

# **Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul:**

transformações em tempos de globalização  
(1991-2010)

**Álvaro Luiz Heidrich  
Paulo Roberto Rodrigues Soares  
Iván Gerardo Peyré Tartaruga  
Rosetta Mammarella  
Organizadores**



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

Núcleo de Porto Alegre



# **Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul:**

transformações em tempos de globalização  
(1991-2010)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

Núcleo de Porto Alegre



Instituto  
Latino-Americano  
de Estudos Avançados



© 2016 – Autores

**Revisão**

Paulo de Toledo

**Projeto gráfico e diagramação**

Ronaldo Machado | Letra1

**Impressão**

Gráfica da UFRGS

DADOS INTERNACIONAIS DE PUBLICAÇÃO  
Bibliotecária Ketlen Stueber CRB: 10/2221

E82 Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010) / organização de Álvaro Luiz Heidrich [et al.]. – Porto Alegre: Editora Letra1, 2016. 336p.

Outros organizadores: Paulo Roberto Rodrigues Soares, Iván Gerardo Peyré Tartaruga, Rosetta Mammarella.

ISBN 978-85-63800-20-6

DOI 10.21826/9788563800206

1. Geografia – territorialidade. 2. Urbanização. 3. Aglomeração populacional. 4. Ocupações. 5. Participação social. I. Heidrich, Álvaro Luiz. II. Soares, Paulo Roberto Rodrigues. III. Tartaruga, Iván Gerardo Peyré. IV. Mammarella, Rosetta. Título.

CDU 911  
CDD 918

Disponível para download em  
<http://www.lume.ufrgs.br/>



[www.editoraletra1.com.br](http://www.editoraletra1.com.br)  
CNPJ 12.062.268/0001-37  
[letra1@editoraletra1.com.br](mailto:letra1@editoraletra1.com.br)  
PORTO ALEGRE - BRASIL

Este livro foi publicado  
com o apoio financeiro da



# SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

### **Estrutura e dinâmica socioespacial das aglomerações Urbanas em tempos de globalização**

*Álvaro Luiz Heidrich, Iván Gerardo Peyré Tartaruga,  
Luciano Fedozzi, Paulo Roberto Rodrigues Soares,  
Rosetta Mammarella*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p7-21>

7

## I **ESTRUTURA E DINÂMICA DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO RIO GRANDE DO SUL**

### CAPÍTULO 1

#### **Perfil sócio-ocupacional das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, 2000-2010**

*Gisele da Silva Ferreira, Mariana Lisboa Pessoa,  
Iván Gerardo Peyré Tartaruga, Rosetta Mammarella*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p25-45>

25

### CAPÍTULO 2

#### **Dinâmica socioespacial a partir das transformações econômicas e industriais do setor naval/portuário na cidade do Rio Grande, RS**

*Bianca Reis Ramos, Solismar Fraga Martins*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p47-67>

47

### CAPÍTULO 3

#### **Urbanização e dinâmica socioespacial nas aglomerações urbanas da Região dos Vales, RS**

*Heleniza Ávila Campos, Rogério Leandro Lima da Silveira*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p69-95>

69

## II MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO RIO GRANDE DO SUL

### CAPÍTULO 4

#### **As novas centralidades comerciais e de serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS**

*Paulo Roberto Rodrigues Soares, Anderson Müller Flores*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p99-120>

99

### CAPÍTULO 5

#### **Crescimento e desenvolvimento: uma leitura da Aglomeração Urbana do Sul**

*César Augusto Avila Martins*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p121-148>

121

### CAPÍTULO 6

#### **A geografia econômica da metrópole e das aglomerações urbanas gaúchas: teoria e indicador do potencial de inovação**

*Iván Gerardo Peyré Tartaruga*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p149-173>

149

## III DESIGUALDADES SOCIAIS, OCUPAÇÃO DA CIDADE E CONFLITOS

### CAPÍTULO 7

#### **Desigualdade, pobreza e violência metropolitana**

*Letícia Maria Schabbach*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p177-211>

177

### CAPÍTULO 8

#### **Análise da ocupação irregular em áreas de proteção ambiental na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS**

*Mariana Lisboa Pessoa*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p213-227>

213

## CAPÍTULO 9

### **A ocupação irregular como estratégia de conquista da cidade. Enfoque sobre os aspectos territoriais do problema em Porto Alegre**

*Álvaro Luiz Heidrich, Amanda Cristina Bahi de Souza,  
Christiano Correa Teixeira, Marília Guimarães Rathmann,  
Rodrigo Costa de Aguiar*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p229-258>

229

## IV PARTICIPAÇÃO NA CIDADE

### CAPÍTULO 10

#### **Cidades, desigualdades e a dengue: lições de uma grande epidemia de dengue numa microárea de Porto Alegre, a Vila Sossego**

*Maria Inês Azambuja, Alzira Lewgoy,  
João Henrique Kolling, Igor Espíndola*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p261-284>

261

### CAPÍTULO 11

#### **Arenas decisórias no desenvolvimento urbano: pavimentação comunitária da Rua Carlos Superti**

*Iára Regina Castello*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p285-301>

285

### CAPÍTULO 12

#### **Participação e juventudes: relações geracionais e adultocentrismo no Orçamento Participativo de Porto Alegre**

*João Paulo Pontes, Luciano Fedozzi*

DOI <http://dx.doi.org/10.21826/9788563800206p303-323>

303

### SOBRE OS AUTORES

325



# ESTRUTURA E DINÂMICA SOCIOESPACIAL DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

*Álvaro Luiz Heidrich*

*Iván Gerardo Peyré Tartaruga*

*Luciano Fedozzi*

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

*Rosetta Mammarella*

A dinâmica contemporânea da economia, em face da crescente articulação dos lugares à globalização, tem implicado na absorção de novos padrões de organização da produção, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações. As cidades, as aglomerações urbanas, e, de modo especial, as áreas metropolitanas, ao mesmo tempo em que assumem importância estratégica para esse processo, sofrem os impactos de suas mudanças, especialmente os efeitos que se verificam sobre o mercado de trabalho, com o aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de vulnerabilidade e exclusão social. O espaço urbano, igualmente, tem sofrido profundas alterações e, em especial, a fragmentação urbana se apresenta como sua feição mais expressiva. Esse conjunto de problemas, ao mesmo tempo em que compele as instituições para atuarem a favor das novas formas de reprodução do capital, também reclama do Estado novas concepções de política urbana, acompanhadas de novos instrumentos de ação e de gestão municipal.

Como ganham cada vez mais forte importância econômica, as grandes aglomerações urbanas do País constituem áreas que concentram riqueza e pobreza. Nelas têm-se acumulado consequências negativas tanto das transformações em andamento a nível mundial como das políticas internas de estabilização e ajuste fiscal, implementadas particularmente a partir da década de 1990. Enquanto no aspecto socioespacial isso se traduz por fragmentação e segregação, no âmbito das estruturas produtivas tem se caracterizado pelos processos de terceirização e terciarização aceleradas, desindustrialização relativa, movimentos de dispersão



e/ou reconcentração econômica e territorial, transferência de plantas industriais, alteração das estruturas ocupacionais, por sua precarização, multiplicação de formas não organizadas de emprego, elevação da participação do setor informal na ocupação e na geração de renda, no desassalariamento e no desemprego estrutural.

A noção de fragmentação socioespacial, constituinte dessa nova configuração de tais áreas, materializa-se por um conjunto de processos excludentes que transformam a escala e a natureza da segregação urbana até então vigentes e repercutem aparente antagonismo: por um lado, a redução de sua escala e a conseqüente aproximação geométrica entre as classes dominantes e dominadas e, por outro, a redução do grau de interação entre grupos socialmente distintos em função do confinamento dos grupos superiores em espaços privados e da estigmatização dos espaços da pobreza como espaços da violência.

Os estudos desenvolvidos no conjunto desta obra pautam-se pela compreensão de uma vinculação entre a diferenciação socioespacial que decorre da crescente especialização de tarefas advindas do aumento da divisão social do trabalho. Ela gera diferenças de atributos, de recursos, de poder e de *status*, que se constituem nas bases materiais da formação de categorias sociais, as quais tendem a buscar localizações específicas na cidade, produzindo-se uma divisão social do território. Quer dizer: grava-se no espaço social da cidade aquilo que é coerente com as dinâmicas envolvidas.

Na perspectiva do conceito durkheimiano de solidariedade, a espacialização da diferenciação social não implica necessariamente segregação, podendo mesmo ser uma forma de integração societária, na medida em que a separação espacial dos grupos sociais estiver associada à existência de vínculos sistemáticos entre essas diferentes áreas socioterritoriais. Na perspectiva da ecologia humana, pelos processos de competição, a população é segregada em “áreas naturais”, como unidades físicas nas quais se reconhecem individualidades de um povo segregado, em função de atitudes, sentimentos e interesses. A divisão socioterritorial da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também a segmentação da sociedade. Esta ocorre quando se antepuserem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos entre as categorias sociais. Neste caso, a segmentação social implica na existência da segmentação espacial quando estas barreiras bloqueiam a mobilidade territorial – o que transformaria a divisão social da cidade em segregação residencial. A segregação residencial designa a situação na qual a segmentação da sociedade está fundada em uma crença coletivamente compartilhada sobre a necessidade da manutenção – ou mesmo aumento – das barreiras materiais ou simbólicas que bloqueiam a livre circulação dos indivíduos entre as categorias e, conseqüentemente, entre as localizações espaciais.

Essa concepção dos processos de organização social do espaço implica em avaliar as distâncias sociais existentes no território entre os grupos sociais ocupantes de posições distintas na estrutura social, as desigualdades de condições de vida e

oportunidades que decorrem dessa organização e, finalmente, como as distâncias e proximidades implicam em padrões de interação e de sociabilidade. Ante as concepções mais tradicionais desse afastamento, de consistir em restrição à interação social (BOGARDUS, 1925), a distância social denotada pela intensidade das restrições à interação e diferenciação sociais associada à renda e níveis de instrução (SOROKIN, 1927), Pierre Bourdieu (1997) agrega mais fortemente a noção de espaço social que envolve esse problema. Em sua formulação, tal espaço se compõe por relações que envolvem as posições ocupadas por classes e grupos, os quais buscam conquistá-las e assegurá-las mediante práticas de dominação, portanto, não resumidas a aspectos denotativos de diferenças sociais. Dessa forma, o espaço social se estrutura a partir das intencionalidades que envolvem os portadores dos variantes tipos de capital, do econômico ao simbólico.

Além disso, compreendemos ser necessário considerar, também, que o espaço social de hoje se distingue pela incorporação de tecnologia. Ela altera substancialmente as relações, facilitando a articulação entre lugares e a realização de fluxos. Todavia, a participação de cada um depende da acessibilidade do seu lugar e das pessoas ao que Milton Santos (1996) denomina de meio técnico-científico-informacional. Se considerarmos a isso o que Raymon Ledrut (1968) indica como elementar para a estruturação da comunidade, a comunicação, hoje ela é cada vez mais constituída por conteúdo de informação, de dados, de conexões portadoras de funcionalidade. Não se tem, dessa forma, a mesma equivalência em termos de vivência entre as diferentes temporalidades<sup>1</sup> do espaço social urbano.

Isso muda substancialmente as geografias que estamos habituados a reconhecer, pois estar no lugar, não significa exatamente vivê-lo. Primeiramente, além da estrutura física, a cidade é também a sua constituição social, “uma população estabelecida de maneira mais ou menos duradoura em um espaço até certo ponto bem delimitado, cujos membros mantêm relações de interdependência regidas por determinadas instituições” (LEDROUT, 1968, p. 23-24). Compreende, então, a distribuição dos objetos, os equipamentos, a urbanidade, as relações e dinâmicas espaciais, como de centralidade e periferia. Mas, além disso, sobre essa conformação a cidade é objeto da fragmentação de seu espaço, no qual distâncias físicas e sociais não possuem pertinências lógicas que não a do complexo jogo de posições derivadas da apropriação dos capitais e que, ainda, seu espaço se manifesta como um meio em que seu uso e apropriação dependem de acessibilidade econômica, instrucional e técnica. Ela se afasta, então, daquele sentido original, de constituir, de congregar uma comunidade.

<sup>1</sup> “As atividades sociais produzem, cada uma ou quase todas, temporalidades específicas. As lógicas próprias a essas esferas de atividades tecem uma parte das tramas dessas temporalidades. O jogo dos atores coletivos cria uma outra parte. Imprime inflexões e confere direção a essas evoluções rítmicas. As formas temporais são intimamente ligadas às formas espaciais, às construções sociais; elas devem ser consideradas no mesmo movimento de interpenetração”. (tradução livre). (DI MÉO; BULÉON, 2007, p. 21)

Mantêm-se os vínculos formais apenas e se esfacela o seu conjunto em múltiplas realidades, estranhas umas com as outras.

