

# 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 Fernet-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](mailto:contato@oikoseditora.com.br)

[www.oikoseditora.com.br](http://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

## **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 km<sup>2</sup> 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 km<sup>2</sup> 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.