(as) migrantes, pois neles eles(as) têm um espaço de acolhimento com profissionais capacitados para tanto. A mesma coisa ocorre com as oficinas e atendimentos específicos de Direito, nas quais os migrantes têm suas dúvidas sanadas a partir das explicações de bolsistas e professores. Um exemplo de oficina já realizada foi a que explicava como funcionavam as questões do registro profissional como microempreendedor individual, pois dois colegas almejavam trabalhar nessa modalidade.

Já trazendo um exemplo das oficinas de Criatividade, foi desenvolvida uma exposição chamada Conexões, uma parceria com o Projeto de Pesquisa “Território Nômade: migrações, transições e deslocamentos na fotografia contemporânea”. Nesse projeto, alguns(as) migrantes deram depoimentos sobre sua morada no Brasil e sobre uma pessoa que tivesse sido central para eles(as) nesse processo. Essas duas pessoas foram fotografadas, e depois essas fotos e depoimentos foram expostos em banners pela Universidade Feevale. Tal trabalho deu visibilidade e espaço para os(as) participantes do projeto.

Por fim, para tratar do perfil de alguns dos(as) imigrantes da RMPA, trazemos dois casos distintos, mas que tiveram a mesma motivação para vir ao Brasil – a mesma que a grande maioria dos(as) migrantes têm: buscar condições melhores de vida. Massamba Mbenge (2023) e Najat Dar Omar (2023) foram os dois participantes dos projetos aqui já tratados entrevistados para a elaboração deste texto.

Najat nasceu em Ramallah, Palestina, possui 47 anos, concluiu a graduação como assistente social aos 22 anos e é adepta da religião islâmica. Ela chegou ao Brasil com seu marido e filhos em busca de uma qualidade de vida melhor no ano de 2002. Ela conta que *“foi uma chegada cheia de dificuldades e complicações tanto de saúde por conta do clima diferente quanto de comunicação/linguagem”* (NAJAT, 2023).

Ela conheceu o projeto em 2018 e participou até 2021, tendo tido que se distanciar devido principalmente à pandemia e depois porque começou a trabalhar no turno da noite. Hoje, ela trabalha como garçonete. Ela fala com muita alegria do projeto e diz que:

Todas as experiências foram inesquecíveis e de enorme aprendizado, mas a experiência que eu mais gostei foi a do ensaio fotográfico, que eu contei a minha história e pude levar a minha melhor amiga pra compartilhar comigo a nossa vivência (NAJAT, 2023).

Aqui, ela faz referência à exposição Conexões, sobre a qual já comentamos. Ao longo da conversa, ela foi citando as dificuldades que teve ao chegar à RMPA, como ela não saber falar português e também não ter nenhum espaço em que pudesse buscar ajuda. Segue: *“Eu tinha apenas parentes que me ajudaram a traduzir em questões mais necessárias como ir ao médico. Em outras questões, pelo fato de ninguém falar minha língua na região, eu simplesmente não me comunicava”* (NAJAT, 2023).

Já o segundo entrevistado, Massamba (2023), possui 29 anos, nasceu em Kandalla, no Senegal, é muçulmano e veio para o Brasil sozinho em 2014 em busca de melhores condições de vida, as quais pretendia alcançá-las a partir do trabalho. Massamba, até antes da pandemia de a Covid-19 iniciar, tinha seu próprio negócio de venda de doces, mas, há cerca de um ano, foi para os Estados Unidos da América, onde mora agora, mas relembra com muito carinho dos projetos da Universidade Feevale dos quais ele fez parte.

Massamba (2023), foi um dos primeiros participantes do projeto “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos” e relata que conversou com os professores que escreveram o projeto

ainda em 2014 e 2015. Os professores afirmam que Massamba foi uma ponte importante entre a universidade e comunidade para que o projeto de extensão pudesse vir a acontecer. Segundo o entrevistado: “*Os participantes bolsistas e os professores se tornaram uma família para mim, e quarta-feira de noite (dia das oficinas) virou um momento imperdível*” (MASSAMBA, 2023).

Vale ressaltar que Massamba foi presidente da Associação dos Senegaleses de São Leopoldo e Novo Hamburgo. Sobre isso, ele conta: “*Eu era presidente desta associação onde a gente lutava pelo direito dos migrantes, organizava programas culturais e auxiliava os recém-chegados*” (MASSAMBA, 2023). Assim, Massamba foi um importante interlocutor entre o projeto e novos membros, sendo ele convidado regularmente para falar junto de outros professores e bolsistas acerca das atividades que são realizadas na Universidade Feevale.

Ao trazer brevemente as falas de Massamba e Najat, buscamos mostrar como o projeto foi central em suas vivências e trazer dois perfis distintos de migrantes, mas que vêm com o mesmo objetivo para o Brasil: obter melhores condições de vida. Ambos destacaram que sofreram com a dificuldade de comunicação, com barreiras para conseguir emprego e com diversos casos de xenofobia. Para eles, os projetos aqui em questão foram espaços de muito aprendizado, mas também de acolhimento, que é o objetivo primeiro destes projetos.

Considerações finais

O movimento migratório humano vivido pelo mundo desde 2010 impactou de forma relativamente forte o Brasil e a RMPA. O país, que sempre recebeu pessoas do mundo todo e tem sua identidade com base na diversidade humana, agora tende a organizar seus argumentos de maneira estranha à sua história, já que essas pessoas que chegaram ao Brasil no contexto acima relatado sofrem com preconceito de cor, de origem, de crença, entre outros. E o Brasil que gostava de bradar que a tolerância era a marca do seu jeito de ser foi colocado à prova. E não se saiu bem. Isso porque nem todo migrante foi bem recebido. Nem todo cidadão estrangeiro teve as oportunidades esperadas. Nem todos estrangeiros conseguiram ficar na RMPA.

Por diversos motivos, essa onda migratória já não possui o ímpeto anterior, já que, seja pela crise econômica que abateu o Brasil desde 2016, seja pela procura de novos destinos e até mesmo pela volta dos migrantes para seus territórios de origem, algumas mudanças aconteceram.

No entanto, a RMPA e a região de Caxias do Sul continuam a receber migrantes. O número de estrangeiros no estado subiu nos últimos anos. Eram pouco mais de 50.000 pessoas em 2019 (SSPG, 2020), principalmente venezuelanos e, no caso que visualizamos no projeto, cubanos. Esse último grupo chegou ao projeto já no final de 2022; pessoas que vêm chegando ao Brasil agora, quase sem contato com a língua e com muitas incertezas.

Sobre esses dados, ressaltamos ainda a importância do Censo do IBGE, que ainda está sendo realizado e que nos trará algumas questões de forma mais clara e objetiva, auxiliando na análise quantitativa por município.

Assim, destacamos projetos que tentaram ajudar no acolhimento dessas pessoas, no caso “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos” e CEDUCADH, os caminhos que foram sendo encontrados, pautados pelo diálogo, e as necessidades desses sujeitos fragilizados pela brusca mudança que enfrentavam. Por isso, desde o início entendemos a necessidade de uma proposta multidisciplinar, aberta e com ações de inserção, ações de saúde, educação e cultura. Criamos eventos e possibilitamos também uma caminhada nova para a própria universidade, que se abriu para esse novo momento. Ao longo de todo o ano, são realizadas aulas abertas, sarau e Seminário de Direitos Humanos, construindo essas possibilidades para todos os que convivem conosco, brasileiros e estrangeiros. Os estrangeiros participantes são de toda a área de abrangência da universidade: Novo Hamburgo, São Leopoldo, Campo Bom, Esteio, Sapiranga, Canoas e vários outros municípios.

Ao final deste texto, ressaltamos, por fim, a centralidade dos dois projetos aqui tratados no acolhimento dos migrantes que chegam à RMPA, no combate à xenofobia, ao racismo e na busca pela garantia dos direitos destes sujeitos. Massamba e Najat destacaram em suas entrevistas que os projetos foram espaços importantes para socialização, aprendizagem e crescimento pessoal e profissional. Como destacou Massamba, ao final da entrevista: “Eu não estou mais no Brasil, mas o projeto continua em mim”. (MASSAMBA, 2023).

Consideramos, então, que o grande movimento migratório humano pode ter movimentos na escala mundial e chegar aonde vivemos, em nosso dia a dia. A partir disso, temos a obrigação de acolher aqueles que chegam porque precisam sair de sua terra. Certamente, aprendemos muito. Pensar a universidade como um espaço de compartilhamento de experiências, de tro-

cas, de olhar o mundo a partir de novos paradigmas é fundamental. E, nesse contexto, procuramos (re)construir nossas ações cotidianamente, pautados pelo diálogo e pela troca, pois, como definiu tão bem Eduardo Galeano:

Eu não acredito em caridade, eu acredito em solidariedade. Caridade é tão vertical: vai de cima para baixo. Solidariedade é horizontal: respeita a outra pessoa e aprende com o outro. A maioria de nós tem muito o que aprender com as outras pessoas.

Referências

ACNUR, Agência da ONU para Refugiados. *Síria*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/siria/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

AFP. ONU elogia Irã por acolhimento a refugiados. *Jornal Estado de Minas*. Originalmente publicado em: 16 mar. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2017/03/16/interna_internacional,854824/onu-elogia-ira-por-acolhimento-a-refugiados.shtml. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. *Operação Acolhida alcança marca de 84,4 mil venezuelanos interiorizados no Brasil*: em 2022, o país interiorizou 18.206 pessoas até setembro. Publicado originalmente em: 17 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/10/operacao-acolhida-alcanca-marca-de-84-4-mil-venezuelanos-interiorizados-no-brasil>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CAETANO, Erica. Entenda a triste realidade do Haiti. *Brasil Escola*. Publicado originalmente em: 31 ago 2021. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/atualidades/entenda-a-triste-realidade-do-haiti.htm#:~:text=Em%20torno%20de%2060%25%20da,pouco%20mais%20de%20R%24%20100>. Acesso em: 02 fev. 2023.

CASA CIVIL, Brasil. *Sobre a operação Acolhida*. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 01 fev. 2023.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual OBMigra 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

COREDES RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *COREDES*. Disponível em: <https://www.forumdoscoredes.org.br/coredes/>. Acesso em: 02 fev. 2023.

FEEVALE, Programas e Projetos Sociais. *Área Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.feevale.br/pesquisa-e-extensao/programas-e-projetos-sociais/direitos-humanos>. Acesso em: 20 jan. 2023.

FEEVALE. *Projeto de Extensão “O Mundo em NH: refugiados e migrantes, uma questão de Direitos Humanos”*. PROPPEX – Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão, 2016 (Projeto).

LARA, Rafaela. Em 2010, terremoto de magnitude similar matou mais de 200 mil pessoas no Haiti. *CNN Brasil*. Publicado originalmente em: 14 ago 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/em-2010-terremoto-de-magnitude-similar-matou-mais-de-200-mil-pessoas-no-haiti/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

MARINHA DO BRASIL, Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. *MINUSTAH*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/minustah>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MASSAMBA, Mbengue. *Título da entrevista*. [Entrevista concedida a] Nome do Entrevistador. Novo Hamburgo, jan. 2023.

MATTOS, Greici. *Caxias do Sul assume a liderança nacional na geração de empregos na indústria com carteira assinada*. Publicado originalmente em: 29 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/09/29/caxias-do-sul-assume-a-lideranca-nacional-na-geracao-de-empregos-na-industria-com-carteira-assinada.ghtml>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MJSP, Ministério da Justiça e Segurança Pública – Brasil. *Em cinco anos, Brasil recebeu mais de 700 mil imigrantes venezuelanos*. Publicado originalmente em: 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/em-cinco-anos-brasil-recebeu-mais-de-700-mil-imigrantes-venezuelanosa>. Acesso em: 02 fev. 2023.

MS, Ministério da Saúde – Brasil. Programa Mais Médicos. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-mais-medicos>. Acesso em: 02 fev. 2023.

NAJAT, Dar Omar. *Título da entrevista*. [Entrevista concedida a] Nome do Entrevistador. Novo Hamburgo, jan. 2023.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 04 fev. 2022.

SJCDH, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul. *Sobre o COMIRAT/RS*. Disponível em: <https://justica.rs.gov.br/sobre-o-comirat-rs>. Acesso em: 02 fev. 2023.

SSPG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul. *Migrantes do Uruguai, Haiti e Venezuela formam maior parte da população estrangeira no RS, mostra estudo*. Publicado originalmente em: 22 dez. 2022. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/migrantes-do-uruguai-haiti-e-venezuela-formam-maior-parte-da-populacao-estrangeira-no-rs-mostra-estudo>. Acesso em: 02 fev. 2023. (a)

SSPG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul. *Perfil dos Imigrantes no RS: Cadastro Único (AGO/2020) e Cartão Nacional da Saúde (dez./2019)*. Publicado originalmente em: 27 out. 2020. Disponível em: <https://justica.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/15162256-estudo-perfil-dos-imigrantes-no-rs-2020.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

SSPG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul. *Perfil dos Migrantes no RS: segundo os dados do Sismigra, da RAIS e do Cadastro Único*. Publicado originalmente em: dez. 2022. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202212/22113155-2022-ppt-spgg-migrantes.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2023.

Políticas de habitação social e seus efeitos na produção do espaço urbano: um olhar sobre a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí

Lucia Camargos Melchior

Introdução

O espaço urbano é fundamental para o desenvolvimento das atividades, relações e habitar humano. É fruto do trabalho humano (VILLAÇA, 2011), produzido por uma miríade de agentes que, através de suas ações (públicas, privadas, individuais e coligadas, planejadas ou não) (CORREA, 2012), materializam a forma física das cidades.

A urbanização brasileira, historicamente, caracterizou-se por um modelo de segregação e constante expansão das fronteiras urbanizadas. O acelerado crescimento da população urbana, inserido em um processo de desenvolvimento excludente e desigual de sociedade, acarretou significativos problemas sociais e elevado déficit habitacional. Ainda hoje, a produção da cidade brasileira é marcada pela dispersão horizontal que gera vazios em seus espaços interiores. Esses vazios são muitas vezes armazenados como estoque de terra para a reprodução do capital especulativo. Daí surge um paradoxo. O mesmo espaço que é necessário à produção da habitação, imprescindível à sobrevivência humana, vira mercadoria e moeda de troca para aqueles que por ele podem pagar e conduz a uma urbanização difusa, amparada por um gradiente de disparidades sociais e de negação da vida urbana (SPOSITO, 2009). O espaço produzido e consumido se torna, assim, repleto de contradições, e as diferenças de localização e trabalho nele investidos acarretam também hierarquização de algumas porções da cidade (BOTELHO, 2007).

A partir da década de 1970, as metrópoles brasileiras, inseridas no processo de globalização e influenciadas pela reestruturação do sistema ca-

pitalista, passaram por mudanças físico-funcionais e de suas dinâmicas. Processos de desconcentração produtiva marcaram as aglomerações metropolitanas, influenciando significativas mudanças. Viu-se, assim, uma intensificação e diversificação dos padrões de comutação, redistribuição espacial das atividades econômicas, dispersão e fragmentação da urbanização e emergência de novas centralidades (CAPEL, 2003; DE MATTOS, 2010). As mudanças nas formas de mobilidade regional, aliadas às alterações significativas na estrutura de circulação/acessibilidade da rede rodoviária metropolitana, também contribuíram para modificar/transformar polaridades e ampliar as possibilidades de ocupação do espaço, tanto para empresas quanto famílias (CAPEL, 2003; DE MATTOS, 2010).

Nesse contexto, a questão da habitação social tem sido uma das facetas mais complexas a serem enfrentadas nas cidades brasileiras. O déficit habitacional Brasileiro, em 2010, era de 6.940.691 domicílios (FJP, 2013) reforçando uma necessidade urgente de se pensar soluções de acesso à moradia para famílias de baixa renda.

A produção habitacional é uma questão complexa. Nela atuam diversos agentes com interesses diferenciados (HARVEY, 1980; BOTELHO, 2007; MELCHIORS; MIRON, 2013). Estado e setor imobiliário têm papel importante nesse processo. O primeiro, com suas diversas esferas de governos (Federal, Estadual e Municipal), interfere na produção do espaço por meio de políticas públicas, estabelecendo o marco jurídico (leis, regras, regulações urbanas), aloca recursos (infraestrutura, equipamentos) e atua como promotor imobiliário (proprietário de glebas, produtor de moradia) (BOTELHO, 2007; CORREA, 2012). Esse sofre as influências do meio (capitalista) no qual está inserido, refletindo contradições da sociedade. Já o segundo é complexo e um dos principais responsáveis pelas transformações urbanas. Composto por múltiplos agentes e segmentos, o setor imobiliário atua, muitas vezes, de forma a promover o aumento da segregação e da fragmentação espacial (TOPALOV, 1979; BOTELHO, 2007).

A pesquisa reflete sobre essas questões, examinando a inserção urbana de empreendimentos contratados pelo programa habitacional Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Tema relevante, considerando que, desde que foi criado pelo Governo Federal em 2009, visando promover a redução do déficit habitacional e impulsionar o setor da construção civil frente à crise internacional de 2008, o PMCMV teve forte influência na produção da habitação brasileira.

Analisa-se a distribuição espacial de empreendimentos contratados pelo PMCMV e estuda-se a atuação dos agentes envolvidos nesse processo. Foca-se a discussão no município de Gravataí, cidade que integra a aglomeração metropolitana de Porto Alegre, destacando-se como um dos polos de desenvolvimento. Os dados relativos ao PMCMV foram obtidos junto à Caixa Econômica Federal (CAIXA), incluindo todas as unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2013 na RMPA, distribuídas nas três faixas de renda atendidas pelo Programa. Esses empreendimentos foram georreferenciados e analisados em relação a sua localização na mancha urbana¹. No município de Gravataí, além da inserção urbana dos empreendimentos e dos agentes envolvidos no processo, os empreendimentos foram analisados, correlacionando-os a características estruturadoras do território, renda familiar dos setores censitários e adequação à legislação urbana.

Apresenta-se, primeiramente, o PMCMV, seguindo-se uma caracterização do caso estudado. Na sequência, são relatados os principais resultados encontrados e discutidos aspectos que se referem à distribuição espacial dos empreendimentos e à atuação dos principais agentes envolvidos nesse processo.

O Programa Minha Casa Minha Vida “ PMCMV

O PMCMV foi lançado pelo Governo Federal em 2009, com a finalidade de reduzir o déficit habitacional do país e estimular a construção civil frente à crise internacional. Em se tratando do principal instrumento da política habitacional federal do período, esse destinou significativo aporte de recursos públicos à iniciativa privada para que essa produzisse cerca de três milhões de moradias em cinco anos (2009-2014). O governo procurava, assim, também alavancar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil, dirigindo o setor imobiliário para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda e estimulando a criação de investimentos e empregos no setor (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011). Para sua implementação, foi dividido em diferentes

¹ A mancha urbana foi criada a partir de base cartográfica elaborada em 2000 pelo Observatório das Metrôpoles; atualizada pela autora a partir de imagens do Google Earth de 01/06/2009. Os dados sintetizados, mapas temáticos, foram elaborados com o auxílio do software ArGIS 10 (ESRI®).

modalidades, definidas conforme o porte do município atendido e a faixa de renda familiar (Faixa 1, 2 e 3)².

O PMCMV representou uma ruptura em relação a políticas públicas anteriores, entre essas as ligadas aos planos habitacionais (PlanHab), alterando os papéis dos agentes envolvidos na produção habitacional e representando um esvaziamento dos mecanismos de controle social anteriormente fortalecidos (KRAUSE, 2013).

O modelo estabelecido pelo PMCMV aposta na iniciativa privada como agente motor do processo de produção habitacional (ARANTES; FIX, 2009). Cabem às construtoras e incorporadoras o papel principal de promoção e definição dos empreendimentos. O poder público municipal limita-se a aprovar projetos nas secretarias competentes e cadastrar beneficiários que serão atendidos na Faixa 1. Esse é também pressionado a criar condições que facilitem a produção habitacional (desoneração tributária, cessão de terrenos públicos, flexibilização da legislação urbanística) (CARDOSO, 2011; MELCHORS, 2014; REDE CIDADE MORADIA, 2014). A CAIXA, principal agente financiador, atua em interlocução com o Ministério das Cidades, avaliando e aprovando os projetos e firmando contrato com as empresas executoras para liberação dos recursos. As exigências de aprovação dos empreendimentos se referem, primordialmente, a aspectos tecno-construtivo e dimensional das unidades habitacionais, com mínimas restrições relativas à localização/inserção urbana dos empreendimentos. Uma vez aprovados os projetos, as construtoras recebem os recursos correspondentes à faixa de renda à qual se destina o empreendimento. Os beneficiários, na maioria dos casos³, não participam do processo de definição dele, cadastram-se nas prefeituras e aguardam as possibilidades que serão oferecidas através dos projetos desenvolvidos pelo setor imobiliário.

A complexidade da produção habitacional do PMCMV é aumentada, visto que os agentes envolvidos no processo têm interesses que se dife-

² Organizado em subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR e o Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU. O segundo dividido em quatro modalidades: Oferta Pública (municípios com até 50mil hab.), Entidades (produção habitacional associativa, cooperativas, ONGs), Empresarial/FAR: produção pelo setor imobiliário para a Faixa 1 e Empresarial / FGTS: produção pelo setor imobiliário para as Faixas 2 e 3. A renda familiar de cada faixa atendida foi inicialmente definida em salários mínimos: Faixa 1 (zero a 3 SM), Faixa 2 (3 a 6 SM), Faixa 3 (6 a 10SM). Posteriormente os valores foram ajustados e fixados em reais.

³ Exceção ocorre em alguns projetos da modalidade Entidades, nos quais os cooperativados geralmente têm maior participação nas definições do projeto e do empreendimento.

rencias e podem ser, inclusive, antagônicos em relação ao produto da habitação. Ao Poder Público interessa reduzir o déficit, maximizar a qualidade da moradia com reduzido custo, bem como obter ganhos políticos possibilitados pela sua construção (CARDOSO, 2013). Construtoras e incorporadoras buscam obter lucro com a produção habitacional. Como os valores finais dos PMCMV são predeterminados, essas têm duas possibilidades principais, não necessariamente excludentes, de ampliar seu lucro: a) os ganhos de natureza mercantil (lucro imobiliário), obtidos com a aquisição de terrenos em condições que demandem menores recursos (menor valor por serem periféricos, aquisição de estoques de terrenos, transformação de solo rural em urbano, etc); b) os ganhos de natureza propriamente produtiva (lucro da construção), obtidos com a ampliação da escala dos empreendimentos, o uso de novas tecnologias racionalizadas, o aumento da produtividade, etc. (ARANTES; FIX, 2009; CARDOSO, 2011).

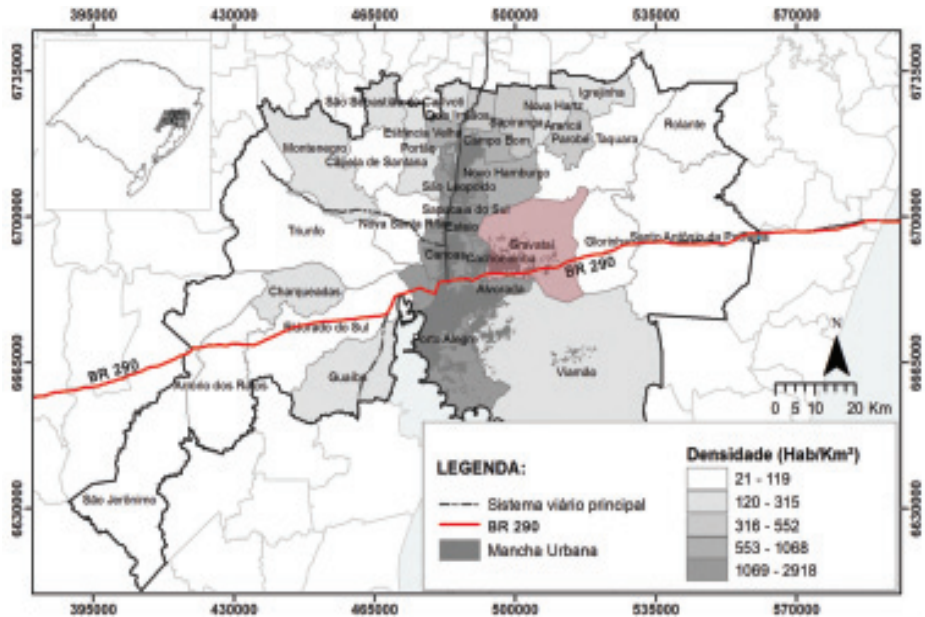
O caso estudado na pesquisa reitera algumas dessas questões e revela estratégias usadas na produção do PMCMV no contexto da RMPA.

O município de Gravataí 6 RMPA

O município de Gravataí está localizado em um dos eixos considerados polos de crescimento de maior representação na economia da RMPA (ALONSO; BRINCO, 2009; MELCHIORS *et al.*, 2018). Situa-se junto ao eixo Oeste-Leste (Figura 1), que acompanha a BR-290 e caracteriza-se por seu parque industrial de grande diversificação (metalurgia, petroquímica, produtos alimentares, complexo automotivo⁴), um setor secundário dinâmico (fornecedor de produtos com maior valor agregado) e um polo diversificado nas atividades do terciário, com presença marcante de serviços comerciais, de saúde, educação, transportes, telecomunicações e intermediários financeiros (ALONSO; BRINCO, 2009).

⁴ A implantação do Distrito Industrial em Gravataí criou forte industrial com empresas como: Dana-Albarus, Metalúrgica Panatlântica, Metalúrgica Wottan, Tecmold, Tintas Renner, Pirelli Pneus, Nutrela, Moore Formulários, Cervejaria Kaiser e General Motors, com 17 indústrias sistemistas.

Figura 1: Localização do município de Gravataí na Região Metropolitana de Porto Alegre – RMPA



Fonte: ALONSO; BRINCO, 2009; IBGE, 2010; MARTINS, 2013. Elaborado por L. C. Melchiors.

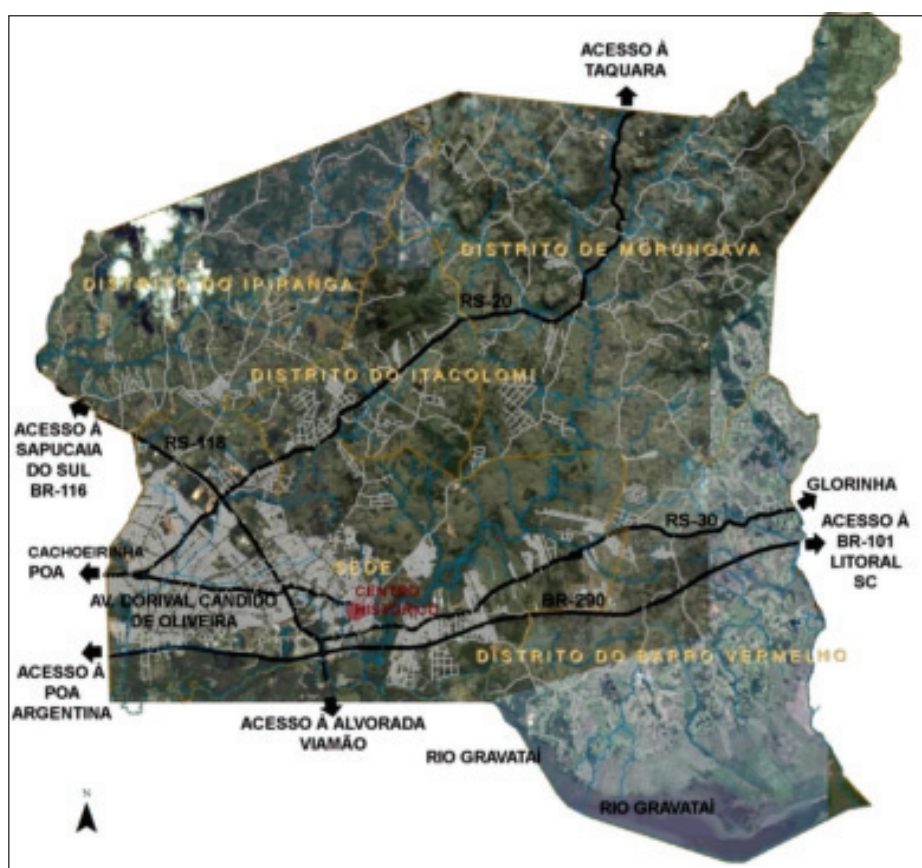
Influenciado pela proximidade de Porto Alegre e por políticas de âmbito federal, estadual e municipal, o município de Gravataí sofreu intenso processo de crescimento demográfico e expansão urbana. Até a década de 1960, figurava como economia essencialmente agrícola de cidade-dormitório, alterando-se drasticamente, a partir da década de 1970, quando houve a inauguração da BR-290, a implantação do Distrito Industrial, e a criação projetos habitacionais de baixa renda que impulsionaram intenso fluxo migratório para o local (FERNANDES, 2008; JACHEMET, 2011; MELCHIORS, 2014). O crescimento demográfico acelerado motivou a expansão da ocupação urbana⁵ e agravou problemas habitacionais. A estrutura urbana do município é, atualmente, marcada por um modelo esparsos de

⁵ Historicamente, a cidade se expandiu com a criação de loteamentos e desmembramentos privados (regulares e irregulares) de áreas rurais; implantação de loteamentos públicos impulsionados por políticas nacionais de desenvolvimento urbano e construção condomínios horizontais/verticais privados voltados a diferentes extratos sociais (FERNANDES, 2008; MELCHIORS, 2014).

ocupação de território, com a existência de diversos vazios urbanos, mesmo junto a áreas consolidadas.

Gravataí tem vasta extensão territorial (463,50 km²) e elevada taxa de urbanização, com 95% da população residindo na área urbana. O Censo de 2010⁶ apontava o município como a quinta economia do Estado do RS, e a terceira maior concentração populacional da RMPA, com 255.660 habitantes e densidade de 551,6 hab./km², superior à média metropolitana de aproximadamente 390 hab./km² (IBGE, 2010).

Figura 2: Gravataí: ocupação urbana e estrutura viária principal



Fonte: Desenvolvida a partir de fotografia aérea do município obtida junto à Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por L. C. Melchiors.

⁶ Embora antigos, ainda não há dados censitários mais atualizados do que o Censo de 2010.

O município tem um território vascularizado por vias estruturadas. É atravessado por uma rodovia federal (BR-290, que conecta o oeste do Estado, na fronteira com a Argentina, à BR-101, dando acesso a Santa Catarina e ao restante do país, via litoral) e três rodovias estaduais (RS-118, a RS-20 e a RS-30), que impulsionam fáceis conexões com o Estado e o restante do País (ver Figura 2). Análise das medidas configuracionais e de dados pendulares mostram que Gravataí atrai também fluxos intermunicipais e metropolitanos e evidenciam tendência do município de se consolidar como centralidade na RMPA (MELCHORS *et al.*, 2018).

O Censo de 2010 apontava Gravataí como o terceiro mais alto PIB da RMPA (6,08% do total), no valor de R\$ 6.907.152,00 (FEE, 2010). Embora o setor secundário tenha significativa relevância no município (mais de 50% do VAB), o setor terciário foi o que mais cresceu entre 2003-2010, revelando o fortalecimento do perfil da cidade como prestadora de serviços (MELCHORS, 2015). O município atrai investimentos privados de grande porte, especialmente nos setores habitacionais e terciários (MARASCHIN *et al.*, 2014; LAMPERT, 2013; MELCHORS *et al.*, 2018), assim como investidores não apenas locais ou regionais, mas também nacionais e internacionais, demonstrando que esse concorre por recursos em um nível ampliado, além do municipal (MARASCHIN *et al.*, 2014). Esse processo é influenciado pela reestruturação da metrópole de Porto Alegre (SOARES; SCHNEIDER, 2012) e contribui para a transformação do município em um centro que se destaca no contexto metropolitano.

O município é banhado pelo Rio Gravataí, integrante da Bacia do Guaíba, e possui diversos arroios que atravessam a área urbana, gerando um sítio com uma série de restrições ambientais à ocupação urbana. Isso contribui para agravar os problemas habitacionais, visto que grande parte da população em situação de risco reside nas margens de cursos d'água ou áreas alagadiças (MELCHORS, 2014).

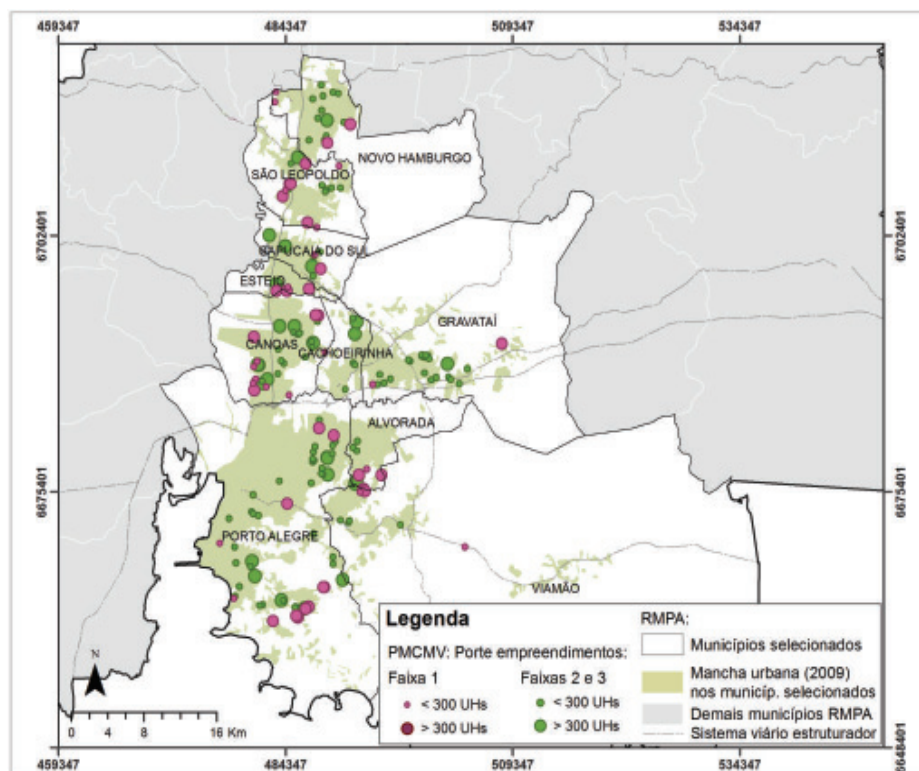
Gravataí possui elevado déficit habitacional e alto índice de irregularidade. Em 2010, o déficit municipal correspondia a 7.999 moradias (terceiro maior da RMPA), alcançando a ordem de 9,7% dos domicílios permanentes. A faixa de renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos representava a maior porção (56,59%) deste déficit.

Efeitos do PMCMV no município de Gravataí

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV demonstra estratégias de atuação dos agentes envolvidos no processo. O olhar detalhado para o município de Gravataí revela similaridades e particularidades em relação ao observado na RMPA. Embora não seja o foco deste trabalho discutir a produção do programa no contexto metropolitano, apresentada em outras publicações (ALMEIDA; MELCHIORS, 2017; MELCHIORS, 2014), cabe salientar alguns pontos para contextualizar a realidade de Gravataí.

No período analisado, aproximadamente 85% do total de unidades contratadas pelo PMCMV na RMPA concentram-se em apenas 08 municípios (Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Cachoeirinha, Gravataí, Sapucaia do Sul, Alvorada, Novo Hamburgo). Gravataí, com 3.271 unidades, situava-se como o 5º lugar entre os municípios com maior volume de contratações. Essa produção revela concentração espacial, econômica e fundiária. Os empreendimentos destinados às famílias de menor renda (Faixa 1) tendem a ser localizados nas áreas limítrofes da mancha urbana da aglomeração metropolitana, ampliando a ocupação urbana. Nessa faixa, existem muito poucos empreendimentos com menos de 100 unidades (aprox. 5%), e esses tendem a estar agrupados em poucos bairros, bem como em porções contíguas do espaço. Nas Faixas 2 e 3, os projetos tendem a ser mais dispersos nos territórios municipais, ocupando vazios urbanos (ver Figura 3).

Figura 3: PMCMV: empreendimentos contratados nos municípios conurbados da Região Metropolitana de Porto Alegre – 2009 e 2013



Fonte: Dados PMCMV: CAIXA, 2014; Dados Mancha Urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Elaborado por L. C. MELCHORS - 2014

Fonte: Dados PMCMV: CAIXA (Gidur/RS); Dados da mancha urbana: Observatório das Metrôpoles (2000) atualizada por imagem do Google Earth de 01/06/2009. Fonte: Elaborado por L. C. Melchors.

A produção da RMPA mostra que existe uma concentração do volume de contratações na atuação de poucas construtoras e incorporadoras. Na Faixa 1, apenas 6 empresas (maioria originárias da RMPA) foram responsáveis por 40,49% do volume total de unidades contratadas, embora 43 empresas atuem nesta Faixa. Nas Faixas 2 e 3, existem 65 construtoras operando, mas apenas 5 empresas, a maioria com atuação nacional, concentram 54,12% do total de unidades contratadas. Independente da faixa de renda atendida, percebe-se uma relação entre os empreendimentos de maior porte e a atuação das empresas que se destacam pelo volume das

contratações (nas Faixas 2 e 3, 88,89% dos empreendimentos acima de 500 unidades foram construídos por alguma dessas 5 empresas).

No Município de Gravataí, entre 2009-2013, foram contratados 22 empreendimentos no âmbito do PMCMV, totalizando 3.271 unidades⁷ nas três faixas de renda do programa. O montante de recursos despendido pelo Governo Federal nessas contratações foi superior a R\$ 263 milhões. Observa-se que, à medida que aumenta a faixa de renda atendida, reduz-se o porte dos empreendimentos (Tabela 1), sendo que apenas um empreendimento, destinado a Faixa 1, ultrapassa o porte máximo de 500 unidades originalmente estabelecido pelo PMCMV.