Desse modo, o espaço social dessa cidade é também um compósito de múltiplos espaços sociais. Cabe considerar para esse contexto:

1. A concepção estrutural compreendida por Paul-Henry Chombart de Lauwe (1960) de setores funcionais e uma hierarquia de espaços, como o familiar, de vizinhança, econômico e um setor urbano.
2. A concepção de que o urbano é produzido pelo entrelaçamento das práticas espaciais de pessoas e grupos sociais, a representação hegemônica que se faz do espaço e os espaços de representação, ou vividos (LEFEBVRE, 1984). Portanto, mais distante de uma noção de substância e mais perto de uma noção pautada por relações.
3. As considerações que acusam a fugacidade do social abstrato imaginado na construção da modernidade e que advogam a perda de sentido (BERGER; LUCKMANN, 2004) ou o desencaixe (GIDDENS, 1990). Elas têm trazido a noção de exacerbação das individualidades e singularidades, da invasão completa do nosso mundo particular pelas necessidades dos outros, externadas como gerais (SENNET, 1988), de esvaecimento das referências da política e dos sentidos e códigos da civilidade (GOMES, 2002) e de que o espaço público também se perde e se privatiza cada vez mais (SERPA, 2007).
4. De que não é uma construção ou projeto sociopolítico que resume sua compreensão, mas um espaço de tudo isso, sobre o qual se efetiva o jogo das posições, pela posse de capitais, conforme a proposição de Pierre Bourdieu (1989).

Esse espaço social, que se instaura por sobre o espaço anterior, a cidade que lhe dá origem, está profundamente ligado à produção de novas centralidades, espaços de consumo e habitação fechados, que tendem a anular prerrogativas da temporalidade anterior, como relações de vizinhança e até formalidades sociais que codificaram a vida coletiva<sup>2</sup>. Muito embora tudo permaneça em relação, nem tudo está organicamente interligado, seja por causa do aprofundamento dos mecanismos de segregação, seja por causa da perda da coesão comunitária.

Como a cidade é fruto das condições históricas implicadas no capitalismo (LEFEBVRE, 2001), ela não garante lugar para a população sem ou com pouco

<sup>2</sup> Não se deve desconhecer que essas características no espaço social da cidade já vinham se manifestando antes mesmo da exacerbação técnica dos dias atuais, mas como um fato associado ao aparecimento das profissões de classe média e alta, sua correspondente sensação de participação num mundo equitativo e de predominância das relações formais e a correspondente redução da ajuda mútua na vida de bairro (LEDROUT, 1960).

rendimento. A propriedade privada do solo urbano faz com que uma renda para pagar por seu uso seja fundamental, não apenas para a ocupação do espaço, mas também para a sua reprodução. Necessidades básicas de trabalhadores, de pessoas sem propriedade de capital, são limitadas, se não impossíveis em tal espaço social. Por isso, quando tais necessidades deixam de ser objeto da política pública, ou quando esta é ineficaz, o comum é a generalização de ocupações clandestinas, irregulares, segundo a lógica do espaço urbano capitalista. Elas passam a constituir um componente próprio do espaço social da cidade. Mesmo que não seja lógico à organização formal da cidade capitalista, contraditoriamente, a massa de trabalhadores com poucos recursos para sua sobrevivência é uma condição extremamente favorável para a reprodução do próprio capital (BONDUKI; ROLNIK, 1979).

Via de regra, a ocupação irregular do espaço urbano é similar ao processo de constituição das suas periferias. As condições de localização mais distante, áreas sem infraestrutura básica, como saneamento, escolas, serviços de saúde e transportes, são as características mais comuns associadas a tal formação. Esse contexto mistura, em geral, duas práticas sociais: a busca de moradia e de condições de reprodução social. Em qualquer exercício de reconstituição da memória de formação dessas áreas, identifica-se na reunião das diversas experiências de seus moradores que a busca pela casa e por atividades de sustentação da vida se confundem com a própria história das pessoas, como essências do espaço vivido.

Do ponto de vista da relação com o capital, periferias são “parcelas do território da cidade que têm baixa renda diferencial” (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 147), e costuma-se reconhecer como áreas em que há ausência ou carência dos atributos do espaço urbanizado. Atualmente, porém, em função das mudanças nos padrões de uso do solo urbano, que combina a busca de amenidades naturais com a implantação dos chamados enclaves fortificados (CALDEIRA, 2000), a proximidade física da precariedade urbana da periferia e dos condomínios fechados tem sido bastante comum.

Aparece, por isso, um aspecto singular da segregação urbana, que denota bastante uma das faces da fragmentação que pode ser entendida como fratura socioespacial (HEIDRICH, 2007), à medida que proximidade física e distanciamento sociocultural configuram fatos associados. Tal perspectiva do espaço social da cidade também é reconhecível pelo deslocamento dos processos constituintes de periferia para locais de centralidade, com densidade de serviços e infraestrutura urbana. É o que ocorre com as ocupações de cantos e nesgas de lotes urbanos e de áreas públicas. É comum que em tais ocupações o risco à reprodução da vida seja maior. Características dessas áreas são, por exemplo: a inexistência de saneamento básico, às vezes sem abastecimento de água, outras vezes centenas de pessoas repartem uma bica; serem áreas inundáveis às margens de córregos, em geral escoadouros de esgotos; ausência de calçamento etc. Porém, tudo isso muitas vezes junto a espaços

plenamente incorporados à cidade e, portanto, repletos de sentidos de urbanidade.

Considerando-se que a desigualdade socioespacial tem se caracterizado ao lado das urbanidades do meio técnico científico-informacional e dos enclaves fortificados, pela precariedade da periferia e das áreas de ocupação irregular e clandestina, compreende-se o espaço social como aquele em que o estranhamento, a segregação e a fratura são seus aspectos mais comuns.

Esse é o perfil de cidade que estranhamente é dos tempos de crescente integração socioespacial, em que a burla das grandes distâncias físicas torna tudo mais condensado, especialmente nas metrópoles e grandes aglomerações urbanas. Por sua natureza, agregariam com mais força o mundial, constituídas como *exópolis* (SOJA, 2001), como a dinâmica de cidade fora de seus núcleos e de cidades sem cidadanias, processos estes que amplificam a estratificação e as desigualdades sociais.

Nesse sentido, nossa hipótese é de que os processos socioespaciais em curso nas metrópoles e aglomerações urbanas consideradas nestes estudos, conceituados como diferenciação, segmentação e fragmentação, têm enorme importância na compreensão dos mecanismos societários de exclusão e integração, através de seus efeitos sobre a estruturação social, os mecanismos de produção/reprodução de desigualdades e as relações de interação e sociabilidade entre os grupos e classes sociais.

Nas últimas décadas, tem-se experimentado, junto às grandes aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul – as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos<sup>3</sup> e a virtual Cidade-região de Porto Alegre<sup>4</sup> –, forte pressão pela ocupação das áreas urbanas, fato estreitamente associado às transformações do mercado de trabalho ocorridas nos anos 1980, 1990 e 2000.

Inserida no processo de globalização, a urbanização no Rio Grande do Sul apresenta um forte dinamismo ao desenvolver-se sobre uma rede urbana complexa que conforma distintas territorialidades. Entre estas encontra-se a metrópole de Porto Alegre, com mais de 1,5 milhão, e sua região metropolitana (RMPA), núcleo concentrado e polarizador da hierarquia urbana deste Estado. A RMPA é a quarta mais importante concentração urbana do Brasil. Sua extensão total é de 10.234 km<sup>2</sup> (452 km<sup>2</sup> no município da capital), com uma população de mais de quatro milhões de habitantes. É formada por 34 municípios que ocupam 3,70% da superfície total do Rio Grande do Sul, do qual concentra 37% dos habitantes.

Nos últimos anos, a RMPA vem apresentando diferentes mudanças na sua estrutura socioespacial. Entre elas, há a incorporação de novos territórios ao tecido

3 Região Metropolitana da Serra Gaúcha (anteriormente Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE); Aglomeração Urbana do Sul – AUSUL; e Aglomeração Urbana do Litoral Norte – AULINORTE.

4 A Região Metropolitana e as aglomerações urbanas do seu entorno (Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul, Lajeado-Estrela), as quais formam um conjunto urbano em vias de integração, conformando uma “macrometrópole” ou uma cidade-região inserida na economia mundializada.

metropolitano, a realocação e a desconcentração dos espaços industriais em setores perimetropolitanos e a tendência à integração com outras aglomerações urbanas.

Podemos afirmar, então, que a Região Metropolitana de Porto Alegre tem seguido as tendências das metrópoles mundiais, observando-se o fenômeno da desconcentração e a fragmentação metropolitana. A título de exemplo, em 1970, aproximadamente 57% da população metropolitana vivia em Porto Alegre; enquanto que, em 1980, essa proporção reduziu-se para próximo de 50%. Esta tendência se confirmou no Censo 2000, no qual se constatou quase 2/3 da população metropolitana vivendo fora da capital. O município de Porto Alegre vive um acelerado processo de terciarização, com 84% do PIB e 72% da força de trabalho empregada neste setor (IBGE, 2003).

Enquanto o setor terciário destacadamente se desenvolve no município núcleo, acelera-se a chamada “desconcentração concentrada” e o desdobramento da indústria sobre os eixos de conexão da RMPA com o interior do Estado, especialmente em direção a Caxias do Sul (norte), Santa Cruz do Sul (oeste) e o Litoral (leste). O território metropolitano vai tornando-se mais homogêneo, pela dispersão dos fixos e dos sistemas de infraestrutura, e mais hierarquizado, tendo Porto Alegre como centro de gestão.

O entorno metropolitano – com muitos de seus municípios já considerados industrializados – desde a metade da década de 1990 é cenário da localização de muitos dos novos empreendimentos industriais. Destacam-se nele municípios periféricos ou adjacentes à RMPA (Montenegro, Igrejinha), a aglomeração de Santa Cruz do Sul (com mais de 150 mil habitantes urbanos), importante concentração da indústria fumageira, e o conjunto Lajeado-Estrela (com mais de 100 mil habitantes urbanos) de indústria diversificada, localizada sobretudo no eixo da rodovia BR-386. Deve-se considerar ainda o movimento de desconcentração metropolitana rumo ao Litoral Norte do Estado, seguindo o eixo das BRs 290 e 101, e que se configura como alternativa locacional para o capital industrial, bem como se constitui a região com maior crescimento populacional do Estado na última década.

Os principais aspectos dessas modificações são o crescimento da ocupação precária, informal, transitória, especialmente no setor de serviços em geral e, particularmente, nos serviços pessoais e domésticos. Acompanha essa dinâmica uma profunda crise da mobilidade urbana e o colapso das formas de provisão da moradia.

Como a riqueza vem se mantendo concentrada nos municípios polos, compreende-se que à organização social do território no contexto da reestruturação das atividades econômicas das metrópoles e aglomerações urbanas associa-se o conflito pela centralidade na ocupação e uso do solo urbano. Duas outras expressões desse conflito são, de um lado, a imobilidade de parte da população trabalhadora e, de outro, a reprodução da precariedade do *habitat* urbano.

Atravessamos igualmente, como tem ocorrido nas grandes metrópoles nacionais, uma crise social que envolve a fragilização do bem-estar social e das estruturas sociais no plano da família e do bairro, combinadas aos mecanismos de segregação residencial. Três tendências se entrelaçam na produção dessa fragilização das estruturas sociais familiar-comunitárias: **(i)** por um lado, a crescente incorporação dos territórios populares à ordem mercantil, que atinge não somente a moradia – tanto pela expansão da compra e venda, como pelo aluguel do imóvel –, mas todo um conjunto de economia local que funciona sob bases institucionais paralelas às formais; **(ii)** a difusão de uma sociabilidade violenta (MACHADO DA SILVA, 2004) como ordem social e suas conseqüências na vida coletiva desses territórios; e, **(iii)** como substrato material dessa sociabilidade, as tendências à concentração territorial de segmentos sociais – literalmente, populações – vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e outras conseqüências, como o isolamento sociocultural face ao conjunto da cidade.

Os três mecanismos se reforçam mutuamente, transformando a segregação residencial em uma das principais marcas da atual ordem urbano-metropolitana. Observamos em nossos estudos evidências empíricas nessa direção. Além das já conhecidas tendências ao autoisolamento das camadas superiores em “cidadelas fortificadas” – conhecidas como *condomínios fechados* –, constatamos a formação de territórios concentrando uma população vivendo o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para a tendência à reprodução da pobreza e das desigualdades. São bairros periféricos e favelas que concentram pessoas com laços instáveis com o mercado de trabalho e vivendo sob condições de fragilização do universo familiar. São territórios que tendem a concentrar uma espécie de *capital social negativo*. Em estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles (RIBEIRO; SANTOS JR., 2007), constatamos que o risco de jovens entre 17 e 24 anos de estar em situação de *desafiliação institucional*, ou seja, não estudar, não trabalhar e nem procurar ocupação – aumenta 30% entre os moradores de bairros com forte concentração de responsáveis pelo domicílio que mantêm frágeis e instáveis laços com o mercado de trabalho. O risco de desproteção escolar-familiar de crianças e jovens de 4 a 14 anos aumenta em 28% se o domicílio se encontrar localizado nesses mesmos bairros.

A segregação socioespacial não tem sido apenas efeito, pois termina por assumir papel condutor da reprodução das desigualdades no que concerne à distribuição do poder social na sociedade, entendido este como a capacidade diferenciada dos grupos e classes em desencadear ações que lhes permitam disputar os recursos urbanos. Esta capacidade depende do quanto a concentração espacial conduz à sociabilidade indutora da construção de comunidades de interesses. Estamos, então, colocados diante do desafio histórico de construção de um regime institucional de gestão dos territórios metropolitanos capaz de articular os atores do Estado, do mercado e da

sociedade em torno de ações de cooperação e complementaridade eficaz, eficiente, justa e sustentável.

Nesse sentido, tem sido possível observar alguns movimentos – experiências – que vislumbram certa capacidade de articulação das instâncias federativas, notadamente representado pelo revigoramento de instâncias locais. A redemocratização do país, com a nova Constituição de 1988, determinou uma estrutura federativa inédita do Estado democrático, pois favoreceu a descentralização político-administrativa e a desconcentração dos recursos com partilha mais equânime da arrecadação em favor de Estados e municípios – *em que pese a posterior reconcentração pela União a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada nos anos 1990*. De qualquer forma, o caráter de ente federado assumido pelos municípios (em situação de igualdade perante os Estados e a União), constituiu rara inovação democrática no panorama mundial.

Esse processo de profundas transformações na estrutura socioeconômica e no arcabouço político-institucional do País foi acompanhado do surgimento, a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, de novos atores sociais e de novas práticas político-culturais no contexto da ampliação e da vitalização da sociedade civil e da esfera pública, indicando que, apesar da crise e da fragmentação social, formou-se um quadro fecundo de construção do espaço público brasileiro. Uma parcela desses atores sociais passou a expressar um discurso baseado na noção de *direitos da cidadania* de forma relativamente inédita.

No âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, a transição à democracia trouxe consigo o crescimento de experiências de participação na gestão das cidades (inclusive capitais de Estados que readquiriram o direito de eleger seus prefeitos), adotando práticas mais favoráveis à participação das camadas historicamente excluídas das decisões e da condição de cidadania. Nesse processo de proliferação de instituições participativas, desde a Constituição de 1988, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos; os Orçamentos Participativos; os Planos Diretores Participativos; as Conferências Nacionais; as Audiências Públicas, dentre outros processos. Nesse leque de inovações participativas, os Orçamentos Participativos vêm se destacando<sup>5</sup> nos cenários nacional e mundial como uma das práticas inovadoras da democracia participativa, em especial na esfera local<sup>6</sup>.

5 O caso de Pelotas, em 1982, foi pioneiro nesse sentido, embora outras experiências participativas já existissem desde a década de 1970, como é o caso de Lages (RS) e de Boa Esperança (ES).

6 Conforme dados do Fórum Nacional de Participação Popular, o número de casos passou dos cerca de 10, registrados no período 1989 a 1992, para 30, entre 1993 e 1996, e em torno de 140, entre 1997 e 2000 (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). O período seguinte apresentou crescimento ainda maior, com 190 cidades em 2001-2004, e 201 em 2005-2008 (WAMPLER, 2008). Conforme o último censo da Rede Brasileira de OP, o número chegou a 355 no período 2009-2012 (REDE..., 2012). Para análise desses casos ver FEDOZZI; LIMA; MARTINS (2014). Percebe-se rápida ampliação de cidades no mundo que estão adotando modelos autodenominados de Orçamentos Participativos (muito distintos entre si, como no Brasil). Estima-se, hoje, que sejam em torno 2,7 mil cidades em praticamente todos os continentes do mundo (SINTOMER *et al.*, 2013).



Os estudos atuais sobre essas duas décadas de participação, no Brasil, apontam avanços, mas também limites, principalmente quanto à efetividade sobre as políticas públicas (PIRES; LOPES, 2010). No entanto, apesar de todos os avanços, são identificados diversos bloqueios e dificuldades para o efetivo funcionamento dessas instâncias, destacando-se os problemas de capacitação e ausência de instrumentos de gestão e monitoramento de políticas públicas. Em muitos casos, elas possuem caráter meramente formal, expressando situações de fragilidade da sociedade civil local/regional e/ou descompromisso governamental com a real democratização das decisões públicas. Essas características também ocorrem quando as instâncias participativas são criadas a partir de vontades exógenas ou heterônomas à dinâmica real dos atores locais. É o caso de grande parte dos Conselhos dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), inovação introduzida pelo Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) e que representou a regulamentação do capítulo da política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988. Com efeito, a política urbana do País vem sofrendo regressão pelo menos desde 2004, trazendo consigo bloqueios para a implementação da agenda da reforma urbana no País (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2009).

Efetivamente, a esfera local propicia – na vida cotidiana e na interação entre governantes e atores da sociedade civil – oportunidades de ação, de construção de habilidades e de aprendizagens coletivas e individuais que podem adquirir conteúdos universais, tanto materiais como normativos. Não obstante, faz-se necessário lembrar que a participação local, assim como a descentralização, não significam *per se* mais democracia ou transformações sociais. A análise de experiências de descentralização na América Latina e no Brasil, por exemplo, revela o caráter ambíguo dessa relação entre gestão local, democracia e cidadania (ARRETCHE, 1996, 2000; ABRUCIO, 2002; MELO, 1993).

Participação e descentralização deixam de ser portadoras de fim democrático em si mesmo, uma vez que a elas correspondem relações de poder nas formas de produção da opinião e da vontade política. Nesse quadro, os municípios constituem territórios de disputa e de incerteza quanto aos reais efeitos da participação em termos de justiça distributiva, de eficácia governamental, de controle social sobre o Estado e de transformação da consciência social.

As questões, dinâmicas e problemas aqui introduzidos são o foco dos estudos que compõem este livro. A grande maioria das pesquisas das quais resultam os artigos fizeram parte do projeto “Estruturação territorial, dinâmica socioespacial e governança: efeitos e transformações nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul – 1991/2010”<sup>7</sup>, o qual reuniu equipes interdisciplinares de duas instituições com tradição na pesquisa dos temas urbanos deste Estado: a Fundação de Economia e

<sup>7</sup> Programa de Apoio a Núcleos Emergentes – Edital Pronem/FAPERGS/CNPq 003/2011.

Estatística Siegfried Emanuel Heuser, por meio do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos e do Núcleo de Análise Setorial; e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio dos programas de pós-graduação em Arquitetura, Geografia e Sociologia, do Departamento de Medicina Social da Faculdade de Medicina e do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura.

A metodologia geral empregada no projeto fundamentou-se na adoção de uma mesma territorialidade – no caso, o território das aglomerações das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, permitindo evidenciar inter-relações que vão da infraestrutura física às atividades econômicas, às relações sociais e políticas, as quais, ao realizarem-se sobre um mesmo território, dizem respeito a um espaço integrado, embora com as vicissitudes pertinentes à dinâmica de globalização, notadamente o recrudescimento da segregação e a sua face atual de fragmentação socioespacial.

São comuns nos estudos propostos a questão urbana e os processos de diferenciação, de desigualdades, de segmentação, segregação e fragmentação do espaço e das relações sociais, que são investigadas em várias dimensões e diferentes escalas. A discussão e compartilhamento de fundamentos teórico-metodológicos, e a adoção de técnicas e procedimentos de uso e tratamento de dados de modo articulado traz para esta obra um diagnóstico bastante amplo sobre a realidade social e urbana do Estado.

O grupo de pesquisadores esteve articulado no Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles, atualmente sediado e acolhido no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O Observatório das Metrôpoles constitui uma rede nacional de pesquisa, congregado por 59 instituições nacionais, voltadas para a pesquisa sobre a metropolização do país e atualmente integra o Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT/CNPq/FAPERJ).

No projeto desenvolvido pelo Núcleo Porto Alegre, do Observatório das Metrôpoles, a intenção de aproximação com outros grupos de pesquisa sobre o espaço e as questões urbanas resulta aqui neste livro, na colaboração de equipes da Universidade do Rio Grande e da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Além deste texto introdutório, este livro contém mais 12 capítulos que estão divididos em quatro partes. A primeira parte, composta por três capítulos, discute a **Estrutura e dinâmica das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul** nos seus aspectos sociais, ocupacionais, populacionais, espaciais e econômicos. Assim, o primeiro capítulo apresenta o *Perfil sócio-ocupacional das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, 2000-2010*, de autoria de Gisele da Silva Ferreira, Mariana Lisboa Pessoa, Iván Gerardo Peyré Tartaruga e Rosetta Mammarella, e que relaciona esse aspecto com alguns indicadores demográficos, educacionais, de trabalho e de moradia, configurando um quadro geral compreensivo dos principais espaços urbanos do Estado. O segundo, de Bianca Reis Ramos e Solismar Fraga Martins,

analisa a *Dinâmica socioespacial a partir das transformações econômicas e industriais do setor naval/portuário na cidade do Rio Grande, RS*, com base em informações demográficas e econômicas de recorte intraurbano e mostrando algumas tendências populacionais e das atividades produtivas desse importante município da AUNE. O terceiro, intitulado *Urbanização e dinâmica socioespacial nas aglomerações urbanas da Região dos Vales, RS*, realizado por Heleniza Ávila Campos e Rogério Leandro Lima da Silveira, aborda as transformações na urbanização e socioespaciais (sobretudo segregação e autosegregação) na região dos Vales do Taquari e do Rio Pardo.

A segunda parte do livro discute as **Mudanças socioeconômicas das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul**, que estão ocorrendo nas atividades comerciais e de serviços, e de produção de inovações e no papel das regiões como agentes de intervenção econômica, sendo integrada por três capítulos. Dessa forma, o quarto aponta *As novas centralidades comerciais e de serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre*, de Paulo Roberto Rodrigues Soares e Anderson Müller Flores, que se originam de uma metropolização dilatada e de uma estruturação complexa, caracterizando os novos centros comerciais e de serviços, processos que são conduzidos pelo mercado imobiliário de caráter global. O quinto capítulo, denominado *Crescimento e desenvolvimento: uma leitura da Aglomeração Urbana do Sul*, de César Augusto Avila Martins, debate as possibilidades de inserção econômica dessa aglomeração na dinâmica nacional dentro dos limites e das oportunidades de intervenção no âmbito regional. Encerrando esse bloco do livro, o capítulo seis, nomeado *A geografia econômica da metrópole e das aglomerações urbanas gaúchas: teoria e indicador do potencial de inovação*, de Iván Gerardo Peyré Tartaruga, examina a dispersão espacial do indicador de potencial de inovação nas principais áreas urbanas do território gaúcho.

A terceira parte da obra, formada por mais três capítulos, trata das **Desigualdades sociais, ocupação da cidade e conflitos**, tendo um foco especial na problemática da violência metropolitana e das moradias precárias com impactos significativos na vida das pessoas e, também, no meio ambiente. O sétimo capítulo, de autoria de Letícia Maria Schabbach, aborda a *Desigualdade, pobreza e violência metropolitana* na cidade de Porto Alegre, relacionando fatos violentos (homicídios e lesões corporais seguidas de morte) com as características sociais dos respectivos bairros onde ocorreram os crimes. Além disso, analisaram-se as repercussões de algumas políticas públicas nesses bairros. Já o oitavo traz uma *Análise da ocupação irregular em áreas de proteção ambiental na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS*, realizada por Mariana Lisboa Pessoa, que tem por objetivo identificar especialmente esse tipo de ocupação nessas áreas ambientais, situação geradora de danos ao meio ambiente e à população relacionada, e, ao mesmo tempo, servir de base para a efetivação de políticas públicas vinculadas à regularização fundiária. No *A ocupação irregular como estratégia de conquista da cidade. Enfoque sobre os aspectos territoriais do*

*problema em Porto Alegre*, título do nono capítulo, de Álvaro Luiz Heidrich, Amanda Cristina Bahi de Souza, Christiano Correa Teixeira, Marília Guimarães Rathmann e Rodrigo Costa de Aguiar, é debatida a questão da ocupação irregular nos espaços urbanos da capital gaúcha, principalmente no que tange à busca de direitos dos que vivem nessas áreas. Para isso, são examinadas cinco ocupações da cidade.

Por fim, a quarta parte, comportando os últimos três capítulos do livro, coloca em destaque a **Participação na cidade** examinando experiências relacionadas às áreas da saúde e da pavimentação e à situação dos jovens como partícipes em um processo decisório participativo. O décimo capítulo trata das *Cidades, desigualdades e a dengue: lições de uma grande epidemia de dengue numa microárea de Porto Alegre, a Vila Sossego*, de Maria Inês Azambuja, Alzira Lewgoy, João Henrique Kolling e Igor Espíndola. Neste artigo, é apresentada a experiência de profissionais da área de saúde trabalhando na identificação de uma epidemia de dengue nessa região da cidade, na qual houve a importante participação da população local. No capítulo décimo primeiro, Iára Regina Castello discorre sobre as *Arenas decisórias no desenvolvimento urbano: pavimentação comunitária da Rua Carlos Supérti*, examinando a urbanização de assentamentos precários efetivada por meio de um microinvestimento obtido pela participação da comunidade em processo decisório, mais especificamente, o Orçamento Participativo. E no artigo final, denominado *Participação e juventudes: relações geracionais e adultocentrismo no Orçamento Participativo de Porto Alegre*, João Paulo Pontes e Luciano Fedozzi debatem a atuação dos jovens dentro desse processo decisório frente à hegemonia dos adultos (adultocentrismo), portanto, em um quadro de dificuldades e de limitações à participação juvenil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A Experiência de Descentralização: Uma Avaliação. In: NASSUNO, M.; KAMADA, P. H. (orgs.). **Balço da Reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002, p. 207-222. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/balancodareformadoestadonobrasil.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2015.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.
- BRASIL. **Estatuto das Cidades**: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido**. A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BOGARDUS, E. S. Measuring social distance. **Journal of Applied Sociology**, n. 9, Nov/Dez. 1925.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R.. Periferia de São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 117-154.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34: Edusp, 2000.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DI MÉO, G.; BULEÓN, P. **L'espace social**. Lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2007.

FEDOZZI, L.; LIMA, K. C. P.; MARTINS, A. Desigualdade na ampliação das inovações participativas: características dos municípios com Orçamentos Participativos no Brasil. **38º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu/MG, 2014. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=8889&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8889&Itemid=456)>. Acesso em: 18 dez. 2015.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1990.

GOMES, P. C da C. **A condição urbana**. Ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2002.