Tabela 1: PMCMV: Empreendimentos contratados no município de Gravataí entre os anos de 2009 a 2013 relacionados ao Déficit Habitacional

Faixa de Renda	Total de Unidades				Total Empreendimentos	Déficit Habitacional
	Fase 1	Fase 2	Total	%		
Faixa 1	0	1.112	1.112	34%	2	4.527
Faixa 2	335	811	1.146	35%	8	1.461
Faixa 3	234	779	1.013	31%	12	1.662
Total	569	1.590	3.271	100%	22	7.650

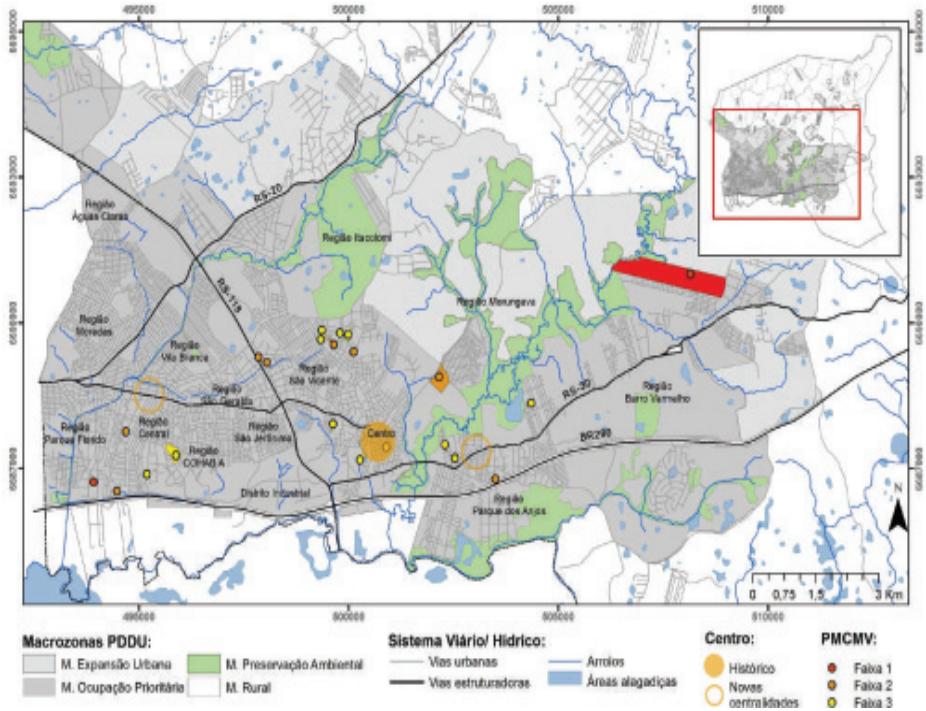
Nota: A tabela apresenta apenas os empreendimentos contratados pela CAIXA. Cabe salientar que um dos empreendimentos da Faixa 1 tinha contratada naquele momento apenas a fase 1, sendo previsto a acréscimo de mais 1048 unidades habitacionais na fase 2.

Fonte: CAIXA, 2014; Fundação João Pinheiro, 2013. Elaborado por L. C. MELCHIORS.

A análise da distribuição espacial do PMCMV no município mostra que o programa contribuiu tanto para densificar áreas urbanas quanto para expandir a ocupação urbana, com a criação de empreendimentos periféricos de grande porte (Figura 4). Na Faixa 1, os empreendimentos têm características contrastantes, como se discutirá a seguir. Nas Faixas 2 e 3, predominam empreendimentos de pequeno e médio porte distribuídos no território, preenchendo vazios de uma ocupação urbana fragmentada.

⁷ Cabe salientar que o maior empreendimento da Faixa 1 contratado naquele momento correspondia a um projeto a ser implantado em fases, tendo a segunda fase do empreendimento mais 1048 unidades aprovadas na Prefeitura de Gravataí e na CAIXA, mas a serem contratadas posteriormente.

Figura 4: PMCMV: empreendimentos contratados no município de Gravataí – 2009 a 2013






Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Dados cartográficos: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por L.C. Melchiors.

Na Faixa 1, apenas dois empreendimentos, bastante distintos, foram contratados no município (Figura 5). Um de pequeno porte (Novo Mundo – 1,2ha, 99 unidades habitacionais), inserido na malha urbana, sem demandar a complementação de infraestrutura. Seu terreno foi doado⁸ pelo poder público para viabilizar o reassentamento de famílias residentes em área de risco localizada à cerca de 1km de distância. O segundo projeto, proposto pela construtora mineira EMCASA, caracterizava-se por ser o maior empreendimento do Estado do RS (Breno Garcia – 83ha, total de 2061 unidades distribuídas em duas fases – 1013 + 1048 UHs). Situa-se em área de expansão urbana sendo destinado prioritariamente a atender famílias residentes nas

⁸ O terreno foi doado ao FAR após processo licitatório que escolheu a empresa construtora responsável pela elaboração e execução do projeto. Foram definidos pela prefeitura condicionantes mínimos, entre esses, número de UHs, tipologia habitacional (casa térrea) e beneficiários atendidos.

margens da RS-118⁹. Para sua implantação, foram necessárias flexibilizações, tanto dos procedimentos administrativos quanto da legislação urbana, bem como expressiva complementação da infraestrutura do local.

Figura 5: PMCMV: empreendimentos da Faixa 1 contratados em Gravataí – 2009 a 2013

<p>Novo Mundo: 99 UHs, terreno público (1,2ha) inserido na malha urbana.</p>	<p>Breno Garcia: 2.026 UHs (1013 + 1048 UHs), terreno privado (83ha) situado em área de expansão urbana.</p>	
		
<p>Imagem aérea.</p>	<p>Maquete eletrônica do estudo preliminar e imagem aérea da execução da fase 1 do empreendimento.</p>	

Fonte: Google Earth, imagens aéreas de 03/03/2015; Prefeitura Municipal de Gravataí.

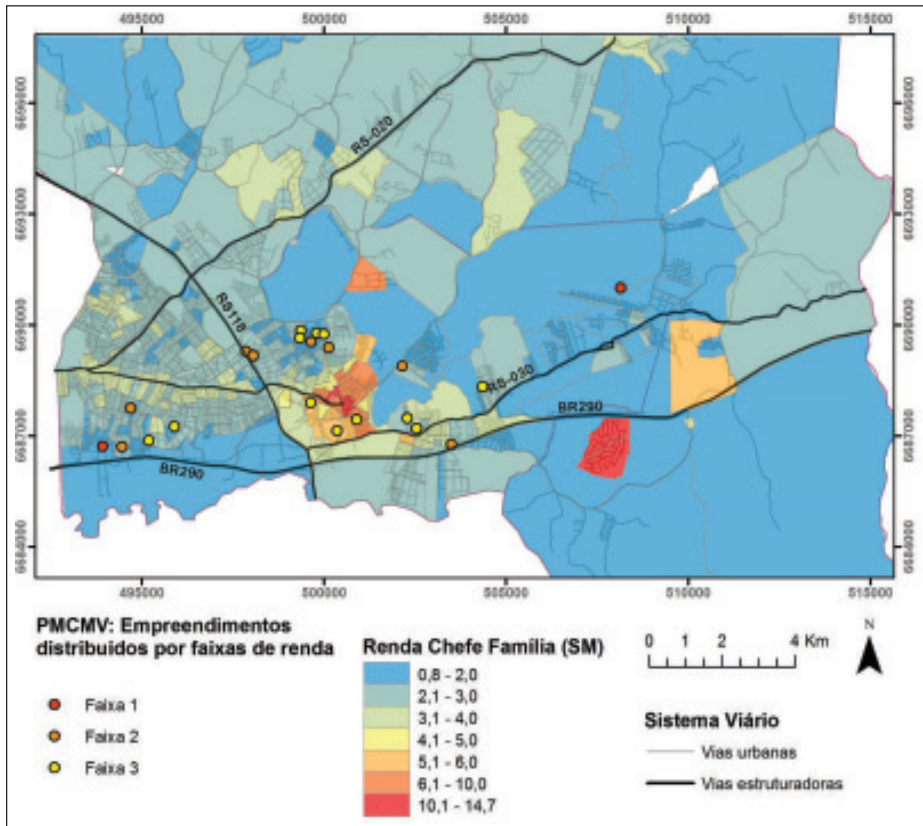
A implantação do empreendimento Breno Garcia foi resultado da articulação de múltiplos agentes (MELCHIORS, 2015) com ganhos facilmente identificáveis para alguns deles. O poder público, nas diversas escalas, tentava alavancar ganhos políticos com a construção das moradias para as famílias de menor renda. A construtora, repetindo padrão observado em outros contextos (CARDOSO, 2011; MERCÊS, 2013; REDE CIDADE E MORADIA, 2014), buscava reduzir custos de produção e ampliar lucros, optando por uma produção estandardizada da construção, implantando o projeto em uma área urbana periférica de grande porte (83ha), e pressionando a alteração do regime urbanístico da área. Para possibilitar a implantação do empreendimento, o lote mínimo de 1.500m² (previsto no Plano Diretor) foi reduzido para 150m², o que possibilitou significativo aumento do número de unidades habitacionais construídas no local.

Quando correlacionada a localização dos empreendimentos contratados com a renda dos setores censitários (IBGE, 2010), observa-se que,

⁹ A Lei que flexibiliza o regime urbanístico da área indica que as habitações do empreendimento: “serão destinadas prioritariamente à realocação dos moradores retirados das margens da ERS 118 [para fins de duplicação da via], localizados no Município de Gravataí e as demais obedecerão à ordem de classificação existente no Departamento Municipal de Habitação”.

nas áreas centrais (renda acima de 5 salários), existem apenas empreendimentos da Faixa 3, mas vários desses também estão localizados em áreas com renda inferior a 3 salários mínimos. Já os empreendimentos das Faixas 2 estão todos localizados em setores censitários onde a renda é de até 2 salários mínimos (Figura 6).

Figura 6: PMCMV: Distribuição dos empreendimentos segundo a faixa de renda atendida relacionados à renda do chefe de família por setor censitário



Fonte: PMCMV: CAIXA, 2014; Renda: IBGE, Censo Demográfico de 2010; Dados Cartográficos: Prefeitura Municipal de Gravataí. Elaborado por: L. C. MELCHORS, 2014.

Em Gravataí, existe um mercado local de construtoras atuando nas Faixas 2 e 3 do PMCMV. Várias dessas empresas atuam apenas no município, demonstrando uma particularidade em relação a outros municípios da

RMPA (MELCHORS, 2015). Em geral, o produto oferecido por essas empresas é o de condomínios fechados (horizontais e verticais) de pequeno a médio porte, vários com menos de 100 UHs. Das 2159 unidades contratadas nessas faixas, cerca de metade dos empreendimentos possui até 100 unidades, e apenas um possui mais de 300 UHs¹⁰.

A análise dos empreendimentos contratados no município traz indícios de uma diferenciação entre os produtos oferecidos pelas construtoras locais e nacionais. As primeiras produzindo projetos de menor porte, inseridos na malha urbana, e as segundas buscando ampliar a escala de produção, agrupando empreendimentos de maior porte em áreas localizadas no limite da ocupação urbana, podendo também produzir empreendimentos contíguos executados em diversas fases.

Considerações finais

Apresentou-se aqui estudo sobre a produção do espaço urbano a partir de uma reflexão sobre a distribuição espacial de empreendimentos habitacionais contratados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida e os agentes envolvidos nesse processo. A análise da implementação do PMCMV na Região Metropolitana de Porto Alegre, com foco do estudo de caso em Gravataí, evidencia a importância do município no contexto metropolitano, reforça a existência de tendências observadas em outros contextos e exibe particularidades do caso.

Percebe-se que o modelo adotado pelo PMCMV repete soluções similares a políticas anteriores, como a do BNH (MELCHORS; ALMEIDA, 2015), nas quais a justificativa de redução do déficit habitacional a partir do estímulo ao setor da construção civil acaba por contribuir para a manutenção dos padrões de cidade excludente. Ao conceder excessivo privilégio ao setor imobiliário, dissociando-se políticas de um planejamento de cidade, deixa-se a questão da real solução dos problemas habitacionais em segundo plano, tendendo a agravar problemas socioespaciais.

¹⁰ Esse empreendimento, 444 UHs – Faixa 2, foi executado pela Capa-Rodobens (construtora e incorporadora gaúcha que passou a integrar o Nex Group). Está localizado em uma área próxima ao centro histórico onde há a existência de vários vazios urbanos, e está contíguo a outro empreendimento habitacional da mesma empresa, mas que se destina a uma renda superior às atendidas pelo PMCMV.

Na escala metropolitana, a pesquisa evidenciou concentração fundiária e especulativa da produção habitacional. A periferização de empreendimentos, aumento do porte e produção concentrada em áreas contíguas ilustram estratégias empresariais de aumento dos lucros. A concentração da produção habitacional na atuação de poucas empresas demonstra os processos de acumulação de capital existentes na produção do espaço urbano. Situações semelhantes foram encontradas em outras regiões brasileiras, a exemplo do Rio de Janeiro (CARDOSO; ARAÚJO; JAENISCH, 2013) e Fortaleza (PEQUENO, 2013). Além disso, uma vez que se observaram inter-relações entre as dinâmicas dos municípios da aglomeração metropolitana, bem como similaridades nas formas de distribuição do PMCMV em diversos municípios, reforça-se a relevância de se pensar o planejamento metropolitano de forma integrada, mas também articulada ao atendimento das necessidades habitacionais locais. A implementação do Estatuto da Metrópole pode auxiliar esse processo.

O estudo da experiência de Gravataí evidencia que essa, inserida na dinâmica metropolitana, atrai investimentos além do âmbito municipal. Embora exista forte atuação de empresas locais produzindo nas maiores faixas de renda do PMCMV, o município atrai também agentes nacionais articulados para aproveitar as oportunidades viabilizadas pelo programa. Embora a escala municipal seja a instância detentora do conhecimento mais aprofundado dos problemas habitacionais locais, percebe-se no município a existência de múltiplas tensões entre os agentes envolvidos no processo de produção habitacional.

Evidenciam-se, também, dificuldades de gerenciamento da política urbana, com situações de flexibilização da legislação e dos instrumentos de planejamento. A implantação dos empreendimentos da Faixa 1 no município esboça a complexidade envolvida na produção da habitação social no modelo proposto pelo PMCMV. Nesses empreendimentos, que demandam maior suporte do Estado, observou-se que a intervenção dele, doando terreno urbano, permitiu a implantação de um projeto de pequeno porte melhor inserido no espaço, sem demandar complementação de infraestrutura e próximo ao local de onde seriam reassentados os beneficiários. De forma bastante diferente, no projeto no qual existiu a articulação padrão proposta pelo PMCMV (construtora, proprietário de terreno, agente financiador), o que se evidencia é o predomínio dos interesses do setor imobiliário, com o poder público atuando em prol do capital imobiliário (flexibilizando legis-

lação urbana, contribuindo para a expansão da área urbana, destinando recursos à complementação de infraestrutura e equipamentos).

Essa situação é provocada, em grande parte, pelo modelo instituído pelo PMCMV, que trata de forma igual localizações urbanas diferentes, relega ao poder público municipal papel secundário no processo e exclui grande parte dos beneficiários de participar dos processos. Uma vez que o programa não possui incentivos à implantação dos empreendimentos em áreas urbanas melhor localizadas, predominavam os interesses do setor imobiliário na definição dos projetos, o que tende a acarretar na periferação dos empreendimentos destinados às menores faixas de renda (CARDOSO, 2013; CARDOSO, ARAÚJO; JAENISCH, 2013). Como no modelo de financiamento estabelecido pelo PMCMV o valor pago para cada unidade habitacional é pré-fixado e padronizado por região do país, as possibilidades de redução de custos e ampliação dos lucros estão em geral relacionadas a localização da gleba, escala dos empreendimentos e possibilidade de produção estandardizada da construção.

Sabe-se que a questão da localização da habitação social tem alta importância no processo de produção do espaço urbano e precisa ser enfrentada sob pena de repetidamente onerar custos públicos com a necessidade de extensão dos serviços e infraestrutura urbana para áreas cada vez mais distantes dos centros urbanos. Outros estudos já evidenciam que a localização periférica de empreendimentos do PMCMV exigiu complementação de infraestrutura (de serviços e equipamentos urbanos), demandou acréscimo dos investimentos públicos, além de acarretar aos residentes elevação no tempo de deslocamento e dificuldades de acesso a comércio, serviços e oportunidades de emprego (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, CARDOSO, 2013; REDE CIDADE E MORADIA, 2014). Estudos realizados em outros contextos (REDE CIDADE E MORADIA, 2014) salientam dificuldades similares, com municípios, em geral, limitando-se a aprovar empreendimentos e flexibilizar legislação para se enquadrar aos interesses das construtoras, mesmo que o modelo de localização dos empreendimentos continue a reproduzir um padrão de cidade segregada e sem urbanidade (em locais periféricos, mal servidos por transporte, infraestrutura e serviços urbanos).

Além do isolamento periférico em relação aos centros urbanos, a forma recorrente de alguns dos novos empreendimentos propostos, organizados como condomínios fechados, pode trazer complexidade em relação à

manutenção de áreas comuns, serviços e infraestrutura, e demandar às famílias residentes, que já arcam com o custo do financiamento da habitação, a necessidade de aportar recurso extra para manter os espaços. O quadro se torna ainda mais complexo em empreendimentos que favorecem a atuação do narcotráfico e de milícias organizadas, promovendo extrema insegurança para a vida das comunidades ali residentes (REDE CIDADE E MORADIA, 2014).

As cidades brasileiras já são marcadas pela forte mercantilização do espaço. Agravando essa situação, o PMCMV representou uma ruptura em relação às propostas anteriormente formuladas pelo PlanHab que integraram planejamento, recursos e a participação dos diferentes segmentos da sociedade. A fim de dar resposta à crise internacional de 2008, o PMCMV foi criado como um “plano de crédito imobiliário para baixa renda, que estancaria os problemas do setor [imobiliário], estimularia a economia e diminuiria o desemprego” (SERAPIÃO, 2015). Foi concedido, assim, excessivo privilégio ao setor imobiliário, reduzindo-se mecanismos de controle social, anteriormente conquistados, e deixando as principais decisões nas mãos desse, que tem ditado fortemente o rumo da produção habitacional social.

O que fica evidente é que ao longo do século XX o Brasil envolveu esforços de gerações, planejadores, técnicos, políticos, administradores, e ampla gama de segmentos da sociedade, engajando esforços para formular políticas e práticas de planejamento na busca de soluções para minimizar problemas decorrentes da questão da moradia social. Porém, algumas das soluções políticas adotadas, ao invés de diminuir a desigualdade, provocam deseconomias de escala, segmentação e periferização, e geram setores habitacionais de enclaves urbanos, sem considerar a elevação de custos de urbanização e os problemas ambientais causados.

Como já se viu em políticas anteriores há, no PMCMV, uma relação político-ideológica que atrela a noção de acesso à moradia à aquisição da (nova) casa própria. Observa-se a repetição de uma estratégia inadequada de política pública, pois privilegia uma solução única (construção primordial de novas habitações), em um país de dimensões continentais, como o Brasil. A análise do PMCMV demonstra, de forma contundente, a necessidade de se repensar alternativas e retomar outras formas de solução para a crise habitacional. Proposta como as do PlanHab e políticas anteriores apontavam alguns caminhos, diversificados e talvez mais adequados (urbaniza-

ção e a regularização de assentamentos precários, políticas de assistência técnica, programas de ocupação de áreas vazias/ subutilizadas e aluguel social, etc.).

A produção das cidades brasileiras precisa ser pensada articulada a uma ampla noção de habitabilidade, incluindo acesso à moradia, saúde, saneamento básico, qualidade de vida, emprego e renda, direito à cidade e qualidade ambiental. Espera-se, com esta pesquisa, contribuir para esse debate, cada vez mais urgente, frente aos graves problemas habitacionais a serem enfrentados.

Referências

- ALMEIDA, M. A.; MELCHORS, L. C. A produção do espaço urbano e da habitação social na escala metropolitana: efeitos do programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana de Porto Alegre/RS. *Redes*, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, jan./abr. 2017.
- ALONSO, J. A. F.; BRINCO, Ricardo. Caracterização Geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). In: MAMMARELLA, Rosetta (org.). *Como anda Porto Alegre – Conjuntura Urbana 1*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. v. 8, p. 9-22.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *Caros Amigos*, 2009. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br>. Acesso em: 17 ago. 2009.
- BOTELHO, A. *O Urbano em Fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.
- BRASIL. *Cartilha do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Governo lança segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília, 6 jun. 2011.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CAIXA. Gerência de Desenvolvimento Urbano – GIDUR/ RS. Documento fornecido em forma planilha eletrônica referente aos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, 2014.
- CAPEL, H. 2003. Redes, chabolas y rascacielos: Las trasformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. *Mediterráneo Económico*, 3, p. 199-238.
- CARDOSO, A. L. *et al.* Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *Anais do XIV ENANPUR*, Rio de Janeiro, ANPUR, 2011.
- CARDOSO, A. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MELCHIORS, L. C. • Políticas de habitação social e seus efeitos na produção do espaço urbano: um olhar sobre a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí

CARDOSO, A.; ARAÚJO, F. S.; JAENISCH, S. T. Morando no limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. *Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR*. Recife: ANPUR, 2013.

CORREA, R. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIGFRIED EMANUEL HEUSER. Centro de Informações Estatísticas. Disponível em: <http://www.fee.tche.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

FERNANDES, A. C. *A Cidade esparramada: considerações sobre a produção do espaço urbano-industrial em Gravataí – Região Metropolitana de Porto Alegre (RS)*. Porto Alegre. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013.

HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico de 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2015.

JACHEMET, C. S. Evolução Econômica de Gravataí após a Emancipação. In: JACHEMET, C.; BARROSO, V. (org.). *Raízes de Gravataí: memória, história e cidadania*. Prefeitura Municipal de Gravataí; Casa dos Açores. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

KRAUSE, L. *et al.* Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Como fica a Política Habitacional? In: *Anais do XV ENANPUR*, 2013. Recife: ANPUR, 2013.

LAMPERT, A. Bourbon vai investir R\$ 300 milhões em Gravataí. *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 27 set. 2009. Disponível em: https://d.jornaldocomercio.com/noticia_old.php?codn=104593&desktop=1. Acesso em: 10 mar. 2013.

MATTOS, C. de. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, 47, p. 81-104, 2010.

MARASCHIN, C. *et al.* Grandes Empreendimentos Terciários e a Estruturação Metropolitana Contemporânea: Gravataí, Região Metropolitana de Porto Alegre. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (on-line), v. 35, n. 126, p. 161-176, 2014.

MARTINS, C. M. R. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Textos para Discussão FEE*, Porto Alegre, n. 112, 2013.

MELCHIORS, L. C. *Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação: distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Grava-*

taí/Região Metropolitana de Porto Alegre, RS. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UFRGS, Porto Alegre, 2014.

MELCHORS, L. C. A produção da habitação social e seus agentes: o programa Minha Casa, Minha Vida em uma cidade metropolitana de porte médio, o caso do município de Gravataí, RS. In: *Anais do XIV SIMPURB*, Fortaleza, 2015.

MELCHORS, L. C.; ALMEIDA, M. S. Entre o sonho e a realidade: a habitação social no Brasil de uma perspectiva histórica. *Arquisur Revista*, ano 5, n. 7, p. 46-59, 2015.

MELCHORS, L. C.; MIRON, L. I. G. Oportunidades de geração de valor no processo de desenvolvimento da habitação de interesse social: análise de empreendimentos produzidos pelo município de Gravataí, Brasil. In: *Encuentro Latinoamericano de Gestión y Economía de la Construcción*, 2013, Cancún, México. Desafios de la Gestión de la Construcción en Iberoamérica. Monterrey: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013. p. 1-10.

MELCHORS, L. C.; BRAGA, A. C.; ZAMPIERI, F. L.; CAMPOS, H. A. Reestruturação metropolitana e emergência de centralidades: novos fluxos pendulares e a configuração espacial da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Arquiteturarevista*, Porto Alegre: Unisinos, v. 14, n. 2, p. 187-203, jul./dez. 2018.

MERCES, S. Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém: localização dos empreendimentos e seus determinantes. In: CARDOSO, A. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. *Arquitextos*, São Paulo, 12.133, Vitruvius, jun. 2011. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Primeiros Resultados. In: CARDOSO, A. (org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

REDE CIDADE E MORADIA. *Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado*. Nota pública da Rede Cidade e Moradia, 2014. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Nota_Publica.pdf.

SERAPIÃO, F. O que estamos fazendo? A derrota da arquitetura na moradia popular. *Folha de São Paulo*. Ilustríssima, São Paulo, p. 4-5, 10 maio 2015.

SOARES, P. R. R.; SCHNEIDER, L. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, n. 39, p. 113-128, jul. 2012.

MELCHIORS, L. C. • Políticas de habitação social e seus efeitos na produção do espaço urbano: um olhar sobre a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí

SPOSITO, M. E. B. Urbanização difusa e cidades dispersas: perspectivas espaço-temporais contemporâneas. In: REIS, N. G. (org.). *Sobre dispersão urbana*. São Paulo: Via das Artes, 2009. p. 35-54.

TOPALOV, C. *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol, 1979.

VILLACA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, abr. 2011.

Dinâmicas de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): uma análise a partir de gênero e escolaridade

Judite Sanson de Bem

Moisés Waismann

Rute Henrique da Silva Ferreira

Introdução

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é uma concentração urbana e econômica importante no Brasil e, desde a década de 1960, representou parte significativa da produção industrial do Estado, sendo seguida, muito mais tarde, por municípios da Serra e mesmo do Norte e Nordeste do Estado. De acordo com Soares e Fedozzi (2016), ao longo das décadas de 1970 e 1980, a RMPA caracterizou-se como uma área tipicamente fordista com os problemas decorrentes da rápida concentração de população e infraestruturas econômicas e urbanas no território.

Desde a sua institucionalização, em 1973, a RMPA passou por mudanças em sua organização socioespacial e econômica: de uma estrutura produtiva prioritariamente industrial a uma economia baseada em serviços. Esta dinâmica justifica os ciclos de crescimento ou declínio da mesma através de modificações socioeconômicas, políticas e demográficas, ambiental entre outras.

Assim, observa-se em seu território que até o final dos anos de 1970 há uma concentração de atividades do setor industrial e de serviços. Na década de 1980, houve uma desconcentração frente a outras regiões do Estado do Rio Grande do Sul (RS), refletindo-se também em seu número de vínculos de trabalho. Em 2020, a RMPA configura-se como uma aglomeração composta por 34 municípios, com cerca de quatro milhões e meio de habitantes, constituindo 38,2% da população total do RS (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2020).

Paralelo ao processo de redução do peso da indústria na capital Porto Alegre, há um aumento das atividades de serviços e comércio o que se reflete no produto interno bruto (PIB). Concomitantemente, avança o processo de modernização das atividades de comércio, com o surgimento de shopping centers, incremento de grandes redes de supermercados na Capital e especialização no setor de serviços (MAMMARELLA; BARCELLOS; KOCH, 2000).

Assim, a principal pergunta de pesquisa que se pretende responder é:

Quais as mudanças ocorridas no perfil econômico industrial na RMPA no período de sua institucionalização até os anos 2020 e como essas induzem o percurso da força de trabalho?

O objetivo geral deste capítulo é apresentar a evolução da RMPA e os desdobramentos ocorridos com o Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e o emprego de 2010 até 2020.

Metodologicamente, utilizou-se de revisão bibliográfica sobre a temática referente a criação das Regiões Metropolitanas, em especial a evolução da Regiões em estudo desde 1973 em diante. Posteriormente, com o uso dos dados do IBGE e o Ministério do Trabalho, foram desenvolvidas as tabelas e figuras com dados das variáveis: PIB, PIB *per capita*, quantidade de estabelecimentos no mercado formal de trabalho, quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, total e por sexo, por escolaridade, selecionadas no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre, entre outros. Assim, o capítulo encaixa-se em uma revisão bibliográfica, com análise por meio da estatística descritiva.

Além dessa introdução, o capítulo está dividido em seções: primeiramente há uma breve caracterização da RMPA, seguida de uma análise de dados sobre as variáveis enumeradas acima, bem como a sua variação ao longo do tempo pesquisado. Por fim, são apresentadas as conclusões e as referências bibliográficas.

A Região Metropolitana de Porto Alegre: caracterização

Caracterizadas como um conjunto de aglomerações urbanas em torno da cidade grande, com a qual desenvolvem uma série de relações, as Regiões Metropolitanas (RM) constituem um sistema socioeconômico (AZEVEDO, 1967). A Constituição de 1967 abriu, no Brasil, a oportuni-

de de instituição das Regiões Metropolitanas. Assim, a Constituição em seu art. 157 §10 estabeleceu:

A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum (HOTZ, 2000, s.p.).

Ou mesmo,

Na esteira dos ditames constitucionais da década de 60, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do país: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador, bem como regulamentado seu funcionamento (Leis Federais Complementares nº 14, de 8 de junho de 1973, e nº 27, de 3 de novembro de 1975, e a Lei Complementar Estadual nº 94, de 29 de maio de 1974) (HOTZ, 2000, s.p.).

A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu para a RMPA que esta seria integrada por catorze municípios:

§ 3º A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão (BRASIL, 1973).

Já no Art. 5º da Lei, reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região (BRASIL, 1973):

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

No aspecto das regiões metropolitanas, o texto constitucional de 1988 aportou inovações, entre elas ampliou o número de figuras correspondentes às unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas e microrregiões (HOTZ, 2000).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989 em seu Art. 16, enfatiza a importância da região metropolitana:

O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo comple-

xo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RS, 1989).¹

Em 1989, foram integrados mais oito municípios à RMPA (Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo), totalizando vinte e dois àquele momento.

O Quadro 1 mostra a inclusão gradativa de outros municípios e o período correspondente. Já a Figura 1 apresenta o mapa com os 34 municípios da configuração atual da RMPA, com suas respectivas datas de inclusão na RMPA.

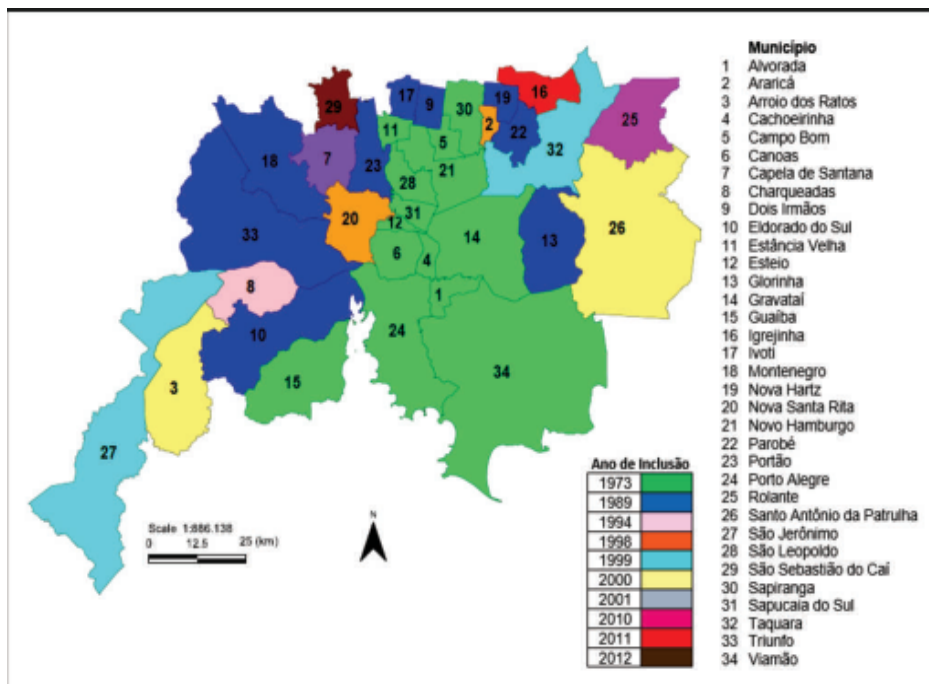
Quadro 1: Região Metropolitana de Porto Alegre: legislação de referência

Instrumento Legal	Criação	Disposição
Lei Estadual Complementar 10.234 Art. 1º	27/07/94	Inclui o município de Charqueadas
Lei Estadual Complementar 11.201 Art. 1º	30/07/98	Inclui os municípios de Araricá
Lei Estadual Complementar 11.198 Art. 1º	23/07/98	Inclui o município de Nova Santa Rita
Lei Estadual Complementar 11.307 Art. 1º	14/01/99	Inclui o município de Montenegro
Lei Estadual Complementar 11.318 Art. 1º	21/03/99	Inclui o município de Taquara
Lei Estadual Complementar 11.340 Art. 1º	21/06/99	Inclui o município de São Jerônimo
Lei Estadual Complementar 11.539 Art. 1º	01/01/00	Inclui o município de Arroio dos Ratos
Lei Estadual Complementar 11.530 Art. 1º	11/09/00	Inclui o município de Santo Antônio da Patrulha
Lei Estadual Complementar 11.645 Art. 1º	28/06/01	Inclui o município de Capela de Santana
Lei Estadual Complementar 13496 Art. 1º	05/08/10	Inclui o município de Rolante
Lei Estadual Complementar 13853 Art. 1º	23/12/11	Inclui o município de Igrejinha
Lei Estadual Complementar 14047 Art. 1º	10/07/12	Inclui o município de São Sebastião do Caí

Fonte: MARTINS, 2015, p. 10.

¹ Outras informações sobre a evolução da RMPA podem ser obtidas em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/14172115-governanca-na-regiao-metropolitana-pa-cristina-martins-evento-1-25-09-2015.pdf>.

Figura 1: Região Metropolitana de Porto Alegre: configuração atual com base nas legislações do Quadro 1



Fonte: Elaborado pelos autores com base na Constituição Estadual do RS, Lei Complementar Federal 14/73, Leis Complementares Estaduais e Martins (2013).

Observa-se que, progressivamente, a RMPA cresce em quantidade de municípios, bem como em produção e emprego.

Na próxima seção, serão analisadas as mudanças ocorridas no perfil econômico industrial na RMPA no período de sua institucionalização até os anos 2020 e como essas induzem o percurso da força de trabalho.

Análise dos dados selecionados da Região Metropolitana de Porto Alegre

Nesta seção, são descritas informações sobre alguns elementos para que se possa contextualizar a RMPA. Apresentam-se o valor do Produto Interno Bruto, o Produto Interno Bruto *per capita* e a população, bem como a sua variação ao longo do tempo pesquisado. Também são apresentados

dados sobre o mercado de trabalho, no que diz respeito aos estabelecimentos no mercado formal de trabalho, considerando

A Tabela 1 mostra o Produto Interno Bruto (em milhões de Reais), o Produto Interno Bruto *per capita* (em mil Reais) e a população (em mil) no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre, nos anos de 2010 até 2016.

Tabela 1: Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto *per capita*, a preços correntes (R\$ 1.000.000), e população

Ano	PIB	PIB <i>per capita</i>	População
2010	172.265,34	1.536,63	4.033
2011	173.287,01	1.500,28	4.051
2012	176.773,80	1.521,40	4.070
2013	194.100,76	1.611,29	4.221
2014	191.925,56	1.550,90	4.240
2015	189.455,72	1.550,82	4.259
2016	189.621,76	1.521,71	

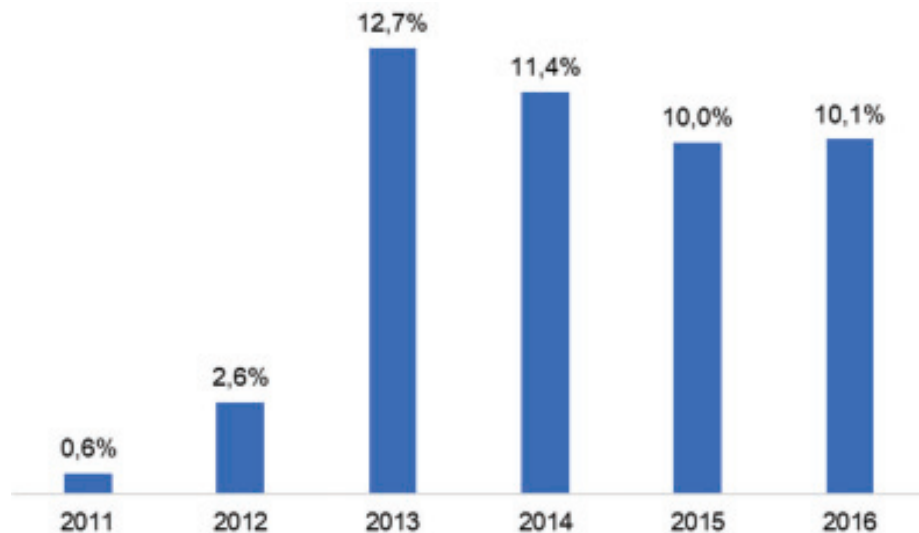
Fonte: Elaborado pelos autores a partir IBGE – SIDRA (2022).

Nota: Valores Corrigidos pelo IGP-M para dezembro/2018.

Observa-se que o PIB passa de R\$ 172.265,34 milhões no ano de 2010 para R\$ 189.621,76 milhões no ano de 2016, um crescimento quando olhado em relação a 2010, porém uma queda quando percebido que no ano de 2013 atingiu R\$ 194.100,76. Quando se observa o PIB *per capita*, verifica-se que sai de R\$ 1.536,63 em 2010, chega a R\$ 1.611,29 em 2013 e recua para R\$ 1.521,71 no ano de 2016. Já a população cresceu em todo o período estudado, chegando a 4.259 mil no ano de 2015. Na sequência, são apresentadas outras perspectivas sobre estas informações.

A Figura 2 apresenta a variação do Produto Interno Bruto da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2010 até 2016, e a Figura 3 a variação do Produto Interno Bruto *per capita* da RMPA no mesmo período. Já a Figura 4 evidencia a variação da população da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2011 até 2015, todas calculadas tendo como base o ano de 2010 como referência. O objetivo da ilustração é verificar como estão distribuídas essas variáveis ao longo do tempo.

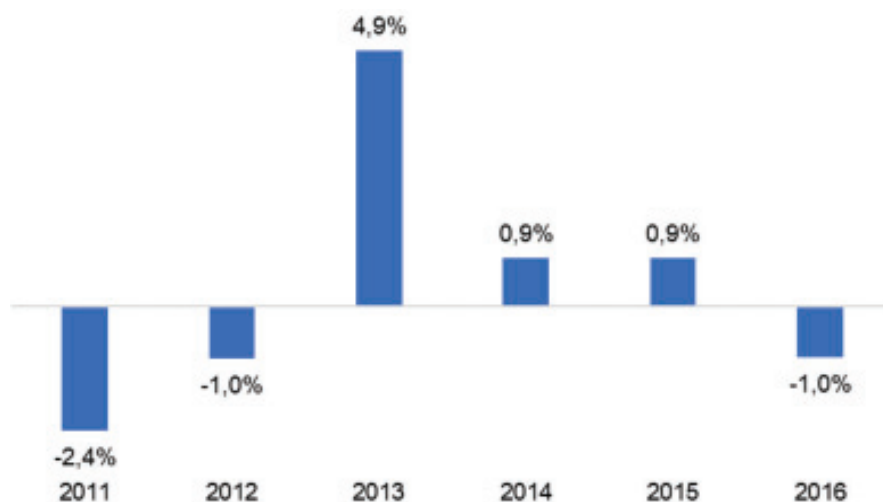
Figura 3: Variação do Produto Interno Bruto da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2010 até 2016



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Sidra/IBGE, 2022.

Nota: Valores Corrigidos pelo IGP-M para dezembro/2018.