HEIDRICH, A. L. Aspectos da fratura socioespacial na cidade de Porto Alegre. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XI, 2007, p. 67.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

LAUWE, P. C.. L'évolution des besoins et la conception dynamique de la famille. **Revue Française de Sociologie**, Paris, v. 1, p. 403-425, 1960.

LEDROUT, R. **El espacio social de la ciudad**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1968.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP& A, 2001.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1984.

MACHADO DA SILVA, L. A. Sociabilidade Violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2004, p. 291-351.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MELO, M. A. B. C. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 23, out. 1993.

PIRES, R. R.; LOPEZ, F. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010, v. 3., p. 565-585. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_bd\\_vol3.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2015.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS – RBOP. **Relatório Técnico**. Guarulhos, 2012.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, L. C. de Q., SANTOS JR., O. A. dos (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007, p. 157-161.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha. Limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos**, v.1, n.2, nov. 2009.

SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/miolo\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: 18 dezembro 2015.

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

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SENNET, R. **O declínio do homem público**. As tiranias da intimidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

SERPA, A. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2007.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G.; RÖCKE, A.; ALVES, M. L. **Participatory Budgeting Worldwide** – Updated Version. Bonn: Global Civic Engagement/ Service Agency Communities, 2013. Disponível em: <[https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097\\_DG-25\\_bf.pdf](https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf)> Acesso em: 18 dez. 2015.

SOJA, E. W. **Postmetropolis**. Critical Studies of cities and regions. Oxford: Blackwell, 2001.

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

WAMPLER, B. Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. **Comparative politics**, v. 41, n. 1, p. 61-81, 2008. Disponível em: <<http://sps.boisestate.edu/politicalscience/files/2010/06/Wampler-CP-2008-Lessons-from-Brazil.pdf>>. Acesso em: 18 dezembro 2015.



# **I ESTRUTURA E DINÂMICA DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO RIO GRANDE DO SUL**





# Perfil sócio-ocupacional das aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, 2000-2010

*Gisele da Silva Ferreira*

*Mariana Lisboa Pessoa*

*Iván Gerardo Peyré Tartaruga*

*Rosetta Mammarella*

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileira, iniciado em meados do século XX, foi intensificado – impulsionado pela industrialização – nas décadas de 1960 e 1970, quando a população residente nas áreas urbanas quase triplicou, sendo que, em 1970, a população residente nas cidades já era maior do que a residente nas áreas rurais, representando quase 56% do total. O Rio Grande do Sul acompanhou essa tendência, duplicando a população urbana nessas décadas, e chegando a 53,6% da população residente nas áreas urbanas, em 1970 (IBGE, Censos Demográficos).

O crescimento acelerado das cidades – em número e população – intensificou os fluxos econômicos e populacionais entre esses locais, criando uma lógica de organização espacial que passou a extrapolar os limites territoriais dos municípios, dando origem às aglomerações urbanas.

O fenômeno aglomerativo urbano caracteriza-se, de maneira geral, pela concentração espacial de atividades produtivas, em especial a industrial e a de serviços, que culminam na presença de fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos (ALONSO, 2009). As aglomerações urbanas pressupõem a existência de uma (ou mais) cidade principal que influencia e organiza a dinâmica econômica das cidades vizinhas (MATOS, 2000). Dessa forma, entende-se que, para haver uma aglomeração urbana, é necessário que haja, além da proximidade e/ou contiguidade territorial, uma circulação (fluxos) – de pessoas, bens, serviços etc. – entre os núcleos urbanos, de diferentes tamanhos e graus de influência, o que gera dinamismo e interdependência.

No Rio Grande do Sul, existiam, em 2010, quatro Aglomerações Urbanas (AUs) institucionalizadas, sendo uma metropolitana (Região Metropolitana de Porto Alegre<sup>1</sup> – RMPA) e três não metropolitanas (Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE<sup>2</sup>, Aglomeração Urbana do Sul – AUSUL<sup>3</sup> e Aglomeração Urbana do Litoral Norte – AULINORTE<sup>4</sup>).

Diante desse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar como as aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul têm respondido às transformações econômicas das últimas décadas, identificando tendências e fatores das mudanças observadas no período entre 2000 e 2010, a partir da análise da relação entre o perfil sócio-ocupacional com alguns indicadores selecionados (demografia, educação, trabalho, moradia).

As principais fontes de dados para as análises são constituídas de fontes bibliográficas relativas a estudos das estruturas das décadas anteriores a 2010 e Censos Demográficos. Para analisar a estrutura espacial das aglomerações urbanas, foi utilizada uma estratificação social baseada em dados censitários<sup>5</sup> que permitiu a construção de uma hierarquia sócio-ocupacional que se aproxima da estrutura social (BOURDIEU *apud* MAMMARELLA; BARCELLOS, 2001). Essa hierarquização resulta em 24 categorias sócio-ocupacionais agregadas em oito agrupamentos: dirigentes, profissionais de nível superior, pequenos empregadores, ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado, trabalhadores do secundário, trabalhadores do terciário não especializado e agricultores. As categorias sócio-ocupacionais foram produzidas para o universo populacional economicamente ativo que exercia qualquer atividade, formal ou informal, conforme informações presentes nos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE, 2001; 2011). A construção das categorias sócio-ocupacionais precisou contar com um trabalho técnico de adequação e compatibilização das variáveis censitárias utilizadas para a garantia da comparabilidade entre o início e o fim da década analisada, devido a alterações

**1** Composta pelos municípios de Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

**2** Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Tereza e São Marcos. Em 29 de agosto de 2013, através da lei complementar 14.293, foi criada a Região Metropolitana da Serra Gaúcha - RMSG (formada pelos municípios de Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Ipê, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Pinto Bandeira, Santa Tereza e São Marcos).

**3** Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte.

**4** Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

**5** Para uma apresentação mais completa dessa estratificação, ver RIBEIRO; RIBEIRO; COSTA (2013); RIBEIRO; LAGO (2000) e MAMMARELLA (2007).

técnicas e conceituais no Questionário da Amostra do Censo Demográfico.<sup>6</sup>

O capítulo está composto de três partes, além da introdução e considerações finais. A primeira parte dedica-se a analisar as características demográficas (cor ou raça, sexo e idade) de longo prazo dentro da estrutura e hierarquia sócio-ocupacional. A segunda parte faz uma avaliação de longo prazo da situação dos domicílios na estrutura social das aglomerações urbanas, e uma terceira e última parte trata da educação dentro das categorias sócio-ocupacionais das aglomerações urbanas.

## **CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS**

Mais da metade da população do Rio Grande do Sul reside em Aglomerações Urbanas, cerca de 5,6 milhões de habitantes (51,8% do total), sendo que mais de 97% dessa população está situada nas áreas urbanas. A RMPA concentra a maior parte dessa população – quase 4 milhões de habitantes, ou 71,5% do total das AUs – seguida da AUNE, com pouco mais de 700 mil (13%), da AUSUL (580 mil, ou 10,4%) e, por fim, da AULINORTE, com menos de 280 mil habitantes, o que representa 5,1% (Mapa 1).

A distribuição das categorias no conjunto das AUs seguiu um padrão diferenciado em termos de estrutura entre 2000 e 2010: (1) dois agrupamentos de categorias tiveram aumento, tanto absoluto como relativo. São eles: profissionais de nível superior (122,7 mil pessoas, e 3,5 p.p.) e ocupações médias (181,6 mil pessoas e 2,7 p.p.); (2) quatro conjuntos de categorias tiveram aumento no total da população, mas perderam em termos relativos: trabalhadores do terciário especializado (39,6 mil pessoas), trabalhadores do secundário (quase 56 mil pessoas), trabalhadores do terciário não especializado (mais de 42 mil trabalhadores) e agricultores (15,3 mil pessoas); (3) os dirigentes e os pequenos empregadores perderam população, tanto em termos absolutos como relativos.

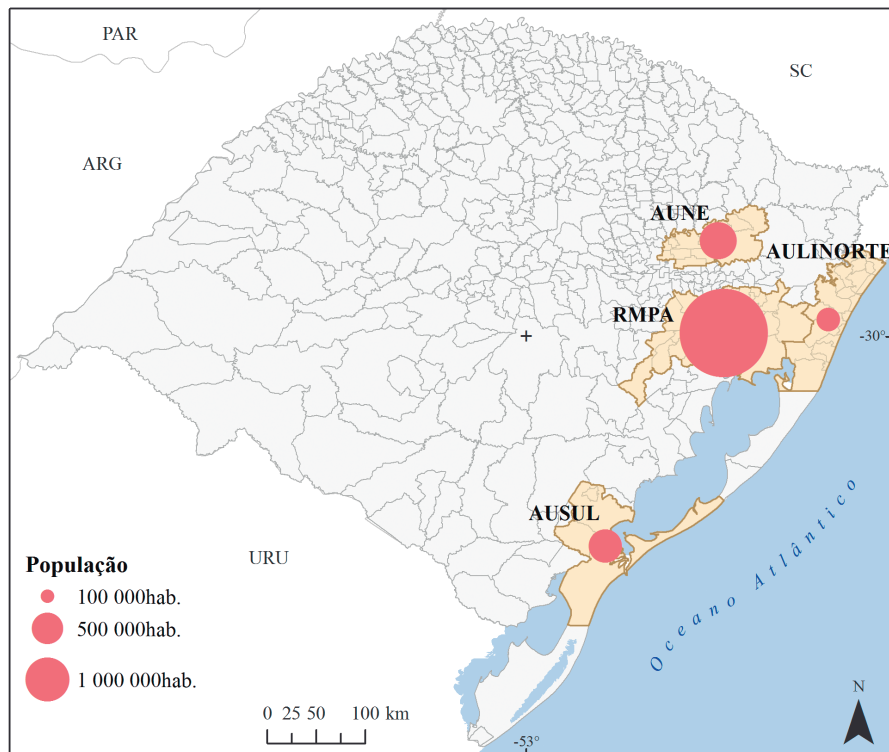
O perfil sócio-ocupacional do conjunto das Aglomerações Urbanas é predominantemente operário e médio. Mais de 50% da população se distribui quase paritariamente entre os trabalhadores do secundário e as ocupações médias, sendo que estas aumentaram sua participação, em detrimento daqueles.

Assim como acontece com a distribuição da população entre as AUs, a RMPA concentra mais de 71% dos trabalhadores ocupados nessas áreas (2.617.390), seguida da AUNE, com 14,9%, da AUSUL, com 9,0%, e da AULINORTE, com 4,9%.

Na AUNE, o peso do operariado industrial predomina (31,5% dos ocupados) sobre as demais atividades, especialmente o dos operários da indústria moderna e dos serviços auxiliares. O operariado industrial também predomina na AULINORTE, mas concentrado na construção civil (13,9%). Já na AUSUL e na RMPA, o operariado

<sup>6</sup> Para o detalhamento sobre as questões técnicas e metodológicas ver MAMMARELLA *et al.* (2015).

**Mapa 1:** População residente nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul – 2010.



**Fonte dos dados brutos:** IBGE, Censo Demográfico: 2010.

industrial era predominante em 2000, mas ao longo da década perdeu espaço para as ocupações médias e passou para o segundo lugar em número de ocupados nas duas regiões, em 2010 (Tabela 1).

Em relação aos perfis sócio-ocupacionais, o número de trabalhadores ocupados teve um aumento de 15,6% no período 2000-2010 no Estado, principalmente na AULINORTE, que apresentou crescimento de 31,8%, e na AUNE, onde esse crescimento foi de 30,0% (Tabela 2).

A partir da análise do crescimento relativo da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional nas Aglomerações Urbanas, entre 2000 e 2010, percebe-se um forte deslocamento populacional para o nordeste e litoral norte (Tabela 2), colocando em destaque, na última década, as aglomerações situadas nessas regiões (AUNE e AULINORTE). Ressalta-se que, desde a década de 1990, a AULINORTE foi a região do Estado que mais cresceu em população em termos relativos (STROHAECKER, 2007).

O grupo de categorias sócio-ocupacionais que apresentou o mais elevado crescimento foi o de profissionais de nível superior, com crescimento de 80,4%, seguido das ocupações médias, com 29,4%. Já o que apresentou a maior queda foi o dos pequenos empregadores, com redução de 15,7% (Tabela 2).

A categoria sócio-ocupacional que apresentou maior crescimento foi a dos profissionais empregados de nível superior, com aumento de 121%, com destaque para a AUNE, onde essa categoria apresentou crescimento de 223,7%. Já a categoria que apresentou maior redução foi a dos dirigentes do setor privado, com redução de 53,6% no RS e 58,2% na AUSUL (Tabela 2). O único grupo de categorias sócio-ocupacionais que apresentou queda no número de profissionais em todas as AUs foi o dos pequenos empregadores, enquanto que os grupos dos profissionais de nível superior, ocupações médias, trabalhadores do terciário especializado e não especializado e trabalhadores do secundário apresentaram elevação no número de trabalhadores durante a década, em todas as aglomerações e no restante do RS (Tabela 2).

No Estado, o número de agricultores sofreu uma queda de 1,6%, porém nas AUs o número de pessoas ocupadas nessa categoria aumentou, principalmente na RMPA, onde o acréscimo foi de 40% na década (Tabela 2).

A análise dos perfis aponta algumas diferenciações bastante expressivas entre as posições ocupadas por homens e mulheres na hierarquia sócio-ocupacional. Categorias como construção civil, indústria moderna e serviços auxiliares, seguem sendo predominantemente ocupadas por trabalhadores do sexo masculino, enquanto que as mulheres ocupam um espaço maior nas categorias dos trabalhadores domésticos e ocupações de escritório. Apesar de haver a predominância de trabalhadores de determinado sexo em algumas categorias específicas, é possível perceber uma tendência de mudança nesses perfis, no período analisado. No Rio Grande do Sul, por exemplo, houve um aumento de 35,3% no número de trabalhadores do sexo masculino ocupados em serviços domésticos – um crescimento mais de três vezes maior do que o apresentado na média da categoria, que foi de 10,8% (o aumento mais expressivo ocorreu na AUNE, com 146,1%) (Tabela 2). Ainda assim, no final da década, havia 288.706 mulheres a mais do que homens trabalhando em serviços domésticos no Estado.

Em relação aos trabalhadores ocupados em cargos de direção, houve uma diminuição de 2,7%, no Rio Grande do Sul, que se mostrou mais acentuada entre os trabalhadores do sexo masculino, atingindo 9,2%.

A posição ocupada pelos trabalhadores na hierarquia social também é bastante distintiva em relação à cor, com o predomínio de trabalhadores autodeclarados brancos em categorias do topo – como o conjunto dos dirigentes, profissionais de nível superior e pequenos empregadores – e, na outra ponta (como os operários e os

**Tabela 1:** Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional das Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul (2000 e 2010).

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas											
	AULINORTE		AUNE		AUSUL		Restante		RMPPA			
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010		
<b>Dirigentes</b>	1,5	1,3	2,5	1,8	1,4	1,2	1,2	1,1	2,2	1,7		
Grandes Empregadores	0,9	0,9	1,8	1,5	1,0	0,9	0,8	0,8	1,3	1,2		
Dirigentes do Setor Público	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4		
Dirigentes do Setor Privado	0,1	0,0	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,6	0,2		
<b>Profissionais de nível superior</b>	3,4	5,5	5,1	8,5	7,2	9,8	3,9	6,2	7,2	11,1		
Profissionais Autônomos de Nível Superior	0,9	1,5	1,5	2,2	1,9	2,4	1,0	1,4	2,1	3,1		
Profissionais Empregados de Nível Superior	0,6	0,9	1,6	3,9	1,7	2,7	0,8	1,7	2,7	4,9		
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,4	0,4	0,3	0,3	0,6	0,8	0,3	0,5	0,6	0,6		
Professores de Nível Superior	1,4	2,7	1,8	2,0	3,1	3,9	1,8	2,6	1,8	2,5		
<b>Pequenos Empregadores</b>	3,6	2,6	3,2	2,2	2,1	1,6	2,2	1,7	2,7	1,9		
Pequenos Empregadores	3,6	2,6	3,2	2,2	2,1	1,6	2,2	1,7	2,7	1,9		
<b>Ocupações médias</b>	16,4	19,3	21,7	26,5	19,9	22,0	15,1	16,7	26,5	28,9		
Ocupações de Escritório	4,9	5,9	7,4	8,8	6,6	7,4	4,7	5,7	9,2	10,2		
Ocupações de Supervisão	2,6	3,4	3,8	5,4	2,4	3,7	2,2	3,1	4,1	5,3		
Ocupações Técnicas	2,9	4,8	6,0	8,0	4,5	4,3	2,6	2,7	6,2	6,7		
Ocupações Médias da Saúde e Educação	3,6	3,0	2,4	2,9	3,1	3,4	2,8	2,4	3,7	3,8		
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	1,7	0,9	0,8	0,6	2,4	2,0	1,9	1,3	1,9	1,2		
Ocupações Artísticas e Similares	0,8	1,4	1,2	0,9	1,1	1,2	0,9	1,4	1,2	1,7		
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>	18,6	15,8	12,5	12,0	19,3	18,1	11,9	12,2	17,1	15,8		
Trabalhadores do Comércio	9,6	8,9	6,7	7,6	10,9	10,5	6,9	7,5	8,6	8,5		
Prestadores de Serviços Especializados	9,0	6,9	5,8	4,4	8,4	7,6	5,0	4,7	8,6	7,3		
<b>Trabalhadores do secundário</b>	26,3	26,6	35,9	31,5	22,1	21,3	20,6	22,2	27,7	24,8		
Trabalhadores da Indústria Moderna	3,2	3,4	13,1	10,1	4,3	3,9	3,8	4,5	6,4	4,9		
Trabalhadores da Indústria Tradicional	5,0	3,1	9,0	5,1	4,3	2,8	6,4	4,8	9,2	5,6		
Operários dos Serviços Auxiliares	4,2	5,6	7,0	9,5	5,7	5,9	4,2	5,8	4,9	7,2		
Operários da Construção Civil	13,9	14,5	6,8	6,8	7,8	8,7	6,2	7,2	7,2	7,0		

Continua

**Tabela 1:** Distribuição percentual da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional das Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul (2000 e 2010).

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas									
	AULINORTE		AUNE		AUSUL		Restante		RMPA	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>	12,4	14,8	9,2	9,6	17,1	16,0	12,0	11,4	14,6	13,5
Prestadores de Serviços Não Especializados	4,2	6,5	2,8	4,3	5,1	5,8	2,9	3,5	4,5	5,7
Trabalhadores Domésticos	5,5	6,5	4,5	4,3	8,1	8,0	6,7	6,6	6,7	6,2
Ambulantes e Biscateiros	2,7	1,8	1,9	1,1	3,8	2,2	2,4	1,2	3,4	1,7
<b>Agricultores</b>	17,8	14,1	9,9	7,9	10,9	10,0	32,9	28,6	2,0	2,3
Agricultores	17,8	14,1	9,9	7,9	10,9	10,0	32,9	28,6	2,0	2,3
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

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



**Tabela 2:** Crescimento relativo da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	Restante	RMPA	
<b>Dirigentes</b>	17,4	-4,8	-2,9	3,2	-7,8	-2,7
Grandes Empregadores	33,4	4,3	-0,2	7,6	2,8	5,2
Dirigentes do Setor Público	-1,7	16,1	44,5	14,5	43,9	25,8
Dirigentes do Setor Privado	-44,4	-47,0	-58,2	-46,9	-56,7	-53,6
<b>Profissionais de nível superior</b>	116,0	114,8	54,1	75,4	82,3	80,4
Profissionais Autônomos de Nível Superior	112,4	93,6	45,4	65,9	77,5	73,2
Profissionais Empregados de Nível Superior	110,7	223,7	79,1	126,6	111,0	121,0
Profissionais Estatutários de Nível Superior	18,7	67,8	50,0	67,6	21,8	43,1
Professores de Nível Superior	150,0	44,4	46,4	58,8	65,0	60,5
<b>Pequenos Empregadores</b>	-5,8	-11,9	-9,8	-17,4	-16,0	-15,7
Pequenos Empregadores	-5,8	-11,9	-9,8	-17,4	-16,0	-15,7
<b>Ocupações médias</b>	55,6	59,0	25,8	22,5	29,8	29,4
Ocupações de Escritório	58,5	53,9	28,6	35,3	31,0	34,7
Ocupações de Supervisão	76,1	83,3	77,3	55,2	52,8	57,6
Ocupações Técnicas	118,1	71,6	9,4	16,1	28,1	28,9
Ocupações Médias da Saúde e Educação	10,7	56,4	27,5	-4,8	19,8	10,5
Ocupações Segurança Pública, Justiça, Correios	-30,0	-7,2	-4,7	-20,5	-24,1	-20,7
Ocupações Artísticas e Similares	123,7	-2,9	28,0	65,9	68,6	61,0
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>	11,5	25,1	6,4	13,1	9,5	11,8
Trabalhadores do Comércio	21,4	46,6	9,0	19,9	18,2	20,1
Prestadores de Serviços Especializados	1,0	0,1	2,9	3,6	0,8	2,0
<b>Trabalhadores do secundário</b>	33,3	14,1	9,8	19,4	6,4	13,6
Trabalhadores da Indústria Moderna	40,3	0,1	2,8	30,7	-8,1	8,5
Trabalhadores da Indústria Tradicional	-16,5	-25,4	-25,2	-17,4	-28,1	-22,9
Operários dos Serviços Auxiliares	75,1	75,2	16,5	53,2	77,2	62,5
Operários da Construção Civil	36,7	29,6	27,9	27,9	15,4	23,8

Continua

**Tabela 2:** Crescimento relativo da população ocupada segundo a estrutura sócio-ocupacional nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas				Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	Restante	
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>	56,7	35,7	6,8	5,1	10,1
Prestadores de Serviços Não Especializados	103,9	94,6	28,9	36,1	49,3
Trabalhadores Domésticos	55,5	24,0	12,6	8,8	9,4
Ambulantes e Biscateiros	-13,9	-25,2	-34,4	-42,7	-41,4
<b>Agricultores</b>	4,5	3,4	5,2	-3,8	40,0
Agricultores	4,5	3,4	5,2	-3,8	40,0
<b>Total</b>	<b>31,8</b>	<b>30,0</b>	<b>13,9</b>	<b>10,9</b>	<b>18,9</b>

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

trabalhadores do terciário não especializado), com a concentração de trabalhadores que se declararam como não-brancos.

O número de dirigentes e pequenos empregadores diminuiu (-2,7% e -15,7%, respectivamente) no Rio Grande do Sul, e a redução foi mais acentuada entre os trabalhadores brancos (-4,7% e -17,2%, respectivamente) em relação aos não-brancos.

O agrupamento ocupacional de profissionais de nível superior foi o que mais cresceu no Estado (56,1%), principalmente na AUNE (65,2%). Esse aumento pode ser atribuído, dentre outros fatores, às políticas nacionais de incentivos ao acesso às universidades, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), que, desde 2005, distribui milhares de bolsas em todo o país, por meio de processo seletivo; o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007 com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior; e também o Financiamento Estudantil (FIES), que é destinado ao financiamento de cursos de graduação em universidades privadas (BRASIL, 2005; BRASIL, 2007; BRASIL, 2001).

A população ocupada autodeclarada preta ou parda apresentou um aumento ainda mais significativo no número dos profissionais de nível superior em todas as AUs, com destaque para a AULINORTE, que apresentou o maior crescimento dessa categoria, de 164% – no Estado esse aumento foi de 73,3%. Esse crescimento pode estar associado à implantação de programas de cotas raciais no Brasil, que desde 2000 garante que um percentual das vagas em vestibulares e concursos de universidades e órgãos públicos seja destinado à população não-branca.

A população autodeclarada preta ou parda ocupada que, no início dos anos 2000, concentrava-se principalmente em atividades agropecuárias e em trabalhos domésticos, apresentou significativa redução de sua representatividade nessas atividades ao longo da década (de -18,2% e -16,7%, respectivamente), superior à queda verificada na população ocupada total do Estado, de -14,9 e -4,2%, respectivamente.

Entre os trabalhadores ocupados de cor preta ou parda houve um crescimento de 83,1% no número de dirigentes no Rio Grande do Sul na década, enquanto entre todos os trabalhadores houve uma redução de 2,7%. O aumento mais significativo apresentou-se na AUSUL, de 196,1%. O mesmo fato verifica-se entre os pequenos empregadores: enquanto houve uma redução de 15,7% no Estado, entre os pequenos empregadores de cor preta ou parda verifica-se um aumento de 37,8%. Já entre os ambulantes e biscateiros ocorre o oposto, enquanto no RS há uma queda de 40,2%, entre os trabalhadores de cor preta ou parda há um aumento de 8,9% nessa categoria, principalmente na AULINORTE, onde o aumento é de 212,5%.

A população no Rio Grande do Sul é majoritariamente autodeclarada branca (83,2%) e o percentual de amarelos somado ao de índios não atinge 0,7%. Na AULINORTE é observado o maior percentual de brancos (88,8%) e menor de

pardos (6,8%). A AUSUL apresenta o maior percentual de autodeclarados pretos (9,6%) (Tabela 3).

Em termos proporcionais, a população amarela foi a que mais cresceu no Rio Grande do Sul (268,6%<sup>7</sup>), com um incremento de 25.935 pessoas, porém corresponde a um pequeno aumento em termos absolutos se comparado com o restante da população (Tabela 4).

**Tabela 3:** Distribuição da proporção da população por cor ou raça nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional (2000 e 2010).

Cor ou Raça	Aglomerações Urbanas									
	AULINORTE		AUNE		AUSUL		Restante		RMPA	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Branca	91,2	88,8	90,3	85,2	83,1	80,4	86,9	83,3	85,7	82,7
Preta	3,5	3,9	2,3	2,8	9,2	9,6	3,9	4,0	6,9	7,5
Amarela	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,4	0,1	0,3
Parda	4,5	6,8	6,8	11,6	6,9	9,4	8,5	11,9	6,5	9,3
Indígena	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2
Ignorado	0,3	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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

**Tabela 4:** Crescimento relativo da população segundo cor ou raça nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2010.

Cor ou Raça	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	Restante	RMPA	
Branca	19,3	11,9	0,4	-2,6	2,7	0,9
Preta	36,8	42,6	7,9	4,1	15,4	11,5
Amarela	424,5	526,2	184,2	462,4	120,0	268,6
Parda	83,5	100,6	42,5	42,1	52,7	49,2
Indígena	-17,6	-37,1	-47,5	10,1	-45,3	-14,4
<b>Total</b>	<b>22,5</b>	<b>18,6</b>	<b>3,7</b>	<b>1,6</b>	<b>6,5</b>	<b>5,0</b>

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

A população preta e parda apresentou um crescimento acima da média da população total, no Estado, de 49,2% e 11,5%, respectivamente. Já a população branca cresceu apenas 0,9% no período, um crescimento abaixo da média estadual de 5,0% (Tabela 4).