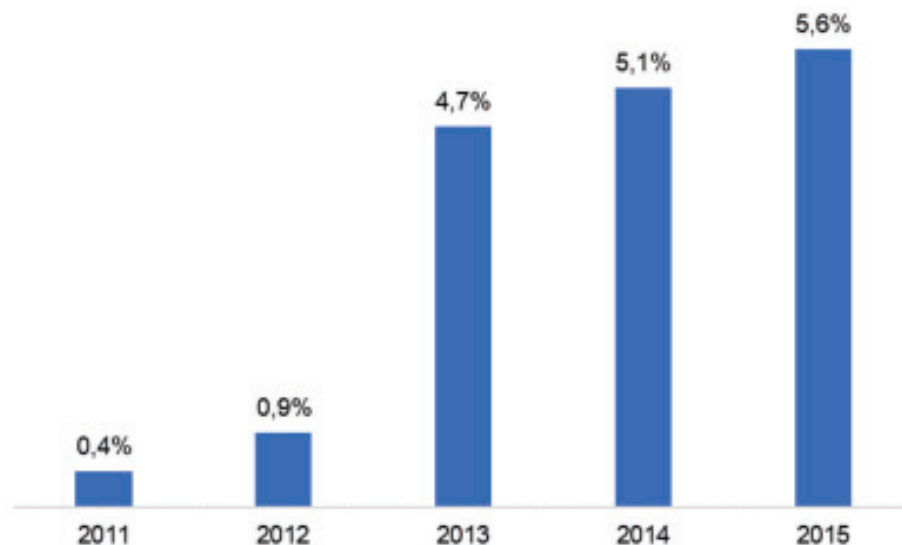
Figura 4: Variação do Produto Interno Bruto e do Produto Interno Bruto *per capita* da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2010 até 2016



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Sidra/IBGE, 2022.

Nota: Valores Corrigidos pelo IGP-M para dezembro/2018.

Figura 5: Variação da população da Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2011 até 2015



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Sidra/IBGE, 2022.

Quando se observa a variação do Produto Interno Bruto da RMPA no período de 2011 até 2016, comparado ao ano de 2010, percebe-se que sempre ocorreu aumento, porém a taxa de crescimento não foi constante ao longo do período estudado. Houve um crescimento nos primeiros três anos, atingindo o seu maior crescimento em 2013, com 12,7%, e, a partir desse ponto, as taxas de crescimento diminuem, apresentando uma leve recuperação no último ano da série estudada. Já o Produto Interno Bruto *per capita* da RMPA no período de 2011 até 2016, comparado ao ano de 2010, há um comportamento diferente, visto que é majoritariamente negativa a sua taxa de crescimento, excetuando o ano de 2013, em que cresceu 4,9%. No que diz respeito à população, ela apresenta crescimento sustentável e ascendente ao longo do período, chegando a 5,6% quando comparado a 2010.

Em relação ao mercado de trabalho, a Tabela 2 apresenta a quantidade de estabelecimentos, no mercado formal de trabalho, no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020. O objetivo é analisar o desempenho da distribuição da variável ao longo do tempo de estudo.

Tabela 2: Quantidade de estabelecimentos, no mercado formal de trabalho no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020

	1985	1990	2000	2005	2015	2020
Indústria	5.960	7.953	9.889	11.748	13.542	11.170
Construção Civil	780	1.406	3.571	2.854	5.684	4.806
Comércio	12.307	15.012	25.139	31.185	37.503	31.609
Serviços	16.598	16.705	32.793	35.566	46.050	42.872
Agropecuária	241	504	1.371	1.386	1.342	1.051
Total	36.527	46.773	72.771	82.739	104.121	91.508

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br>.

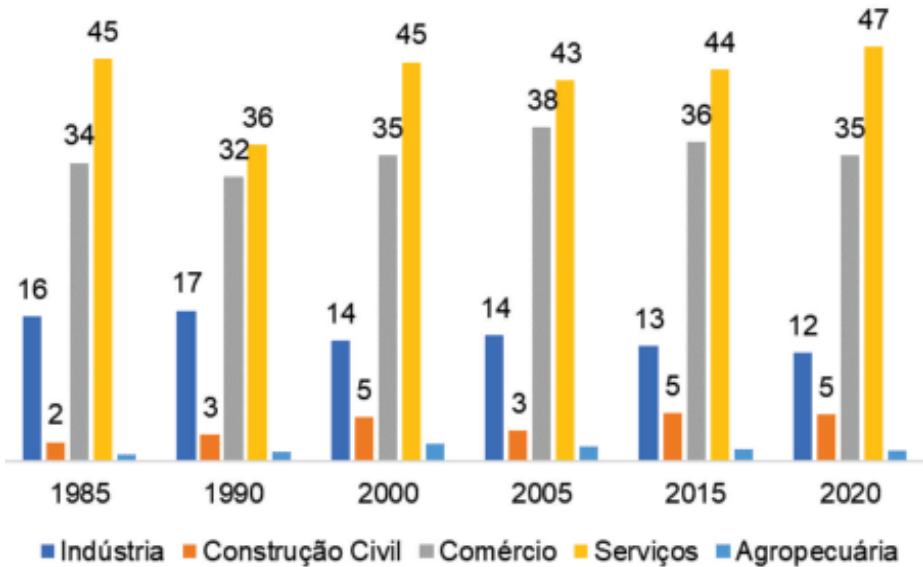
Nota: Nos anos de 1985, 1990 e 2000 no total estão incluídos os estabelecimentos não classificados.

Ao olhar a tabela, é possível perceber que, ao longo dos anos selecionados, o total de estabelecimentos cresceu até o ano de 2015; no ano de 2020, talvez devido à pandemia da Covid-19², ocorreu uma queda. Também é verdade que a grande maioria está vinculado ao setor de serviços, seguido pelo de comércio e, em terceiro, pelo setor da indústria. Chega-se ao ano de 2020 com 91 mil estabelecimentos no mercado formal de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre.

A Figura 6 apresenta a proporção de estabelecimentos, no mercado formal de trabalho, total no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020. O objetivo é analisar o desempenho da distribuição da variável ao longo do tempo de estudo.

² A pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19) inicia na China e rapidamente se espalha pelos demais países. A Organização Mundial da Saúde (OMS), em março de 2020, decretou que a infecção causada pela Covid-19 era uma pandemia. No Brasil, o Distrito Federal foi a primeira UF a implementar medidas de distanciamento social, em 11 de março de 2020. As demais UF concretizaram essas medidas no período de 13 a 28 de março de 2020. O rigor dessas medidas variou de acordo com a realidade de cada UF, sendo umas mais rigorosas que outras (MARTINS; GUIMARÃES, 2022).

Figura 6: Proporção de estabelecimentos, no mercado formal de trabalho total no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br>.

É nítido, ao observar a Figura 6, que o setor econômico predominante na RMPA é o de serviços, que passou de 45% no ano de 1985 para 47% no ano de 2020. O setor do comércio também cresce proporcionalmente, passando de 34% para 35% no mesmo período do estudo. Já a indústria tem um recuo, passando de 16% para 12%.

A Tabela 3 apresenta a quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho total e por sexo e por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020. O objetivo da ilustração é verificar como estão distribuídos os vínculos no que diz respeito ao cruzamento dessas duas variáveis.

Tabela 3: Quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, total e por sexo, por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020

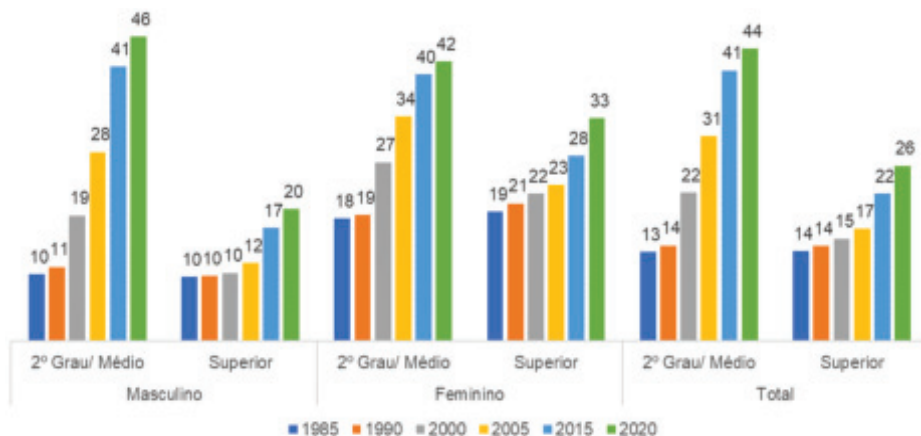
Sexo	Escolaridade	1985	1990	2000	2005	2015	2020
Masculino	2º Grau/ Médio	50.538	59.283	97.893	170.053	298.725	301.390
	Superior	48.602	52.036	53.079	70.025	123.093	130.901
	Total	505.348	533.708	519.848	599.439	725.610	659.276
Feminino	2º Grau/ Médio	61.756	72.032	107.163	161.851	265.565	248.784
	Superior	65.195	78.709	88.350	112.373	184.387	198.484
	Total	335.213	381.376	399.570	480.306	663.178	592.954
Total	2º Grau/ Médio	112.294	131.315	205.056	331.904	564.290	550.174
	Superior	113.797	130.745	141.429	182.398	307.480	329.385
	Total	840.561	915.084	919.418	1.079.745	1.388.788	1.252.230

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br>.

Analisando a ilustração, observa-se que, ao longo dos anos pesquisados, a quantidade de vínculos no mercado formal de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre cresceu até o ano de 2015. No ano de 2020, talvez devido à pandemia da Covid-19, já explicada na nota de rodapé 2, ocorreu uma queda. Isso percebe-se no total, nos vínculos masculinos e femininos, nas escolaridades selecionadas. No ano de 2020, tinha-se 1.252.230 postos de trabalho com carteira assinada; a quantidade de vínculos com o ensino médio supera os que possuem escolaridade superior. Assim como a quantidade de homens é maior que a quantidade de mulheres no mercado de trabalho na região.

A Figura 7 evidencia a proporção da quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, total e por sexo, por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020. A intenção da ilustração é evidenciar o percurso de como estão distribuídos os vínculos no que diz respeito ao cruzamento dessas duas variáveis.

Figura 7: Proporção da quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, total e por sexo, por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020

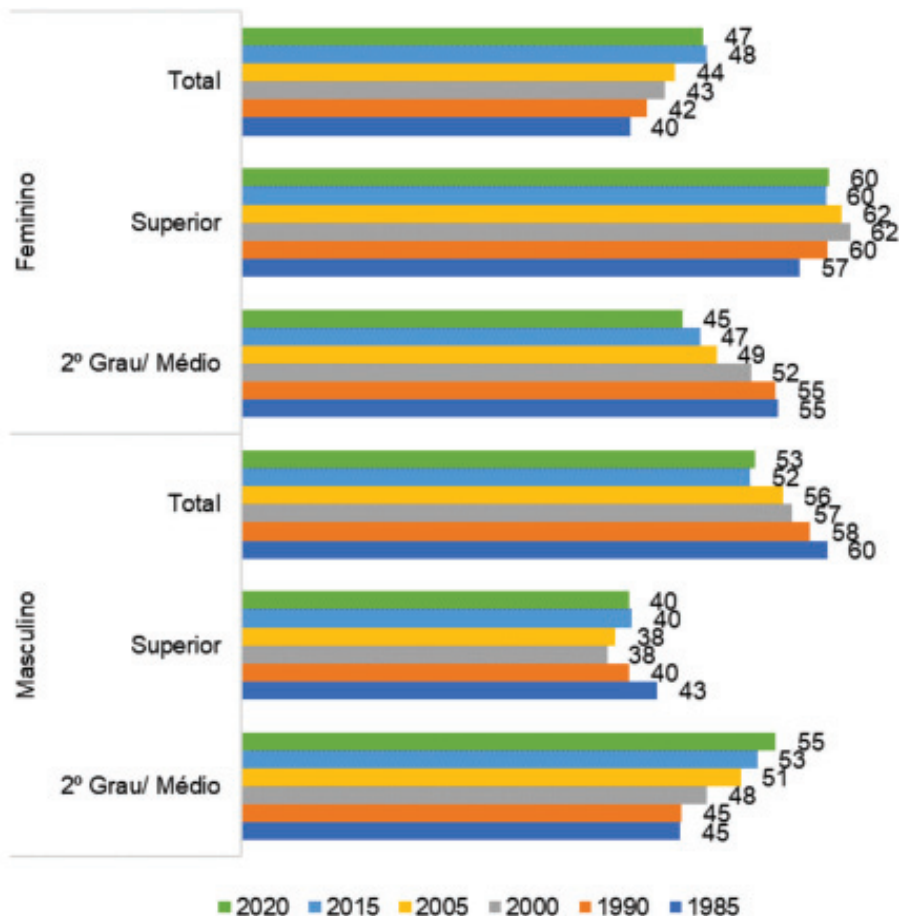


Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br>.

Os vínculos masculinos concentram os postos de trabalho com ensino médio, passando de 10% em 1985 para 46% no ano de 2020. Já os escolarizados com ensino superior passam de 10% para 20% no mesmo período. Quanto aos vínculos femininos, verifica-se que possuem mais escolarização, se comparados aos masculinos. Quando se olha o ensino médio, saem de 18% em 1985 para 42% em 2020, e de 19% para 33% no mesmo período. A Região Metropolitana de Porto Alegre tinha, em 1985, 13% com ensino médio e 14% com ensino superior, chegando em 2020 com 14% de ensino médio e 26% dos vínculos com ensino superior.

A Figura 8 evidencia a proporção da quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, total e por sexo, por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020. O propósito da ilustração é apresentar o itinerário dos vínculos ao longo do período do estudo.

Figura 8: Proporção da quantidade vínculos, no mercado formal de trabalho, por sexo sobre o total, por escolaridade selecionada no conjunto da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos de 1985, 1990, 2000, 2005, 2015 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br>.

Nota-se, na Figura 8, que os homens são maioria no mercado de trabalho formal, ao mesmo tempo que as mulheres se concentram na escolaridade superior.

Considerações finais

Embora tenhamos a institucionalização das Regiões Metropolitanas no início da década de 1970, mais precisamente em 1973, somente nos anos de 1980 os estudos começaram a entender a dinâmica e a importância desses aglomerados no território nacional, e no caso no Estado do Rio Grande do Sul.

Ao longo do período de 1985 até 2020, observou-se que a variação do PIB foi superior à variação percentual da população e isso mostra que houve um aumento do PIB *per capita*, ou seja, um aumento da divisão do bolo individual.

Também é perceptível que na Região Metropolitana de Porto Alegre o crescimento da indústria foi de mais de 100% em se tratando de quantidade de estabelecimentos no período em estudo, mas no comércio e serviços este percentual é muito superior: mais de 150% em ambos.

Quanto ao movimento dos vínculos de trabalho, pode-se afirmar que são mais tímidos: a variação ao longo deste período foi de 49%, muito inferior ao número de estabelecimentos e menor ainda que o PIB, e o PIB *per capita*. Estas modificações mostram que a perda de participação da indústria para o comércio e serviços resultou em uma menor necessidade da quantidade de vínculos, ou seja, as tecnologias sucessivas são poupadoras de mão de obra.

Também é perceptível que a maior proporção dos vínculos é do sexo masculino, embora com 2º grau completo, enquanto as mulheres são a maioria com ensino superior. Esse dado é importante quando são realizadas comparações entre setores, o que significa dizer que os setores que mais empregam exigem menor nível de escolaridade, dado que o maior número de vínculos é masculino e apenas com ensino médio.

Assim, resta entender por que essas breves considerações são importantes para a RMPA. Entre elas, pode-se enumerar a extensão em área, em se considerando o número de habitantes, o crescimento do setor terciário e a desindustrialização dela, a fuga de empresas para outros locais, e talvez a possibilidade de empobrecimento.

Referências

ATLAS Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. 5. ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>. Acesso em: 29 dez. 2022.

AZEVEDO, Eurico Andrade. Instituição de regiões metropolitanas no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 79/80, p. 121-200, jul./dez. 1967.

BRASIL. *Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Diário Oficial da União – Seção 1 – 11/6/1973, p. 5.585 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 dez. 2022.

HOTZ, E. F. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 4, p. 91-98, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/ipca15/brasil>. Acesso em: 14 dez. 2022.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. *Textos para discussão FEE N° 112*. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2013. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Governança Metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre: Arranjo Institucional de Gestão Metropolitana e Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC. *Núcleo de Políticas Públicas CEES/FEE, 2015*. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/14172115-governanca-na-regiao-metropolitana-pa-cristina-martins-evento-1-25-09-2015.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MINISTÉRIO do Trabalho. *PDET – Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho*. Ministério da Economia, Brasília. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2022.

HOTZ, Eduardo Fontes. A organização metropolitana pós-constituição de 1988. São Paulo. *Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, out./dez. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/JCfV5RGVkmrh6gGhxYwDyq/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2022.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya M. de; KOCH, Miriam Regina. Mudanças sócio-espaciais e estrutura social da RMPA nos anos 80. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 3, p. 94-112. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/1709>. Acesso em: 29 dez. 2022.

MARTINS, Thalyta Cassia de Freitas; GUIMARÃES, Raphael Mendonça. Distanciamento social durante a pandemia da Covid-19 e a crise do Estado federativo: um ensaio do contexto brasileiro. *Saúde em Debate*, v. 46, n. spe, p. 265-280. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E118>. Acesso em: 15 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1991, a 82, de 2022. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3D&tabid=3683&>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues; FEDOZZI, Luciano Joel. Porto Alegre e sua região metropolitana no contexto das contradições da metropolização brasileira contemporânea. *Sociologias*, v. 18, n. 42, p. 162-197, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-018004206>. Acesso em: 29 dez. 2022.

PARTE 4

Casos exemplares e temas emergentes

Porto Alegre: uma metrópole de geografias quilombolas

*Cláudia Luísa Zeferino Pires
Lara Machado Bitencourt*

Quilombos urbanos e seus direitos territoriais

O Brasil é reconhecidamente o país mais africano fora de África, e isso se dá pelas presenças capturadas durante o tráfico negreiro que nesta terra fincaram raízes. Nossa população majoritariamente negra e mestiça reflete isso, assim como nossa cultura e nossos valores civilizatórios. Nosso território também reflete essas presenças, de modo que todo o Brasil é terra indígena e quilombola (NASCIMENTO, 2019).

Na prática cotidiana dessas histórias e geografias produzidas pelos sujeitos quilombolas, estão conteúdos de vivências atravessadas por um passado que resiste e um presente que se lança em possibilidades de sonhos e lutas. É deste lugar que também estão presentes as disputas pelos diversos significados atribuídos e a permanente reivindicação de se situar cartograficamente no espaço no sentido que toda a ancestralidade e memória da cidade está marcada pelas identidades quilombolas.

Para Beatriz Nascimento (2021), os quilombos correspondem a sistemas sociais alternativos organizados pelos negros, devendo ter o cuidado quanto à sua generalização. Segundo a autora, há diferenças institucionais entre os quilombos do passado com os atuais e é nessa perspectiva que recai o seu significado de generalização conceitual. Quilombo representa o presente enfrentamento pela liberdade, autonomia e garantia da terra e território. Assim, Beatriz Nascimento problematiza o conceito de quilombo marcado pelo período em que há proliferação dos quilombos em todo país e que ameaça a economia do Brasil Colonial. Os quilombos brasileiros ameaçaram nesse período as autoridades coloniais e metropolitanas através das possibilidades de organização, gestão e prosperidade do território sem a utilização do sistema escravocrata e racista, enquanto que na atualidade as comunidades quilombolas continuam ameaçando o Estado através de seu

cotidiano de lutas e resistências frente às desigualdades e apagamentos que atacam os territórios dessas populações. Para a referida autora, conceituar quilombo sob esta única categoria serviu para reprimir, oprimir e criminalizar esses sistemas alternativos de oposição e resistência ao sistema colonial opressor.

Um dos maiores desafios em nosso tempo é visibilizar as histórias e os espaços pelas lutas e retomadas dos territórios protagonizados pelo povo quilombola em nosso país. A organização do espaço e suas histórias estão impregnadas nas raízes da formação territorial brasileira que luta por maior visibilidade e por direitos, principalmente a regularização das terras quilombolas. Há um conjunto de leis que assegura aos quilombolas seus direitos. E assim auxilia o Estado Brasileiro a reconhecer as comunidades quilombolas de nosso território.

Destacamos a constituição federal de 1988, nos artigos 215/216:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes grupos étnicos nacionais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

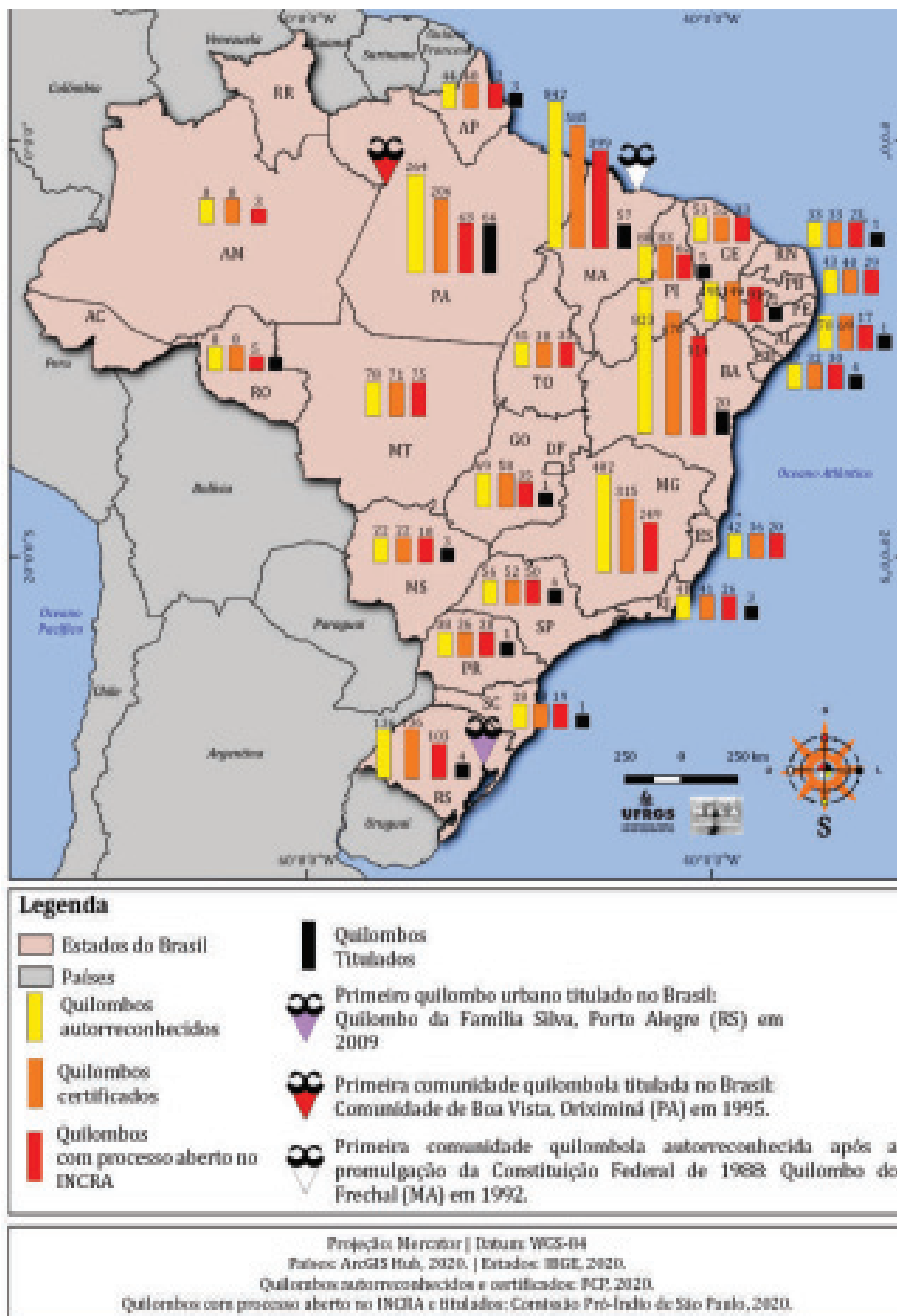
§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (CF, 1988).

Para o autorreconhecimento das comunidades quilombolas, o critério é baseado no artigo 2º do Decreto 4.887/2003 e também pela Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) sobre povos indígenas e tribais. Conforme o artigo 2º do Decreto 4887/2003:

Art. 2º - Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Decreto 4887/2003).

No Brasil, a certidão que trata da autodefinição é emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP) após a elaboração de um memorial descritivo prévio e de uma ata assinada pela comunidade, registrando que se reconhece quilombola. Na sequência, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) elabora um estudo da área, construindo o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. Esse conjunto de leis e relatórios técnicos ainda não garante a posse da terra e o bem-viver das comunidades quilombolas em contexto rural e urbano de nosso país, pois enfrenta sempre uma burocracia ainda estabelecida e regida pelo racismo institucional. Conforme Pires e Bitencourt (2021), há, no Brasil, 3.456 comunidades quilombolas reconhecidas e 2.798 comunidades quilombolas certificadas (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2020). Com relação aos processos abertos para construção do RTID junto ao INCRA e elaboração de estudos para instaurar a regularização fundiária das terras quilombolas, a Comissão Pró-Índio/SP (2020) nos informa que há 1.767 terras com processos abertos, sendo 134 comunidades totalmente tituladas e 47 comunidades parcialmente tituladas. O mapa Etapas de Titulação das terras por estado no Brasil (Figura 1) representa esses dados em âmbito nacional.

Figura 1: Etapas de titulação das terras quilombolas no Brasil



Fonte: PIRES e BITENCOURT, 2021.

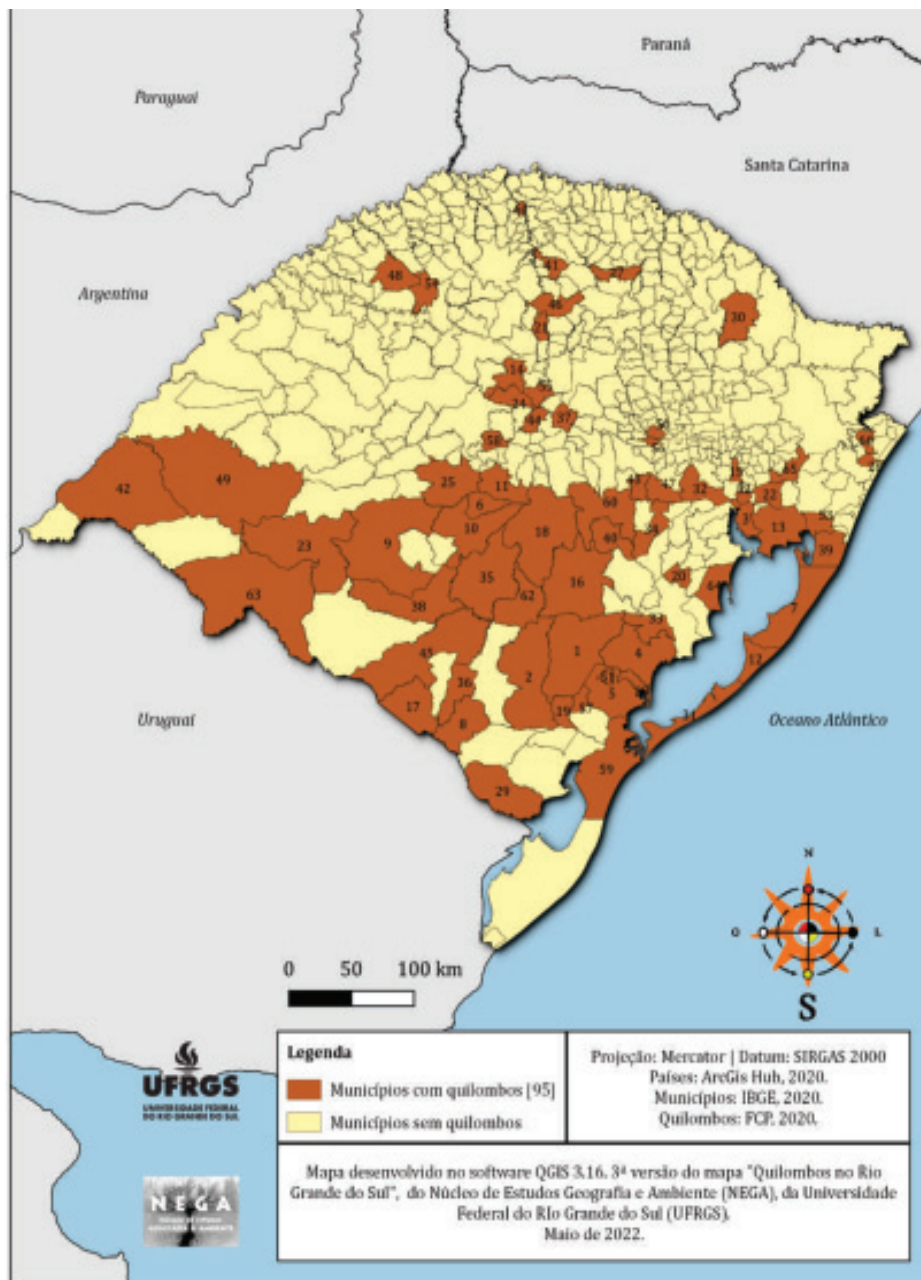
No Rio Grande Sul, estado mais ao Sul do Brasil, mesmo em seus imaginários de pequena Europa, é impossível negar a presença de mais de 200 comunidades quilombolas espalhadas no campo e na cidade. Desde 2002, a Lei n.º 11.731 de 09 de janeiro dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos:

Art. 1º - Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras no Estado do Rio Grande do Sul será reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Poder Público emitir-lhes os títulos respectivos e providenciar seu registro no Registro de Imóveis correspondente.

Parágrafo único – O Poder Público indenizará, na forma da lei, as pessoas e comunidades que venham a ser atingidas pela implementação do direito previsto neste artigo (Lei n.º 11.731 de 09 de janeiro de 2002).

A mesma situação representada em escala nacional se reproduz no Estado do Rio Grande do Sul. Conforme Pires e Bitencourt (2021), entre 2004 a 2020, há 136 comunidades quilombolas certificadas e autorreconhecidas (Fundação Cultural Palmares, 2020) e, 103 terras com processos abertos enquanto apenas quatro terras quilombolas foram tituladas, sendo duas delas parcialmente tituladas (INCRA, 2020). O mapa Quilombos no Rio Grande do Sul (Figura 2 e 3) representa o quadro regional dessas informações.

Figura 2: Municípios do Rio Grande do Sul com presença quilombola



Fonte: PIRES e BITENCOURT, 2021.

Figura 3: Legenda da relação de municípios com presença quilombola autorreconhecida, com certidão da Fundação Cultural da Palmares, com processos abertos no INCRA e com titulação

Código	Município	Autorreconhecidos	Certificados	Processo em aberto	Titulados
1	Canguçu	16	16	14	0
2	Piratini	8	8	6	0
3	Porto Alegre	7	7	6	1
4	São Lourenço do Sul	5	5	5	0
5	Pelotas	4	4	4	0
6	Formigueiro	4	4	0	0
7	Mostardas	3	3	2	1
8	Pedras Altas	3	3	3	0
9	São Gabriel	3	3	1	0
10	São Sepé	3	3	1	0
11	Restinga Seca	3	3	1	1
12	Tavares	3	3	3	0
13	Viamão	3	3	4	0
14	Fortaleza dos Valos	2	2	2	0
15	Portão	2	2	1	0
16	Encruzilhada do Sul	2	2	2	0
17	Aceguá	2	2	2	0
18	Cachoeira do Sul	2	2	2	0
19	Cerrito	2	2	1	0
20	Cerro Grande do Sul	2	2	0	0
21	Colorado	2	2	0	0
22	Gravataí	2	2	1	0
23	Rosário do Sul	2	2	2	0
24	Salto do Jacuí	2	2	1	0
25	Santa Maria	2	2	1	0
26	Terra de Areia	2	2	0	0
27	Sertão	2	2	2	0
28	Turuçu	1	1	1	0
29	Jaguarão	1	1	1	0
30	Multos Capões	1	1	0	0
31	São José do Norte	1	1	1	0
32	Triunfo	1	1	1	0
33	Cristal	1	1	1	0
34	Butiá	1	1	1	0
35	Caçapava do Sul	1	1	3	0
36	Candiota	1	1	1	0
37	Lagoão	1	1	0	0
38	Lavras do Sul	1	1	1	0
39	Palmares do Sul	1	1	1	0
40	Pantano Grande	1	1	1	0
41	Sarandi	1	1	0	0
42	Uruguaiana	1	1	1	0
43	Vale Verde	1	1	0	0
44	Arroio do Tigre	1	1	1	0
45	Bagé	1	1	1	0
46	Carazinho	1	1	0	0
47	General Câmara	1	1	1	0
48	Giruá	1	1	1	0
49	Alegrete	1	1	1	0
50	Arroio do Meio	1	1	1	0
51	Arroio do Padre	1	1	1	0
52	Canoas	1	1	0	0
53	Capivari do Sul	1	1	1	0
54	Catuípe	1	1	1	0
55	Jacuízinho	1	1	1	1
56	Lajeado	1	1	1	0
57	Morro Redondo	1	1	1	0
58	Nova Palma	1	1	1	0
59	Rio Grande	1	1	0	0
60	Rio Pardo	1	1	2	0
61	Rodeio Bonito	1	1	0	0
62	Santana da Boa Vista	1	1	1	0
63	Sant'Ana do Livramento	1	1	0	0
64	Tapes	1	1	1	0
65	Taquara	1	1	1	0
66	Três Forquilhas	1	1	0	0

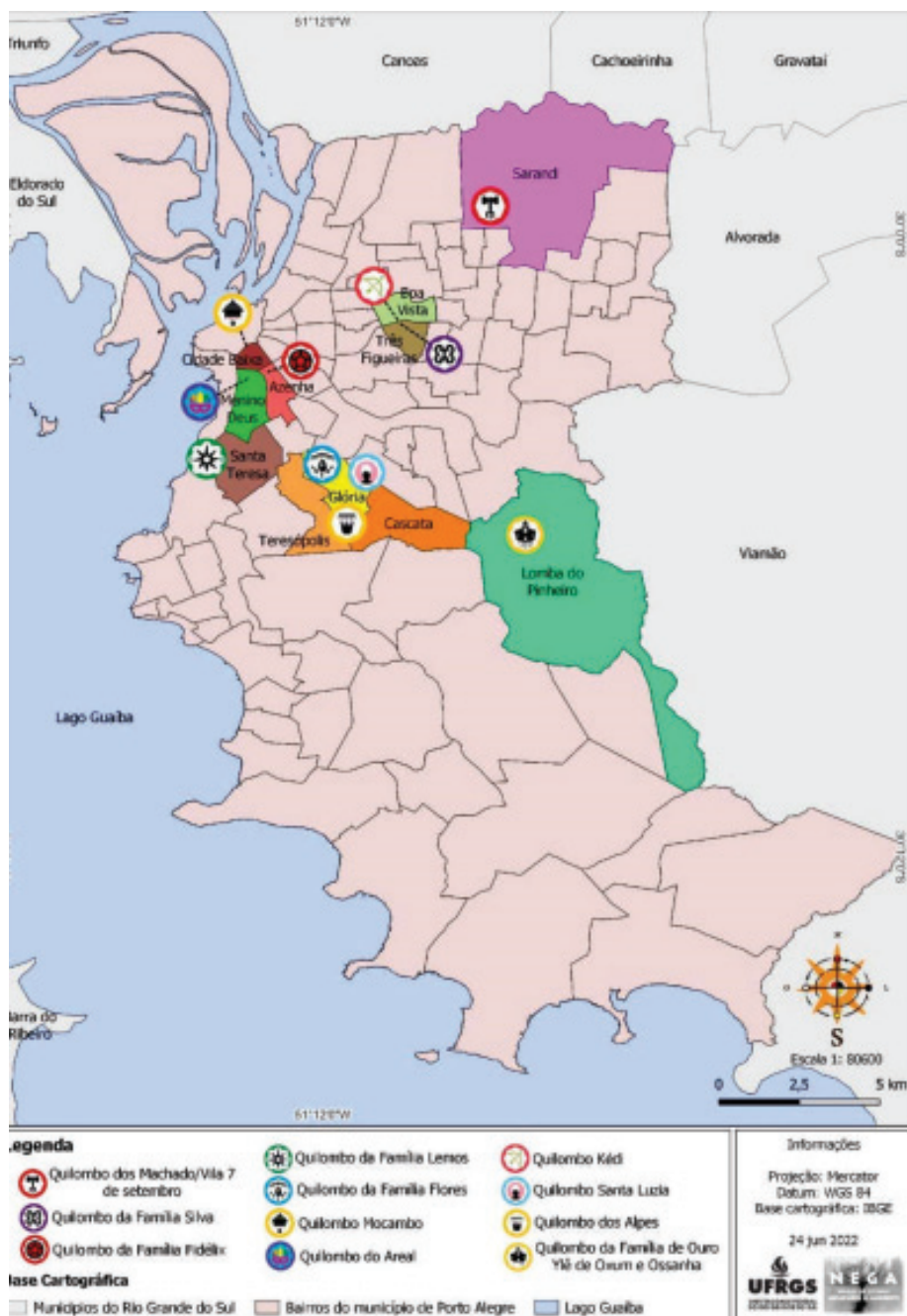
Fonte: PIRES e BITENCOURT, 2021.

Porto Alegre e a geografia de uma metrópole quilombola

Porto Alegre, é a capital brasileira com o maior número de quilombos urbanos autorreconhecidos do país, abrigando 11 comunidades quilombolas de tradição e práticas multiculturais, calcadas nas estratégias de resistência e permanência secular das populações negras e indígenas. São elas: o Quilombo da Família Silva, Quilombo do Areal, Quilombo dos Alpes, Quilombo da Família Fidélis, Quilombo dos Machado, Quilombo dos Flores, Quilombo da Família Lemos, Quilombo Família de Ouro, Quilombo da MOCAMBO, e mais recentemente autorreconhecidos o Quilombo Kédi e o Quilombo Santa Luzia (Figura 4). Essas comunidades tradicionais são cicatrizes territoriais na capital gaúcha que nos provocam a confrontar nosso passado e presente colonial, escravista, classista, patriarcal e racista, que reproduz cotidianamente desigualdades perversas.

As presenças quilombolas também nos provocam esperança e apontam alternativas para a construção de uma cidade mais igualitária e solidária. Essas presenças transformam o espaço da cidade de modo que os territórios quilombolas são responsáveis pela expansão e a qualificação do espaço urbano, através do trabalho dos sujeitos quilombolas que ocupam, planejam e geram seus territórios (CAMPOS, 2010).

Figura 4: Mapa de localização dos quilombos urbanos de Porto Alegre



Fonte: NEGA, 2022.

O Núcleo de Estudos Geografia e Ambiente (NEGA), do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), criado em 2003, tem seu trabalho pautado numa perspectiva dialógica e coletiva, com diferentes grupos sociais e espaços que historicamente estão submetidos à exclusão e à opressão sociais. Essas são as questões que permeiam os debates, dentro do Núcleo, e elas conduzem nossas práticas, vinculadas às pesquisas na dimensão ambiental, na educação, na Geografia e nas Cartografias, enquanto metodologias de luta no e pelo espaço.

É nesse contexto que, a partir de 2011, iniciamos os trabalhos com os quilombos urbanos de Porto Alegre (RS). Em 2013, o trabalho com as comunidades quilombolas se consolidou, com o convite da comunidade do Quilombo dos Alpes, para a realização do mapeamento co-participativo do seu território, e, posteriormente, com o desenvolvimento de projetos de educação geográfica em parceria técnica com o projeto habitacional. A partir dessa aproximação com os territórios quilombolas e o conhecimento de suas demandas, o NEGA também se torna parceiro e apoiador de ações importantes relacionadas ao Movimento Social Frente Quilombola do RS, ao Instituto de Assessoria; às Comunidades Remanescentes de Quilombos – RS (IACOREQ-RS); e a AKANNI – Instituto de Pesquisa e Assessoria em Direitos Humanos, Gênero, Raça e Etnia.

As narrativas sobre os territórios, e o ato de dizê-lo, bem como o desenvolvimento de diferentes formas de resistência, são próprias das comunidades. Respeitamos seus “lugares de falas” e seus protagonismos, para narrar seus quilombos, seus territórios e, assim, afirmar suas resistências, através do “lugar de escuta” (FREIRE, 2016), que ocupamos, ou seja, como a/os pesquisadoras/extensionistas do Núcleo de Estudos Geografia e Ambiente (NEGA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) se comunicam e apoiam os movimentos quilombolas da cidade. Sem realizar essa leitura apenas pela ótica dos sujeitos, que compõem a Universidade, essa relação se sustenta por uma Geografia da ação, portanto compreende a *práxis* dialógica com os territórios quilombolas e as suas interfaces com os movimentos sociais.

O Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS e os mapas-narrativas

O *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS* é uma obra organizada pelas autoras desse capítulo, ambas pesquisadoras/extensionistas do Núcleo de Estudos Geografia e Ambiente (NEGA/UFRGS). O Atlas se apresenta como resultado de experiências do grupo de trabalho do NEGA com atuação junto aos territórios quilombolas. A partir de nossa inserção e do diálogo como preconiza a pedagogia freireana, o atlas foi construído com as comunidades e com os movimentos sociais quilombolas, além de incluir a participação de acadêmicos dos cursos de graduação e de pós-graduação em Geografia, e parceiros de trabalho de outras áreas das ciências humanas que atuam com Quilombos e as questões étnico raciais no país.

Assim, o *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS* é composto por uma coleção de mapas com 21 capítulos, dez trabalhos técnicos, cinco entrevistas e um manifesto coletivo sobre educação e a presença quilombola em Porto Alegre. E é apresentado em dois volumes. O primeiro volume trata das CARTOGRAFIAS CONTRACOLONIAIS, construídas com e a partir de cada comunidade quilombola. Com inspiração em Antonio Bispo dos Santos (2015), às cartografias contracoloniais, que surgem do processo do mapeamento coparticipativo, representam as narrativas territoriais de nove comunidades quilombolas de Porto Alegre¹, pois cada qual, com suas particularidades, guarda consigo o registro das permanências e das resistências, que se entrelaçam em um panorama de segregação e de sobrevivência no ambiente urbano, sendo fortemente invisibilizado na cidade de Porto Alegre. Além dos estudos técnicos, o encerramento de cada capítulo é dedicado à apresentação de atividades pedagógicas, com o objetivo de promover a reflexão e as práticas da educação para a diversidade no temário proposto pela lei 10.639/03.

Os mapas-narrativas compreendem a cartografia contracolonial desenvolvida junto às lideranças de cada comunidade quilombola, logo não são meros desenhos, cheios de figurinhas, de traços, de manchas e de ha-

¹ A finalização da etapa de editoração da publicação do Atlas da Presença quilombola coincidiu com o autorreconhecimento de duas comunidades quilombolas em Porto Alegre. Assim, os quilombos Kédi e Santa Luzia não integram a publicação do Atlas da Presença quilombola em Porto Alegre/RS (PIRES; BITENCOURT, 2021), mas foram mapeados pelo NEGA, que tem prestado assessoria geojurídica às 11 comunidades quilombolas da cidade.

churas. Nós, geógrafos e geógrafas, temos um compromisso político com esta linguagem e com a comunicação, que se deseja transmitir. A tarefa de mapear é árdua, requer paciência, atenção e precisão – e não se refere, aqui, somente à precisão posicional, em termos de coordenadas geográficas, mas à precisão simbólica. Os símbolos presentes nos mapas representam e possibilitam outras visões de mundo, considerando a maneira que foram pensados e, também, são interpretados. É nesta perspectiva que os mapas dos quilombos de Porto Alegre foram pensados e cartografados.

Os mapas não representam o tempo aprisionado no espaço, mas, sim, seu movimento. Como sugere Massey (2008), eles traduzem realidades vividas, trajetórias experienciadas pela corporeidade e pelo movimento desta corporeidade no/pelo espaço, além de suas estórias. Sua representação nos leva ao encontro dos sentidos, provocados pelas memórias e pelas ancestralidades, permanecendo vivas na oralidade. O espaço é representado, enquanto processo, sendo o mapa, a linguagem da multiplicidade de tempos, que representam o mundo vivido.

Os mapas-narrativas trazem, na sua representação, a pluralidade das vozes, que os narram e, por isso, seus múltiplos tempos estão marcados, possibilitando a leitura do espaço para além de sua representação exclusivamente físico-administrativa. Representam as práticas espaciais secularmente organizadas e que estão presentes de forma civilizatória no espaço urbano.

Os mapas-narrativas foram gerados com base nas práticas espaciais e representam os seguintes temas:

- A. Os mapas de situação/localização dos territórios** localizam os territórios, junto aos bairros de Porto Alegre;
- B. Os mapas de diáspora** representam o movimento de origem de família, principalmente das lideranças, nossas principais interlocutoras. Cabe ressaltar a importância desse mapa, porque não trata de se deslocar fisicamente pelo espaço, exclusivamente, mas de um movimento apropriado, carregado de sentidos, de experiências e de saberes, que caminham/se deslocam/migram com as pessoas, mantendo viva as memórias e as ancestralidades do território de origem;
- C. Os mapas de marcadores territoriais**, com foco nos seus territórios e nos objetos/ações, que pertencem às comunidades. Os marcadores territoriais (HENRIQUES, 2003) estão associados à relação profunda dos valores afrocivilizatórios brasileiros (TRINDADE, 2010);

D. Os mapas de movimentos históricos e cotidianos abrangem a escala do entorno dos quilombos e representam as ligações históricas e cotidianas da comunidade como equipamentos públicos, como os espaços de cultos religiosos e como os espaços da ancestralidade quilombola. Compreende marcadores territoriais e territórios, além de seus limites, que demonstram as relações com a territorialidade quilombola;

E. Os mapas de perícias representam marcadores antigos, que estão ou não no território, a partir das imagens aerofotogramétricas disponíveis e das datas, próximas às do processo de origem de formação do território. Considera-se, como referência temporal das fotografias aéreas, algum fenômeno/situação/moradia importante para a comunidade, que se faz perceptível no espaço. Esses mapas representam a articulação do passado com o presente da territorialidade.

A expressão gráfica dessas informações está associada às presenças territoriais e à valorização da memória e da ancestralidade, presentes no território, e, também, das ações cotidianas produzidas em diáspora e nas lutas de afirmação territorial no espaço urbano.

O desenvolvimento desses mapeamentos se dividiram em duas grandes etapas: trabalho de campo e trabalho de laboratório. No primeiro, foram realizados trabalhos de campo nos quilombos, para a condução de entrevistas semiestruturadas e para a coleta de fotografias, gravações de áudio, coleta de pontos dos marcadores territoriais por Sistema de Posicionamento Global (GPS) e para a aquisição de documentos e de registros gerais, guardados pela comunidade, os quais auxiliam na pesquisa e no mapeamento. Cabe destacar que a aquisição de documentos e registros gerais das comunidades é realizada completamente através de registros fotográficos, de modo que o núcleo nunca fica com os materiais originais das comunidades.

O trabalho de laboratório acontece pré e pós campo, onde inicialmente foi feito o planejamento dos trabalhos de campo, e posteriormente a organização dos materiais coletados, além das pesquisas documental e bibliográfica, bem como a instrumentalização do mapeamento no QGIS 3.X e as reuniões presenciais e por videoconferência entre o grupo de trabalho do NEGA. A instrumentalização da cartografia se deu, por meio do uso de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), *softwares* largamente utilizados em mapeamentos. O SIG utilizado foi o QGIS nas versões 3.X, *software*

de código aberto e de uso livre, disponível na *Internet*. A opção deu-se pela relativa facilidade de manuseio do *software*, por estudantes e por graduados em Geografia, e pela pouca exigência de desempenho dos computadores.

A necessidade de usar o SIG estava em processar imagens satelitais e aerofotogramétricas, em manipular dados vetoriais (pontos, linhas e polígonos) e em editar o *layout*/esboço de impressão dos mapas. Outros instrumentos utilizados foram o *site Google Maps* e o *software Google Earth Pro*, também de acesso livre. Esses são instrumentos de mapeamento de fácil utilização e de fácil integração com bancos de dados externos. Além disso, o *Google Maps* permite o uso simultâneo do mesmo mapa por diversos usuários, através da *Internet*.

Os principais materiais utilizados nos mapeamentos foram imagens de satélite e aerofotogramétricas de alta resolução e dados vetoriais (pontos, linhas e polígonos) dos marcadores territoriais dos quilombos. O uso de imagens como base dos mapas se deu pela experiência de Pires *et al.* (2016), junto ao Quilombo dos Alpes, com o mapeamento co-participativo das trilhas deste quilombo, entre 2013 e 2015. Os primeiros mapas foram feitos, sob base vetorial, apenas, com algumas linhas e com polígonos abstratos. A própria liderança do Quilombo dos Alpes, no decorrer das oficinas de mapeamento, alertou para o fato de que os mapas produzidos não estavam representando o quilombo, pois ela não conseguia ver as árvores, as casas, o morro, as trilhas. Desde então, a equipe do NEGA utiliza imagens de satélite e aerofotogramétricas como base dos mapas. A representação iconográfica dos mapas foi feita, a partir de ícones personalizados que se identificam com a cultura quilombola para comunicar a territorialidade quilombola, por meio de símbolos, que, *geo-grafados* nos mapas, representam elementos das culturas afrobrasileira e quilombola.

A opção pela padronização dos mapas na projeção de Mercator, tradicional projeção cartográfica, utilizada no período colonial, ocorreu em função da compatibilidade com os aplicativos de mapas de *smartphones*, como o do *Google Maps*. Como recurso didático, o Atlas não conseguiria comunicar ao público em geral a localização de elementos não mapeados, como suas casas e suas escolas, se fosse utilizada outra forma de projeção e, também, outro elipsóide de referência, diferente do *datum World Geodetic System* (1984) (WGS-84).

A compatibilidade de uso e a opção por esta projeção auxilia no enfrentamento da cartografia oficial por seus mesmos métodos. Este olhar reivindica uma discussão importante a ser considerada nos processos de

reconhecimento técnico, por parte de instituições, que, historicamente, atuam com a regularização fundiária dos territórios quilombolas do país: a participação coletiva na construção dos processos de mapeamento, para compreender que a complexidade dos territórios quilombolas não se constitui exclusivamente por uma visão histórica e/ou antropológica, mas, sobretudo, que sua historicidade e que seus modos de vida se constituem, também, a partir de uma relação de confluência com o espaço geográfico.

O segundo volume do Atlas trata das EPISTEMOLOGIAS QUILOMBOLAS e nele apresentamos, através da contribuição de diversos autores, as diferentes formas e possibilidades de compreender os quilombos e seus movimentos, permeando questões teóricas e metodologias, que se inscrevem na resistência, na resiliência e na formação da construção de territórios quilombolas, de modo a articular uma constelação de pesquisadoras, pesquisadores, militantes do movimento quilombola, educadores e educadoras que, ao longo de suas trajetórias profissionais e de suas atuações políticas, junto aos movimentos sociais, compartilham conhecimentos acumulados em suas experiências de pesquisa, de ensino e de extensão em comunicação. Os caminhos originários da resistência, dos lugares de luta e da restauração da liberdade desafiaram e desafiam o pensamento ocidental e instauram práticas de (re)existências individual e coletiva quilombolas, subvertendo a ordem manifestada pelo domínio colonial.

Considerações em andamento

Não há dúvidas de que os quilombos representam rupturas com o processo colonizador e com o sistema latifundiário de acumulação de terras. Logo, garantir a terra é garantir coletividade e bem-viver. E é na paisagem urbana de Porto Alegre que apresentamos, até o presente momento, as complexas e múltiplas espacialidades das onze comunidades quilombolas autorreconhecidas, evocadas pela ancestralidade e pelo movimento, presente em suas lutas políticas e sociais. A criação de metodologias geográficas, para a interpretação dos imaginários da questão quilombola, é o desafio que catalisa os percursos de nosso fazer, em que, tomadas pela força da comunicação, construímos conhecimentos, em diálogo entre quilombistas e quilombolas, cujos pontos de partida são os sujeitos e os seus territórios.

Quando propomos o entendimento dos marcos de resistência desse processo na cidade através das cartografias quilombolas, sem dúvida, ins-

tauramos um marco de discussão para as ciências sociais a partir da ciência geográfica, repensando os conceitos que engendram nossa ciência e enfrentando o racismo epistêmico que esta temática possui na educação básica e superior. Além disso, destacamos o papel ativo da produção científica, mediante desenvolvimento de pesquisas qualitativas e quantitativas que apontam dados que nos permitem avaliar o mapeamento participativo como instrumento para a efetivação de cidadania nas comunidades quilombolas presentes no espaço urbano. A metrópole de Porto Alegre assume importância fundamental nesse debate, pois nela encontramos as tessituras territoriais entrelaçadas por diferentes práticas socioculturais e apropriações concretas e simbólicas do espaço na perspectiva das geografias quilombolas.

Referências

- CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela – a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 54. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
- HENRIQUES, Isabel Castro. *Território e identidade: o desmantelamento da terra africana e a construção – da Angola colonial (c. 1872-c. 1926)*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2003. Disponível em: www.africafederation.net/desmantelamento_africano.pdf. Acesso em: 01 mar. 2013.
- MASSEY, Doreen. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Tradução: Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- NASCIMENTO, Abdias. *O Quilombismo: documentos de uma militância Pan-Africanista*. Prefácio de Kabengele Munanga. Texto de Elisa Larkin Nascimento e Valdecir Nascimento. 3. ed. (rev.). São Paulo: Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.
- NASCIMENTO, Beatriz. *Uma história feita por mãos negras: Relações raciais, quilombos e movimentos*. Alex Ratts (org.). 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.
- PIRES, Cláudia Luísa Zeferino; BITENCOURT, Lara Machado (org.). *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: Letra1, 2021. Disponível em: <https://www.editora letra1.com/epub/978-65-87422-19-0/>.
- SANTOS, Antônio Bispo dos. *Colonização, quilombos: modos e significações*. Brasília: INCTI/UnB, 2015.
- TRINDADE, Azoilda Loretto da. Valores civilizatórios afro-brasileiros e Educação Infantil: uma contribuição afro-brasileira. Modos de brincar. In: *Cadernos de saberes, fazeres e atividades*. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, 2010.

Lugares de memória e as heranças da ditadura civil-militar na Região Metropolitana de Porto Alegre

Patrícia da Costa Machado

Introdução

Em sua obra *Apologia da História*, Marc Bloch afirma que “*a incompreensão do presente nasce fatalmente da ignorância do passado. Mas talvez não seja mais útil esforçarmo-nos por compreender o passado se nada sabemos do presente*” (BLOCH, 2001, p. 65). Tendo em mente a célebre frase de um dos fundadores da Escola dos Annales, o presente capítulo busca refletir sobre a presença de lugares de memória da repressão ocorrida no período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) nas cidades que fazem parte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). No marco dos 50 anos do surgimento deste modelo de integração territorial do país, gestada no ápice da repressão pós AI-5, torna-se imperativo refletir quais as medidas tomadas para preservar a história e a memória deste período em cidades que possuíam centralidade no plano de administração da ditadura militar e, em sua ausência, refletir nos motivos que levam a esta desmemória.

A presente análise focará, em um primeiro momento, na institucionalização, crescimento e organização da repressão da ditadura brasileira, buscando entender a centralidade do modelo das regiões metropolitanas a partir de 1973 e sua relação com a repressão. Entende-se, desse modo, a formação da burocracia e por outro lado, o aprofundamento à compreensão dos modelos gerais das ações dos agentes no funcionamento das estruturas repressivas.

É importante compreender que o Rio Grande do Sul foi um território fundamental para a ditadura, devido a sua posição estratégica como estado fronteiro, tendo sido rota de exílio de militantes perseguidos pelo Estado de Segurança Nacional em todo o Brasil. Neste sentido, o estudo da ditadura em âmbito regional nomeado “A Ditadura de Segurança Nacio-

nal no Rio Grande do Sul (1964-1985)” dividido em quatro volumes, contendo vários artigos, sob a coordenação de Enrique Serra Padrós, Vânia M.Barbosa, Vanessa Albertinence Lopez e Ananda Simões Fernandes, traz importantes contribuições. No volume 2 dedicado a ‘repressão e resistência nos anos de chumbo’, o artigo introdutório constata que:

Um mecanismo fundamental da repressão utilizado pela ditadura foi a polícia política de cada estado brasileiro, no nosso caso, o Departamento de Ordem Política e Social do Rio Grande do Sul, localizado em Porto Alegre, com sede no Palácio da Polícia. [...] Porém, cabe citar outros órgãos responsáveis pela repressão, tais como o III Exército, com sede em Porto Alegre, e a polícia militar. Suas instalações funcionariam como localidades de detenção, bem como a Ilha do Presídio, o presídio Central, o Presídio Madre Pelletier.

Em um segundo momento, a análise terá como foco a perspectiva das políticas que buscam transformar lugares da repressão em sítios ou lugares de memória. Tendo em vista as limitações do trabalho, o foco será dado a lugares apontados pelo relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), publicado em 2014, que apontou a existência de 22 locais utilizados pela estrutura repressiva estatal nas cidades de Porto Alegre, Canoas, Guaíba Viamão e São Leopoldo. O objetivo é compreender as políticas de preservação destes locais para fins memorialísticos, visando a não repetição das inúmeras violações de direitos humanos cometidas no período ditatorial.

Ditadura, centralização do poder e segurança nacional na Região Metropolitana de Porto Alegre

A Lei Complementar nº 14 foi decretada por um Congresso Nacional atingido diretamente pelos Atos Institucionais (em especial o AI-5, de 1968), e sancionada pelo ditador Emílio Garrastazu Médici. Foram institucionalizadas inicialmente, nove regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Rio de Janeiro, esta última em 1974. No que tange ao ponto de interesse deste trabalho, o parágrafo 3 do artigo 1 determinou que

Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Ve-

lha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão (BRASIL, 1973).

De acordo com a historiadora Danielle Viegas (VIEGAS, 2020), após o golpe civil-militar de 1964, a administração federal focou na espacialização do desenvolvimento econômico, o que levou os militares a elaborar formas de organizar o território brasileiro. Assim, o programa nacional de desenvolvimento regional buscou colonizar áreas consideradas inóspitas (dentro da lógica desenvolvida naquele contexto), criar novos estados na Federação e reconhecer, institucionalmente, determinadas regiões como entidades político-jurídicas. Nesta esteira, foi criado o Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, ainda em 1964, e ações como o Programa de Integração Regional (PIN) e o Sistema de Informações para Planejamento e Avaliação do Desenvolvimento Regional (SIPADE).

Certos eventos são comumente apontados como catalisadores do re-
crudescimento da ditadura neste contexto. São exemplos disso o assassinato do estudante Edson Luis de Lima e Souto, em dezembro de 1968, e a repressão ocorrida na missa de sétimo dia e as greves de Osasco (SP) e Contagem (MG). O deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, em agosto, denunciou o aumento da violência repressiva contra a população e expôs a violência contra os estudantes, a tortura e a complacência do regime frente a ela. Ainda conclamava a população a não permitir que seus filhos desfilassem na festa pátria de 7 de setembro ao lado de algozes e que suas filhas não dançassem nem namorassem cadetes ou oficiais. Seu discurso foi como uma fagulha na já explosiva situação interna. Frente à negativa do Congresso de cassá-lo, ocorrida em 12 de dezembro, Costa e Silva baixou o Ato que deu início ao período mais repressivo da ditadura brasileira.

É fundamental apontar, contudo, que, ainda que tenha funcionado como estopim, o caso de Márcio Moreira Alves não foi a causa da decretação do Ato Institucional n. 5 (AI-5). De fato, o regime temia o ressurgimento dos movimentos sociais organizados ocupando o espaço público e as portas das fábricas, o que poderia prejudicar sensivelmente a imagem de segurança e tranquilidade social que o regime instalara com o intuito de atrair o interesse do capital transnacional. Nesse sentido, as motivações para a imposição do AI-5 eram muito mais profundas do que o estrago produzido pelo discurso de um parlamentar de oposição por mais veemente que fosse. O ato reabria a temporada de cassações e proibição de direitos políticos, livres de quaisquer limitações, que poderia ser cumulada com

“medidas de segurança”, entre as quais figuravam a liberdade vigiada, a proibição de frequentar determinados lugares. As garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade para a magistratura e o Ministério Público foram suspensas. Os seus titulares em qualquer nível federativo poderiam ser demitidos, removidos, aposentados ou postos em disponibilidade por decreto presidencial. Foi suspensa a garantia do *habeas corpus* em crimes políticos, contra a segurança nacional, contra a ordem econômica e social e a economia popular. O ato permitia, também, o confisco de bens resultantes de enriquecimento ilícito após investigação administrativa, tudo isso fora do controle do judiciário.

Em 1969, uma enfermidade afasta Costa e Silva do poder, dando origem ao que alguns autores chamam de “golpe branco”, ou o “golpe dentro do golpe”. O vice-presidente Pedro Aleixo foi impedido de tomar posse e o Congresso Nacional, fechado desde o AI-5, foi reaberto apenas para referendar o nome de Emilio Garrastazu Médici, que governaria durante os anos seguintes, iniciando o período de maior repressão, violência e supressão das liberdades civis da história do país.

Durante o governo Médici, foi desenvolvido um imbricado aparato de órgãos de segurança com características de poder autônomo, que levou milhares de cidadãos aos cárceres políticos, à clandestinidade e ao exílio e transformou a tortura, o desaparecimento e o assassinato em política de estado. Ao lado do aumento vertiginoso das práticas que caracterizam o Terrorismo de Estado, o período do governo de Médici trouxe, também, a fase que ficou conhecida como “milagre econômico” e os projetos faraônicos, como a ponte Rio-Niterói e Transamazônica, num clima de ufanismo insuflado pela propaganda oficial. O período de crescimento industrial entre 1968 e 1973 registrou um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na casa de dois dígitos, alavancado pelo aumento total de investimentos estrangeiros a um programa de investimentos estatais que, por sua vez, provocou elevação da dívida externa, que passou de 3,9 bilhões de dólares em 1968 para 12,5 bilhões de dólares em 1973.

O modelo econômico imposto pela ditadura partia da visão segundo a qual um país subdesenvolvido precisaria criar as melhores condições possíveis para receber investimentos estrangeiros, de modo a acumular capital para promover a arrancada do desenvolvimento. Os economistas produtivistas, portanto, se opunham aos chamados distributivistas, que se preocupavam com a distribuição de renda. Como bem aponta Moreira Alves (AL-

VES, 1984), a visão econômica aplicada não visava à melhoria imediata dos padrões de vida da maioria da população, nem o atendimento de suas necessidades básicas¹. Entretanto, o clima de otimismo econômico, explorado de maneira exaustiva pela ditadura, sofreu um impacto considerável no ano de 1973, com a crise do petróleo no Oriente Médio, o que se somou a fatores internos de desgaste econômico.

Lugares e políticas de memória na Região Metropolitana de Porto Alegre

De acordo com Andreas Huyssen (HUYSSSEN, 2000), um dos fenômenos culturais e políticos mais surpreendentes dos anos recentes seria a emergência da memória como uma das preocupações centrais das sociedades ocidentais. Essa emergência da memória, segundo o autor, poderia ser uma reação à globalização da economia, bem como a falência de projetos anteriores, como o iluminismo. Ademais, as experiências traumáticas do século XX despertariam nas sociedades a necessidade do constante “lembrar para não esquecer”. Na mesma esteira argumentativa, lembrarmos que as discussões sobre memória e história oral se encontram no contexto dos regimes de historicidade abordados por François Hartog (HARTOG, 1997) em “O Tempo desorientado: tempo e história”, para quem o apelo à memória manifestaria a crise do presentismo. Assim sendo, a demanda de memória poderia ser interpretada como uma expressão dessa crise da relação de tempo.

Os estudos sobre memória tem sido um campo muito trabalhado por pesquisadores como Henri Bergson, Maurice Halbwachs Michael Pollak, Paul Ricouer e Pierre Norá. Enquanto Bergson distingue a memória em

¹ Conforme dados apresentados por Moreira Alves, oriundos de diversas fontes como análise da CEPAL, do DIEESE, do IBGE, entre outros, a política governamental elevou acentuadamente a participação de membros mais ricos da população na renda global e diminuiu a dos 80% mais pobres. As classes médias foram beneficiadas pela disponibilidade de bens de consumo através de um sistema ampliado de crédito ao consumo, o que causou um apoio desse setor. Os salários dos trabalhadores, contudo, não foram reajustados segundo o aumento da produtividade e, segundo o DIEESE, em 1970, 50,2% da população economicamente ativa ganhavam menos de um salário mínimo e outros 28,6% ganhavam entre um e dois salários mínimos, o que fazia com que 78,8% ganhassem menos de dois salários. Em 1975, relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Menor estimou em 25 milhões o número de crianças vivendo em situação de pobreza absoluta. Esses e outros dados evidenciam o limitado alcance do chamado “milagre” para a totalidade da população brasileira.

duas (uma que se repete, outra que se imagina), utilizando para tanto seus conhecimentos filosóficos, distinguindo conceitos como percepção, imagem e corpo, Halbwachs distingue a memória coletiva da individual, defendendo, ao fim, que a memória não é uma faculdade propriamente individual e que seria uma reconstrução do passado (SEIXAS, 2002, p. 97). Na América Latina, incluindo o Brasil, temos as pesquisas desenvolvidas por Ana Paula Ferreira, Samantha Quadrat, Heloisa Cruz, Deborah Neves, Ludmilla da Silva Catela, Elizabeth Jelin, Victoria Langland, entre outras.

O conceito que se mostra central no presente capítulo diz respeito à ideia de lugares de memória, conceituado por Pierre Norá da seguinte forma:

Los lugares de memoria son, ante todo, restos. La forma extrema bajo la cual subsiste una consciencia conmemorativa en una historia que la solicita, porque la ignora. Es la desritualización de nuestro mundo lo que hace aparecer la noción [...] Los lugares de memoria nacen y viven del sentimiento de que no hay memoria espontánea de que hoy es crear archivos, mantener aniversarios, organizar celebraciones pronunciar elogios fúnebres, labrar actas, porque esas operaciones no son naturales... (1997, p. 26).

Os lugares de memória são, portanto, lugares artificiais, pois houve a decisão de que se recordaria determinado lugar, uma decisão tomada por alguém. Assim, verificamos que em algumas situações, recordar algum lugar ou fato deriva da tomada de decisão política, motivo pelo qual surge outro conceito, relacionável, das políticas de memória.

Outro conceito que dialoga com o tema proposto é o de território de memória, cunhado por Ludmilla Catela (2001), que está vinculado a processos de identidade dos grupos que reivindicavam novos usos de um espaço para ressignificá-los. Para a historiadora argentina, diante da sensação estática, unitária e substantiva que costuma suscitar a ideia de lugar, a noção de território refere-se às relações ou ao processo de articulação entre os diversos espaços marcados e às práticas de todos aqueles envolvidos no trabalho de produção de memórias sobre a repressão. Ao mesmo tempo, as propriedades metafóricas da noção de território levam-nos a associá-lo a conceitos como conquista, litígios, deslocamentos ao longo do tempo, variedade de critérios de demarcação, de disputas, de legitimidades, direitos, “soberanias”.

Partindo desses conceitos, é imperativo apontar que a memória da ditadura no Brasil nos faz refletir sobre o processo de transição para a democracia e como o tema sobre as violações a direitos humanos cometidos no período foram encaradas. Ao olharmos para as experiências dos países

do Cone Sul, verificamos a existência de mecanismos semelhantes utilizados para o retorno democrático, como a aprovação de leis de anistia, que teoricamente favoreceram os perseguidos políticos e exilados, mas que, na prática, beneficiaram de maneira desproporcional os repressores. Tendo diferentes designações, as anistias visaram um mesmo objetivo: impossibilitar a responsabilização de militares e civis pelas inúmeras violações cometidas por agentes estatais durante as ditaduras. Travestida pelo discurso da reconciliação nacional, defendido por diversos setores sociais como único meio para o retorno e solidificação de estados democráticos de direito, as anistias foram alvo de críticas por diversos setores das sociedades e colocadas em xeque a partir dos anos 2000 (MACHADO, 2020, p. 19).

No Brasil, o Movimento pela Anistia teve início ainda na década de 1970, durante o governo de Ernesto Geisel. Em 1979, no governo de João Figueiredo, foi encaminhado a um Congresso limitado pelas imposições da ditadura (com um sistema político bipartidário e com senadores nomeados pelo Poder Executivo) um projeto de anistia que, após inúmeras discussões e emendas, foi aprovado nos moldes pretendidos pela ditadura, uma anistia restrita, que isentou os crimes cometidos pelos agentes da repressão. Assim, surgiu a Lei nº 6.683/79, que ficou conhecida como Lei da Anistia e que está em vigência até os dias atuais.

O Brasil permanece em um estágio muito distante em relação aos vizinhos em diversos aspectos, incluindo a responsabilização criminal de violadores de direitos humanos, preservação documental e construção de acervos e o que interessa na presente análise: a elaboração de políticas de memória. Apenas em 2011, vinte e seis anos após o fim da ditadura, foi instaurada a Comissão Nacional da Verdade, que teve seu trabalho finalizado em 2014².

De acordo com Ana Paula Ferreira de Brito (BRITO, 2019, p. 43), os lugares que foram sedes de torturas e interrogatórios, como os centros de detenção, têm sido circunscritos no cenário de registro memorial em todos os países do Cone Sul, guardadas as especificidades. Nesse sentido, o Insti-

² Para maiores informações a respeito do tema das transições no Brasil e no Cone Sul, bem como das medidas compreendidas nos conceitos de direito à memória, verdade e justiça e de justiça de transição, ver MACHADO, Patrícia da Costa. *Justiça ou impunidade? O Poder Judiciário e os crimes de estado das ditaduras do Cone Sul (1964-2016)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

tuto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul, em 2012, publicou um documento ressaltando a importância dos sítios de memória, que seriam ferramentas adequadas para a construção de memórias vinculadas aos crimes de Estado cometidos no passado, para conceder reparação simbólica às vítimas e para oferecer garantias de não repetição à sociedade em seu conjunto (IPPDH, 2012, p. 7).

Quando pensamos em políticas de memória no Rio Grande do Sul, no que tange o período da ditadura civil-militar, verificamos uma dificuldade análoga ao que ocorre em todo o país. De acordo com o relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV), divulgado em 2014, uma rede de 39 locais de detenção e tortura foi montada no estado, convertendo-se na maior estrutura repressiva do país em número de unidades instaladas, superando outros estados estratégicos como Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (CNV, 2014, p. 833). Na Região Metropolitana de Porto Alegre, inegável que a maioria dos locais usados pela repressão localizavam-se na capital, seguida da cidade de Canoas, por sua importância estratégica como base da Aeronáutica (5 Comando Aéreo Regional e Base Aérea). Também foram enumerados locais em Guaíba (Ilha do Presídio), Viamão (Delegacia de Polícia de Viamão) e São Leopoldo (19 Regimento da Infantaria)³.

Em Porto Alegre, a CNV apontou a existência de 18 lugares de repressão⁴, entre eles unidades militares e policiais e centros clandestinos, e teve como critério a identificação da ocorrência, em suas dependências, de forma generalizada, contínua e sistemática, de graves violações de direitos humanos. De acordo com o relatório da Comissão, nesses locais foram praticadas detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções e desaparecimentos forçados, que obedeceram a uma política de Estado. Os centros clandestinos foram utilizados para apoio à repressão empreendida por unidades militares e policiais locais, embora vários desses centros tenham se valido de agentes vindos de outros estados e recebido também presos políticos de fora. Esses possuíam características específicas, pois utilizaram imóveis disponibilizados por particulares e foram montados para não deixar vestígios

³ Charqueadas também é citada no relatório da CNV, mas como este município foi incluído na RMPA apenas em 1995, não será analisado neste capítulo.

⁴ São eles: 8 Delegacia de Polícia de POA; 12 Regimento da Cavalaria Mecanizada; Cais do Porto/ Doi-CODI; Dopinho; Estação Assunção do Corpo de Bombeiros; 18 Regimento de Infantaria; 1 Batalhão da Polícia Militar; DOPS; Hospital Militar; Penitenciária Feminina Madre Pelletier; Polícia Federal; Presídio Central; Quartel da 6 Polícia do Exército; Quartel da Companhia de Guardas; Sede da Polícia Civil de POA; Serviço Social de Menores.

dos crimes neles cometidos, bem como das instituições que os comandavam, dos agentes que neles atuavam e dos presos políticos que abrigavam (CNV, 2014, p. 728).

As pesquisas sobre os locais de repressão nas cidades da RMPA foram objeto de análise historiográfica com diferentes abordagens e em intensidades diversas. Locais como o DOPS de Porto Alegre, localizado no Palácio da Polícia⁵, o DOPINHO, centro clandestino instaurado em uma propriedade privada situada na Rua Santo Antônio, no Bairro Bom Fim, e os Presídios Central e Madre Pelletier, possuem maior quantidade de informação do que outros locais, como as dependências militares.

Um recente embate ocorrido na cidade de Porto Alegre diz respeito ao tombamento do centro de detenção clandestino conhecido como DOPINHO (diminutivo da sigla do Departamento de Ordem Política e Social – DOPS), casa localizada na rua Santo Antônio, no bairro Bom Fim, que foi usada como anexo da repressão, para onde diversos presos políticos eram levados e torturados, incluindo Manoel Raimundo Soares, sargento do exército preso, torturado e cujo corpo foi encontrado nas margens do Guaíba com as mãos amarradas, em 1966, fato que deu ensejo a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa do RS e posterior processo na Justiça Federal ajuizado pela viúva (MELO, 2020). Segundo Jaqueline Custódio (CUSTÓDIO, 2021, p. 18), apesar da atuação conjunta da União, Estado do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre para a construção do Centro de Memória Ico Lisboa, iniciada em 2012, hoje o lugar foi descaracterizado pelo proprietário, ainda que tenha recebido a proteção parcial de bem inventariado, não tendo sido concluídos os processos de desapropriação e de tombamento após a troca dos governos dos três entes federativos. Em 23 de julho de 2020, a placa de identificação que fazia parte do projeto “Marcas da Memória”, colocada na calçada em frente à casa em 2015, foi cimentada, apagando as informações sobre a existência de um centro de detenção clandestino naquele local durante o período da ditadura (VIESSERI, 2021). Em 2022, a casa foi colocada para alugar no site Airbnb, o que causou protestos por parte de organizações de direitos

⁵ BAUER, Caroline. *Avenida João Pessoa, 2050 – 3º andar: terrorismo de Estado e ação de polícia política do Departamento de Ordem Política e Social do Rio Grande do Sul (1964-1982)*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

humanos e familiares de presos e desaparecidos políticos (VASCONCELLOS, 2022).

No que diz respeito à cidade de Guaíba, a produção sobre o uso da Ilha do Presídio (também conhecida como Ilha das Pedras Brancas ou Ilha da Pólvora) também é extensa⁶, tendo sido objeto de inúmeros testemunhos de sobreviventes e objeto de processo de tombamento pelo Instituto do Patrimônio Histórico do Estado do Rio Grande do Sul, concluído em 2014⁷.

A cidade de Canoas, por sua vez, ocupa importante papel na história da RMPA durante a ditadura, devido à presença da Base Aérea e do 5 Comando Aéreo Regional, que a tornaram área de Segurança Nacional a partir do golpe de 1964. Em 4 de abril, dias após a derrocada de João Goulart, a cidade foi palco daquele que é considerado o primeiro assassinato político da ditadura no RS, do então tenente-coronel da Aeronáutica Alfeu de Alcântara Monteiro, comandante da Base Aérea, que foi morto a tiros por outros militares, dentro de seu próprio gabinete, por se recusar a apoiar o golpe. Em 2014, a CNV reconheceu a violação dos direitos humanos no caso da morte do coronel, e que ele foi morto por se opor ao novo regime, e, em 2015, a Câmara dos Vereadores da cidade aprovou a denominação de Praça Coronel Aviador Alfeu de Alcântara Monteiro ao logradouro público localizado na avenida Getúlio Vargas, no bairro Niterói (CÂMARA MUNICIPAL DE CANOAS, 2015).

Em 1970, outro caso de repressão estatal marcou o local. O estudante da UFRGS, Ary Abreu Lima da Rosa, preso em 1969, com seu companheiro Paulo Walter Radke, militante do Partido Operário Comunista (POC), por distribuírem panfletos aos candidatos ao vestibular na frente da Faculdade de Farmácia da UFRGS, no dia 2 de setembro de 1969 foi transferido para o hospital da Base Aérea de Canoas (RS), local em que veio a falecer cerca de dois meses depois. O relatório da CNV concluiu, com base nas investigações realizadas, que Ary morreu em decorrência de ação per-

⁶ SILVEIRA, Bruno de Azambuja. Ilha do Presídio: repressão e resistência no Rio Grande do Sul (1964-1973). Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020; VARGAS, Liziê. A Ilha do presídio em cena: o espetáculo Viúvas – performance sobre a ausência. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de História. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

⁷ Portaria do IPHAE nº 96/2014.

petrada por agentes do Estado brasileiro, em um contexto de sistemáticas violações de direitos humanos promovidas pela ditadura militar implantada no país a partir de abril de 1964 (CNV, v. 3, p. 486/490).

Apesar da importância do local nos anos da ditadura, a Base Aérea não possui qualquer tipo de patrimonialização ou tombamento, tendo em vista se tratar de propriedade militar e área de segurança nacional. Contudo, é comumente apontada como o principal lugar de memória da ditadura na cidade. Outros casos de instalações militares e policiais padecem da mesma problemática, tendo em vista o processo de esquecimento pós-redemocratização e a falta de responsabilização dos agentes estatais envolvidos em casos de violações a direitos humanos, consequência da já citada Lei da Anistia.

Considerações finais

De acordo com o site do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Rio Grande do Sul, apenas a Ilha do Presídio é local tombado como patrimônio histórico. Embora comumente apontado como parte do município de Guaíba (incluindo o já citado relatório da CNV), o local aparece como bem tombado da cidade de Porto Alegre. Os demais 21 locais citados como lugares de repressão nas cidades da RMPA não contam com a proteção do IPHAE⁸ ou de outros institutos como o IPHAN. Uma análise mais aprofundada sobre esta ausência não poderá ser realizada neste trabalho, mas a lacuna sobre este processo histórico deverá ser objeto de futuras pesquisas.