As AUs do Estado acompanharam a tendência das regiões Sudeste e Sul do Brasil de redução da população indígena no período 2000-2010. Já no restante do

<sup>7</sup> Esse crescimento percentual tão expressivo se deve ao fato de que a população amarela no Estado corresponde a apenas 0,33% da população total.

Estado houve um aumento de 10,1% da população indígena (Tabelas 4 e 5), no mesmo período.

Nas regiões Sudeste e Sul, a população autodeclarada preta cresceu abaixo da média geral brasileira de 12,3%, enquanto que nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, cresceu acima da média (Tabela 5).

A população autodeclarada amarela cresceu 176,4%, no Brasil. Este crescimento foi abaixo da média nacional nas regiões de maior população amarela, Sul e Sudeste (78,0% e 75,4%, respectivamente), e acima da média nacional nas regiões que apresentavam menor população amarela, principalmente na região Nordeste (839,3%) (Tabela 5). São Paulo e Paraná eram os Estados de maior população amarela no ano 2000, e também foram os dois Estados com menor crescimento dessa população durante os dez anos seguintes (24,9% e 40,5%, respectivamente). Em 2010, o Paraná acabou perdendo o posto de segundo Estado com maior população amarela do Brasil para Minas Gerais.

Ao longo da década, nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, houve uma redução da população indígena, ao mesmo tempo em que nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste houve um aumento muito acima da média brasileira (Tabela 5).

A população brasileira cresceu 12,3%, sendo que a população de cor amarela teve o maior aumento (176,4%), a de cor branca foi a única que apresentou redução no período (-0,7%), e os indígenas obtiveram um crescimento inferior à média nacional, de 11,9% no período (Tabela 5).

Com relação ao perfil etário dos trabalhadores, os que possuem entre 20 e 29 anos concentram-se em ocupações médias (29,9%), já na faixa dos 60 anos ou mais existe uma grande concentração nas atividades agropecuárias (42,5%), e nas demais faixas etárias há concentração nas atividades de operariado.

Trabalhadores que ocupam cargos de direção, pequenos empregadores e trabalhadores do terciário não especializado, estão, em sua maioria, na faixa etária de 40 a 49 anos; os agricultores, entre 50 a 59 anos; profissionais de nível superior,

**Tabela 5:** Crescimento relativo da população segundo cor ou raça por região no Brasil, entre 2000 e 2010.

Cor ou Raça	Regiões					Brasil
	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	
Branca	2,2	-2,2	0,9	1,9	-1,6	-0,7
Preta	16,4	32,2	72,3	61,2	36,2	36,0
Amarela	78,0	75,4	350,9	504,3	839,3	176,4
Parda	58,5	35,3	36,7	29,1	14,5	26,8
Indígena	-11,3	-37,2	25,0	43,0	22,9	11,9
<b>Total</b>	<b>9,1</b>	<b>11,0</b>	<b>20,8</b>	<b>22,9</b>	<b>11,1</b>	<b>12,3</b>

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

entre 30 e 39; e os ocupados no operariado, terciário especializado e ocupações médias, na faixa dos 20 a 29 anos.

Em relação aos trabalhadores que exercem suas atividades por conta própria, no Rio Grande do Sul, destacam-se quatro categorias ocupacionais: agricultores (35,6%), operários da construção civil (13,2%), trabalhadores do comércio (7,2%) e profissionais autônomos de nível superior (8,5%) (Tabela 6). Com a exceção dos autônomos com ensino superior, as outras três categorias de trabalhadores por conta própria estão relacionadas, de maneira geral, a condições precárias de trabalho presentes nas aglomerações urbanas. Os profissionais autônomos de nível superior estão concentrados na RMPA, enquanto que os operários da construção civil estão na AULINORTE, os agricultores, na AUNE, e os trabalhadores do comércio, na AUSUL (Tabela 6).

## SITUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

Fazendo uma análise das ocupações dos trabalhadores no Rio Grande do Sul em relação à situação de seus domicílios (urbana ou rural), verifica-se que a principal diferença encontra-se no número bem menos representativo de trabalhadores da agricultura em áreas urbanas – apenas 4,3% dos ocupados residentes em áreas urbanas exercem atividades relacionadas à agricultura, contra 16,4% do total de ocupados nessa atividade, no Estado. Já as ocupações médias têm um percentual de trabalhadores bem mais elevado nas áreas urbanas, principalmente em ocupações de escritório.

Na área urbana do Rio Grande do Sul, houve um aumento médio de 29,1% no número de agricultores ao longo da década de 2000, enquanto em todo o Estado houve uma redução de 1,6% no período (Tabela 7).

## A EDUCAÇÃO NA ESTRUTURA SOCIAL

O Rio Grande do Sul está entre os cinco Estados mais alfabetizados do Brasil, com uma taxa de alfabetização de mais de 95% (entre a população acima dos 15 anos). Além disso, o Estado possui um dos maiores percentuais de população adulta com ensino fundamental, médio ou superior completo, figurando entre os dez primeiros colocados (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Em relação à escolaridade da população de 25 anos ou mais, no Rio Grande do Sul, 47,9% não têm instrução ou possuem o ensino fundamental incompleto, e apenas 11,3% possuem ensino superior completo. A AULINORTE é a que possui o pior nível de escolaridade entre as quatro, onde 52,2% não têm instrução ou possuem o ensino fundamental incompleto, e apenas 8,4% da população possuem ensino superior completo. Já a RMPA é a aglomeração que possui menor proporção de população dessa faixa etária sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (38,8%), e a maior de população com ensino superior completo (14,2%) (Gráfico 1).

**Tabela 6:** Distribuição da proporção da população ocupada que trabalha por conta própria nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional – 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	RestanteRS	RMPA	
<b>Dirigentes</b>	0,1	0,4	0,2	0,2	0,5	0,3
Grandes Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dirigentes do Setor Público	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1
Dirigentes do Setor Privado	0,0	0,3	0,1	0,1	0,3	0,2
<b>Profissionais de nível superior</b>	5,5	11,6	9,8	5,1	16,1	8,9
Profissionais Autônomos de Nível Superior	5,2	11,3	9,4	4,9	15,4	8,5
Profissionais Empregados de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Professores de Nível Superior	0,3	0,4	0,4	0,2	0,7	0,4
<b>Pequenos Empregadores</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pequenos Empregadores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ocupações médias</b>	17,7	17,2	15,2	8,7	23,5	14,0
Ocupações de Escritório	0,1	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2
Ocupações de Supervisão	4,7	6,7	5,1	3,6	6,7	4,8
Ocupações Técnicas	8,7	5,4	5,0	2,1	9,4	4,7
Ocupações Médias da Saúde e Educação	1,2	2,1	1,8	0,9	2,4	1,4
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	0,0	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1
Ocupações Artísticas e Similares	2,9	2,4	2,9	2,0	4,6	2,8
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>	11,6	13,4	20,7	9,8	18,6	13,1
Trabalhadores do Comércio	5,6	6,9	12,1	5,6	9,9	7,2
Prestadores de Serviços Especializados	6,1	6,5	8,6	4,2	8,7	5,9
<b>Trabalhadores do secundário</b>	36,6	29,1	28,9	20,1	32,2	25,0
Trabalhadores da Indústria Moderna	3,8	4,3	4,2	3,2	4,5	3,7
Trabalhadores da Indústria Tradicional	3,0	5,6	4,6	3,1	5,8	4,1
Operários dos Serviços Auxiliares	4,3	5,0	5,3	3,3	5,0	4,0
Operários da Construção Civil	25,4	14,2	14,8	10,5	16,9	13,2

Continua

**Tabela 6:** Distribuição da proporção da população ocupada que trabalha por conta própria nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional – 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	RestanteRS	RMPA	
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>	4,4	3,7	5,3	2,3	4,8	3,3
Prestadores de Serviços Não Especializados	1,2	0,5	0,7	0,2	0,5	0,3
Trabalhadores Domésticos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ambulantes e Biscateiros	3,1	3,2	4,6	2,1	4,3	2,9
<b>Agricultores</b>	<b>24,2</b>	<b>24,6</b>	<b>19,8</b>	<b>53,9</b>	<b>4,2</b>	<b>35,6</b>
Agricultores	24,2	24,6	19,8	53,9	4,2	35,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte dos dados brutos: IBGE, Censo Demográfico: 2010.



**Tabela 7:** Crescimento relativo da população ocupada residente nas áreas urbanas das Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional, entre 2000 e 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	Restante	RMPA	
<b>Dirigentes</b>	20,1	-4,3	-4,0	3,9	-7,6	-2,5
Grandes Empregadores	36,1	5,3	-0,5	8,7	2,8	5,7
Dirigentes do Setor Público	0,5	20,8	40,2	17,1	45,0	28,6
Dirigentes do Setor Privado	-43,0	-48,4	-60,3	-48,1	-56,3	-53,9
<b>Profissionais de nível superior</b>	118,1	116,3	53,5	77,3	82,7	81,5
Profissionais Autônomos de Nível Superior	123,4	100,2	45,0	75,0	78,9	77,6
Profissionais Empregados de Nível Superior	119,2	223,6	78,9	131,8	111,7	122,7
Profissionais Estatutários de Nível Superior	14,8	65,1	51,1	67,9	21,4	42,6
Professores de Nível Superior	146,4	42,8	45,1	55,5	64,1	58,3
<b>Pequenos Empregadores</b>	-2,9	-8,8	-11,0	-14,1	-14,8	-13,4
Pequenos Empregadores	-2,9	-8,8	-11,0	-14,1	-14,8	-13,4
<b>Ocupações médias</b>	63,1	62,6	25,9	25,0	30,8	31,3
Ocupações de Escritório	60,3	56,1	28,6	35,9	31,5	35,3
Ocupações de Supervisão	87,7	91,0	77,8	60,7	54,2	61,1
Ocupações Técnicas	132,6	74,6	9,5	19,7	29,3	31,2
Ocupações Médias da Saúde e Educação	20,9	60,7	29,2	-0,2	21,5	14,7
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	-31,1	-7,1	-5,8	-19,4	-23,2	-19,8
Ocupações Artísticas e Similares	129,7	0,9	26,4	63,3	67,5	59,8
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>	16,7	28,1	6,5	15,1	11,3	13,7
Trabalhadores do Comércio	27,4	52,3	9,9	21,8	19,5	22,0
Prestadores de Serviços Especializados	5,2	0,8	1,9	5,5	2,9	3,8
<b>Trabalhadores do secundário</b>	42,8	18,8	9,2	20,6	7,6	15,0
Trabalhadores da Indústria Moderna	50,2	2,9	1,1	23,8	-7,7	6,1
Trabalhadores da Indústria Tradicional	-1,5	-21,5	-25,2	-13,6	-27,4	-20,8
Operários dos Serviços Auxiliares	83,2	85,3	14,0	52,6	78,3	63,8
Operários da Construção Civil	43,1	34,0	29,0	30,5	17,9	26,3

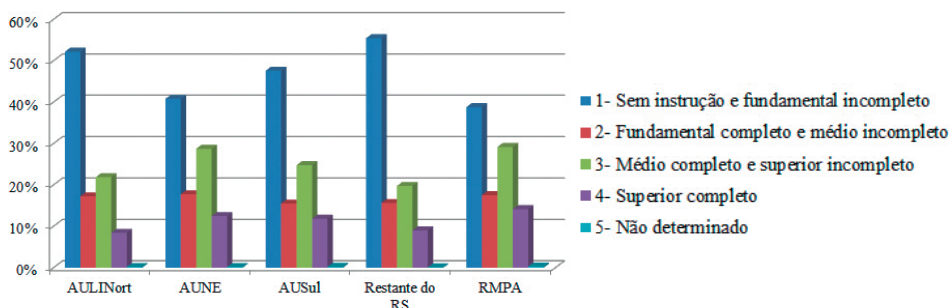
Continua

**Tabela 7:** Crescimento relativo da população ocupada residente nas áreas urbanas das Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional, entre 2000 e 2010.

Categorias ocupacionais	Aglomerações Urbanas					Total
	AULINORTE	AUNE	AUSUL	Restante	RMPA	
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>	<b>72,9</b>	<b>39,3</b>	<b>7,8</b>	<b>6,6</b>	<b>13,5</b>	<b>12,4</b>
Prestadores de Serviços Não Especializados	123,6	102,7	31,3	37,0	53,7	49,7
Trabalhadores Domésticos	78,5	28,1	13,3	11,6	14,0	14,4
Ambulantes e Biscateiros	-11,7	-26,1	-34,0	-42,4	-40,8	-39,8
<b>Agricultores</b>	<b>80,4</b>	<b>98,4</b>	<b>3,8</b>	<b>21,5</b>	<b>74,8</b>	<b>29,1</b>
Agricultores	80,4	98,4	3,8	21,5	74,8	29,1
<b>Total</b>	<b>47,8</b>	<b>38,1</b>	<b>14,6</b>	<b>20,3</b>	<b>20,6</b>	<b>22,0</b>

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

**Gráfico 1:** Distribuição da proporção da população ocupada de 25 anos ou mais por nível de instrução nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul, segundo a estrutura sócio-ocupacional – 2010.