Ao analisarmos os 50 anos da criação da Região Metropolitana de Porto Alegre, pensada nos marcos de um regime centralizador e focado na burocratização do Estado e das instituições, é necessário refletir acerca das heranças do contexto ditatorial e nas medidas que não foram tomadas no sentido de evitar repetições do passado autoritário. As poucas iniciativas de políticas de memória sobre a ditadura civil-militar são um sintoma dos problemas da transição inconclusa que o país teve, fato que fica evidente ao analisarmos a ausência de sítios de memória nos locais da repressão, na RMPA. A Ilha do Presídio, único local tombado pelo IPHAE, permanece

⁸ Lista disponível em: <http://www.iphae.rs.gov.br/Main.php?do=BensTombadosAc&Clr=1>. Acesso em: 30 jan. 2023.

até os dias atuais sem nenhuma iniciativa de visitação aberta, de visitação ou projetos de educação patrimonial, o que contribui para a degradação das construções que foram palco de tantas prisões políticas. Certamente o fato de a maioria dos locais citados pela CNV serem ambientes militares e/ou policiais, que continuam sendo utilizados por estas instituições, em um país onde muito pouco foi feito para responsabilizar agentes estatais, contribui para que tenhamos poucos lugares de memória, diferentemente do que ocorre nos demais países do Cone Sul.

Apesar das poucas iniciativas do poder público, é necessário marcar a atuação incansável de organismos de direitos humanos, de sobreviventes e familiares de mortos e desaparecidos políticos, que continuam lutando para que locais como o Dopinho, a Base Aérea de Canoas, o Palácio da Polícia, e tantos outros locais que serviram de palco de violações sistemática aos direitos humanos, sejam transformados em locais para que as novas gerações compreendam o passado para concretizar a consigna que se tornou parte dos países latino-americanos que vivenciaram estes regimes: nunca mais.

Referências

- AARÃO REIS FILHO, Daniel. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo Pato (org.). *O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois 1964-2004*. Bauru: Edusc, 2004.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- BLOCH, Marc. *Apologia da História ou O Ofício do Historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 2001.
- CATELA, Ludmila da Silva. *No habrá flores en la tumba del pasado*. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos. La Plata: Al Margen Editorial, 2001.
- COMISSÃO DE FAMILIARES DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS. *Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.
- HUSSEYN, Andreas. Passados, presentes: mídia, política, amnésia. In: *Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.
- LE GOFF, Jacques. *História e Memória*. Campinas: Unicamp, 1990.
- POLLAK, Michael; HEINICH, Natalie. El testimonio. In: POLLAK, Michael. *Memoria, olvido, silencio: la reproducción social de identidades frente a situaciones limite*. La Plata/Buenos Aires: Al Margen.

PORTELLI, Alessandro. O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana: 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum. In: FERREIRA, M. de M.; AMADO, Janaína. *Usos e abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

Texto on-line

BARRETO, Ilson Juliano. *O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP)*. Espaço e Economia, N. 1 | 2012. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/374>.

FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 9, n. 20, jan./abr. 2017.

HARTOG, François. O tempo desorientado. *Tempo e História*. “Como escrever a história da França?”. *Anos 90*, Porto Alegre: PPG em História da UFRGS, n. 7, jul. 1997.

POLLAK, Michael. Memória e Identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, v. 5, n. 10, 1992.

SEIXAS, Jacy Alves de. *Halbwachs e a memória-reconstrução do passado: memória coletiva e história*. História. São Paulo: EDUNESP, n. 20, 2002.

VIEGAS, Danielle Heberle. Território, ditadura e desenvolvimento: perspectivas históricas sobre os programas de regionalização do Brasil. *Rev. Bras. Estud. Urbanos*, Reg. 22, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202009pt>.

Teses e dissertações

BRITO, Ana Paula Ferreira de. *Quando o cárcere se transforma em museu: processos de transformação de centros de detenção em sítios de memória no Cone Sul (1990-2018)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

CUSTÓDIO, Jacqueline. *Dopinho, entre evocar e apagar: as disputas de memória relativas ao DOPS/RS*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

MACHADO, Patrícia da Costa. *Justiça ou impunidade? O Poder Judiciário e os crimes de estado das ditaduras do Cone Sul (1964-2016)*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

Legislação

BRASIL. *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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2014%2C%20DE,%2C%20Curitiba%2C%20Bel%C3%A9m%20e%20Fortaleza. Acesso em: 25 jan. 2023.

Imprensa

CÂMARA MUNICIPAL DE CANOAS. *Nome de praça presta homenagem a militar gaúcho morto na ditadura*. Disponível em: <https://www.camaracanoas.rs.gov.br/noticia/view/1727/nome-de-praca-presta-homenagem-a-militar-gaucha-morto-na-ditadura>. Acesso em: 30 jan. 2023.

GRUN, Carlos. Conheça a rede de repressão montada pela ditadura no Rio Grande do Sul. *ZH* (on-line), 13 dez. 2014. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/12/Conheca-a-rede-de-repressao-montada-pela-ditadura-no-Rio-Grande-do-Sul-4662790.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

MELO, Itamar. “O caso das mãos amarradas”, “a ilha dos mendigos” e as prisões políticas: as histórias da Ilha do Presídio. *GZH* (on-line). Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2020/02/o-caso-das-maos-amarradas-a-ilha-dos-mendigoes-e-as-prisoos-politicas-as-historias-da-ilha-do-presidio-ck6mcpd8d0h1j01mvxjzncjhs.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

VASCONCELLOS, Hygino. Dops: antigo centro de tortura oferta hospedagem e choca turistas no RS. *Nossa viagem*, UOL. Disponível em: <https://www.uol.com.br/nossa/noticias/redacao/2022/08/04/dops-antigo-centro-de-tortura-oferta-hospedagem-e-surpreende-turista-no-rs.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

VISSERI, Bruna. Placa que denuncia crimes da ditadura é recolocada em frente ao antigo Dopinho em Porto Alegre. *GZH*. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/04/placa-que-denuncia-crimes-da-ditadura-e-recolocada-em-frente-ao-antigo-dopinho-em-porto-alegre-cko3kqez00cv018mtvvy4ef7.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

A construção social do patrimônio cultural da antiga colônia alemã de São Leopoldo no Vale do Rio dos Sinos/RS

*Inês Martina Lersch
Jorge Luís Stocker Júnior*

Introdução

Integrado à Região Metropolitana de Porto Alegre, o território do Vale do Sinos tem sua origem na experiência histórica da Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo, implantada a partir de 1824 como o primeiro projeto de colonização por imigrantes alemães no sul do Brasil. Hoje constituído de 16 municípios, notabilizou-se pelos numerosos movimentos em defesa do patrimônio cultural, desencadeados a partir das comemorações do Sesquicentenário da Imigração.

As mobilizações da sociedade civil resultaram em tombamentos e reabilitações de prédios e conjuntos históricos, mas também na reconstrução e espetacularização dos lugares de memória. Este capítulo tem como objetivo discutir experiências coletivas de busca do reconhecimento de bens materiais como um processo de construção social do patrimônio cultural, constituindo-se como exercícios baseados na noção de pertencimento em um contexto, no qual as políticas oficiais de preservação ainda ignoram o protagonismo da comunidade.

Contexto

A ocupação do território por intermédio dos projetos de imigração alemã, a partir do século XIX, tem como consequência a formação de parte da identidade cultural do Estado do Rio Grande do Sul. Na paisagem constituída pelas chamadas “antigas colônias”, reúnem-se elementos representativos do processo de ocupação agrícola, bem como os remanescentes das influências arquitetônicas teuto-brasileiras, inerentes aos processos

de urbanização e metropolização. As arquiteturas populares e eruditas de imigrantes compõem hoje parcela significativa no conjunto do patrimônio cultural do Vale do Rio dos Sinos.

Figura 1: Paisagem característica do Vale do Rio dos Sinos/RS



Fonte: Acervo da Fundação Scheffel (*Hamburgerberg*, 1908).

Denomina-se de **Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo** o território onde foi implantada, a partir de 1824, a primeira experiência de colonização por imigrantes alemães no Estado do Rio Grande do Sul¹. Este projeto foi determinante para afirmar a posição política e econômica da capital Porto Alegre e impulsionar o crescimento e a industrialização de toda a região em fins do século XIX e início do XX. Este território corresponde à área formada atualmente pelos seguintes municípios²: São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Estância Velha, Ivoti, Dois Irmãos, Sapiranga, Araricá, Nova Hartz, São José do Hortêncio, Lindolfo Collor, Presidente Lucena, Morro Reuter, Santa Maria do Herval, Linha Nova e Picada Café, totalizando 16 cidades.

¹ Uma vez que as divisas territoriais sofreram inúmeras alterações ao longo dos tempos, adotaremos uma delimitação simplificada que, em grande parte, foi consolidada no Mapa Müzzel de 1870. Nas últimas décadas, foi estabelecida uma identificação regional sob a denominação de Vale do Rio dos Sinos, por meio da qual alguns dos principais antigos distritos de São Leopoldo se reuniram e compõem hoje a AMVRS – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos.

² Com a fragmentação e sucessivas emancipações, já no século XX, a denominação “São Leopoldo” ficou restrita à antiga cidade-sede, conforme Hunsche (1977), “[...] o termo geográfico ‘São Leopoldo’ [...] não é o mesmo termo que identifica a cidade e o município rio-grandense de São Leopoldo de hoje. [...] a palavra designava o lugar onde os primeiros imigrantes foram estabelecidos; foi, portanto, substitutivo para a denominação da antiga Feitoria do Linho Câ-

ções como um processo de construção social, fundamentada no alargamento do conceito de patrimônio cultural.

O campo do patrimônio cultural vem se ampliando nas últimas décadas, com o envolvimento de novos atores, além dos burocratas e dos intelectuais (FONSECA, 2005, p. 75). Até meados da década de 1980, predominava a visão dos órgãos de preservação, cuja tendência era reconhecer o patrimônio como um dado objetivo e preestabelecido, identificando apenas o “notável” e o “excepcional” (HARRISON, 2013, p. 18). Os lugares, estruturas e monumentos eram reconhecidos por manifestar traços constantes em listagens de atributos, como valores históricos, sociais, artísticos e afetivos (MENESES, 1978, p. 01).

No Brasil, as movimentações da sociedade civil pela preservação do patrimônio cultural foram observadas em especial a partir da década de 1980:

[...] o tema invadiu a agenda de diversos movimentos sociais. Se até aquela década, ao menos no contexto brasileiro, as discussões sobre o patrimônio restringiam-se à esfera do Estado e dos intelectuais que dirigiam as agências de preservação histórica, **a partir de então, o tema difundiu-se pela sociedade civil, sendo reinterpretado e utilizado por grupos e associações civis como um instrumento de luta política** (GONÇALVES, 2015, p. 213).

O conceito de patrimônio, que poderíamos considerar “monolítico”, vem, assim, se transformando gradualmente numa nova concepção de patrimônio cultural, múltiplo e heterogêneo, com maiores pretensões de inclusão social (MÓRON, 2011, p. 46).

Passa-se a entender que um bem cultural adquire o *status* de patrimônio quando é assim constituído pela sociedade, alcançando um nível mínimo de consenso (PRATS, 2004, p. 21). Ou seja; objetos, lugares e práticas precisam encontrar ressonância junto a seu público, podendo evocar no expectador as forças culturais complexas e as dinâmicas das quais emergiu e as quais representa (GONÇALVES, 2007, p. 246). Para Prats (1998, p. 63; 2004, p. 13), o patrimônio cultural é tanto uma invenção quanto uma construção social.

Afirmar que o patrimônio seja uma construção social quer dizer, em primeiro lugar, que não existe na natureza, que não é algo dado, nem sequer um fenômeno social universal, já que não se produz em todas as sociedades humanas nem em todos os períodos históricos; também significa, correlativamente, que é um artifício, ideado por alguém (ou no decurso de algum processo coletivo), em algum lugar e momento, para determinados fins [...] (PRATS, 2004, p. 20).

Um dos meios para que ocorra esta construção social pode ser denominado “ativação” (PRATS, 2004, p. 27), processo realizado tanto pelos poderes públicos quanto pela própria comunidade com suporte ou, no mínimo, beneplácito do poder constituído (PRATS, 1998, p. 69).

No Vale do Rio dos Sinos, a sociedade civil assumiu o protagonismo dos processos de ativação, como veremos, após um ato de “autorização” dos poderes públicos. Atos públicos e *performances* de arte foram algumas das estratégias adotadas por grupos ou indivíduos para a ativação de repertórios patrimoniais, conquistando, em alguns casos, o reconhecimento oficial para imóveis, conjuntos e de áreas de preservação ambiental.

O Sesquicentenário da Imigração: reencenando uma memória autorizada

A campanha de nacionalização movida durante o Estado Novo e iniciada a partir do final da década de 1930 criminalizava, entre outras, expressões da língua e da cultura alemã, até então características da Antiga Colônia. A iniciativa promoveu uma espécie de choque cultural no território, ao passo que a apropriação da paisagem e do território através de valores culturais da germanidade foram dando lugar a outros modelos e paradigmas culturais (STOCKER JÚNIOR, 2019, p. 134, 150).

O reconhecimento do patrimônio cultural referente a esta etnia só se deu com uma gradual reabilitação a partir da década de 1960, quando teve início um longo processo de rememoração dos movimentos imigratórios. O processo se iniciou em 1959, com a formação do Museu Histórico Visconde de São Leopoldo, reunindo um amplo acervo, e teve como momento mais marcante os festejos do Sesquicentenário da Imigração Alemã, comemorados em 1974. Em consequência desses festejos oficiais, desdobraram-se ações de construção social do patrimônio cultural por todo o território da antiga colônia.

As tratativas para a realização destes festejos iniciaram-se no ano de 1973, levando à realização de dois anos dedicados às correntes imigratórias estabelecidas no RS, evidenciando tradições, além da idealização de uma história vitoriosa e de personagens considerados heróis (LIMA, 2017, p. 15-19). O Biênio da Colonização e Imigração 1974/1975 foi instituído por decreto estadual assinado pelo governador do Estado Euclides Triches, tendo por objetivo “celebrar [...] os feitos dos pioneiros, o sesquicentenário da

imigração alemã, o centenário da imigração italiana e a contribuição das demais correntes imigratórias que se fixaram no Rio Grande do Sul”³.

Um dos principais atos públicos promovidos durante os festejos do Sesquicentenário aconteceu em 25 de julho de 1974, quando foi realizada a encenação da chegada dos imigrantes alemães em São Leopoldo. A *performance* teve a presença do ditador Ernesto Geisel, sendo noticiada pela imprensa local, que buscava destacar sua descendência alemã (LIMA, 2017, p. 71-72). Foi considerado o “ponto alto” das festividades, com participação também de autoridades do consulado alemão, assinalando um “profundo sentimento de integração e amizade” (SESQUICENTENÁRIO..., 1974, p. 298).

Para Lowenthal (2015, p. 491), estas reencenações históricas buscam estimular o passado para atender às necessidades do presente. Os reencenadores tentam recuperar um passado desaparecido e impossível de repetir, preenchendo as lacunas de conhecimento histórico com probabilidades, chegando até mesmo a aperfeiçoá-lo (LOWENTHAL, 2015, p. 477). Reviver a chegada dos imigrantes foi uma manifestação de explícito reconhecimento do poder constituído a uma comunidade étnica que se viu pouco valorizada na história nacional oficial nas décadas anteriores.

Além das comemorações festivas e da inauguração de novos monumentos, a autorização pública dada pelos governos à memória da imigração alemã por ocasião do Sesquicentenário desencadeou também processos de valorização do patrimônio arquitetônico. Este movimento se deu de forma descentralizada, com a adoção e difusão de discursos preservacionistas por diferentes atores. As primeiras movimentações e os primeiros atos administrativos de preservação ocorreram nos anos seguintes aos festejos do sesquicentenário, sob enfrentamentos e forte tensão.

Os primeiros tombamentos foram efetivados pelo Estado do Rio Grande do Sul, fazendo frente às iniciativas destrutivas do então prefeito da cidade de São Leopoldo, Olímpio Sérgio da Costa Albrecht (1977-1982), que tinha a intenção de remodelar o centro histórico da cidade, demolindo a Ponte de Ferro (1871-1876) para a duplicação da Avenida Dom João Becker (SILVA, 2017, p. 17). Um grupo de jovens estudantes iniciou as manifestações pela preservação de ambos os imóveis, e conquistou o primeiro tom-

³ Jornal *O Pioneiro*, 28 de abril de 1973. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

bamento decretado pelo Estado do Rio Grande do Sul, que se deu de forma emergencial após a ordem de demolição dos bens.

A portaria nº 010/80/DEC justificava que a Ponte de Ferro era “marco histórico da cidade e da imigração alemã no Rio Grande do Sul”, e representava um “elemento importante no sistema de circulação de riquezas agrícolas e artesanais na antiga colônia alemã do Vale do Rio dos Sinos”. Este primeiro tombamento executado pelo Estado do Rio Grande do Sul foi inscrito no livro-tombo em caráter “Compulsório/de Ofício” (ZAMIN, 2006, p. 51), e o diretor responsável Leandro Telles teria realizado um ato simbólico de assinatura do referido documento no próprio local.

Em 1982, o Antigo Seminário “Castelinho”, também ameaçado de demolição, foi igualmente inscrito no livro-tombo do Estado. Na época, o edifício tinha a função de Casa do Estudante, onde residiam muitos dos jovens responsáveis pelo movimento da Ponte de Ferro. Nesses dois tombamentos citados, os atos administrativos “naturalizaram” o reconhecimento dos imóveis através da atribuição técnica de valores culturais e justificativas baseadas em aspectos descritivos dos bens. O protagonismo da comunidade, porém, foi invisibilizado: no caso do Castelinho, afirma-se que a edificação esteve abandonada justamente no período em que funcionou a Casa do Estudante, ignorando o período das mobilizações e os seus principais protagonistas.

Hamburgo Velho: um centro histórico nos sonhos de um artista

Os festejos do Sesquicentenário também repercutiram em Novo Hamburgo, município vizinho, também originado da Antiga Colônia. A organização dos festejos tomou forma com a realização do SESQUIBRAL, que mobilizou artistas locais e promoveu pesquisas históricas junto das escolas municipais. Uma equipe foi nomeada para coletar dados que respaldassem os festejos, enquanto alunos das diversas escolas foram incentivados a conhecer as suas origens históricas e étnicas, buscando informações e pesquisando imóveis históricos da cidade (OLIVEIRA, 2009, p. 48).

Ernesto Frederico Scheffel foi um dos principais artistas envolvidos neste processo. Ao doar parte de seu acervo artístico pessoal para a municipalidade para constituição de um museu, ensejou a restauração de um imóvel histórico, a saber, a antiga residência e salão de Adão Adolfo Schmitt, situada no bairro Hamburgo Velho e construída em meados de 1890 (SCHE-

FFEL, 2013, p. 230). O artista foi o principal ativista em prol da preservação do patrimônio cultural da antiga colônia nos anos seguintes, envolvendo-se pessoalmente ou influenciando a organização de grupos preservacionistas em diversos municípios do vale.

A primeira movimentação encabeçada por Scheffel buscava a preservação da Casa Schmitt-Presser (OLIVEIRA, 2009, p. 116). No ano de 1975, o imóvel começou a ser demolido para a limpeza do terreno, tendo sido destruídos alguns dos anexos e parte do mobiliário interno. Para pautar a recuperação de um exemplar de arquitetura enxaimel já bastante degradado, Scheffel idealizou uma imagem do edifício restaurado, revelando o potencial de representação simbólica daquele bem:

Creio que eu dispusesse de uns três dias para realizar um desenho a pastel, para o registro da casa [...] Foto não servia. **Naquele momento, um desenho artístico era a única ação que, eventualmente, poderia sensibilizar a municipalidade**, mesmo que pairasse sobre os artistas a suspeita de viverem fora da realidade (SCHEFFEL, 2013, p. 232, grifos nossos).

Neste contexto, Scheffel recorreu a um dispositivo de representação – o desenho – para conceber um patrimônio imaginado, idealizando o aspecto do imóvel como nunca fora, mas poderia se tornar.

Figura 3: Casa Schmitt-Presser representada por Scheffel em 1975



Fonte: Acervo Fundação Scheffel.

O artista valorizava, deste modo, a estrutura enxaimel como detalhe pitoresco, reforçando aquilo que poderia justificar a preservação do imóvel que até então não era percebido como patrimônio. A ação impediu a destruição do imóvel, mas o tombamento ainda levaria algum tempo.

Entre 1980 e 1983, o artista encabeçou, em companhia da historiadora Angela Tereza Sperb, o Movimento de Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico, grupo que atuava em Hamburgo Velho na forma de voluntariado, para realizar mutirões de pintura de fachadas históricas (OLIVEIRA, 2009, p. 116). O processo era complementado com letreiros identificando os primeiros proprietários de cada imóvel. O grupo também editou, a partir de 1983, o jornal cultural *Hamburgerberg*, com a finalidade de enaltecer a história e os valores artístico-arquitetônicos do bairro (OLIVEIRA, 2009, p. 115).

Mas o gradual processo que legitimou Hamburgo Velho como patrimônio não se deu de forma linear nem foi isento de contradições. Ensejou, inclusive, uma espécie de contra movimento – a associação Moradores de Hamburgo Velho, a qual se constituiu como “resposta aos amigos que não moram no bairro” e em defesa do que consideravam o progresso do lugar. Mais de quarenta moradores, em sua maioria proprietários de imóveis no bairro, se reuniram a partir de 1983, declarando-se “lesados com a preservação em Hamburgo Velho” (OLIVEIRA, 2009, p. 118).

O maior conflito se deu em função da descaracterização do antigo Cinema Aída. Desta vez, a movimentação não foi legitimada pelo poder público municipal, ocasionando um rompimento fortemente noticiado nos jornais. Scheffel renunciou de sua posição no Conselho Municipal de Patrimônio Histórico, decidiu fechar a galeria da Fundação que levava o seu nome e, por fim, declarou encerrado o movimento de preservação do patrimônio histórico, publicando na mídia local uma carta aberta à comunidade que elucidava suas razões (OLIVEIRA, 2009, p. 96).

O processo de ativação do Centro Histórico de Hamburgo Velho, entretanto, já havia sido iniciado, e o acúmulo de debates rendeu resultados importantes nas décadas seguintes. Em 1985, a Casa Schmitt-Presser foi finalmente tombada em nível nacional e, em 1990, restaurada com apoio da Prefeitura Municipal e do IPHAN, constituindo-se, por longo tempo, no único exemplar do país tombado em virtude da técnica construtiva, a saber, o enxaimel (*fachwerk*).

As preocupações da comunidade com a preservação estenderam-se ao patrimônio natural. Um grupo de ecologistas e arquitetos, identificados como Grupo do Parque, se organizou nos anos seguintes para impedir a implantação de um loteamento em uma área de terras contígua a Hamburgo Velho. O grupo propunha a criação de um parque público no local, aproveitando a topografia e vegetação existente para implantação de caminhos, mirantes e espaços de criação artística-cultural e de lazer⁴.

No ano de 1986, caminhadas com apelo ecológico mobilizaram centenas de participantes, e laudos de instituições, tais como Metroplan e Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, bem como do Departamento Municipal de Meio Ambiente, reforçaram a necessidade de preservação de, pelo menos, metade da cobertura vegetal daquele lote. A prefeitura comprometeu-se publicamente em proceder a desapropriação do local, criando uma comissão de negociação para a aquisição da área, mas os encaminhamentos parecem ter sido interrompidos no ano seguinte⁵.

Finalmente, a campanha Parcão Já foi lançada em 1988, mobilizando atos públicos com envolvimento de artistas e ativistas, e foi constituída a Fundação Pró-Parque. Um ano mais tarde, os cidadãos mobilizados finalmente conseguiram o improvável – a área de 51,3 hectares foi desapropriada e destinada para parque público e reserva ambiental urbana. A área constitui hoje o Parque Municipal Henrique Luís Roessler, compreendido como uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Sua forma e dimensões remontam às características de um lote colonial da imigração, mantendo-se íntegro e preservado, inserido em área urbana, articulando memória e preservação ambiental.

A década seguinte seria caracterizada pela mudança no foco de atuação dos movimentos, que deixaram de travar embates públicos e promover engajamento em pautas críticas. O envolvimento da sociedade civil continuou através de ações de construção de consenso, como a promoção da *Hamburgerberg Fest*, que buscava ativar a autoestima do bairro através de um evento festivo de cunho comunitário. A realização desses eventos contribuiu com a construção da imagem coletiva do bairro Hamburgo Velho.

⁴ Jornal *NH*. A Concretização de um Ousado Sonho Verde, 1990. Arquivo Público de Novo Hamburgo.

⁵ Idem.

O impacto dos movimentos nos demais municípios

O modelo de movimentação social adotado por Scheffel ensejou outros movimentos pela preservação de imóveis históricos na Antiga Colônia. Essas mobilizações comunitárias, entretanto, enfrentaram dificuldades com as respectivas administrações municipais.

Era nítido o esvaziamento simbólico das referências arquitetônicas coloniais, após décadas de industrialização e expansão urbana, além da fragmentação do território por sucessivas emancipações. A valorização do passado rural teve maior repercussão, por intermédio da preservação de edificações de uso comunitário, como os templos religiosos, por exemplo. Igrejas suscitavam polêmicas menores do que o tombamento de residências privadas, uma vez que estavam integradas às memórias afetivas e vivências coletivas, além de facilitar a pesquisa e a construção de justificativas históricas.

No município de **Campo Bom**, Scheffel engajou-se pessoalmente na preservação da Antiga Igreja Evangélica, dado ser esta a sua cidade natal. Em 1976, com a inauguração de um novo templo de traço modernista, a Comunidade Evangélica manteve o antigo templo, destinando-o como espaço de reuniões. O artista realizou, por sua vez, uma proposta cromática para a valorização da respectiva fachada, além de um levantamento a respeito do cemitério histórico, situado em frente, e uma proposta paisagística para todo o conjunto.

Em 1978, em comemoração aos 150 anos da comunidade, a igreja e o muro do cemitério foram pintados de acordo com o esquema do artista, evidenciando o antigo templo na paisagem urbana de Campo Bom. No período, conseguiu-se difundir o título de “primeira igreja evangélica do sul do Brasil”⁶. Apesar disso, este processo só atingiria um grau definitivo de formalização mais de quarenta anos depois, com o tombamento municipal do imóvel, já quase arruinado, no ano recente de 2022.

No município vizinho, **Dois Irmãos**, a Antiga Igreja Matriz de São Miguel corria risco de demolição. A paróquia pretendia demolir o prédio para construção de uma praça que favorecesse a visual do novo templo recentemente construído (ZAMIN, 2006, p. 62). A comunidade prontamente se mobilizou, envolvendo cidadãos de diferentes confissões religiosas, com

⁶ Este pioneirismo dizia respeito, em verdade, à organização comunitária e não especificamente à construção ainda existente.

articulações e abaixo-assinados, que culminaram no tombamento estadual da edificação, em 1984, e seu consequente restauro, a partir de 1996. A experiência fomentou a formalização de uma entidade, inicialmente conhecida como Amigos da Antiga Matriz e posteriormente renomeada de Associação de Amigos do Patrimônio Histórico e Cultural de Dois Irmãos. O município constituiu, ao longo do tempo, o acervo de imóveis tombados em nível municipal mais significativo do território da Antiga Colônia, totalizando 23 exemplares.

Já no município de **Ivoti**, o tombamento estadual da Antiga Igreja Matriz de São Pedro ocorreu em 1986, também em decorrência da mobilização de cidadãos e de entidades. A solicitação de tombamento foi formalizada pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, mas teve origem em movimentação comunitária que somou cerca de 350 assinaturas (DIAS, 2012, p. 33). O documento declarava a intenção de evitar que um “progresso intempestivo e sem planejamento” descaracterizasse a cidade, tornando-a “um lugar comum, iguais às tantas outras, onde foram jogadas fora as nossas tradições” (Processo nº 52108/85. Fl. 20).

Em 1986, foi criada uma Comissão Pró-Restauração da ex-Igreja Matriz da Paróquia de São Pedro (ZAMIN, 2006, p. 69-70). Lamentavelmente, poucos dias após a publicação do tombamento estadual, em setembro do mesmo ano, o prédio sofreu um incêndio. Segundo laudo pericial do departamento de polícia, a causa teria sido “a ação de corpo ígneo caído ou lançado acidental ou propositalmente sobre material combustível e ou inflamável”⁷. O imóvel ficaria abandonado por longos anos, recebendo um novo telhado em 2004. Seu aspecto fez com que ficasse conhecida como a “igreja queimada”.

Novo momento: ações diretas e as práticas do patrimônio insurgente

As mobilizações da sociedade civil em defesa do patrimônio cultural tiveram uma projeção expressiva com o advento e ascensão das redes sociais digitais – em especial Twitter, Facebook e Instagram, nas primeiras décadas do séc. XXI. Estas mobilizações aproximaram-se gradualmente,

⁷ Autos do processo de tombamento. Processo nº 52108/85. Arquivo IPHAE/RS.

em pauta e métodos, das ações conhecidas por planejamento insurgente. Holston (2016, p. 193) considera a mídia digital como elemento central deste tipo de mobilização, uma vez que facilita a criação de redes por afinidade de pensamento e ativa grupos com capacidade de tomada de ação política.

No enfoque do patrimônio cultural, fenômenos desta natureza vêm sendo estudados sob a denominação de patrimônio insurgente. Na ausência de apoio dos poderes públicos, a sociedade civil passa a atuar em relação ao seu patrimônio, inclusive através de ações diretas, com uso de redes sociais virtuais e de discursos não hegemônicos; da autocomunicação de massa, criação de redes sociais presenciais e de comunidades instantâneas; da ocupação do espaço público e formação de ecologias culturais destinadas a mudar o estado de coisas (CASTRIOTA; BRAGA, 2016, p. 06).

A exemplo do urbanismo insurgente, esses movimentos utilizam as redes sociais para multiplicar os espaços de deliberação, provocando formas de democracia direta que nascem da intersecção entre “”(1) “fazer a cidade acontecer” (*city making*), (2) “ocupar a cidade” (*city-occupying*) e (3) “reivindicar direitos” (*rights-claiming*)”” (HOLSTON, 2016, p. 192). Em especial, costumam se contrapor claramente às práticas de planejamento urbano aliadas a processos de gentrificação, especulação e grandes investimentos imobiliários da construção civil, conferindo a alguns lugares e edificações novos valores de uso contemporâneo. O patrimônio cultural é percebido nessas insurgências, acima de tudo, como campo de disputa e de resistência (LERSCH; STOCKER JÚNIOR, 2022, p. 04).

Como visto, a década de 1990 representou um arrefecimento dos movimentos de preservação do patrimônio observados, até então, no território da Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo. O protagonismo dos processos de ativação patrimonial foi deslocado para o âmbito do poder público, com a edição de atos administrativos pontuais. As contradições decorrentes deste protagonismo começaram a ficar mais evidentes, o que incentivou a organização de novos grupos, nas décadas seguintes, que passaram a questionar, inclusive, a legitimidade dos atos dos poderes públicos.

Entre os anos mais recentes de 2013 e 2016, o Coletivo Consciência Coletiva se destacou como um grupo de artistas engajados na defesa do patrimônio cultural, com sede no ateliê do artista Alexandre Reis, localizado no Centro Histórico de Hamburgo Velho. O grupo pretendia rediscutir o processo de patrimonialização, substituindo o discurso de cunho germa-

nista por um novo discurso, com preocupações de inclusão social e combate ao processo de gentrificação. O coletivo se posicionou criticamente ao modo como as políticas de preservação eram conduzidas.

O grupo partia da percepção de que o processo de transformação do centro histórico e da cidade provocava perdas do acervo arquitetônico e de qualidade da paisagem urbana. Este mal-estar era expresso através de intervenções artísticas e políticas, na luta para destacar questões tidas como secundárias na pauta pública, despertando novas discussões na comunidade, no meio acadêmico e na mídia locais. A estratégia adotada pelo grupo era de ação direta e comunitária, o que foi constantemente reforçado em suas comunicações oficiais nos perfis na rede Facebook⁸ e no blog⁹.

O grupo manteve uma postura crítica e de independência ao longo dos anos, aliando-se a algumas instituições, como foi o caso da organização Defender¹⁰, buscando atuar através de representações ao Ministério Público Federal e reuniões com os órgãos municipais, estaduais e federais. Um exemplo foi a campanha SOS Patrimônio Cultural NH, em que foram espalhadas placas pintadas com técnica de *stencil* pelo Centro Histórico e em outros bairros da cidade¹¹. Também foram distribuídos informativos impressos da campanha em piquetes montados nas ruas e durante reuniões com instituições públicas e privadas.

O grupo propunha a apropriação simbólica dos lugares através de atos públicos cênicos, como foi o caso do Cortejo Fúnebre para a Casa Koch, imóvel histórico demolido durante o processo de tombamento nacional do sítio, que teve grande divulgação na mídia e adesão da comunidade. O ato foi encerrado com um abraço simbólico sobre outro imóvel que se encontrava em vias da autorização de sua demolição – a Casa Engel Grønn (1888). Para o Coletivo, “o abraço coletivo simbolizava a luta da sociedade civil pela preservação do patrimônio cultural em Novo Hamburgo”¹².

Um segundo ato, ainda mais emblemático, ocorreu em 2014 com o

⁸ Disponível em: <https://www.facebook.com/coletivoconscienciacoletiva/>.

⁹ Disponível em: <http://coletivoconscienciacoletiva.blogspot.com/>.

¹⁰ A Defender – Defesa Civil do Patrimônio Histórico foi uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), que teve uma rede de delegações regionais expressiva entre os anos de 2013-2016.

¹¹ Campanha SOS Patrimônio Cultural (30.06.2013). Disponível em: <http://coletivoconscienciacoletiva.blogspot.com/2014/01/campanha-sos-patrimonio-cultural-na-rua.html>.

¹² *Ibidem*.

mutirão de pintura do imóvel. A ação conseguiu atrair a mídia, conquistando capa de jornais e ampla reportagem no canal público TVE. O grupo pintou apenas a porção central da Casa Engel Grønn, visando “demonstrar o potencial de recuperação” sem, no entanto, “disfarçar os problemas estruturais pelos quais o imóvel passa”, sendo a intervenção um “respiro de esperança”¹³. Foram afixadas placas que elucidavam a situação jurídica do imóvel e a inércia dos órgãos públicos. Um novo ato público foi realizado por ocasião das comemorações dos 180 anos da Imigração Alemã, em que os ativistas desfilavam pelo evento portando três placas que questionavam a situação do imóvel.

Figura 4: Ato público pela preservação da Casa Engel Grønn



Fonte: Stocker Júnior, 2019.

O grupo também abordava a ausência de regulamentação do inventário de imóveis indicados para preservação, bem como as deficiências das demais políticas urbanas e de preservação¹⁴. O artista Alexandre Reis per-

¹³ Ação Coletiva – Pintura em mutirão voluntário na Casa Engel-Grønn (17.01.2014). Disponível em: <http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/01/acao-coletiva-pintura-em-mutirao.html>.

¹⁴ Dois atos pela preservação – 190 anos imigração alemã (25.07.2014). Disponível em: <http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/07/dois-atos-pela-preservacao-190-anos.html>.

formou algumas vezes a obra denominada “Malifesto”¹⁵, em que desenrolava uma série de mensagens críticas à destruição do patrimônio cultural.

Os anseios reverberados pelo Coletivo Consciência Coletiva em relação à Casa Engel Grünn não repercutiram imediatamente, mas o processo de construção simbólica da casa como patrimônio atingiu razoável sucesso a médio prazo. O imóvel foi adquirido e reabilitado, e apesar das decisões questionáveis que prejudicaram sua autenticidade, tais como a completa reconstrução do telhado em outros moldes e proporções, ele permaneceu enquanto elemento representativo na paisagem urbana.

O grupo também empreendeu um ato em defesa da Paisagem Natural de Hamburgo Velho, com abaixo-assinado e mobilização junto a um lote que contava com extensa cobertura vegetal. O movimento reuniu, inclusive, lideranças das décadas e movimentos anteriores. Apesar do apoio manifesto do Superintendente do IPHAN RS às movimentações, o próprio órgão acabou licenciando um projeto arquitetônico, por meio do qual foram suprimidas algumas espécies de árvores nativas, prejudicando a ideia de conjunto¹⁶.

Outro processo de invenção e construção do patrimônio foi empreendido pelo Coletivo Consciência Coletiva fora do Centro Histórico de Hamburgo Velho. Tratava-se do prédio que abrigara inicialmente a sede do Tiro de Guerra, e, após 1957, o Instituto de Belas Artes/IBA, considerado um dos embriões da atual Universidade Feevale. No local, funcionou também o espaço cultural da Secretaria de Educação e Cultura, período em que ficou conhecido como SEMEC 2, abrigando diferentes expressões artísticas.

Abandonado e em acelerada degradação, o prédio ficou sem uso por longas décadas, sendo tombado pelo município em 2011 (Decreto nº 4786/2011). Frente à situação de abandono, o Coletivo lançou um abaixo-assinado e realizou uma série de novos atos públicos no local. No primeiro ato, o grupo disponibilizou um varal, folhas em branco e canetinha para os transeuntes manifestassem suas ideias¹⁷. A soma das opiniões individuais de

¹⁵ A performance se tornou também uma obra audiovisual difundida pelas redes, em vídeo com direção de Maurício Montano. Disponível em: <https://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/01/video-malifesto.html>.

¹⁶ Disponível em: http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/02/acao-coletiva-ato-publico-em-defesa-da_22.html.

¹⁷ Ação Coletiva: Vamos salvar a SEMEC II (06.12.2013). Disponível em: <http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/01/06122013-acao-coletiva-vamos-salvar.html>.

cada cidadão pretendia construir uma nova imagem coletiva do local. Também foi realizada uma segunda ação, denominada #OCUPASEMEC2, expondo trabalhos artísticos, dialogando com a população¹⁸.

Figura 5: Ações pela preservação da Antiga Semec 2, em Novo Hamburgo



Fonte: Stocker Júnior, 2019.

O avançado estado de degradação fez com que em janeiro de 2015 parte da fachada do prédio desabasse, inclusive atingindo um transeunte. O grupo mobilizou rapidamente uma nova manifestação em frente ao local, radicalizando seu discurso¹⁹. O que antes era um processo de construção colaborativo, agora buscava criminalizar a postura de omissão dos órgãos públicos municipais, veiculando críticas também através de conteúdo audiovisual e entrevistas com ativistas e agentes culturais.

Quatro anos depois, o espaço seria reabilitado e reinaugurado como a Casa das Artes de Novo Hamburgo. Viabilizado pela Lei de Incentivo à Cultura do Estado, o resultado da intervenção arquitetônica foi também controverso. O prédio, característico do antigo modelo educacional da Secretaria de Educação e Desenvolvimento Profissional do Estado, foi parcialmente ripristinado na sua porção mais antiga e inteiramente idealizado para um aspecto historicista. Sua feição atual assemelha-se a um antigo sobrado residencial teuto-brasileiro, perdendo o aspecto industrial característico dos prédios escolares da época.

¹⁸ #OCUPASEMEC2 Ação Arte Contemporânea Independente (04.04.2014). Disponível em: <http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2014/04/ocupasemec2-acao-arte-contemporanea.html>.

¹⁹ Hoje parte da SEMEC 2 desabou (09.01.2015). Disponível em: <http://coletivoconsciencia coletiva.blogspot.com/2015/01/hoje-parte-da-semec-2-desabou.html>.

As ações do Coletivo pela recuperação do imóvel não foram registradas como parte da trajetória histórica, nem mesmo citadas entre as movimentações comunitárias que ensejaram o espaço. A narrativa oficial produzida pelo município ficou restrita apenas aos grupos que atuaram na defesa do patrimônio nas décadas passadas e aos atos administrativos, promovendo o apagamento das movimentações insurgentes realizadas nos anos anteriores.

A exemplo dos movimentos do século passado, a atuação do Coletivo Consciência Coletiva também se ampliou para os municípios vizinhos. Em São Leopoldo, o grupo organizou em conjunto com a organização Defender um abaixo-assinado, com centenas de adesões pela preservação do imóvel da Rua Saldanha da Gama, nº 413, que ficou conhecido como Casa da Praça XV. No final de 2013, entretanto, um acordo judicial permitiu sua destruição, ao invés da reabilitação demandada pelo movimento.

Já em **Ivoti**, foi realizado o salvamento emergencial do imóvel construído em técnica enxaimel e conhecido como Salão Holler. Em junho de 2013, o imóvel se encontrava em plena demolição, tendo perdido parte do telhado e assoalhos, quando foi paralisado por mobilização por ativistas do Defender e do Coletivo Consciência Coletiva. Os manifestantes conseguiram sensibilizar a Prefeitura Municipal, a Promotoria Ministério Público e, principalmente, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estadual/IPHAE-RS, que efetivou o tombamento emergencial da edificação.

Durante seus anos de atividade, o Coletivo Consciência Coletiva constituiu uma narrativa autônoma, marcando uma outra forma de apropriação do passado no presente, e viabilizando, ainda que parcialmente, a concretização de suas pautas. Algumas das edificações ou elementos que se perderiam sem esses movimentos permaneceram, ainda que a mensagem ou o protagonismo do grupo social tenha sido invisibilizada pelos poderes públicos e pelos discursos oficiais.

Considerações

A atual fragmentação da área da Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo em mais de uma dezena de municipalidades dificulta o reconhecimento do seu patrimônio cultural numa perspectiva territorial conjunta e ampliada. Em oposição a esse processo fragmentário, os ciclos de rememoração e constituição de lugares de memória, tais como as comemorações

do Centenário e do Sesquicentenário da Imigração Alemã e também as movimentações da sociedade civil em diferentes décadas, parecem demonstrar uma tentativa de resgate da territorialidade da Antiga Colônia, promovendo uma contínua reconstrução da relação da sociedade com o seu passado. Esses ciclos configuram processos de ativação patrimonial, os quais visam à reapropriação da história com fins práticos e pragmáticos no presente.

Quanto ao processo de patrimonialização do território estudado, verificou-se que o momento de início deste processo ocorreu por meio do que podemos chamar de uma autorização do poder público, promovida no âmbito do Sesquicentenário da Imigração. Ao fomentar um novo olhar sobre o passado, a efeméride comemorativa serviu de mote para a ascensão de lideranças intelectuais e de artistas, que com sua atuação construíram efetivamente uma noção de patrimônio a ser preservado, reconhecido regionalmente. Percebe-se o protagonismo da sociedade civil organizada na valorização e no tombamento dos bens imóveis, em especial entre as décadas de 1970 e 1980. O teor de contestação dos movimentos se intensificou nas insurgências da última década.

É digno de destaque que o primeiro tombamento estadual do Rio Grande do Sul tenha se dado não na capital Porto Alegre, mas na cidade-sede da Antiga Colônia, a saber, a Ponte de Ferro, também conhecida como Ponte 25 de Julho. Ainda mais representativo é o fato de esse tombamento decorrer de uma movimentação da sociedade civil, a partir de grupo de estudantes que se mobilizaram contra as intenções da Prefeitura Municipal de destruição daquela estrutura. O processo de construção social do patrimônio cultural deste território, no entanto, não se inicia nem se esgota neste caso específico. Ainda não se observa o reconhecimento das referências culturais vinculadas às comunidades ancestrais indígenas, aos grupos de matriz africana, nem àquelas resultantes do processo de industrialização ou mesmo das migrações internas, bem como de bens representativos de outras etnias além da teuto-brasileira.

Apesar do protagonismo da sociedade, através de diferentes estratégias de mobilização, percebe-se que os instrumentos de preservação ainda são indiferentes ao processo de construção social do patrimônio. Nos processos de tombamento, por exemplo, os bens alçados por movimentos comunitários ao *status* de patrimônio não são assim descritos ou promovidos. Os textos oficiais ignoram o contexto social, que deu início aos processos de reconhecimento, tornando invisíveis os agentes culturais responsáveis.

Muito embora a patrimonialidade provenha da comunidade, é a complacência do poder público que segue sendo definidora do que constitui oficialmente patrimônio cultural. A gestão do patrimônio parece buscar impor ares de objetividade e de naturalidade ao patrimônio. Valorizar o protagonismo da sociedade seria uma forma de destacar a construção do significado como momento chave da patrimonialização. Às vésperas das comemorações do Bicentenário de Imigração, o reconhecimento deste protagonismo se torna bastante pertinente.

A construção social do patrimônio cultural no território da Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo dialoga em nível global com movimentos de mesmo teor e causa. Além da preservação de referências culturais tangíveis físicas e de sua transmissão para as futuras gerações, essas movimentações incentivam novas expressões comunitárias, sentimentos de experiência compartilhada e de pertencimento. A Antiga Colônia Alemã de São Leopoldo se insere, dessa forma, como um polo de lutas e de resistências na RMPA, que pode subsidiar as discussões de políticas públicas, as quais promovam o protagonismo da sociedade.

Referências

- CASTRIOTA, Leonardo; BRAGA, Gabriel. Patrimônio insurgente: Estetização e resistência cultural no Brasil do início do Século XXI. In: *Serie (IV-5B)*. Congreso Internacional Contested_Cities, EJE 5: Alternativas Urbanas, Madrid, 2016. Disponível em: <http://contested-cities.net/working-papers/2016/patrimonio-insurgente-estetizacao-e-resistencia-cultural-no-brasil-do-inicio-do-seculo-xxi/>.
- FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ/IPHAN, 2005.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Os limites do patrimônio. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane Felipe. *Antropologia e patrimônio cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, 2007. p. 239-248.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. O mal-estar no patrimônio: identidade, tempo e destruição. In: *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 55, p. 211-228, jan./jun. 2015.
- HARRISON, Rodney. *Heritage: Critical Approaches*. New York: Routledge, 2013.
- HOLSTON, James. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 2, p. 191-204, maio/ago. 2016.

HUNSCHE, Carlos Henrique. *O ano de 1826 da Imigração e Colonização Alemã no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora Metrópole, 1977.

LIMA, Tatiane de. *Os “Usos Políticos do Passado” nas Comemorações Oficiais do Biênio da Colonização e Imigração do Rio Grande do Sul (1974-1975)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História, Unisinos, São Leopoldo, 2017.

LOWENTHAL, David. *The Past is a Foreign Country: Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MENESES, Ulpiano Toledo Bezerra de. Patrimônio Ambiental Urbano: do lugar comum ao lugar de todos. In: *CJ Arquitetura: revista de arquitetura, planejamento e construção*, v. 5, p. 18-20, 1978.

MORÓN, Victoria Quintero. “El Patrimonio pertenece a todos”: de la universidad a la identidad, ¿cuál es el lugar de la participación social? In: URTIZBEREA, Iñaki Arrieta. *Legitimaciones sociales de las políticas patrimoniales y museísticas*. Bilbao: A. Z. Servicio Editorial, 2011. p. 45-78.

OLIVEIRA, Suzana Vielitz de. *Os planos diretores e as ações de preservação do patrimônio edificado em Novo Hamburgo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

PRATS, Llorenç. *Antropologia y patrimonio*. Barcelona: Editora Ariel, 2004.

PRATS, Llorenç. El concepto de patrimonio cultural. In: *Política y Sociedad*, Madrid, v. 27, p. 63-76, 1998.

SCHEFFEL, Ernesto Frederico. *Scheffel por ele mesmo*. Novo Hamburgo: Um Cultural, 2013.

SESQUICENTENÁRIO DA IMIGRAÇÃO ALEMÃ. *Álbum Oficial*. Porto Alegre: Sociedade Editora de Publicações Especializadas Edel, 1974.

SILVA, Leonardo Corá da. *O centro histórico de São Leopoldo e a paisagem cultural*. Dissertação (Mestrado), Unisinos, São Leopoldo, 2017.

STOCKER JÚNIOR, Jorge Luís. *Sob o Königsberg: paisagem e patrimônio cultural da antiga Colônia Alemã de São Leopoldo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Porto Alegre, 2019.

STOCKER JÚNIOR, Jorge Luís; LERSCH, Inês Martina. Insurgências do patrimônio cultural no Rio Grande do Sul: um panorama de ações na segunda década do século XXI. In: *Anais do XIX ENANPUR: Encontro Nacional da ANPUR*. Blumenau: ANPUR/FURB, 2022.

ZAMIN, Frinéia. *Patrimônio Cultural do Rio Grande do Sul: a atribuição de valores a uma memória coletiva edificada para o Estado*. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em História do Brasil do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

Cartografando memórias sobre a inserção de Canoas na Região Metropolitana de Porto Alegre

*Cleusa Maria Gomes Graebin
Tamara Cecilia Karawejczyk Telles*

Pensamos Canoas como objeto de desejo a ser explorado, a partir das percepções de moradores e autoridades constituídas, sobre a inserção do município na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), constituída legalmente com Base na Constituição Federal de 1967¹ e Emenda Constitucional de 1969², instituída pela Lei Complementar Federal 14 de 08/06/1973. Propomos, por leituras de imagens, de entrevistas realizadas com canoenses que habitavam a cidade entre os anos 1960/1970, de discursos de Prefeitos da época, de obras literárias que enfocam personagens, territórios e momentos da vida urbana e de matérias jornalísticas, como o município provocava afetividades. Trata-se de experiência de imersão pelos ditos de outros, de pensar a cidade como organismo, como campo de atravessamentos de subjetividades de seus moradores e de partilha entre si, das coisas do cotidiano, compondo a sua imagem “[...] *mergulhado nas intensidades de seu tempo*”, apropriando-nos de concepções de Rolnik (2011, p. 23).

Nosso roteiro de preocupações está relacionado às estratégias do desejo de parte de moradores e autoridades, de tornar a cidade como integrante destacada entre as demais da RMPA. Para captarmos os sentidos da formação dos desejos, as sensibilidades e as singularidades das situações, buscamos intimidade com fontes que compõem coleções de documentos das seguintes instituições: Museu Histórico La Salle (Universidade La Salle) e Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira (Canoas).

Pensamos a cidade como corpo atravessado por inquietudes, passageiro (pois em constante transformação), movente, pulsante, com suas es-

¹ Art. 157, §10.

² Art. 164.

pacialidades e territorialidades existenciais, com campos de força. Queremos nos aproximar das adjacências das mutações, dos processos de produção dos desejos, da criação de sentidos, para a compreensão do nosso objeto de estudo.

Iniciamos partindo de nossos próprios corpos, em exercício ético e político: uma mulher preta, descendente de pessoas escravizadas, hétero, construindo olhar decolonial e feminista; uma mulher branca, descendente de imigrantes russos, hétero, feminista, espiritualizada. Encontramo-nos na construção de novas epistemologias, portanto, não temos uma base e referências históricas comuns, o que facilita, de certa maneira, não fazermos afirmações categóricas, mas definições provisórias.

Isto posto, iniciamos o exercício de composição cartográfica de movimentos entre as décadas de 1960-1970 que levaram Canoas a integrar a RMPA. Informamos que, das fontes consultadas, a maioria é proveniente de homens brancos héteros, de segmentos sociais favorecidos, o que, reconhecemos, mostra a fragilidade do lugar comum do olhar, mas, ao mesmo tempo, nos dá a liberdade da leitura a partir de nossos próprios corpos e os de quem receber este texto.

Acreditamos que uma cidade não pode ser apreendida no seu todo, pois

[...] não conta seu passado, ela o contém como as linhas da mão escrito nos ângulos das ruas, nas grades das janelas, nos corrimões das escadas, nas antenas do para-raios, nos mastros das bandeiras, cada segmento riscado por arranhões, serradelas, entalhes, esfoladuras (CALVINO, 2000, p. 7).

As cidades estão sempre a se dar a ver, a projetar um futuro. Portanto, sabemos que é impossível apreender Canoas nas suas diferentes nuances e, como pesquisadoras do campo de estudos em memória social, estamos em um tempo presente – como a cidade –, o qual se renova permanentemente.

Cada cidade é um palimpsesto de histórias contadas sobre si mesma, que revelam algo sobre o tempo de sua construção e quais as razões e as sensibilidades que mobilizaram a construção daquela narrativa. Nesse curioso processo de superposição de tramas e enredos, as narrativas são dinâmicas e desfazem a suposta imobilidade dos fatos. Personagens e acontecimentos são sucessivamente reavaliados para ceder espaços a novas interpretações e configurações, dando voz e visibilidade a atores e lugares (PESAVENTO, 2007, p. 17).

Ainda, somos mulheres como das tantas migrantes da cidade, vivendo os seus diversos tempos e seus muitos espaços, seus movimentos de cons-

trução e reconstrução de novas realidades. Reconhecemos e observamos, seguindo as reflexões de Agier, que:

uma [...] cidade vivida, cidade sentida, cidade em processo [...] a cidade já não é considerada uma coisa que eu possa ver nem um objeto que eu possa apreender como totalidade. Ela transforma-se num todo descomposto, um holograma perceptível, apreensível e vivido em situação (AGIER, 2010, p. 38).

Assim, nos pusemos a buscar olhares sobre Canoas e, mesmo que nosso recorte temporal anunciado seja aquele entre as décadas de 1960-1970, retrocedemos à década de 1930, prospectando emoções, desejos, afetos e sensibilidades que percorriam seu corpo, no encontro com os corpos de seus moradores e/ou pessoas que por ela circulavam.

Mergulhando nas escritas sobre os inícios da cidade, buscamos, inspiradas em Rolnik, “[...] *intensidades buscando expressão*” (2011, p. 66). Iniciamos pela obra de Érico Veríssimo, *Um lugar ao sol*, publicada em 1936. Pelos olhos de Clarissa, o autor nos apresenta o povoado, na época Distrito de Gravataí. A personagem havia saído com sua família, após fugir de perseguições políticas, do interior do Rio Grande do Sul, para Porto Alegre – a capital –, buscando reconstruir suas vidas. Como professora, Clarissa pensava em trabalhar em uma escola próxima ao local em que viviam, mas foi nomeada para Canoas, um povoado separado da cidade pelo Rio Gravataí. Na descrição sobre a dimensão urbana em *Um lugar ao sol*, percebemos a experiência da professora:

Canoas é o mesmo que Porto Alegre (p. 94).

Canoas era bonito. Com suas vivendas no meio de jardins verdes e floridos. Ouvia-se o canto de passarinhos. Um silêncio fresco envolvia as casas, as árvores e as criaturas [...] lindas paisagens de campos, arrozais e vilas, pontes e riachos [...] p. 112.

[...] Quando vou para Canoas vejo os jardins floridos, as casas mais alegres, de janelas abertas e os campos e as árvores estão com um verde mais bonito.

Estas percepções estão presentes, também, na construção de memórias de diferentes agentes, homens e mulheres que, aproveitando a proximidade de Canoas da cidade de Porto Alegre, adquiriram terrenos em loteamentos que se espalharam pelo espaço. Vindos de diferentes lugares, passaram a habitá-lo, produzindo diferentes modos de existir, alguns dedicando-se ao trabalho em fábricas criadas em Porto Alegre e outros exercendo atividades no próprio povoado.

Walter Galvani (PENNA *et al.*, 1994, p. 31) traz uma Canoas dividida em grandes colônias (granjas habitadas por imigrantes alemães) nas décadas de 1920 e 1930. Segundo ele, a urbanização foi:

[...] sem plano nenhum, sem projeto nenhum [...] as pessoas que trabalhavam em Porto Alegre achavam que era bom morar em Canoas, era como se fosse um grande bairro de Porto Alegre. Havia o transporte ferroviário muito bom na época, com vários trans durante o dia [...] Na década de trinta os ônibus se instalaram. [...] Bom, então com essa facilidade de transporte coletivo, Canoas foi sendo povoada e cada vez mais povoada. [...] A cobertura vegetal de Canoas era tão grande, que sempre havia uma diferença na temperatura de dois ou três graus abaixo da temperatura de Porto Alegre (1994, p. 31).

Eva Palma da Silva lembra da parte central de uma cidade (ainda um povoado pertencente a Gravataí):

[...] perfumada [...] um lugar sossegado [...] tinha muitas flores, jardins. a gente ficava apreciando aquele perfume, aquela fresquinha e a imagem que a estação (férica) nos transmitia de Canoas era de cidade de veraneio (PENNA *et al.*, 1994, p. 33).

Outras vezes nos dão conta de outra Canoas, não tão bela e atrativa. O Cônego Engelberto Hartmann, morador de Canoas a partir de 1941, relata a partir de suas memórias que:

[...] a primeira vez que passei por Canoas foi em 1935, quando fomos ver a exposição Farrroupilha, o centenário dos Farrapos. Canoas era um vilarejo adormecido. Havia uma igreja inacabada, bolorenta, a torre um pouco acima do telhado. [...] casinhas chatas, casas bisonhas [...] uma venda que tinha de tudo [...] era o único comércio da cidade (PENNA *et al.*, 1994, p. 29).

Corroborando com Hartmann, Lagranha (PENNA *et al.*, 1994, p. 29-30) informa que o “*centro de Canoas [...] era um lugarejo com barro, meia dúzia de casas*”.

Na construção das memórias, percebemos alguns pontos em comum como a presença de cobertura vegetal, clima ameno, um povoado construído sem planejamento, mas que atraía cada vez mais moradores.

O poeta Adilar Signori, refletiu sobre as errâncias, em sua crônica “Sem título”:

[...] por que não podemos permanecer em nossa terra natal, e elas [as pessoas] vão morar em outras localidades? Trocam as suas raízes e começam tudo novamente. Deixam para trás o clima de confiança e paz, onde todos se conhecem. Em minha opinião, o ideal seria continuarmos na terra de origem. Será apenas a busca de novas oportunidades? Ou uma vontade frenética por mudanças? Sei lá. Tantas podem ser as causas! Pensando bem, estes anseios às vezes não passa de utopias. Por isto, muitos dos caminhantes conhecidos que vejo, sei que não nasceram nesta cidade (2022, p. 90).

Também nós, autoras, partindo de nossos próprios corpos, temos experimentado o viver e construir nossas vidas nesta cidade, projetando maneiras para dar conta de nossas necessidades, a fim de suprir nossos desejos. Assim, com base em nossas vivências e anseios, podemos tangenciar os rastros do cotidiano daqueles que viveram em Canoas em outros tempos. Como moradoras da cidade, apuramos nosso olhar sobre todas as mudanças que ocorreram ao longo dos anos, de uma dita cidade-veraneio, cidade-dormitório, cidade-industrial, para um município inserido na Região Metropolitana de Porto Alegre e nas nossas vidas cotidianas. Antes, fazíamos muitas coisas na capital do Estado, para, aos poucos, irmos nos voltando para a vida da cidade, deixando nossos corpos se deleitarem com o lugar que escolhemos para viver e conviver.

Em seus primeiros tempos de município, emancipado em 27 de junho de 1939, de acordo com memórias de moradores, o espaço possuía diversos capões³, colinas e várzeas, riachos, pequenas propriedades rurais, plantações de arroz, núcleos de famílias estabelecidas desde as primeiras décadas do século XX, com reforço entre as décadas de 1930 e 1940, com a vinda de imigrantes de diferentes nacionalidades, em função da Segunda Guerra Mundial. Havia um crescente número de migrantes do interior do Rio Grande do Sul no movimento de êxodo rural, operários e operárias em busca de trabalho em indústrias de Porto Alegre e, também, na própria cidade que passava a abrigar fábricas e comércio em crescimento. Entre 1934 e 1940, Canoas teve, para além da via férrea, inaugurada em 1874, uma faixa de cimento que também fazia sua ligação com a capital, a criação dos Frigoríficos Nacionais Sul-Brasileiros Ltda. e a instalação do 3º Regimento de Aviação, que concorreram para a sua emancipação do município de Gravataí.

No anseio de pensar a cidade, diferentes violências e opressões foram reproduzidas em seu espaço, com grupos sociais que foram marginalizados, vivendo em terrenos loteados em espaços alagadiços de várzeas dos rios que a banham⁴ e outros privilegiados, na circulação e construção subjetiva. O traçado da cidade organizou as relações afetivas e sociais que seus

³ Palavra de origem tupi-guarani que possui duas etimologias: Caá-pãu (ilha de mato) e Caá-apoan (mato redondo). Tipo de formação vegetal presente nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil (CLE-ROT, 2011).

⁴ Rio Gravataí e Rio dos Sinos.

moradores estabeleceram com ela, o que foi determinante na sua construção histórica. Até o momento em que estamos escrevendo este texto, Canoas tem problemas com projetos urbanísticos, continuando ainda a sofrer com determinados zoneamentos, questões ambientais e segregação socioespacial, além de apagamentos socioculturais.

Graebin e Viegas (2008), ao tratar sobre segregações, discutem casos em dois Bairros de Canoas – Fátima e Mathias Velho –, reportando-se às origens destes, a partir das memórias de moradores mais antigos e do confronto com as memórias subterrâneas dos moradores mais recentes, que não têm seus corpos e identidades agregados à sua historicidade. Há uma história e memória oficial, de quem são os canoenses das décadas em estudo, como constroem territórios de existência e como seus corpos se movimentam nos movimentos urbanos, são questões postas para entendermos o modo de ser e funcionar do espaço urbano na relação direta deste com os corpos humanos.

Das diferentes versões sobre Canoas, circularam/circulam no imaginário de cada morador diferentes mapas afetivos. Na cidade das décadas de 1940 e 1950, para a mídia e autoridades políticas da época, “[...] *tudo estava por fazer* [...]” (*A Notícia*, 28/07/1940), dependendo-se das condições econômicas de Porto Alegre. Na promulgação da Primeira Lei Orgânica do Município, em 1947, o vereador Jacob Longoni discursava sobre as necessidades de aceleração do movimento de urbanização:

Temos que dar início às obras, devendo abrir todas as ruas traçadas, e as que se fizerem necessárias no perímetro urbano, obrigando assim, a urbanização e centralização da cidade, sem o que continuaremos como a lesma, só deixando um vestígio viscoso de nossa passagem (LONGONI, 1947).

Isto nos leva a pensar sobre os movimentos da relação cidade-corpos múltiplos. A fala de Longoni remete a corpos não humanos que apenas deixam marcas viscosas, mas que, em nosso entender, também tecem historicidades, implicados no ato de registrar e produzir saberes. É de se pensar sobre o estado associativo entre sujeito-lesma e o objeto cidade de Canoas, como isso se refletia nos corpos dos moradores. Rolnik explica:

Somos tomados por um estado que não tem nem imagem, nem palavra, nem gesto que lhe correspondam e que, no entanto, é real e apreensível por este modo de cognição que denomino “saber-do-corpo”. Aqui já não se trata da experiência de um indivíduo, tampouco existe a distinção entre sujeito e objeto, pois o mundo “vive” em nosso corpo sob o modo de “afectos” e “perceptos” e faz parte de sua/nossa composição em processo. Estes for-

mam uma espécie de germe de mundo que passa a nos habitar e que nos causa estranhamento por ser, por princípio, intraduzível na cartografia cultural vigente, já que é exatamente o que lhe escapa e a coloca em risco de dissolução. Sendo essas duas experiências indissociáveis e, ao mesmo tempo, irreduzíveis uma à outra, sua relação é paradoxal. Gera-se entre elas uma fricção que desestabiliza a subjetividade e a lança num estado de inquietação e mal-estar. O desejo é então convocado a agir, a fim de recobrar um equilíbrio vital. Esta é uma experiência inevitável, pois resulta da própria demanda da vida em sua essência de processo contínuo de transformação (2016, Doc. Eletrônico).

As concepções do vereador coadunam com as de outras autoridades e moradores pertencentes a segmentos sociais privilegiados, que primeiramente a entendiam como cidade-veraneio, após, como cidade-dormitório, tendo em vista que parte dos moradores exerciam atividades na indústria e no comércio de Porto Alegre. De acordo com o jornal *O Momento*, de 12/11/55, estatísticas demonstravam que aproximadamente 20.000 moradores se deslocavam diariamente para Porto Alegre para trabalhar, por falta de oportunidades onde residiam. Como anunciamos no início do texto, nosso roteiro está relacionado às estratégias de tornar Canoas uma cidade desejada. Nesse sentido, é relevante informar sobre o seu crescimento demográfico e econômico (HISTÓRIA, s/d, p. 139-140):

Populacional: 17.000 (1940); 40.000 (1950); 105.000 (1958).

Industrial: 53 (1940); 208 (1950); 262 (1958).

Comercial: 1.861 (1940); 486 (1950); 2.153 (1958).

Segundo Sezefredo Azambuja Vieira, Prefeito no período de 1956 a 1959, “[...] *Canoas se parece com uma criança que tenha crescido sob o signo de um gigantismo mórbido: é grande, mas é anêmica*” (HISTÓRIA, s/d, p. 66). Urgia transformá-la em cidade-industrial – outra pulsação que contaminou o entorno, suscitando políticas de ação. Ao compararmos a população entre 1950 e 1958, com o crescimento de estabelecimentos comerciais e indústrias, perguntamo-nos se 20.000 operários a se deslocar para trabalhar em Porto Alegre são indícios de uma cidade anêmica ou se, na época, a relação entre Canoas e Porto Alegre como corpos, suscitava na primeira gérmen da segunda, provocando o desejo de expandir-se, pulsando, projetando outros modos de operar?

Assim, com base nos anseios e experiências dos homens públicos, bem como nas experiências de parte da população, o planejamento cidadão moveu-se pela busca de empregabilidade, com a urgência de instalação de Zona Industrial no município. Entre as políticas adotadas, o município

promoveu incentivos e isenções de impostos para atrair novas empresas. (HISTÓRIA, s/d., p. 91-92.)

A interferência na dinâmica e fluxos econômicos trouxe novas perspectivas, anunciadas pelo jornal *Diário de Notícias*, de Porto Alegre, em 27/03/1960:

É impressionante o desenvolvimento do fabuloso Parque Industrial de Canoas, é algo surpreendente a grandiosidade da implantação do parque industrial que se desenvolve com celeridade ininterrupta por todas as zonas do município e da cidade de Canoas. Hoje, sem dúvida alguma, Canoas se encontra entre os 10 principais municípios industriais do Rio Grande do Sul (HISTÓRIA, 2005, p. 113).

O crescimento industrial do município incentivou a criação, em 1965, da primeira Feira Industrial e Comercial de Canoas – FEICCA (HISTÓRIA, 2006, p. 198). Sua segunda edição ocorreria apenas em 1974 nas dependências do futuro Conjunto Comercial de Canoas⁵, primeiro shopping do Rio Grande do Sul, que se encontrava em construção. De acordo com testemunhos orais, o idealizador do shopping, Johannes Engel, foi um dos incentivadores para que empresas nas áreas comercial e industrial se estabelecessem em Canoas (GRAEBIN *et al.*, 2019). Matéria no jornal *O Timoneiro*, em 1966, ressaltava o crescimento industrial do município, informando sobre os principais setores industriais, entre eles produtos alimentícios, químicos, metalurgia, mobiliário (HISTÓRIA, 2006, p. 129-130).

O processo de industrialização em curso não deu respaldo para melhorias nos modos de organização social, com respeito à dignidade dos moradores, cuidados ambientais e boa convivência coletiva. Carência de iluminação pública, sistema de esgotos inexistente, problemas de abastecimento de água potável, condições insalubres nos bairros, loteamento abertos em áreas alagadiças, falta de atendimento na área da saúde, insuficiência de moradias para os trabalhadores que acorriam à Canoas, em busca de emprego, problemas com enchentes, sistema viário e telefonia insuficientes avolumavam-se, colaborando para o mau funcionamento da cidade.

As propagandas de vendas de terrenos, no Bairro Mathias Velho, na década de 1950, por exemplo, eram tentadoras, pois o futuro morador teria condições de “[...] retemperar o corpo e o espírito fatigado do ambiente asfíxiante da cidade [...]” (PENNA *et al.*, 2000, p. 22). Outros bairros, como Rio Branco e Niterói, habitados por pessoas de condições sociais menos

⁵ Inaugurado em abril de 1976.

favorecidas, passavam por calamidades em época de cheias. As piores ocorreram em 1963 e 1967.

As melhorias para sanar estes problemas não tinham em vista o bem-estar daqueles que já viviam na cidade, mas, sim, atrair novos loteamentos e instalação de mais indústrias. Em 1967, a Câmara de Vereadores aprovou projeto do executivo que alterava dispositivos da Lei nº 590, de 20.07.59, criando novas normas de infraestrutura para loteamentos industriais no município (HISTÓRIA, 2006, p. 136).

Seguindo a política de desenvolvimento industrial do Município, temos dedicado especial atenção à iniciativa privada, procurando, pelos meios à nossa disposição, atrair o maior número possível de empresas para cá, inclusive gerenciando junto aos órgãos estaduais no sentido de ser fixado neste Município um distrito industrial (HISTÓRIA, 2012, p. 47-48).

Para os trabalhadores, eram destinados terrenos em loteamentos abertos em zonas alagadiças, como noticiava o jornal *O Timoneiro*, em 1971, exemplificando o caso do Bairro Mathias Velho.

Os 30 mil habitantes atuais [do Bairro] logo atingirão, segundo a Prefeitura, os 100 mil, devido à realidade industrial da cidade, que precisa cada vez mais de operários. Geralmente oriundos do interior do Estado, eles chegam aqui com poucos recursos e se instalam naquelas zonas onde os terrenos são mais baratos, embora não ofereçam mínimas condições de habitabilidade (HISTÓRIA, 2012, p. 56).

Canoas atraiu grande contingente de migrantes que se fixaram em áreas irregulares, exigindo do poder público um esforço para prover infraestrutura, educação para crianças e jovens, serviços de saúde, construção de diques para conter os alagamentos, entre outros.

Foi neste contexto que o município passou a integrar a Região Metropolitana de Porto Alegre, criada em junho de 1973, mas com tratativas intergovernamentais – Prefeitura Municipal-Governo do Estado – desde o final da década de 1960. Notícia veiculada no jornal *O Timoneiro* (24 a 31/05/1969) dava conta de reunião ocorrida para “tratar assuntos da Região Metropolitana”, entre eles: “[...] transporte de passageiros (via férrea), a esperada estrada-livre (free-way), planejamento urbano de Canoas” (HISTÓRIA, 2012, p. 124).

Em abril de 1970, *O Timoneiro* informava sobre a criação do Conselho Metropolitano dos Municípios, para tratar do Plano Diretor da Grande Porto Alegre, composta pelos municípios de Canoas, Guaíba, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga e Estância Velha. Projetava-se

que, no ano de 2000, o contingente populacional desses municípios seria de 9 milhões de habitantes. O Prefeito Hugo Simões Lagranha, em entrevista ao jornal, afirmava que “[...] *um dos objetivos do Executivo canoense para 1970 é a integração imediata de Canoas na área metropolitana de Porto Alegre*” (HISTÓRIA, 2012, p. 150).

À leitura que fizemos das memórias e de notícias de jornais, acrescentamos a de imagens fotográficas, voltando-nos, segundo a cartografia, para territórios e representações. Neste sentido, encontramos-nos, como pesquisadoras, trabalhando com o que vivenciamos e nos encontrando com possibilidades que as fotografias sugeriram e que consideramos potentes. As imagens são abertas; ao nos inserirmos nelas, estamos atentas às diversas linhas, montagens e pontos de fuga. Apresentando imagens fotográficas da cidade que habitamos, não estamos trazendo a imagem em si, mas queremos suscitar uma cartografia das sensações que tivemos ao trazê-las ao texto.

Examinamos coleções de imagens de Canoas nos arquivos anteriormente citados, sem saber o que iria nos atravessar, o que moveria nosso pensamento. Assim, compusemos um percurso de imagens no tempo, buscando traçar um desenho das transformações e/ou permanências da paisagem de Canoas.

Canoas, enchentes no Bairro Rio Branco (década de 1930)



Fonte: Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

Vista de Canoas, Bairro Centro Centro (décadas de 1940-1950)



Fonte: Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

Vista de Canoas, Bairro Centro (1953)



Fonte: Acervo do Museu Histórico La Salle.

Vista de Canoas, Bairro Centro (décadas de 1950/1960)



Fonte: Acervo do Museu Histórico La Salle.

Vista de Canoas – Periferia (décadas de 1960-1970)



Fonte: Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

Vista de Canoas – Periferia (década de 1980)



Fonte: Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

Vista de Canoas (décadas de 1980-1990)



Fonte: Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

O ato de cartografar um espaço territorial, instiga mutações da subjetividade contemporânea. Ao vivenciar um espaço/tempo, este evoca-nos um repensar sobre o reposicionamento deste lugar, dentro das nossas concepções de lugar para viver e morar. Adotarmos a cidade de Canoas como um local de habitação remete-nos a uma noção de ambiente sociocultural, onde avistamos um conjunto dinâmico de vários universos imbricados entre si. Relações são estabelecidas, pois, além de morarmos, também trabalhamos na cidade, gerando um mapa de sensações que entraram em cena em nossa pesquisa. Os recortes da história da cidade, na contemporaneidade, intensificaram as sensações de ansiedade e medo, vivenciando a fragilidade da cidade, configurando um novo mapa de sensações atuais.

É claro, para nós, que a Canoas retratada neste texto não existe mais, foi remodelada e transmutada, mas a experiência de vivermos e convivermos com este novo local no século 21 também nos ajuda a contemplarmos o que este lugar se tornou. Uma mulher negra e uma mulher branca encontraram espaços de vida neste lugar, conseguindo escrever uma história pessoal aqui, resgatando nossa visibilidade e vibratibilidade do nosso corpo e emoções, dentro de um espaço subjetivo e objetivo ao mesmo tempo. Mesmo com uma imprevisibilidade de fatos que não garantam o que poderá ocorrer no futuro com a história da cidade, afirmamos que uma escolha foi feita, não com um poder absoluto de verdade, mas uma escolha pessoal, na qual, na expansão da nossa vida, ainda assumimos nosso lugar nesta cidade, chamando-a de minha cidade e minha Canoas metropolitana.

Referências

A NOTÍCIA. Canoas, 28/07/1940.

AGIER, Michel. *Antropologia da cidade: lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Terceiro Nove, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1*, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. *Lei Complementar nº 14*, de 08 de junho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

CALVINO, I. Os deuses da cidade. *GEOSP Espaço e Tempo* (on-line), [S. l.], v. 4, n. 1, p. 9-11, 2000. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geosp.2000.123399. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/123399> Acesso em: 7 nov. 2022.

CLEROT, Leon Francisco Rodriguez. *Dicionário Etimológico Tupi-Guarani*: termos geográficos, geológicos, botânicos, zoológicos, históricos e folclóricos de origem tupi-guarani, incorporados ao idioma nacional. 1. reimp. Brasília: Senado Federal, 2011.

GRAEBIN *et al.* *CICS Canoas: História, Ideais & Inovação*. Canoas: Quatro Estações, 2019.

GRAEBIN, Cleusa M. G.; VIEGAS, D. H. Migração e segregação urbana: estudos de caso em uma cidade metropolitana (Canoas-RS). *Travessia*, São Paulo, v. XXI, p. 33-37, 2008. Disponível em: <https://www.revistatravessia.com.br/travessia/article/view/531/490>. Acesso em: 22 jan. 2023.

HISTÓRIA de Nossos Prefeitos – Hugo Simões Lagranha. Canoas: Fundação Cultural de Canoas, 2006.

HISTÓRIA de Nossos Prefeitos – Hugo Simões Lagranha. Canoas: Fundação Cultural de Canoas, 2012.

HISTÓRIA de Nossos Prefeitos – Sezefredo Azambuja Vieira. Canoas: Fundação Cultural de Canoas, s/d.

LONGONI, Jacob. *Discurso por ocasião da promulgação da primeira Lei Orgânica do Município de Canoas*. 1947. Acervo do Arquivo Histórico Municipal Dr. Sezefredo Azambuja Vieira.

PENNA, Rejane *et al.* *Canoas – Para lembrar quem somos: Centro*. Canoas: Gráfica La Salle, 1996.

PENNA, Rejane *et al.* *Canoas – Para lembrar quem somos: Centro*. Canoas: Gráfica La Salle, 2000.

ROLNIK, Suely. A hora da micropolítica. Re-Visiones. Aurora Fernández Polanco; Antonio Pradel. Tradução: Michael Kegler. Versão reescrita de trechos da entrevista originalmente publicada pela revista *Re-visiones* (# Cinco – Madrid, 2015). Disponível em: <http://www.re-visiones.net/spip.php%3farticle128.html>. Junho de 2016. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/entrevista-com-suely-rolnik-a-hora-da-micropolitica/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ROLNIK, Suely. *Cartografia sentimental, transformações contemporâneas do desejo*. Porto Alegre: Sulina/Ed. da UFRGS, 2011.

SIGNORI, Adilar. Sem Título. In: MARTINS, Ancila Dani (org.). *Casa do poeta: VII coletânea – poesia, crônica e conto*. Canoas: TecnoArte, 2022. p. 88-91.

VERÍSSIMO, Érico. *Um lugar ao sol*. Porto Alegre: Globo, 1976.

Pensar cidades seguras com a participação das mulheres na Região Metropolitana de Porto Alegre

*Vanessa Marx
Bruna Rossi Koerich*

Introdução

A pandemia da Covid-19 mostrou ao planeta a urgência e a necessidade de repensar nossas cidades. A inovação no planejamento urbano e de políticas públicas poderia ser feita com a participação das mulheres em sua diversidade, principalmente em relação aos espaços públicos com segurança e infraestrutura urbana e moradia adequada e o combate à violência no âmbito privado.

Este capítulo tem como objetivo problematizar o conceito de direito à cidade a partir do direito à vida urbana para as mulheres e a consolidação de uma agenda de políticas públicas para as mulheres.

Relacionando pesquisa-extensão, traremos experiências e temáticas relacionadas com pensar a cidade a partir do olhar das mulheres que apareceram nas entrevistas com representantes de movimentos sociais, indígenas, negras e acadêmicas nos diálogos realizados pelo projeto de extensão Mulheres e Cidades.

Por último, apresentaremos um mapeamento das políticas públicas de enfrentamento à violência e promoção da equidade de gênero existente na Região Metropolitana de Porto Alegre.

O Direito à cidade e as mulheres

O direito à cidade, conceito elaborado por Henri Lefebvre (1968), que tem como significado reivindicar o direito à vida urbana, transformando as cidades de acordo com nossos profundos desejos, está relacionado à práxis da sociedade urbana, portanto ele está no centro da agenda de lutas dos movimentos sociais urbanos do Brasil e do mundo. No cenário brasileiro, a busca por cidades mais justas com garantia do direito à cidade vem

sendo um elemento importante para os agentes sociais articulados em fóruns, movimentos, organizações e conselhos.

Para David Harvey (2014), o conceito de direito à cidade, que tem um significado mais coletivo que individual, reivindica algum tipo de poder configurador nos processos de urbanização, o que nos poderia levar a pensar e aprofundar sobre a questão da representação e participação das mulheres nos processos decisórios sobre as cidades.