**Fonte dos dados brutos:** IBGE, Censo Demográfico: 2010.

O nível de escolaridade que predomina no grupo dos dirigentes é o ensino superior completo (39,5%), assim como, obviamente, também ocorre no grupo dos profissionais de nível superior (76,0%). Já nos grupos dos pequenos empregadores, ocupações médias e trabalhadores do setor terciário especializado, predomina o ensino médio completo e superior incompleto (40,6%, 55,2% e 42,9%, respectivamente). Nas demais ocupações – trabalhadores do setor secundário, terciário não especializado e agricultores – predomina o ensino fundamental incompleto e sem instrução (48,2%, 55,9% e 73,3%, respectivamente).

Dentre os agricultores, no Rio Grande do Sul, apenas 1,1% possuía o ensino superior completo em 2010, enquanto que 73,3% não tinham instrução ou possuíam ensino fundamental incompleto. Essa categoria concentra 31,9% dos trabalhadores ocupados sem instrução ou com ensino fundamental incompleto.

Os trabalhadores ocupados com ensino fundamental completo e ensino médio incompleto no Estado concentram-se nas atividades do setor secundário (32,0%); e os com ensino médio completo e superior incompleto, nas ocupações médias (40,5%), principalmente em ocupações de escritório (15,0%).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados relativos à ocupação dos trabalhadores das aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul e as principais mudanças ocorridas nessas regiões na última década, é possível fazer alguns apontamentos importantes.

Os profissionais de nível superior e os trabalhadores de ocupações médias cresceram tanto em representatividade quanto em números absolutos no Rio Grande

do Sul ao longo da década de 2000, enquanto que os grupos dos dirigentes e dos pequenos empregadores perderam tanto população quanto representatividade dentro da estrutura ocupacional do Estado. Esse último apresentou queda tanto no número de trabalhadores quanto em representatividade em todas as aglomerações urbanas. Mais da metade da população ocupada da RMPA e AUNE trabalha no setor secundário ou em ocupações médias, enquanto que no Estado a soma desses dois grupos representa 46,0% dos trabalhadores.

Houve um expressivo aumento no número de profissionais de nível superior que pode ser explicado pelo sucesso dos inúmeros programas governamentais implantados ao longo da década de 2000 de incentivo ao ensino superior, principalmente entre a população autodeclarada negra ou parda, que conta também com programas nacionais de cotas raciais para ingresso em universidades.

Tais constatações – aumento dos profissionais com ensino superior, sobretudo na população negra ou parda, e das ocupações médias – apontam para duas tendências auspiciosas, em termos sociais e econômicos, presentes nas aglomerações urbanas do Estado. Por um lado, podem-se perceber indícios de ascensão de camadas inferiores na estratificação social das aglomerações, o que traz a perspectiva, a ser confirmada por outras pesquisas, do surgimento de situações de mobilidade social ascendente que implicaria não somente na mudança de ocupação, mas também de *status* de contingente significativo de indivíduos e, portanto, alcançando posições superiores na hierarquia social. Por outro, a melhor qualificação dos trabalhadores traz a expectativa de maior produtividade nas atividades econômicas exercidas nos espaços urbanos, principalmente no que tange à produção de inovações tecnológicas, atividade considerada um imperativo na economia globalizada atual. Em suma, a confluência dessas constatações proporciona maiores possibilidades de ocorrência de justiça social e de eficiência econômica na sociedade urbana, com efeitos positivos em todo o território gaúcho. Nesse contexto, fica em aberto, ou seja, sem resposta, a desafiadora reflexão contemporânea na direção das cidades tornarem-se competitivas economicamente e, ao mesmo tempo, socialmente justas (RIBEIRO, 2004).

A população amarela tem crescido significativamente no Brasil (176,4% no período 2000-2010) e mais ainda no Rio Grande do Sul (268,6%), principalmente na AUNE (526,2%). Já os indígenas têm perdido muita população no Estado e vêm crescendo muito em número no Norte do país. Apesar de a população autodeclarada branca vir sofrendo redução no país, no Estado ela ainda tem crescido, mas bem abaixo da média estadual.

Observa-se um significativo crescimento da população ocupada principalmente nas AUNE e AULINORTE. Nessas aglomerações, houve uma expansão do mercado imobiliário. Na Aglomeração Urbana do Litoral Norte, em especial, a demanda por trabalhadores da construção civil e domésticos aumentou de maneira expressiva.

Uma tendência seguida na maioria das aglomerações é um significativo aumento de trabalhadores do sexo masculino em serviços domésticos, ocupação considerada de caráter eminentemente feminino.

O período 2000-2010 caracterizou-se por importantes mudanças estruturais no Brasil, acompanhadas pelo Rio Grande do Sul e suas aglomerações urbanas. De maneira geral, essas mudanças indicam uma melhora gradativa na qualidade de vida da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, J. A. F. **A emergência de aglomerações não metropolitanas no Rio Grande do Sul.** Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 77-93, 2009.

BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, P. (Coord.) **A miséria do mundo.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 159-166.

BRASIL. Lei Federal nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF, Senado, 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI.** Brasília, DF: Senado, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.**

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000.** Características da População: Resultados da Amostra. <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010.** Dados da Amostra. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

MAMMARELLA, R. Panorama da estrutura socioocupacional das Regiões Metropolitanas no Brasil. 2000. In: RIBEIRO, L. C. de Q. SANTOS JR., O. dos. **As metrópoles e a questão social brasileira.** (org.) Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 157-161, 2007.

MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. de. **Questões teóricas e metodológicas na pesquisa recente sobre as grandes cidades: notas para reflexão.** Ensaios FEE, Porto Alegre, FEE, v. 22, n. 2, 2001, p. 248-269.

MAMMARELLA, R.; PESSOA, M. L.; FERREIRA, G. da S., TARTARUGA, I. G. P.. Estrutura Social e Organização Social do Território: Região Metropolitana de Porto Alegre – 1980-2010. In: FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (eds.) **Porto Alegre: Transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Letra Capital, 2015, p. 133-185. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/new/images/abook\\_file/serie\\_ordemurbana\\_portoalegre.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/new/images/abook_file/serie_ordemurbana_portoalegre.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

MATOS, R. Aglomerações urbanas, redes de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12, 2000, Belo Horizonte. **Anais** eletrônicos. Belo Horizonte: Abep, 2000.

RIBEIRO, L. C. de Q., LAGO, L. C. do. **O Espaço Social das Grandes Metrôpoles Brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte**. Workshop de avaliação do Projeto FINEP/ PRONEX “Metrôpoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”. Rio de Janeiro, 22 e 23 de março de 2000 (mimeo).

RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G.; COSTA, L. G. Estrutura social no Brasil metropolitano. In: RIBEIRO, Marcelo Gomes; COSTA, Lygia Gonçalves; RIBEIRO, L. C. de Q. (orgs.). **Estrutura social das metrôpoles brasileiras: análise da primeira década do século XXI**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 35-77.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/default.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

STROHAECKER, T. M. **A urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: contribuição para a gestão urbana ambiental do Município de Capão da Canoa**. Tese (Doutorado em Geociências), Instituto de Geociências, UFRGS, Porto Alegre, 2007.



# Dinâmica socioespacial a partir das transformações econômicas e industriais do setor naval/portuário na cidade do Rio Grande, RS

*Bianca Reis Ramos*

*Solismar Fraga Martins*

## INTRODUÇÃO

A sociedade e seus meios diversos de sobrevivência são perspicazes e se refletem diretamente na forma e conteúdo do espaço. Conforme Santos (1988, p. 37): “o fenômeno humano é dinâmico e uma das formas de revelação desse dinamismo está exatamente na transformação qualitativa e quantitativa do espaço habitado”. Nesses espaços, são atribuídos usos determinados, e o pré-requisito essencial a eles está na funcionalidade e na acessibilidade de diversos recursos, sejam eles naturais ou humanos. Um exemplo disso, são as cidades erguidas às margens de rios, as diferenças no desenvolvimento da agricultura em determinadas regiões ou até mesmo determinados locais com posição geográfica favorável para exercer atividades portuárias. A sociedade, com base em seus recursos, determina usos e molda o meio em que vive. No âmbito da organização urbana, ocorre o mesmo com a população que reside em cidades: sua organização no espaço urbano e a determinação dos usos desse espaço definem áreas fragmentadas e articuladas dentro da realidade urbana (CORRÊA, 2004).

Com a intensa migração rural-urbana e a expansão acelerada das cidades, a partir de meados do século XX, estudos acerca da morfologia urbana se tornaram imprescindíveis para compreender a dinâmica populacional e seu conteúdo socioeconômico, proporcionando embasamento teórico para gestão e planejamento dessas áreas, a fim de prever mudanças ou adaptar o espaço urbano constantemente produzido e reproduzido pelos agentes sociais. O espaço urbano capitalista é um produto social, resultado de ações promovidas por agentes sociais que produzem e consomem o espaço (CORRÊA, 2004).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira, que reside nas cidades, passou de 67,6%, em 1980, para 81,2%, no ano de 2000. Já em 2010, 84% da população brasileira residia em áreas urbanas. No Rio Grande do Sul, o percentual é de 85% e, no município do Rio Grande, era de



96% até o ano de 2010. Este município, desde sua gênese, já mantinha taxas altas de urbanização, devido às intensas atividades industriais e portuárias. Para Santos (1997, p. 38): “os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar”, como no caso do porto do Rio Grande, que incorporou modificações em seu tecido urbano, dando a função portuária à cidade. Desde então, Rio Grande absorve interferências estatais em função do porto, como a criação do Distrito Industrial, a ampliação dos molhes, a privatização do porto, entre outros processos que serão discutidos ao longo do texto.

A partir da segunda metade da década de 2000, o governo federal passou a investir na indústria naval e, no ano de 2006, o Polo Naval do Rio Grande foi consolidado com o planejamento da construção da plataforma P-53 para a Petrobras. Com a instalação do empreendimento, além de empresas que atuam nos segmentos da indústria naval, novos atores sociais foram atraídos para o município (CARVALHO; CARVALHO; DOMINGUES, 2012), acarretando uma série de impactos, tanto negativos como positivos.

Com base no que foi exposto, o artigo tem o objetivo de analisar as resultantes socioespaciais ocorridas na cidade do Rio Grande nas últimas duas décadas, a partir do seu desenvolvimento econômico e industrial, com base em duas situações econômicas distintas e os agentes sociais atuantes no espaço urbano, expondo as decorrentes modificações na morfologia urbana entre os anos de 2000 e 2010.

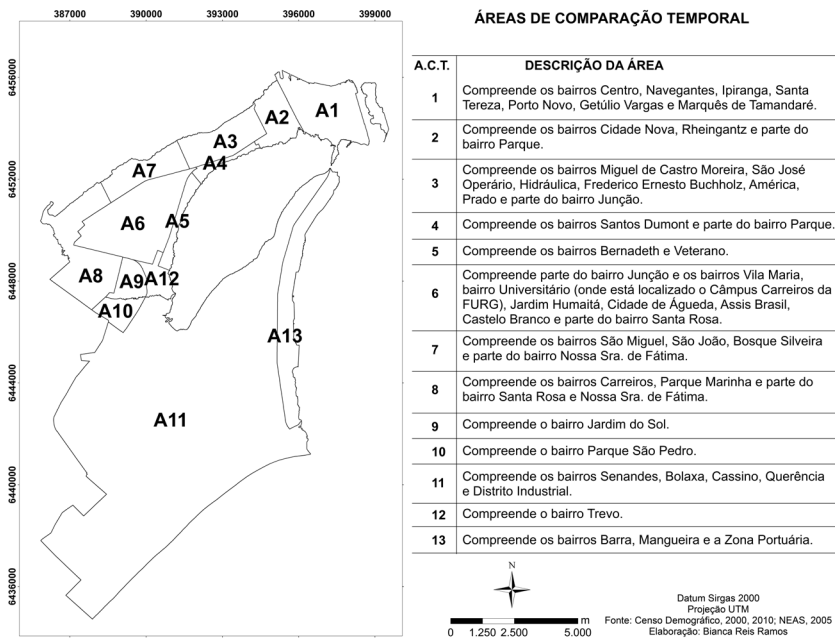
## **A CONSTRUÇÃO DO TRABALHO**

A metodologia utilizada neste artigo foi baseada em aquisição de dados populacionais e econômicos de diversas fontes, como IBGE, FEE e IPEA, além da prefeitura do município do Rio Grande, e revisão bibliográfica pertinente às transformações da economia e seus impactos no espaço urbano. Para a elaboração dos mapas com informações censitárias, foi necessário um ajuste na representação espacial dos censos dos anos de 2000 e 2010, resultando na agregação de setores e divisão em áreas, a fim de que estas pudessem ser comparadas temporalmente. O procedimento se fez necessário porque o município não tem uma divisão de bairros oficial junto ao IBGE, o que implicou a modificação das áreas e limites de diversos setores censitários da área urbana para o censo de 2010. Apenas no último censo demográfico passou-se a utilizar as unidades censitárias (RIO GRANDE, 2005) como unidade de planejamento.

Foi então feita a compatibilização e separação de áreas por setores censitários que tivessem o mesmo limite de entroncamento nos dois censos. Esses limites, em geral, são vias principais que delimitam bairros ao longo da cidade e que puderam ser nitidamente observadas na malha digital de setores censitários dos anos de

2000 e 2010, atualizadas pelo programa de extensão Geo-Saúde (2012) na escala cartográfica de 1:8.000 e a delimitação dos logradouros da cidade na mesma escala cartográfica. A partir da análise dos setores censitários, cujos limites não foram modificados, foram criadas treze áreas de comparação temporal (Figura 1) para a área urbana do município do Rio Grande, por meio do SIG ArcGis e o somatório das variáveis dos setores situados no interior das áreas delimitadas em comum entre os anos de 2000 e 2010, por meio do *software* Microsoft Excel.