Em relação à participação e ao espírito coletivo, destacamos o ativismo e compromisso intelectual de Jane Jacobs, uma mulher que nos anos 1960 reivindica uma abordagem mais humana de cidade, voltada para as pessoas, com a necessidade de olhar para o cotidiano e para uma microescala, em um contexto de uma cidade global como Nova York. A administração da cidade de Nova York, naquele momento, priorizava a construção de grandes avenidas e do transporte individual, o automóvel. *Morte e vida de grandes cidades* (2011) foi um marco da abordagem da cidade através do olhar de uma mulher que buscava a incorporação da voz da multiplicidade de agentes que vivem nas cidades.

O direito à cidade tem sido muito importante tanto na academia como no ativismo urbano, mas apresenta um caráter universal. Para problematizar esta universalidade, seria necessário levar em conta aspectos conflitivos como a presença das mulheres e a sua segurança nos espaços públicos. Como diria Ana Falú, ex-diretora regional da UNIFEM, hoje ONU Mulheres, entrevistada pelo projeto de extensão Mulheres e Cidades: “Nós mulheres não somos só uma. Nós mulheres estamos atravessadas por diferenças raciais, étnicas, de identidade sexual, de condições socioeconômicas [...], de localização de território... Estamos situadas no contexto onde vivemos”. A partir desta abordagem, podemos ver que a agenda de mulheres articulada com o lugar, o território e a cidade se constitui como uma potência e um eixo a ser estudado e aprofundado.

Os movimentos feministas e de mulheres vêm incorporando temas do urbano em suas agendas inspirados no cotidiano de mulheres que circulam pelas nossas urbes e reivindicam o caminhar e viver nas cidades brasileiras com segurança. O acesso ao espaço público tem sido fundamental para a sociabilidade e construção de redes de solidariedade e apoio entre as mulheres (MARX, 2022).

O ativismo urbano feminista buscou visibilizar a agenda das mulheres na relação com as cidades, buscando que o direito à vida urbana seja pensado

e planejado com as mulheres. As mulheres, em sua diversidade, pareceriam ser mais sensíveis a percepção pelo fato de experienciar a cidade no cotidiano, através de sua vivência no espaço público e seu movimento circular pela cidade. Nesta perspectiva, entendemos que os processos urbanos são atravessados por relações sociais que iluminam trajetórias, mas também as desigualdades pronunciadas que são produzidas e reproduzidas no território.

Neste universo do feminino, deveríamos estar atentos à incorporação da juventude e da interseccionalidade em nossas discussões, contemplando sempre a diversidade das mulheres que vivem a cidade como as mulheres indígenas, negras, LGBTQIA+, entre outras. Existem diferenças entre nós, mas a multiplicidade de olhares é que nos leva a um horizonte de complexidade e criatividade para estabelecer laços de solidariedade e sororidade, frente à divisão e fragmentação de nossas lutas e agendas.

A partir disso, voltamos a referenciar Ana Falú (2014), que propõe articular a agenda do direito das mulheres com a agenda urbana a partir de três dimensões: espaço público, segurança cidadã e gênero.

Partindo dessas dimensões, no seguinte ponto aprofundaremos temas propostos pelas entrevistadas dos diálogos do projeto de extensão Mulheres e Cidades, destacando a temática da segurança e a violência nas cidades.

Agenda das mulheres e a relação com as cidades

Durante os anos de 2020 e 2021, foram realizados, no âmbito da extensão, diálogos virtuais para discutir a relação entre mulheres e cidades com mulheres de movimentos sociais, de organizações sociais, acadêmicas e mulheres que debatem raça e etnia. As entrevistas foram realizadas com mulheres de Porto Alegre e Salvador (Brasil) Montevideú e Melo (Uruguai), Córdoba (Argentina) e Barcelona (Catalunha-Espanha)¹.

Neste capítulo, destacaremos os elementos trazidos por três mulheres entrevistadas em Porto Alegre: duas arquitetas urbanistas que atuam em coletivo de arquitetas feministas denominado Coletivo Turba e uma mulher líder do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLML).

¹ Os diálogos completos e a identidade das mulheres entrevistadas estão disponíveis no YouTube do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC). Disponível em: https://www.youtube.com/channel/UCIwiVpJZ89OyKob_YGepuWQ/videos.

As duas mulheres arquitetas-urbanistas destacaram em suas falas temas como mobilidade e circulação das mulheres na cidade, assédio e insegurança no espaço público, necessidade de investir em iluminação para gerar segurança, pensar novas formas de planejar a partir da experiência das mulheres como usuárias, considerar a política do cuidado e sobrecarga para as mulheres e a necessidade de liberdade das mulheres a circular pelas ruas.

A mulher líder de movimento de moradia destacou que o lugar das mulheres foi historicamente colocado na esfera doméstica. Se as cidades fossem projetadas a partir da vivência das mulheres, seriam mais acolhedoras e inclusivas; mencionou ainda a moradia como direito básico para acessar outros direitos e que as mulheres vivenciam muito mais a precariedade da moradia. Ressaltou que a pandemia potencializou o número de assédio, insegurança ao andar na rua, o que leva as mulheres a abandonarem seus empregos e estudos; as cidades inseguras fazem com que mulheres não possam se desenvolver. Elas têm mais dificuldades que os homens para acessar espaços de luta e de organização. Por isso, existe a necessidade da inclusão de mulheres no processo de planejamento das cidades e na construção civil. Elas trazem o olhar do coletivo, da inclusão, da alimentação saudável, do cooperativismo como geração de renda coletiva, a importância de a titularidade da casa ser da mulher, a necessidade de construção de projetos habitacionais mais próximos do centro; e por fim, da problemática da construção de empreendimentos habitacionais em locais que não têm estrutura suficiente.

Vemos, nos dois casos, que a temática violência aparece tanto no tema da mobilidade, circulação e caminhar pelas ruas e em espaços públicos quanto no âmbito privado onde o tema da moradia se destaca, como necessário de ser abordado a partir do olhar das mulheres.

Apesar de as outras mulheres entrevistadas pelo projeto não viverem em Porto Alegre, destacamos as falas das nossas entrevistadas sobre o tema de raça e etnia, pois acreditamos que a agenda de mulheres e cidades deveria ter um olhar especial para as comunidades indígenas e quilombos urbanos. A cidade de Porto Alegre apresenta nove quilombos urbanos, segundo o Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre (2021); são eles: o Quilombo do Machado (Sarandi), Quilombo da Família Silva (Três Figueiras), Quilombo dos Fidélis (Azenha), Quilombo dos Alpes (Cascata), da Quilombo da Mocambo (Cidade Baixa) Quilombo do Areal (Menino Deus), Quilombo da Família Lemos (Santa Tereza), Quilombo da Família Flores (Glória) e Quilombo da Família de Ouro (Lomba do Pinheiro) (Pires e Bit-

tencourt, 2021). As comunidades indígenas são de etnia kaingang, charrua e mbyá guarani e estão presentes nos seguintes bairros da cidade: a) de etnia Kaingang: Komág (Belém Novo), Fag Nhin (Lomba do Pinheiro), Oré Kupri (Lomba do Pinheiro), Tupe Pan (Tristeza), Van Ká (Lami) e Comunidades desaldeadas (Lageado, Agronomia, Morro Santana e Morro Quintana) b) etnia charrua: Aldeia Polidoro (Lomba do Pinheiro) c) etnia Mbyá Guarani (Extrema, Lomba do Pinheiro, Lami e Belém Novo) (SAMUEL, 2021).

Durante o diálogo Mulheres e Cidades, a mulher indígena Kaingang entrevistada trouxe um elemento importante que é a relação do corpo como território e a cidade como território indígena. Destacou a importância das hortas comunitárias, da comida como remédio e da política do cuidado e do afeto como base para a política social. No diálogo com a entrevistada, mulher jovem e negra, foi alertado por ela a política de morte nas cidades brasileiras, pois são as mulheres negras que mais perdem pais e maridos pela violência urbana, ficando como provedoras de lar, além de sofrerem com a remoção de famílias pelo Estado, e falta de segurança para as mulheres pedestres nos espaços marginalizados.

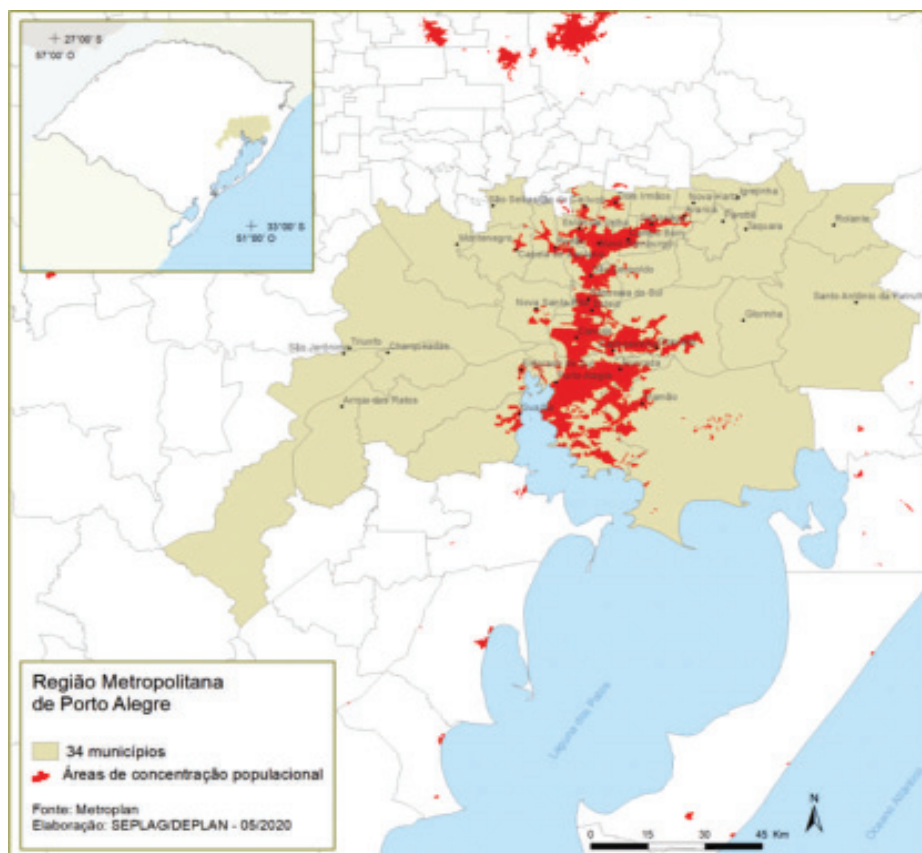
Por último, podemos fazer uma reflexão a partir de todas as entrevistas e das caminhadas realizadas com mulheres durante o ano de 2022 no projeto de extensão de que alguns temas são importantes para a agenda das mulheres e cidades, tanto em nível local como metropolitano, com o apoio de políticas estaduais e nacionais nos próximos anos: a) circulação das mulheres na cidade, enfrentando o assédio e a insegurança no espaço e transporte público; b) necessidade de investir em iluminação nas ruas e avenidas para gerar segurança e pensar novas formas de planejar a partir da experiência das mulheres como usuárias; c) considerar a política do cuidado e a sobrecarga para as mulheres no mundo privado; d) o valor simbólico de visualizar nome de mulheres em ruas e praças das cidades brasileiras; e) políticas habitacionais com proximidade nas áreas centrais com infraestrutura urbana para mulheres chefes de família, com titularidade do imóvel; f) a importância da inclusão de mulheres no processo de planejamento das cidades e na construção civil; g) a questão alimentar nas cidades e as hortas urbanas comunitárias aparecem na agenda das mulheres indígenas que nos instigam a pensar a relação da política do cuidado e do afeto como base para a política social; h) as mulheres negras destacam em sua agenda a necessidade de política de segurança para os pedestres em espaços marginalizados e o combate à violência urbana e o modelo higienista de planejar as cidades (MARX, 2023).

Depois de discorrer sobre os temas importantes para a agenda mulheres e cidades, trataremos especificamente sobre o tema da violência contra as mulheres na região metropolitana de Porto Alegre, pois acreditamos que ele merece uma atenção e centralidade maior na agenda metropolitana para o próximo período.

A violência contra mulheres na Região Metropolitana de Porto Alegre

A Região Metropolitana de Porto Alegre, criada em 1973, concentra hoje 34 municípios próximos à capital do Rio Grande do Sul e concentra 38,2% da população do Rio Grande do Sul.

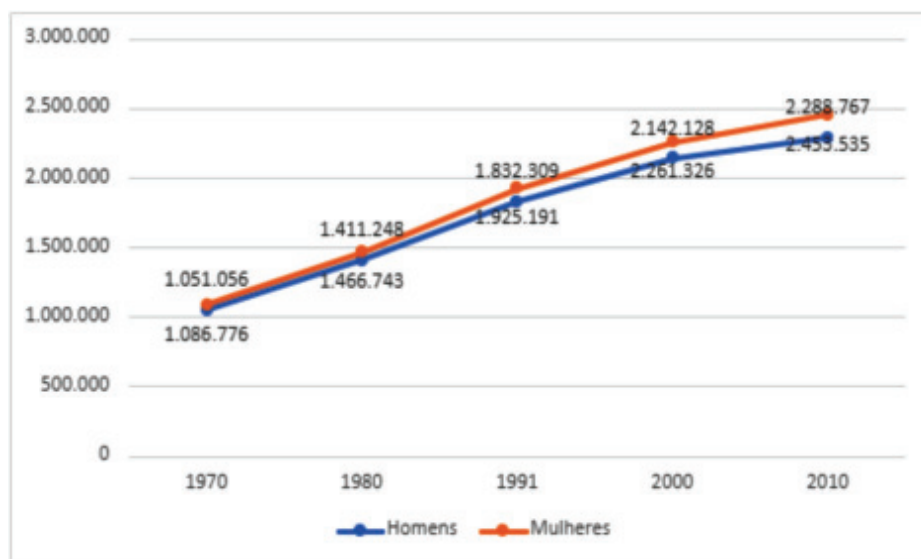
Figura 1: Mapa da Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, segundo Estimativas de População/IBGE em 2020.

Do ponto de vista demográfico, as mulheres sempre tiveram uma expressão importante na Região Metropolitana de Porto Alegre. Mesmo que o crescimento da população feminina na região possua um comportamento similar à população masculina, conforme demonstra a figura a seguir, podemos notar uma leve predominância da população feminina.

Figura 2: População na Região Metropolitana de Porto Alegre por sexo de acordo com Censos Demográficos



Fonte: Elaboração própria com dados dos Censos Demográficos, sistematizados pela plataforma DEEDados.

Ao analisarmos os dados populacionais dos 34 municípios que compõem a região, identificamos que o percentual de médio de mulheres é de 51% da população, sendo a cidade de Charqueadas com o menor percentual de mulheres (40%) e a cidade de Porto Alegre com o maior percentual (54%)².

² Utilizando-se como parâmetro as estimativas populacionais de 2021 (IBGE).

Quadro 1: População da RMPA por sexo (2010 e 2021)

Municípios	Censo (2010)		Estimativas populacionais (2021)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Alvorada	95.105	100.613	101.085	108.072
Araricá	2.458	2.410	3.108	3.081
Arroio dos Ratos	6.636	6.972	7.207	7.409
Cachoeirinha	57.162	61.132	66.450	70.233
Campo Bom	29.474	30.607	33.442	33.488
Canoas	156.014	168.011	178.218	187.146
Capela de Santana	5.845	5.768	6.612	6.472
Charqueadas	19.574	15.789	22.901	15.153
Dois Irmãos	13.651	13.921	16.459	17.020
Eldorado do Sul	16.997	17.338	20.735	20.486
Esteio	38.945	41.724	42.357	44.072
Estância Velha	21.045	21.544	25.185	24.591
Glorinha	3.531	3.354	4.202	3.845
Gravataí	124.946	130.816	135.228	142.721
Guaíba	46.163	49.067	48.421	50.781
Igrejinha	15.461	16.202	18.425	18.497
Ivoti	9.800	10.077	11.902	12.023
Montenegro	29.248	30.188	33.564	34.293
Nova Hartz	9.072	9.274	10.589	10.310
Parobé	25.438	26.043	28.310	28.979
Nova Santa Rita	11.440	11.266	14.926	14.255
Novo Hamburgo	115.810	123.241	122.222	131.968
Porto Alegre	653.787	755.564	661.132	783.582
Portão	15.490	15.391	18.789	17.746
Rolante	9.771	9.722	11.134	10.974
Santo Antônio da Patrulha	19.752	19.927	21.813	22.025
Sapiranga	37.012	38.008	40.949	41.903
Sapucaia do Sul	63.756	67.232	71.852	76.166
São Jerônimo	11.029	11.112	11.145	11.561

São Leopoldo	104.319	109.891	116.388	121.332
São Sebastião do Caí	10.744	11.200	12.107	12.322
Taquara	26.875	27.781	28.007	30.395
Triunfo	12.953	12.858	13.453	13.363
Viamão	116.483	122.901	110.001	125.637

Fonte: IBGE – Censo 2010 e Estimativas Populacionais 2021.

A expressão demográfica das mulheres na Região Metropolitana, contudo, não se traduz necessariamente em representação das mulheres nos espaços de gestão das cidades. Em 2020, por exemplo, apenas 3 mulheres foram eleitas como chefes do executivo municipal na Região Metropolitana de Porto Alegre, representando 8,8% das prefeituras da região.

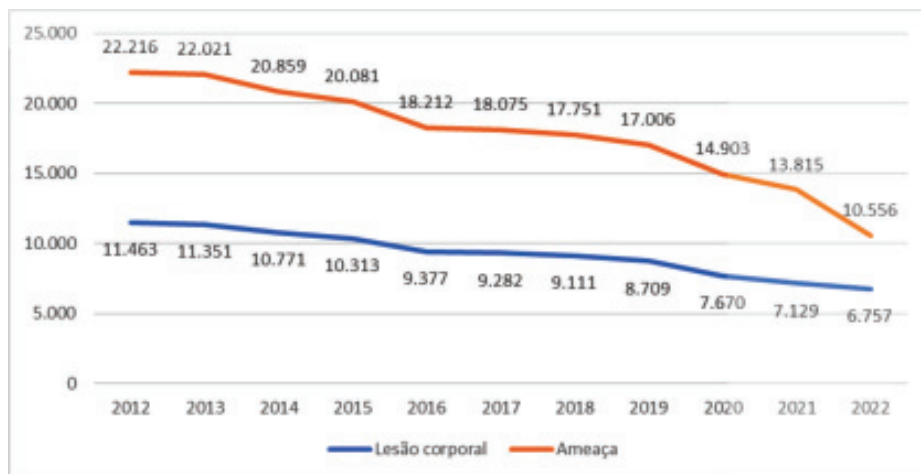
Além da sub-representatividade nos espaços de poder e decisão, os dados acerca da violência a que mulheres estão expostas na região metropolitana também demonstram a necessidade de avançar em uma agenda de mulheres e cidades.

Conforme apontou Alencar (2022), a violência contra a mulher precisa ser discutida, também, pelo ponto de vista da morfologia urbana, uma vez que a sensação de medo e insegurança vivenciada por mulheres no contexto urbano restringe sua mobilidade e impacta a forma como as mulheres vivem na cidade.

Os dados acerca da violência contra a mulher, divulgados pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, compreendem situações de: a) ameaça; b) lesão corporal; c) estupro; d) feminicídio tentado; feminicídio consumado.

A partir do número de registros anuais de ameaça e lesão corporal na região metropolitana de Porto Alegre no período entre 2012 e 2022, podemos observar uma redução do número de registros nos últimos anos.

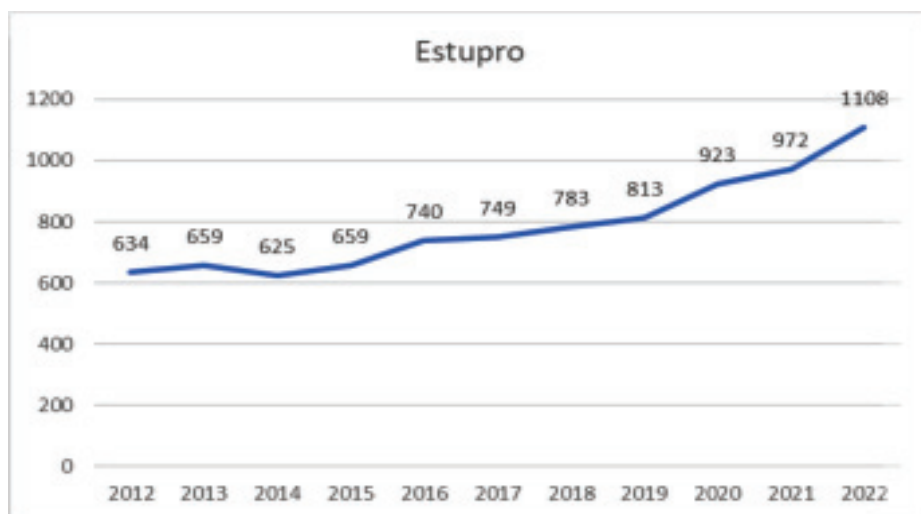
Figura 3: Registros de violência contra a mulher na RMPA – Lesão Corporal e Ameaça (2012 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Já a série histórica para os registros de estupro ocorridos na região neste período aponta para um aumento considerável do número de casos.

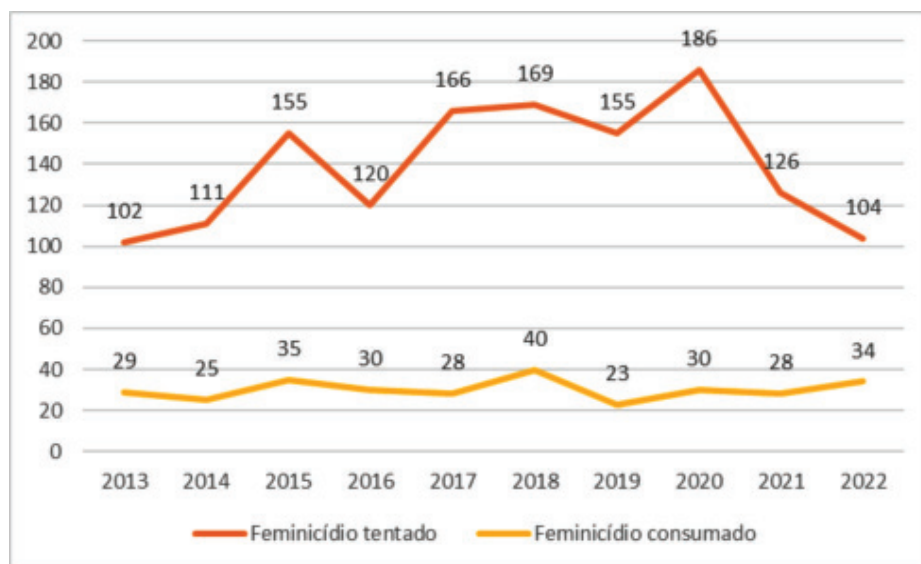
Figura 4: Registros de violência contra a mulher na RMPA – Estupro (2012 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Por fim, as séries históricas de registros de feminicídio tentado e feminicídio consumado na região apontam para um comportamento de alta variabilidade entre os anos.

Figura 5: Registros de violência contra a mulher na RMPA – Feminicídio tentado e feminicídio consumado (2013 a 2022)



Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório Estadual de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Importante salientar que é provável que estes dados não indicam a totalidades das situações de violência contra a mulher enfrentadas neste cenário, uma vez que diferentes pesquisas apontam para o baixo índice de registros deste tipo de violência e mesmo para a dificuldade de qualificar de forma imediata os homicídios ocorridos como feminicídios.

De acordo com Grossi *et al.* (2012), além de políticas transversais de enfrentamento à desigualdade de gênero, o enfrentamento às situações de violência contra a mulher passa pelo fortalecimento de uma rede de proteção, composta, inclusive, por serviços especializados de atendimento às mulheres vítimas de violência.

No âmbito da segurança pública, são dois os principais equipamentos especializados de atendimento à mulher em situação de violência: as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM's) e a Sala

das Margarida, espaços que se caracterizam como um espaço reservado existente nas delegacias de polícia não especializadas, preparados para acolher e encorajar mulheres no processo de rompimento do ciclo de violência.

Além disso, existem os Centros de Referência da Mulher, equipamentos que oferecem atendimento interdisciplinar para mulheres em situação de violência, acompanhando desde o acolhimento até a articulação com a rede socioassistencial. Além dos CRM's municipais, o Rio Grande do Sul conta com um CRM Estadual, vinculado ao Departamento de Políticas para a Mulher do Rio Grande do Sul.

Ao analisarmos a existência de equipamentos especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência na região metropolitana de Porto Alegre, observamos que ainda é necessário fortalecer a rede de atendimento, uma vez que não há totalidade de cobertura desses equipamentos na região.

O quadro a seguir sistematiza a existência dos principais equipamentos especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre:

Quadro 2: Existência de equipamentos especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência nos municípios da RMPA (2023)

Município	Delegacia Especializada (DEAM)	Sala das Margaridas	Centro de Referência da Mulher (CRM)
ALVORADA	Em funcionamento	Em funcionamento	–
ARARICA	–	–	–
ARROIO DOS RATOS	–	–	–
CACHOEIRINHA	–	–	Em fase de implementação
CAMPO BOM	–	Em funcionamento	–
CANOAS	Em funcionamento	Em funcionamento	Em funcionamento
CAPELA DE SANTANA	–	–	–
CHARQUEADAS	–	–	–
DOIS IRMAOS	–	Em funcionamento	–
ELDORADO DO SUL	–	Em funcionamento	–
ESTANCIA VELHA	–	–	Em funcionamento
ESTEIO	–	Em funcionamento	–
GLORINHA	–	–	–

GRAVATAÍ	Em funcionamento	Em funcionamento	Em funcionamento
GUAIBA	–	–	Em fase de implementação
IGREJINHA	–	–	–
IVOTI	–	–	Em funcionamento
MONTENEGRO	Em funcionamento	Em funcionamento	Em fase de implementação
NOVA HARTZ	–	–	–
NOVA SANTA RITA	–	Em funcionamento	–
NOVO HAMBURGO	Em funcionamento	Em funcionamento	–
PAROBÉ	–	Em funcionamento	Em funcionamento
PORTÃO	–	Em funcionamento	–
PORTO ALEGRE	Em funcionamento	Em funcionamento	Em funcionamento
ROLANTE	–	–	–
SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA	–	–	–
SAO JERÔNIMO	–	–	–
SÃO LEOPOLDO	Em funcionamento	Em funcionamento	Em funcionamento
SAO SEBASTIAO DO CAÍ	–	–	–
SAPIRANGA	–	–	Em funcionamento
SAPUCAIA DO SUL	–	Em funcionamento	Em fase de implementação
TAQUARA	–	Em funcionamento	Em fase de implementação
TRIUNFO	–	–	–
VIAMÃO	Em funcionamento	Em funcionamento	Em funcionamento

Fonte: Elaboração própria com dados Secretaria Estadual de Segurança Pública (SSP-RS) e do Departamento de Políticas para a Mulher (DPM/ SJCDH-RS).

Conforme demonstram os dados sistematizados acima, apenas cinco municípios da região metropolitana possuem as três modalidades de atendimento especializado em funcionamento atualmente.

Conclusões

O artigo buscou demonstrar, em primeiro lugar, a necessidade de problematizar o conceito de direito à cidade, a fim de que ele incorpore as dimensões de gênero e raça. Incorporar a dimensão de gênero significa dizer que as mulheres deveriam ter acesso aos espaços públicos, caminhar

nas ruas e ser usuárias dos transportes públicos com segurança e sem sofrer assédio e violência. O tema da mobilidade e segurança aparece na agenda das mulheres e cidades constantemente.

Por isso, buscamos demonstrar, em um segundo momento, através dos diálogos do projeto de extensão Mulheres e Cidades, os temas que estão postos no momento em que falamos sobre a cidade a partir do olhar das mulheres. Consideramos que escrever sobre a extensão e relacioná-la com a pesquisa e ensino é fundamental para estar em contato com a realidade social e as vivências daquelas mulheres que pensam e reivindicam uma cidade mais democrática e inclusiva. Neste ponto, ressaltamos a importância de considerar a interseccionalidade e a diversidade de mulheres no território, na cidade de Porto Alegre, pois a existência de quilombos urbanos e comunidades indígenas trazem novas formas de pensar e planejar o território a partir do olhar dessas mulheres. Desse modo, problematizamos a participação das mulheres no planejamento da cidade, mas também a necessidade de representação na esfera participativa e na esfera representativa.

Também apresentamos os indicadores de violência contra as mulheres na região metropolitana de Porto Alegre, identificando uma redução dos registros de lesão corporal e ameaças a partir de 2016, mas uma considerável amplificação dos registros de estupro a partir deste período. Além disso, foi possível identificar que os registros de feminicídio tentado variam de 108 a 186 casos por ano na região no período entre 2013 a 2022, enquanto que os de feminicídio consumado variaram entre 23 a 40 casos por ano neste período.

Por fim, identificou-se a necessidade de fortalecer a rede de enfrentamento à violência contra a mulher, principalmente na ampliação de cobertura de equipamentos especializados.

Referências

- ALENCAR, Lara Serra Pinto de. Violência de Gênero e a Morfologia Urbana – Uma análise do bairro do Centro, em São Luís do Maranhão. *Anais do Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra*, 2022
- FALÚ, Ana. El Derecho de las Mujeres a la Ciudad. Espacios Públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, v. 1, p. 10/28, diciembre 2014.

GROSSI, Patrícia *et al.* Desenvolvimento e igualdade de gênero: avanços e desafios no enfrentamento da violência contra a mulher. *Revista Temporais*, ano 12, n. 23, p. 153-169, jan./jun. 2012.

GRUPO DE PESQUISA SOCIOLOGIA URBANA E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CIDADES (GPSUIC). *Diálogo Mulheres e Cidades*. Canal do YouTube. Disponível em: https://www.youtube.com/channel/UCIwiVpJZ89OyKob_YGepuWQ/videos.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de grandes cidades*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARX, Vanessa. A Covid-19 na cidade de Porto Alegre (Brasil) e a situação das mulheres na pandemia. In: ROSA, Paula *et al.* *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*. Editado por Oriol Nel·lo; Ismael Blanco e Ricard Gomà. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona/Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2022.

MARX, Vanessa. O desafio da agenda mulheres e cidades no novo cenário político brasileiro. *Brasil de Fato-RS*. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2023/03/09/o-desafio-da-agenda-mulheres-e-cidades-no-novo-cenario-politico-brasileiro?fbclid=IwAR3QmGno6PvwUUJXywi11Ogm3DTL0FPRnxiRCjLcY9ILgdNxS2QKZuxi5g>. Acesso em: 19 mar. 2023.

PIRES, Claudia Luisa Zeferino; BITTENCOURT, Lara Machado. *Atlas da Presença Quilombola em Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: Letra, 2021.

SAMUEL, Felipe. Comunidades indígenas relatam dificuldades em meio à pandemia. *Correio do Povo*, Porto Alegre, 18 abr. 2020. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/comunidades-ind%C3%ADgenas-relatam-dificuldades-em-meio-%C3%A0-pandemia-1.413767>. Acesso em: 12 dez. 2021.

Posfácio

Da *polis* à metrópole: um ensaio sobre a cidade sem fronteiras

Wrana Panizzi

Introdução

Muito já se escreveu e se produziu em termos de planejamento urbano, dos espaços da cidade e de como se estruturam as regiões metropolitanas. Estudiosos do Brasil e do mundo, a partir de diversas perspectivas – desde as áreas mais diversas do conhecimento –, já se debruçaram sobre o tema.

Milton Santos (2004), em seu livro *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* desde o campo da Geografia e da Economia, busca pensar a questão do espaço e o processo de urbanização no Terceiro Mundo, destaca que o fenômeno do subdesenvolvimento – e da questão urbana nesses países – exige um esforço de interpretação sistemático e interdisciplinar pautado na compreensão do modo como nesses países a evolução econômica social, política e, ao mesmo tempo, geográfica implicou em um modo de organizar e pensar as cidades, seus conurbados e suas regiões metropolitanas, tendo profundo impacto e repercussões diretas na vida das populações desses países. Fatores intervenientes esses que são abarcados em sua obra pela ideia de rugosidade, a qual é assim por ele definida:

Chamemos de rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas se substituem e acumulam em todos os lugares. As rugosidades se apresentam como formas isoladas ou como arranjos (SANTOS, 2012, p. 140).

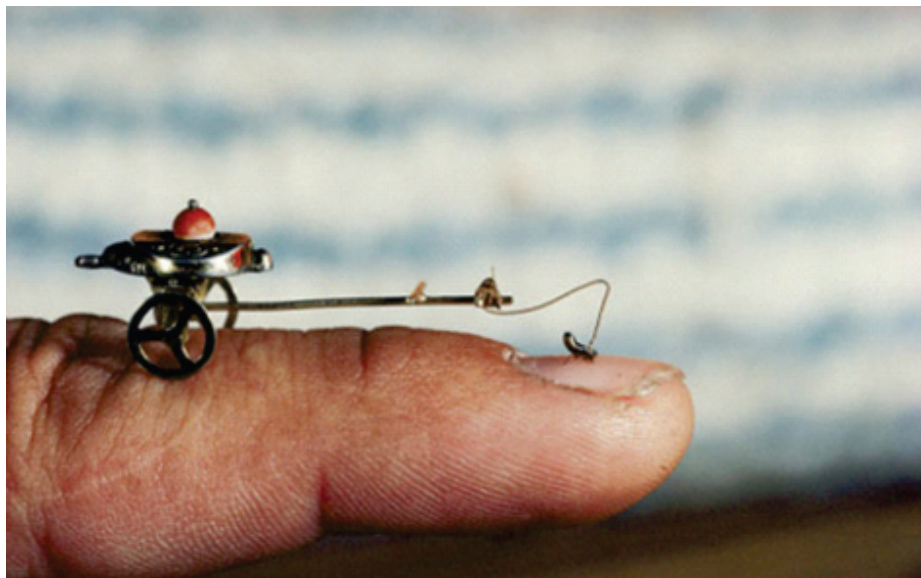
São rugosidades que, desde uma perspectiva ontológica, ganham contornos diversos quando, por exemplo, Elias (2000), a partir do ponto de vista da Sociologia, explora a realidade de uma pequena cidade inglesa no final dos anos 1950 e, a partir de seu estudo, lança luz sobre as relações de poder que estão por trás do modo como o espaço urbano é organizado em

função das relações de poder que, historicamente construídas, organizam o espaço urbano, suas dinâmicas e fins, bem como o modo como se dá sua utilização espacial. Sobretudo, ao pensar a questão urbana, o que está em jogo, para Elias (2000), é o modo como, no interior das relações e a partir do modo como a cidade é organizada, se estabelecem relações de exclusão e violência que, mesmo se considerando a ausência de tensões raciais, étnicas ou classistas preexistentes, forjam suas representações distintas daqueles que orientam a vida na cidade, entre aqueles que estão dentro e aqueles que estão fora, entre aqueles que “estabelecidos” e aqueles que são os “outsiders”. Representações essas que ilustram os esquemas estruturais que produzem desigualdades entre grupos que vivem e compartilham um mesmo espaço.

Outro estudo que merece destaque aqui ao pensar a questão da dinâmica das relações urbanas, o modo como no interior de uma mesma região se constituem tempos sociais e modos de se organizar distintos, é aquele realizado por Cândido (2017) ao pesquisar o cururu, uma dança cantada típica do estado de São Paulo. Em seu estudo, interessado nas transformações que fatores como o latifúndio e a crescente urbanização provocavam na sociabilidade e na cultura caipiras, produziu uma fabulosa obra de cunho antropológico que explorava a vida do homem do campo e o modo como o processo de urbanização do interior paulista estava a afetar a vida do homem do campo e, ao mesmo tempo, constituir um novo modo de vida a partir dos sobrados e mucambos com os quais Freyre (2006) irá se ocupar.

Poderia aqui explorar outros pontos, talvez a partir da Filosofia ou do Direito, tradição formativa da qual sou herdeira. Talvez falar do *flanêur* baudelairiano, da cidade legal, da cidade da letra da lei – e do modo como, a partir de diferentes políticas e modos de pensar a cidade, se estruturam as regiões metropolitanas brasileiras, ou, ainda, do modo como a cidade e seu planejamento são, grosso modo, tributárias ao pensamento europeu. Contudo, esse não é meu objetivo aqui e, dadas as opções que o tempo ocioso que a recente aposentadoria me concede, decidi me aventurar por outra seara e produzir um ensaio que busca pensar não a região metropolitana e suas políticas em si, mas pensar essa como um palco, uma peça de teatro, onde, no decorrer de três atos, exploramos algumas rugosidades que estão no DNA das regiões metropolitanas brasileiras e que, sob a batuta da arte circense, traz ao palco nossas grandes atrações (conceitos usados para pensar) às cidades brasileiras e suas respectivas regiões metropolitanas.

O Circo das Pulgas, ou de como a cidade se deixou iludir



Fonte: Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/como-funciona-um-circo-de-pulgas>.

Todos sabemos que a ideia de um circo de pulgas nada mais é do que uma ilusão criada para impressionar a plateia. Falar de sua gênese e do modo como surgiram os primeiros circos de pulgas não nos importa aqui. O que buscamos com a presente metáfora é demonstrar como, a partir dos anos de 1970, no Brasil a ideia de uma cidade planejada e organizada situada em um marco legal e institucional comum serviu como base para a estruturação daquilo que hoje denominamos de Região Metropolitana, a qual, grosso modo, pode ser definida como um conjunto territorial que se circunscreve a região adjacente dos grandes centros urbanos que ganha tangibilidade e existência a partir da Lei Federal nº 14, de 1973.

De uma maneira geral, podemos dizer que a metropolização faz referência a um conjunto de diferentes processos que englobam as funções ou as formas de concentração urbana, sua centralização administrativa, a sua seletividade e abrangência territorial, bem como organiza e estrutura rugosidades historicamente tributárias às práticas sociais espontâneas que, a partir deste processo, servem como elemento estruturante e identitário de constituição de uma representação imagética, política e institucional da cidade, suas bordas e fronteiras expandidas.

Com isso, tem-se que, a partir dos anos 1950 e, mais tarde, nos anos 1970, quando o processo de pensar a cidade é retomado com a lei que cria as regiões metropolitanas, passamos a viver um período caracterizado por um amplo movimento de reestruturação socioespacial da cidade, a partir de configurações intra e interurbanas e que, desde a perspectiva do processo de metropolização observado nesse período, tudo passa a ser relacional, geograficamente circunscrito e legalmente jurisdicionado.

Importava, nesse momento, se pensar nas mudanças tecnológicas, culturais e econômicas que se sobrepunham aos antigos modos de pensar a cidade e as regiões metropolitanas. Tal movimento de repensar a cidade e as metrópoles emergiu de uma nova configuração territorial que combinava duas tendências contraditórias, a saber: a) a concentração urbana progressiva em determinadas regiões, em especial, no entorno das principais capitais estaduais, por um lado, e b) a fragmentação e dispersão da metrópole que criava territórios de dimensão inimaginável os quais avançavam para além dos limites geográficos e políticos das metrópoles que constituíam seu núcleo instituinte, por outro.

Sobretudo, tal movimento observado entre os anos de 1970 e 2000 tinha como objetivo organizar (mesmo que de modo ilusório) aquilo que se tinha, de modo que tal rede urbana, mesmo que inexistente até então do ponto de vista legal, serviu como matéria-prima e subsídio para a criação de agentes institucionais que, em um momento subsequente, lhe dariam tangibilidade e existência, como é o caso, por exemplo, daqueles que, a partir do “1ª Política Urbana Nacional”, discutiram e pensaram suas estratégias, essas voltadas ao complexo processo de urbanização brasileiro que, logo em seguida, criaria as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil. Assim, a cidade e sua respectiva região metropolitana, a partir da letra da lei, deixa de ser uma ilusão e se constituem uma realidade. Realidade essa que se produz a partir dos diferentes processos de urbanização regionais levados a cabo naquele momento.

O que se buscava com isso, portanto, era se pensar soluções aos problemas urbanos que extrapolavam a esfera da cidade no seu sentido *stricto sensu* e que, dado aquele momento específico do desenvolvimento no Brasil enquanto nação e território geopolítico, eram partilhados por outras cidades adjacentes a diferentes capitais estaduais que, desde 1974, passam a se tornar o núcleo duro das regiões metropolitanas instituídas com base no marco legal criador das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Manaus, Belo Horizonte, Salvador, Belém e Curitiba.

Entre essas metrópoles, havia algumas que já realizavam estudos e estavam a construir instrumentos voltados ao equacionamento dos problemas decorrentes da intensificação dos fluxos migratórios ligados ao deslocamento das populações que antes viviam no campo e que, agora, buscavam nas capitais suprarreferidas e suas respectivas cidades limítrofes, refúgio do crescente e desordenado processo de latifundiária e mecanização intensiva dos processos produtivos no meio.

O Circo Vostok, ou de como a cidade foi reinventada



Fonte: Disponível em: <https://culturaplural.sites.uepg.br/?p=6058>.

Como vimos no item anterior, havia, portanto, uma preocupação latente daqueles que habitavam os grandes centros urbanos de organizar seu pensar, tanto no âmbito daqueles que fazem a política quanto daqueles que têm a cidade como seu objeto de estudo. Desta feita, tem-se que esse primeiro pensar e organizar da cidade esteve sempre (ou, pelo menos, na maioria dos casos), pautado no pensamento positivista desde muito manifesto em nossa bandeira nacional, qual seja, que era preciso se estabelecer (e por que não?), uma ordem para que, com isso, nos fosse possível alcançar o progresso.

Sobre o caso específico de Porto Alegre e sua respectiva região metropolitana, com a qual nos ocuparemos daqui por diante no decorrer deste

ensaio, o que se constata é que a ideia de região metropolitana sempre se constituiu em um pano de fundo que traz consigo uma voz que agoniza e é, a todo momento, silenciada. Silenciamento esse que somente terá fim com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que, a partir do seu capítulo 2, reinventada essa ideia de cidade que até então era tida como uma excrescência teórica que, na prática, não dava conta da realidade.

Reinventada e pensada desde a perspectiva do II PND, tem-se que a ideia de cidade assume um novo *status* e passa a ocupar um papel-chave nos meios e instrumentos de controle e regulação dos processos produtivos via a sua hiperespecialização funcional e na criação de distritos voltados à indústria, à habitação e à prestação de serviços que, agora, dividem a cidade, sobrepondo, a dimensão simplesmente geográfica, outras camadas instituintes que, não necessariamente, se prendem às fronteiras da cartografia tradicional e que emulam uma outra cidade, onde a primeira torna-se o simulacro de realização da segunda.

Portanto, o que se observou como resultante desse processo foi que, em cada uma destas regiões metropolitanas recém-criadas, foram constituídas e estabelecidas unidades de planejamento e gestão que atravessavam as fronteiras municipais, as quais tinham como mote fortalecer a região enquanto elemento-chave e força motriz que conduziria os diferentes estados, isoladamente, e o Brasil, em seu conjunto, a um outro estágio de desenvolvimento que nos levaria a escapar ao nosso irremediável futuro, de um país subdesenvolvido e periférico que deveria sempre manter-se à margem dos ganhos obtidos e observados nos países tidos como desenvolvidos ou centrais.

Tal gestão e modo de pensar a cidade se caracterizava por uma visão tecnocrática, altamente centralizada e com pouco espaço para iniciativas que estivessem fora do âmbito das imposições financeiras e administrativas ligadas aos auspícios e desejos do “Estado Maior”. Processo esse propugnado e articulado décadas antes por Golbery do Couto e Silva e seu Plano de Segurança Nacional. Assim, tem-se que, no contexto dessa política, Porto Alegre tinha um lugar de destaque por ser, à época, a quarta maior região metropolitana do país no que tange aos seus indicadores de crescimento populacional, econômico e, também, industrial e seu adiantado processo e preocupação em estabelecer um conjunto de atividades e instrumentos de planejamento espacial.

Isso posto, podemos dizer, com base nos escritos de Paul Singer (1969) no conhecido livro *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, que Porto

Alegre, se constituiu desde seus primórdios em uma metrópole que articula duas realidade econômicas, sociais e territoriais diversas existentes no Estado do Rio Grande do Sul, quais sejam: a) de um Sul pastoril e com baixa concentração demográfica; e b) de um Norte, de base industrial, moderno, com pequenas lavouras mecanizadas, com atividade agrícola de subsistência, por um lado, e com maior concentração e densidade populacional, por outro.

Sobretudo, quando nos referimos à ideia de região metropolitana e ao modo como a cidade foi inventada a partir dos anos de 1990, tem-se que estamos a nos ocupar da forma como este espaço que circunda a metrópole se organiza tanto internamente, da periferia para o centro, quanto externamente, do centro para a periferia, bem como esta se relaciona com outras territorialidades conexas.

Contudo, apesar da existência de um regramento legal que instituiu as regiões metropolitanas, há de se considerar que tal regramento em si não solveu as contradições existentes entre a prática do planejamento urbano e os objetivos constantes nos planos de desenvolvimento que as instituíram. Na prática – e para além dessa dicotomia entre aquilo que se quer e aquilo que se tem de fato –, o que se vendia aos interessados era a possibilidade de que, com a instituição das regiões metropolitanas e sua centralização administrativa, poder-se-ia obter “uma melhoria na qualidade de vida da população”, na medida em que, dado o modelo proposto e os objetivos constantes na lei que as instituiu, podia-se, com a centralização administrativa proposta, estabelecer-se parcerias entre o “Capital” e o “Estado”, com vistas a se financiar o desenvolvimento estratégico de regiões específicas nos diferentes Estados do Brasil.

Com isto, tem-se que, a partir da criação e do estabelecimento das diferentes regiões metropolitanas brasileiras, emerge de suas entranhas uma política que busca para essas o desenvolvimento, ampliando o alcance e a eficácia na aplicação dos recursos destinados às necessidades das populações mais vulneráveis. Ou seja, ao mesmo tempo em que se buscava o alargamento do território que compunha a metrópole e seu entrono, buscava-se, também, trazer para baixo do “guarda-chuva legal” àqueles que – a esteira do desenvolvimento assimétrico e desigual que, desde o início do Século XX, orientou e amalgamou um modelo perverso de organização das cidades –, desde muito tempo, sempre foram deixados à margem e alheios as políticas urbanas no Brasil.

Modelo esse de organização que, desde sua criação nos anos de 1970, já dava sinais de esgotamento e falência dos objetivos propostos no momento de sua criação, uma vez que o que havia era apenas uma institucio-

nalização burocrática que, grosso modo, produzia mais papéis, regulações e leis do que desenvolvimento político e econômico dessas regiões recém-criadas pelo “II PND”.

Sob a promessa de “mais qualidade de vida”, muitas cidades, num segundo momento, passaram a aderir a referida política. Contudo, na prática, pouco ou nada mudava para aqueles que nessas regiões residiam, dado que, do ponto de vista de sua deontologia, o que se fazia era “descobrir um santo, para se vestir outro”. Dessa feita, a intervenção do Estado aparece, em seu sentido estrito, como um elemento fundamental para se pensar o espaço urbano/metropolitano.

Todavia, para que se atingisse os objetivos propostos pela referida política, fazia-se necessário criar todo um conjunto de instrumentos que garantisse sua efetividade. Contudo, era preciso que se instituíssem novos agentes e organismos políticos e que se criasse um sistema de repasse de recursos e de financiamento do desenvolvimento dessas regiões – o que, de fato, nunca aconteceu.

O que se observou, de efetivo, foi o surgimento, no Rio Grande do Sul, de alguns polos de desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, das cidades de Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo, ficando as demais cidades que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre relegadas a ocupar o lugar de serem, apenas, cidades-dormitórios.

Outrossim, do ponto de vista organizacional, cada Região Metropolitana deveria constituir uma unidade de planejamento e gestão que, através de seus conselhos deliberativo e consultivo, deveriam pensar e propor políticas voltadas aos interesses da região e dos municípios que a compõem. Mas, também, deveria orientar-se por uma política econômica integrada voltada ao desenvolvimento econômico e social, em especial no que tange a políticas de: 1) Saneamento Básico; 2) Abastecimento de Água; 3) Universalização das Redes de Esgoto; 4) Limpeza Pública; 5) Uso do Solo; 6) Transporte e Sistema Viário; 7) Produção e Distribuição de Gás Combustível canalizado; 8) Aproveitamento dos Recursos Hídricos; e, 9) Controle da Poluição Ambiental.

Essas proposições políticas em tese, se mostram maravilhosas, mas, na prática, apenas, emulam uma realidade que, no âmbito dos grandes centros urbanos e suas respectivas regiões metropolitanas, não passa de um simulacro do real, de uma virtualidade que habita o papel, e não o solo metropolitano, como veremos no item a seguir.

O Circo Roncalli, entre a realidade e a ficção das políticas urbanas



Fonte: Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/07/circo-alemao-substitui-animais-reais-por-hologramas.html>.

Antes de qualquer coisa, cabe aqui ressaltar que, quando falamos da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), devemos sempre ter claro que, salvo raras exceções, tomamos como ano-base para isto os anos de 1970. Anos que, na prática, antecedem a própria criação e instituição legal daquilo que mais tarde iríamos denominar de RMPA. E, aqui, me refiro a uma série de estudos sistemáticos que, apesar de não usarem essa terminologia, se propunham a realizar análises sobre esse território. Esses estudos e pesquisas acabaram por constituir um quadro de referência que serviu como base para propostas e modos de pensar a RMPA nas décadas de 1970 e 1980, a chamada era de ouro das regiões metropolitanas.

Assim sendo, não podemos aqui desconsiderar o que se observou da institucionalização de RMPA, dado que aquilo que ocorreu antes, de certa forma, condiciona aquilo que virá acontecer depois, como uma semente que, em si, contém o projeto de uma árvore futura. Ou seja, olhar para o passado e o que aconteceu antes nos permite prever tendências e entender as origens de tais modos de pensar e organizar o território – pedra de toque essa tão cara ao projeto político da época, que propunha, através da criação das regiões

metropolitanas, criar polos regionais de desenvolvimento. Grosso modo, e salvo estudos que nos apontem o contrário, afirmo com grande grau de certeza e segurança que foi entre os anos de 1976 e 1986 o período em que mais houve proposições e inovações no modo de se pensar o território e aquilo que se buscava com a criação das primeiras regiões metropolitanas brasileiras. Momento esse que fixou suas raízes naquilo que hoje chamamos de planejamento metropolitano, ou seja, na criação de um plano estruturado e de longo prazo que articulava em seu interior ações locais, regionais e nacionais.

Essas ações passavam pela estruturação de um sistema viário que interconectasse cidades e regiões, que envolviam a promoção de industrialização e a estruturação de sistemas públicos de transporte, mas, também, investimentos em termos de políticas sociais ligados ao fornecimento de água, ao saneamento básico, a habitação, ao desenvolvimento local etc. Sobremaneira, o que se observou, ao longo desse período, foi o surgimento de muitos estudos que tinham como mote pensar o modo como se articulava, no interior das diferentes regiões metropolitanas do Brasil – e aqui me refiro especificamente ao caso da RMPA –, a relação entre as duas metades do Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, de um modelo colonial e pastoril por um lado, e, de outro, de um Estado que investia no fomento e na criação de polos industriais e de serviço.

Esses polos, desde sua origem, articulavam e se constituíam em espaços de concentração do emprego, de pessoas, das atividades tanto provenientes do Norte como aqueles advindas de incipiente industrialização gaúcha e da recém-criada área de serviços. Foi neste espaço que se deram os primeiros passos na construção de uma iniciativa de articular diferentes eixos viários que conectassem núcleos e áreas de concentração urbana que estavam para além dos limites da Região Metropolitana de Porto Alegre que, a pouco, se institucionalizara.

Atrelavam-se, ainda, a criação e interconexão dessa malha viária muitos nichos de fixação populacional que buscavam dar conta das necessidades prementes ligadas ao processo de desenvolvimento urbano conexo dos municípios que compunham a RMPA, o que implicou, grosso modo, em novos desenhos, modos e formas de se apropriar do solo urbano – incluindo-se, aqui, a sua semantização e apropriação por diferentes grupos étnicos oriundos de processos migratórios anteriores que passam a pensar esse uso do solo a partir da ideia de território e de seu uso, ou seja, como elemento componente de suas identidades, culturas etc.

Nesse contexto, torna-se cada vez mais importante o papel ocupado pela cidade de Porto Alegre, a qual recebia produtos industrializados advindos das colônias do norte e do sul, exportando seu excedente para outros mercados regionais que acompanham os movimentos nacionais e buscavam demarcar seu espaço no interior do concorrido mercado secundário e de serviços. É, portanto, no interior desse mercado que a indústria começa a mudar a sua cara. As atividades comerciais desse segmento se expandem e a necessidade de contar com uma infraestrutura, até então inexistente, se evidencia.

Com base nesses diferentes movimentos com os quais nos ocupamos até aqui, tem-se que, a partir dessas necessidades impostas por esse outro fluxo comercial, a região metropolitana de Porto Alegre passa a ser pensada como uma área territorial expandida, composta por população de maior expressão tanto urbana quanto rural. Diante dessa nova dinâmica, o extravasamento do desenvolvimento industrial chega aos municípios periféricos e com ele a população é expulsa dos grandes centros em direção a periferia, não só da cidade de Porto Alegre, mas também, nas cidades vizinhas, o que ocasionou uma maior fragmentação e distribuição desigual do solo urbano ficando, aos mais abastados, reservada a vida nos grandes centros e, aos menos abastados, orbitar e residir nas cidades próximas, tidas como cidades-operárias e/ou cidades-dormitório.

Ademais, tem-se que as transformações sociais e econômicas advindas de tal processo – e, especialmente, aquelas vinculadas às diferentes funções urbanas e usos do solo – foi o grande elemento provocador e promotor da expansão metropolitana.

Essas transformações implicaram na hiperespecialização de algumas cidades, na inclusão de outras na região metropolitana, bem como na reconfiguração e no redesenho de algumas iniciativas existentes que anteciparam, inclusive, na criação e emancipação de alguns municípios que, hoje, compõem a referida região metropolitana, mas que, na época de sua institucionalização, nem sequer existiam.

Se, por um lado, esse período que até então nos ocupamos foi um período de desenvolvimento e expansão metropolitana, por outro, nas décadas seguintes, com a ascensão do neoliberalismo, tais perspectivas pensadas e anunciadas pelos estudiosos e observadores do tema das metrópoles, seu papel, suas características e expressões fenomenológicas, bem como as propostas apresentadas pelo Estado, deixaram de envolver, do ponto de vista prático, ações reais, tornando-se, assim, meras virtualidades que busca-

vam atender tão somente as exigências e demandas do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio e de outros organismos internacionais.

E, com isso, a ideia de uma região metropolitana pensada a partir da ótica de um Estado de Bem-Estar Social, pautada no desenvolvimento regional e em um processo de redução das desigualdades sociais e econômicas existentes no interior do espaço metropolitano, é deixada de lado.

Em seu lugar, ganha espaço a ideia de Estado Mínimo, um Estado que serve muito mais aos interesses do mercado do que aos interesses do povo e dos municípios. Mas o que fazer? O que podemos esperar daqui por diante em relação às políticas ligadas à região metropolitana de Porto Alegre? Quais são os impedimentos existentes?

Mas por que não falamos disso? Porque temos alguns “bodes na sala” que, dado o caráter normativo que engessa o pensar sobre o tema, são deixados ali como uma forma de – desde o ponto de vista estratégico de uma necropolítica estatal – garantir os interesses desse Estado Mínimo.

Considerações finais, ou da hora de tirar o bode da sala



Fonte: Disponível em: <https://gramaticadomundo.blogspot.com/2016/09/a-fabula-do-bode-na-sala-e-o-bode-do.html>.

Como nos ensinam os mais velhos, quando não queremos resolver algo, é comum que coloquemos um bode na sala; a partir de sua presença, ocupará a atenção dos presentes, desviando o foco daquilo que se estava a discutir até então. Dessa feita, são vários os bodes com os quais os diferentes governos se ocuparam ao longo dos últimos 40 anos com a promessa de não focar “nisso” e deixar “aquilo” de lado.

Talvez o primeiro deles tenha sido a ampliação da BR-101 que, dado a grande exigência de recursos, implicava que alguns investimentos de infraestrutura, como é o caso dos projetos de saneamento básico, abastecimento de água e ampliação das redes de esgoto, fossem deixados de lado. Pois a prioridade era, nos anos de 1990 e 2000, a de garantir o desenvolvimento industrial e do setor de serviços com vistas a se gerar mais empregos – e a BR-101 e sua ampliação prometia isso.

Contudo, apesar de a ampliação da BR-101 hoje ser uma realidade, as promessas a ela correlatas não se cumpriram e o que se observou, a partir dos anos 2000, foi exatamente o contrário, ou seja, um processo de desindustrialização do Estado do Rio Grande do Sul e um crescimento desmedido e desproporcional do agronegócio e suas *commodities*.

Outro bode que chamou bastante atenção quando de suas discussões iniciais foi a ideia da criação dos portais da cidade, da revitalização do Cais do Porto e da Orla do Guaíba, que, com isso, prometia uma melhoria da limpeza urbana, do centro da cidade e um melhor uso do solo urbano. Algo que, na prática, não se realizou, na medida em que foram ampliados os limites de verticalização e permissão de solo criado, aumentou-se a concentração de pessoas em certos lugares, e investiu-se na construção de gigantescos condomínios espalhados pelas diferentes regiões da cidade sem que, com isso, se ampliassem a rede de esgoto e a malha viária nesses locais.

Malha essa viária interna e externa à região metropolitana de Porto Alegre de modo que, a cada dia que passa, cada vez mais, somos obrigados a conviver com os crescentes congestionamentos urbanos quando na cidade e, quando saímos dela, a levar 3 ou 4 horas, em dias de grande fluxo, a percorrer um trajeto que, até o litoral norte, anos atrás, fazíamos em pouco mais de uma hora.

Da mesma forma, também aumenta a cada dia o número de enchen-tes e alagamentos – dado que o número de pessoas que moram em algumas regiões da cidade mais que dobraram, apesar de as redes de esgoto e pluviais continuarem as mesmas de 1930. Desastres ambientais, como a

morte de milhares de peixes no Rio dos Sinos, também ganharam destaque, mas, apesar de termos um Conselho de Gestão de Recursos Hídricos no Estado, pouco ou nada tem se ocupado com o aumento da poluição ambiental e com o contínuo despejo de dejetos urbanos nos arroios e cursos de água, bem como com a contaminação dos lençóis freáticos por agrotóxicos utilizados na agricultura intensiva. Ou seja, continuamos a pensar em políticas e em como usar os recursos hídricos – que são limitados – e não nos preocupamos com a água que bebemos, que, cada vez mais, necessita maiores investimentos para torná-la potável dado que, continuamos a despejar nossa urina e aquilo que defecamos, sem nenhum tratamento, no mesmo lugar de onde coletamos a água para beber.

Esses são apenas alguns exemplos de muitos que poderíamos elencar e que trazem à baila uma triste constatação, qual seja, que continuamos a fazer aquilo que sempre fizemos, ou seja, a garantir que aqueles que têm maior poder e mando continuem a extravasar e garantir seus interesses sob a égide do interesse público, de modo que, ao que parece, como o próprio título deste ensaio já enuncia, a metrópole que se constitui em um espaço sem fronteiras, onde, nos dias atuais, os interesses privados e de uns poucos sobrepujam os interesses da maioria.

Fronteira essa que se constitui em um duplo caminho que, através da exclusão de grandes parcelas da população dos centros urbanos e sua consequente marginalização, encarcera-os na periferia, por um lado. E, por outro, garante àqueles que permanecem nos grandes centros e que ocupam posições de destaque nos escritórios de planejamento urbano e de investimentos imobiliários, através da regulação do modo como o solo urbano pode ser utilizado, multiplicar seus ganhos e garantir que, no âmbito da política e do planejamento urbano, haja sempre um aeroporto ou uma marina próximos, onde esses possam estacionar seus jatos particulares, seus barcos e iates de luxo!

Referências

- CANDIDO, Antônio. *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. São Paulo: Edusp, 2017.
- ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000
- FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *Porto Alegre: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2015.
- FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. São Paulo: Global, 2006.
- PANIZZI, Wrana. *Outra vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: Cirkula, 2016.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2012.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo: Edusp, 2004.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

Sobre os autores e as autoras

Organizadores e autores:

Danielle Heberle Viegas. Historiadora pós-doutora pela Universidade de Munique. Possui Doutorado e Mestrado em Estudos Ibero-Americanos pela PUCRS (2016), área de concentração: história das cidades e do planejamento urbano no Brasil. Pesquisadora do Max-Planck Institute of Geoanthropology e coordenadora do projeto “*Resilient Forest Cities*”, financiado pela Gerda Henkel Stiftung (2023-2026). E-mail: dhviegas@gmail.com.

Heleniza Ávila Campos. Arquiteta e Urbanista (UFPE). Doutora em Geografia pela UFRJ. Professora do Departamento de Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, núcleo Porto Alegre. E-mail: heleniza.campos@ufrgs.br.

Paulo Roberto Rodrigues Soares. Graduado em Geografia. Doutor em Geografia Humana pela Universitat de Barcelona. Professor Titular do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor visitante no Instituto de Geografia da PUC-Chile (2019). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles Núcleo Porto Alegre. E-mail: paulo.soares@ufrgs.br.

Autores:

Ana Luisa Maffini Machado. Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre pelo PROPUR da UFRGS. Arquiteta e urbanista formada pela UFSM (Universidade Federal de Santa Maria). Foi bolsista do programa Ciência sem Fronteiras – CNPq, na Universidade de Toronto (Canadá). Atualmente está realizando Doutorado Sanduíche por Edital CAPES PRINT” por “Realizou Doutorado Sanduíche por Edital CAPES PRINT no Departamento de Arquitetura e Engenharia Civil da Chalmers University of Technology, Suécia, em 2023. E-mail: analuisamaffini@gmail.com.

Bárbara Birk Mello. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com bolsa integral PROSUC/CAPES. Atua na linha de pesquisa Políticas Públicas, cultura e dinâmicas sociais, pesquisando gravidez na juventude e políticas públicas de saúde e educação. Mestre em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale. Graduada em História pela Universidade Feevale. E-mail: barbarabmello@gmail.com.

Bruna Rossi Koerich. Doutoranda em Sociologia (PPGS/UFRGS). Analista socióloga de projetos e políticas públicas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: koerich.bruna@gmail.com.

Carla Schwengber ten Caten. Graduação em Engenharia Civil (1992) pela UFRGS e em Educação Física pelo Instituto Metodista de Porto Alegre-IPA (1989). Tem mestrado em Engenharia de Produção (1995) pelo PPGEP/UFRGS e doutorado em Engenharia de Materiais (1999) pelo PPGE3M/UFRGS. Possui pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela University of Southern Califórnia (USC) nos EUA (2020). Professora titular da UFRGS e diretora da Escola de Engenharia e da Incubadora Tecnológica Hestia. É bolsista produtividade PQ2 do CNPq. E-mail: tencaten@producao.ufrgs.br.

Célia Ferraz de Souza. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2005). É professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, atuando na pós-graduação do Curso de Mestrado e Doutorado do PROPUR. Áreas de atuação: História da Cidade e Urbanismo, urbanização, urbanismo, saneamento, imaginário urbano e espaço urbano. Pertence à rede de pesquisa nacional “Urbanismo no Brasil”. E-mail: cefsouza2@gmail.com.

Clarice Maraschin. Professora do Departamento de Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tem mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela mesma instituição e graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS. Realizou pós-doutorado na Texas A&M University, Texas, EUA. E-mail: clarice.maraschin@ufrgs.br.

Cláudia Luísa Zeferino Pires. Graduada e doutora em Geografia pela UFRGS. Professora Associada do Departamento de Geografia e do Programa

de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências/UFRGS. Integra o NEGA (Núcleo de Estudos em Geografia & Ambiente), o NEAB (Núcleo de Estudos Afro-brasileiro) pelo GT Encontro de Saberes e Curso de Aperfeiçoamento UNIAFRO – Política de Promoção da Igualdade Racial na Escola promovido pela Faculdade de Educação/UFRGS. E-mail: claudia.pires@ufrgs.br.

Cláudio Mainieri de Ugalde. Tem graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS (1982), mestrado e doutorado no PROPUR/UFRGS, com período na Technische Universiteit Delft, Holanda. Prêmio CAPES de Teses 2014 na Área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia. Realizou pós-doutorado na Universidade de Lisboa, em 2017. É arquiteto da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN desde 1984. Atuou como professor na UFRGS, UNISINOS e na PUC/RS. E-mail: ugaldeclaudio@yahoo.com.br.

Cleusa Maria Gomes Graebin. Doutora e mestra em História (UNISINOS). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais da Unilasalle. Professora e coordenadora dos cursos de Licenciatura em História e Bacharelado em Teologia da Unilasalle. Coordenadora do Museu Histórico La Salle. Pesquisa sobre cidades, história e memória; memória e urbanização; educação e memória; patrimônio cultural; acervos museológicos; História oral. E-mail: cleusa.graebin@unilasalle.edu.br.

Ghissia Hauser. Arquiteta e Urbanista (UFRGS), mestre em Planejamento Regional (Université de Paris 1) e doutora em Educação em Ciências (UFRGS). Aposentada da METROPLAN. Atualmente, é pós-doutoranda em Engenharia de Produção (UFRGS), professora do Curso de Especialização em Economia Circular (UFRGS) e bolsista da FAPERGS no projeto Cluster para rastreabilidade de materiais de consumo diário e suas embalagens para redução de resíduos sólidos urbanos. E-mail: ghissia@hotmail.com.

Guilherme Ribeiro de Freitas. Graduando em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) no Laboratório do Espaço Social (LABES) do Departamento de Geografia. E-mail: guilhermefreitasufrgs@gmail.com.

Inês Martina Lersch. Tem graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS, mestrado no Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil/UFRGS e doutorado no PROPUR/UFRGS. Recebeu a menção honrosa do

Prêmio Capes de Tese 2015 da área de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia. Professora Adjunta do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura/UFRGS. Atua no Fórum de Entidades em Defesa do Patrimônio Cultural Brasileiro. E-mail: ines.martina.lersch@gmail.com.

Jorge Luís Stocker Jr. Arquiteto e Urbanista (Feevale, 2016), mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS, 2019) e doutorando no PROPUR/UFRGS. Atua no campo do patrimônio cultural através de estudos técnicos de documentação e identificação, projetos de intervenção em bens culturais, pesquisa e educação patrimonial. Membro do ICOMOS, onde coordena o Núcleo Rio Grande do Sul. Membro pesquisador do IHGRGS. E-mail: jorgestockerjr@gmail.com.

Judite Sanson de Bem. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRGS, mestre em Economia Rural pela UFRGS e doutora em História Ibero-Americana pela PUC-RS. Pós-doutorada em Geografia pela UFRGS. Professora do PPG-MSBC (Canoas/RS) e do Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais na mesma universidade. Participa, como pesquisadora, do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq). E-mail: judite.bem@unilasalle.edu.br.

Júlia Ramos de Carvalho. Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de Mobilidade Sustentável. E-mail: juliardcarvalho7@gmail.com.

Lara Machado Bitencourt. Geógrafa, mestra, bacharela e licenciada e doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua como pesquisadora e extensionista do Núcleo de Estudos Geografia e Ambiente (NEGA/UFRGS) prestando assessoria pedagógica e geojurídica às comunidades quilombolas de Porto Alegre. Possui experiência em educação básica com atuação na educação popular e no ensino formal em Porto Alegre e região metropolitana. E-mail: laaarabitencourt@gmail.com.

Larissa Oliveira Gonçalves. Bióloga, mestra e doutora em Ecologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É pesquisadora do programa USP Sustentabilidade (USPSusten) da Superintendência de Gestão Ambiental da USP, atuando na geração de subsídios para políticas públicas que acelerem o planejamento de medidas de mitigação dos impactos dos transportes sobre a fauna. E-mail: larissa.oligon@gmail.com.

Leonhard Bravo Seyboth. Estudante de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica – CNPq/UFRGS. Participa do grupo de pesquisa Sistemas Configuracionais Urbanos – SCU da Faculdade de Arquitetura da UFRGS. E-mail: leonhardbseyboth@gmail.com.

Lucia Camargos Melchiors. Arquiteta e Urbanista (UFRGS), professora da Unitec – Te Pūkenga, New Zealand Institute of Skills and Technology. Especialista em Patrimônio Cultural em Centros Urbanos, mestre e doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/UFRGS. Desenvolve pesquisas na área de habitação e planejamento urbano. Tem experiência docente em cursos de arquitetura e paisagismo no Brasil, China e Nova Zelândia. E-mail: luciacmelchiors@gmail.com.

Lucimar Fátima Siqueira. Geógrafa pela Universidade Federal do Rio Grande, mestre em Engenharia Civil pela UFSC e doutora em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/UFRGS), professora UFRGS Campus Litoral nos cursos de Licenciatura em Educação do Campo e Desenvolvimento Regional. E-mail: lupiaf@gmail.com.

Maria Soares de Almeida. Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas pela Universidade de São Paulo (2005). Professora aposentada associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área da Arquitetura e Urbanismo, tendo atuado na Fundação Metropolitana de Planejamento do governo do Estado do Rio Grande do Sul como planejadora urbana e regional. Atualmente, é integrante da rede nacional de pesquisa Urbanismo no Brasil e Professora Convidada do PROPUR. E-mail: maria.sdealmeida@gmail.com.

Mario Leal Lahorgue. Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Geografia pela UFSC, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano. Professor do Departamento de Geografia da UFRGS e pesquisador do Observatório das Metrôpoles, núcleo Porto Alegre. E-mail: mario.lahorgue@ufrgs.br.

Márcia Blanco Cardoso. Mestre em Estudos Históricos Latino-americanos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (2003), possuindo graduação em História – Licenciatura (1995), pela mesma Universidade. É professora adjunta da Universidade Feevale, onde atuou como coordenadora do curso de História (2010-2019); líder do Projeto Integrado Centro de

Educação em Direitos Humanos – CEDUCADH; professora dos cursos de História, Moda e Pedagogia. Desenvolve trabalhos nas áreas de Direitos Humanos, Migração e Ensino de História. E-mail: mcardoso@feevale.br.

Mauricio Pereira Almerão. É biólogo, mestre em Biologia Animal e doutor em Genética e Biologia Molecular pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além de especialista em ESG e Inovação de PUC-Minas. É professor da Universidade La Salle, atuando como pesquisador nos programas de pós-graduação em Saúde e Desenvolvimento Humano e em Memória Social e Bens Culturais, em temáticas relacionadas ao meio ambiente. Tem experiência na gestão de grandes projetos socioambientais e atua como consultor na área de zoologia. E-mail: mauricio.almerao@unilasalle.edu.br.

Michele Lindner. Professora Adjunta do Departamento de Geografia (UFRGS), docente nos Cursos de Graduação em Geografia (Bacharelado e Licenciatura) e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFRGS. Doutora em Geografia pela UNESP/Rio Claro, com período sanduíche na Universidade de Lisboa. Pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Pesquisadora nos Grupos de Pesquisas Núcleo de Estudos Agrários (UFRGS), Núcleo de Estudos em Geografia, Agricultura e Alimentação – NUGAAL (UFSM) e Rede DATALUTA (UNESP). E-mail: michele.lindner@ufrgs.br.

Moisés Waismann. Graduado em Ciências Econômicas pela UFRGS. Mestre em Agronegócios pela UFRGS e doutor em Educação pela UNISINOS. Professor pesquisador e coordenador da Linha de Pesquisa em Memória e Gestão Cultural do PPG-MSB da Universidade La Salle. Vice-líder do Grupo de Pesquisa de Estratégias Regionais. Membro do Conselho Municipal de Cultura de Canoas e do Comitê Municipal de Economia Criativa de Porto Alegre. Coordenador do Observatório Unilasalle: Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. E-mail: moiseswaismann@gmail.com.

Nola Patrícia Gamalho. Professora da Unipampa – Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja (RS). Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Atua, principalmente, nos seguintes temas: espaço geográfico, representações sociais, periferia, paisagem cultural, territorialidades, práticas espaciais, metodologias qualitativas, juventudes e educação antirracista e ensino de Geografia. E-mail: nolagamalho@unipampa.edu.br.

Patrícia da Costa Machado. Professora nos cursos de História, Relações Internacionais e Direito na Universidade La Salle. Mestre e doutora em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Direito pela PUCRS e licenciada em História pela UFRGS. Pesquisadora de temas relacionados às ditaduras do Cone Sul, com foco na atuação do Judiciário e nas políticas de memória, verdade e justiça. E-mail: patydcn@hotmail.com.

Pedro Azeredo de Ugalde. Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Geógrafo da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (SEAPI) do Rio Grande do Sul. Foi bolsista de iniciação científica (BIC/FAPERGS) no Laboratório do Espaço Social (LABES) do Departamento de Geografia e do Observatório das Metrópoles Núcleo Porto Alegre. E-mail: pedrogaldeu@gmail.com.

Pedro Xavier de Araújo. Possui Graduação em Arquitetura pela Universitat Politècnica de Catalunya (Barcelona) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PROPUR/ UFRGS. É arquiteto da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, em órgãos públicos e na iniciativa privada, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento urbano e territorial, mobilidade urbana e região metropolitana. E-mail: cais.pedro@gmail.com.

Rodrigo Perla Martins. Doutor em História pela PUC-RS (2011). Mestre em Ciência Política pela UFRGS (1999). Possui curso de especialização em Processos de Integração Internacional pela Leiden University (The Netherlands/Holanda-1999). Graduação em História pela UFRGS – Licenciatura (1995) e Bacharelado (1996). Atualmente, é professor adjunto do curso de História na Universidade Feevale em Novo Hamburgo/RS. Participante do Projeto Integrado Centro de Educação em Direitos Humanos – CEDUCA, Coordenador do GT de História das Relações Internacionais – junto à ANPUH-RS. E-mail: rodrigomartins@feevale.br.

Rosa Maria Vieira Medeiros. Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Geografia pela UFRGS e doutora em Geografia pela Université de Potiers (1998). Tem pós-doutorado em Geografia pela Université du Maine – Le Mans. Diretora do CEPAVIN –

Centro do Patrimônio e Cultura do Vinho, Pesquisadora do Núcleo de Estudos Agrários (NEAG, ambos da UFRGS. E-mail: rmvmedeiros@ufrgs.br.

Rosanne Lipp J. Heidrich. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atua, desde 2008, como Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão, na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS. De 1998 a 2008, atuou na Secretaria de Estado da Saúde/RS, como arquiteta e chefe do Núcleo de Vigilância dos Eventos Ambientais Adversos à Saúde, do Centro Estadual de Vigilância em Saúde. Foi docente, de 1992 a 2006, em cursos de Arquitetura e Engenharia na UFRGS, UNISINOS, ULBRA e UCS. E-mail: rosanelipp@gmail.com

Rute Henriques da Silva Ferreira. Possui graduação em Licenciatura em Matemática pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestrado em Educação Matemática pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e doutorado em Sensoriamento Remoto pela UFRGS. Atualmente, é professora adjunta em regime integral na Universidade Lasalle, atuando nas disciplinas de matemática voltadas à área de Inovação e Tecnologia. E-mail: rute.ferreira@unilasalle.edu.br.

Tamara Cecília Karawejczyk Telles. Doutora pela ISEG/LIsboa/Portugal. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência nas áreas de aprendizagem e gestão do conhecimento, formação gerencial, comportamento organizacional e gestão cultural. Possui publicações nacionais e internacionais sobre estes temas. E-mail: Tamara.karawejczyk@unilasalle.edu.br.

Vanessa de Souza Batisti. Tem graduação em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário La Salle, mestrado em Economia pela UNISINOS (2009) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com período de Doutorado Sanduíche na Universidad Autónoma de Madrid, Espanha. Professora da Unisinos no ensino de graduação e pós-graduação na Escola de Gestão e Negócios (áreas de Economia e Empreendedorismo). É sócia e cofundadora da VIGGAS CO.LAB. E-mail: vanessa.batisti@gmail.com.

Vanessa Marx. Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS). Doutora em Ciência Política e Administração pela Universidad Autonoma de Barcelona. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC/UFRGS),

do projeto de extensão Mulheres e Cidades (UFRGS) e do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq). E-mail: vanemarx14@gmail.com.

Wrana Panizzi. Tem doutorado de III Cycle en Urbanisme et Aménagement pela Université de Paris XII (Paris-Val-de-Marne) (1984) e doutorado em Science Sociale pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1988). É Professora Titular da UFRGS, onde foi coordenadora do PROPUR (1981-1983), Pró-Reitora de Planejamento (1992-1994) e de Administração (1992-1993) e Reitora, por dois mandatos (1996-2004). Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 1993-1995. Recentemente, foi Vice-Presidente do CNPq (2007-2011). E-mail: wrana@terra.com.br.

Lista de instituições envolvidas

Observatório das Metrópoles – Núcleo Porto Alegre;

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

Programa de Pós-Graduação em Geografia (POSGEA);

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR).

Um compromisso com o espaço metropolitano

Embora a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) tenha sido institucionalizada em um ato, os processos socioespaciais que lhe dão sentido antecederam, acompanharam sua existência e prenunciam seu futuro. Processos que transcendem o território formal rumo a uma cidade-região conectada ao mundo, complexa, pois que perpassa um mosaico de municípios ricos em possibilidades a compartilhar, porém resistentes a fazer convergir interesses. Neste livro, esses processos são abordados por pessoas que, mais que contar a história da RMPA, participaram de sua constituição, planejamento e governança, e seguem ativas na produção coletiva e cotidiana do espaço metropolitano. São pessoas que conhecem a trama urbana densa e diversa desse espaço, seus interstícios rurais, seus becos de vulnerabilidade; que aprenderam e nos ensinam as lógicas e interesses que impulsionam ou obstaculizam avanços e permanências. Portanto, legítimas para comemorar e nos convidar a esta obra de 50º aniversário. Ler estas páginas é penetrar na essência dessa região em movimento, vislumbrar tendências e perspectivas, reforçar a identidade com a metrópole e compartilhar o protagonismo dessa construção contemporânea.

Rosa Moura (IPEA)