**Figura 1:** Localização e descrição das áreas de comparação temporal criadas.



Fonte: IBGE, 2000, 2010; NEAS, 2005.

## AS TRANSFORMAÇÕES ESPACIAIS COM O ADVENTO DO POLO NAVAL

O município do Rio Grande já havia sido palco do modelo exógeno de desenvolvimento (CARVALHO; CARVALHO; DOMINGUES, 2012) na década de 1970, quando recebeu investimentos estatais, principalmente da União, para a construção do Distrito Industrial e as novas instalações do Superporto, no esforço de aumentar a competitividade do porto gaúcho e desenvolver a região Sul do Estado. Apesar desses investimentos, a cidade continuou com problemas habitacionais e na oferta de empregos, não agregando qualidade de vida para a população.

Nos anos de 1980, junto com a crise econômica no país, veio o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), aumento no desemprego, aumento da desigualdade social e expansão das ocupações ilegais no município. As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um período de estagnação econômica que atingiu o município (MARTINS, 2006). Na década de 1990, ocorreu a abertura econômica, juntamente com as políticas neoliberais. Nesse contexto o porto foi privatizado, diversificando os serviços para aumentar sua competitividade.

(...) Ou seja, nas relações comerciais portuárias a partir dos anos 90, o que passa a valer é o dinamismo portuário ante os outros modais de transporte, facilitando sempre a rápida circulação das mercadorias pelos seus terminais, em que o exemplo da utilização dos containers é significativo (SILVA; COCCO, 1999, p. 18).

De acordo com Martins (2006), mesmo com os investimentos privados no porto, a cidade continuou a expandir a sua periferia, e com a mesma precariedade na qualidade de vida. No entanto, a renda *per capita* entre os anos 1990 e 2000 cresceu 32,1%. Em 1996, a Lei Estadual nº 10.722 criou a autarquia Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG); em 1997, o Convênio 001/97 prorrogou a vigência do direito de exploração e administração dos portos do Rio Grande por parte do Estado do Rio Grande do Sul por mais 50 anos.

O município voltou a crescer a partir da segunda metade da década de 2000, com a concretização do Polo Naval na cidade. Foi entre os anos de 2004 e 2005 que o governo federal priorizou os investimentos na indústria naval e Rio Grande passou novamente a ser cenário de mudanças (MULLER; MOROSO, 2013).

No ano de 2006, o Polo Naval do Rio Grande foi consolidado com o planejamento da construção da plataforma P-53, atraindo trabalhadores de diversos municípios e Estados, o que originou demanda por cursos de qualificação para que a população pudesse obter sua inserção nesse contexto de desenvolvimento. Nesse mesmo período, ocorreu o agravamento de falhas já existentes anteriormente na infraestrutura urbana, ocasionando supervalorização do solo urbano.

Em 2007, foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, com o objetivo de investir em projetos de infraestrutura, desenvolvendo regiões e setores que apresentam históricos problemáticos como habitação, infraestrutura viária, setor industrial, entre outros projetos. Nos quadros 1 e 2, são apresentados os investimentos do PAC 1 e PAC 2 no complexo portuário do município e no Polo Naval.

Além desses investimentos, foi feita a integração de módulos da P-58 e P-63 pela empresa Quip. Segundo o Sinaval (2013), no ano de 2013 foram gerados 19.954 empregos nos estaleiros do Rio Grande do Sul. De acordo com Silva e Gonçalves (2014), os investimentos no Polo Naval geraram uma oferta superior a 30.000 empregos diretos e indiretos.

**Quadro 1:** Investimentos do PAC 1 no complexo portuário e no Polo Naval do município.

Tipo	Subtipo	Empreendimento	Investimento		Estágio
			2007-2010 (R\$ milhões)	após 2010 (R\$ milhões)	
Porto	Infraestrutura Portuária (Outras Ações)	Porto do Rio Grande-Ampliação dos Molhes	450	12,2	Concluído
	Porto	Construção, Ampliação e Recuperação de Berços, Cais	14	70	Ação Preparatória
Porto	Dragagem e Derrocamento	Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso (Molhes)	207,9	-	Concluído
Petróleo e Gás	Exploração e Produção	Estaleiro Rio Grande	800	-	Concluído
Petróleo e Gás	Exploração e Produção	Plataforma P-53	2.597,00	246,8	Concluído
Petróleo e Gás	Exploração e Produção	Plataforma P-55 - Estaleiro Rio Grande (módulos)	1.453,40	1.958,10	Concluído

**Fonte:** PAC. Balanço 4 anos. 2007-2010. RS

**Quadro 2:** Investimentos PAC 2 no complexo portuário e Polo Naval do município.

Tipo	Subtipo	Empreendimento	Investimento		Estágio
			2011-2014 (R\$ milhões)	após 2014 (R\$ milhões)	
Marinha Mercante	Estaleiro Construção	WSO- Rio Grande (RS)	259,64	-	Concluído
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Plataforma P-55- Estaleiro Rio Grande	2.194,07	-	Concluído
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 1-P-66	225,34	718,05	Em obras
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 2-P-67	157	698,09	Em obras
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 3-P-68	121,85	767,77	Em obras
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 4-P-69	189,71	754,78	Em obras
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 5-P-70	183,92	752,89	Em obras
Petróleo e Gás	Campos e Plataformas	Pré-Sal- Replicante 6-P-71	146,93	784,65	Em obras
Petróleo e Gás	Petróleo e Gás	Pré-Sal- Replicante 7-P-72	-	-	Em licitação de obra
Petróleo e Gás	Petróleo e Gás	Pré-Sal- Replicante 8-P-73	-	-	Em licitação de obra
Petróleo e Gás	Navios e Sondas de Perfuração	3 sondas de perfuração- ERG2	1.831,36	2.590,56	Em obras

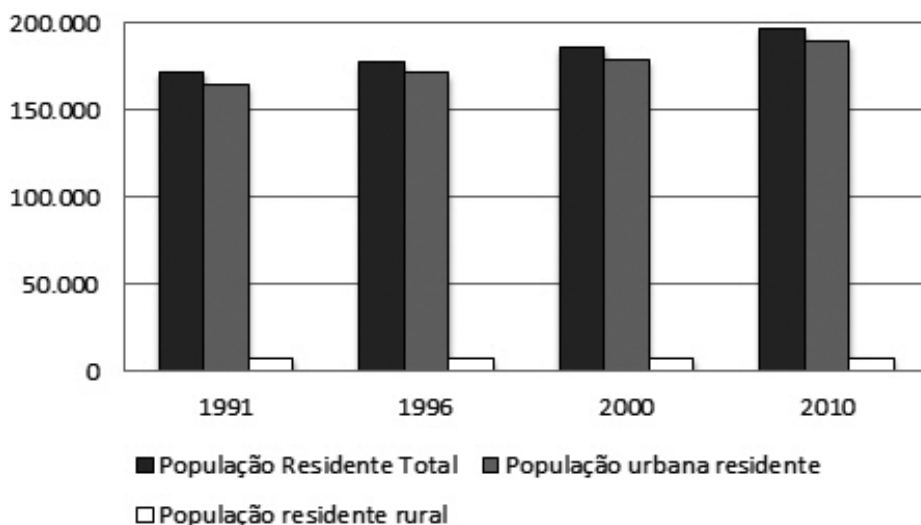
**Fonte:** PAC 2. Rio Grande do Sul. Ano 3, 9º balanço. 2011-2014.

Atualmente existe a demanda de oito cascos de plataforma FPSO (Quadro 2) em construção, com entrega prevista para 2017, e três navios-sonda com previsão de entrega entre 2016 e 2018.

Esses novos investimentos e atores sociais se apropriaram do espaço urbano do município, trazendo novas oportunidades de empregos e setores industriais, pressão nos ambientes naturais, além de modificações no conteúdo populacional e econômico.

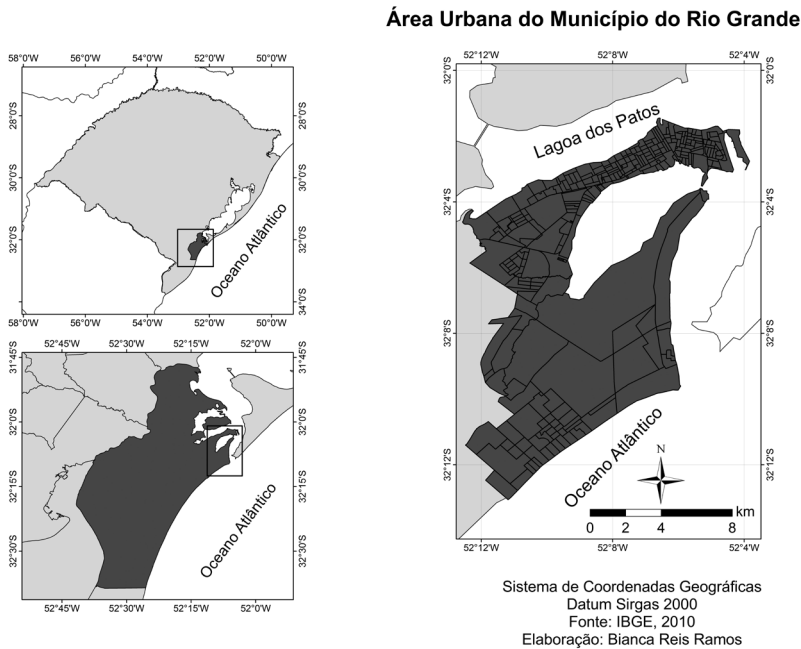
O IBGE aponta que o município do Rio Grande tem população estimada em 207.036 habitantes no ano de 2014. De 1990 a 2010, ocorreu um crescimento de 15% na população urbana e, atualmente, 96% residem em áreas urbanas (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** População residente do município, 1991-2010.



**Fonte:** IBGE.

O município possui cinco distritos (Ilha dos Marinheiros, Povo Novo, Quinta, Taim e Rio Grande), porém, o recorte espacial para este estudo será a área urbana do distrito do Rio Grande, o distrito sede do município (Figura 2), que detém a maior concentração urbana e conflitos de interesse, onde está situado o centro histórico do município, na zona leste da cidade, o Distrito Industrial na zona sudeste e o balneário Cassino, na zona sudoeste.

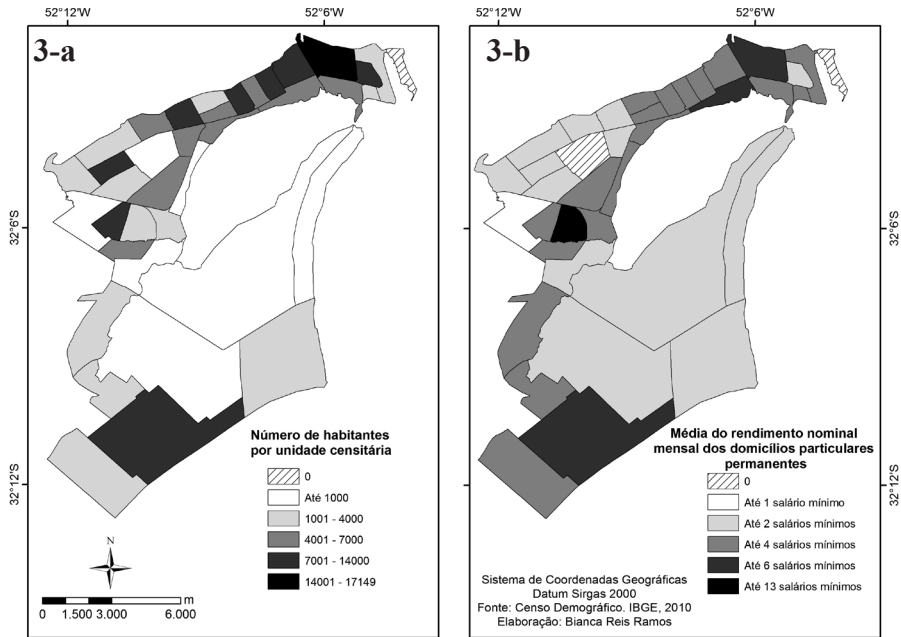
**Figura 2:** Área de estudo.

## Distribuição sociespacial e morfologia urbana

De acordo com o IBGE, Rio Grande teve um crescimento de 9% em sua população urbana no período 1991/2000 e 6% no período 2000/2010. A população residente, variável utilizada na análise deste trabalho, é constituída pelos moradores em domicílios na data de referência, ou seja, quando ocorrem as entrevistas do censo demográfico. A população flutuante, como alguns trabalhadores de diversas áreas do setor naval, permanece na cidade apenas enquanto há demanda por mão de obra, que é sazonal. Além disso, somam-se as épocas de veraneio no balneário Cassino, em que a concentração ultrapassa 150 mil pessoas (PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE, [201-]). Isso pode dificultar as estimativas da concentração urbana real na cidade e, por outro lado, retratar a dinâmica temporal e o perfil da população local do município.

Com relação à sua distribuição, a população concentra-se predominantemente no pontal do município, no bairro Centro; logo após, há maior concentração nos bairros Cidade Nova, Cassino e Querência, como mostra a Figura 3a. No que tange à renda dessa população (Figura 3b), podemos observar que está concentrada no

**Figura 3:** a- Mapa de distribuição populacional da área urbana do município de Rio Grande por unidade censitária. b- Média do rendimento nominal mensal dos domicílios particulares permanentes por unidade censitária.



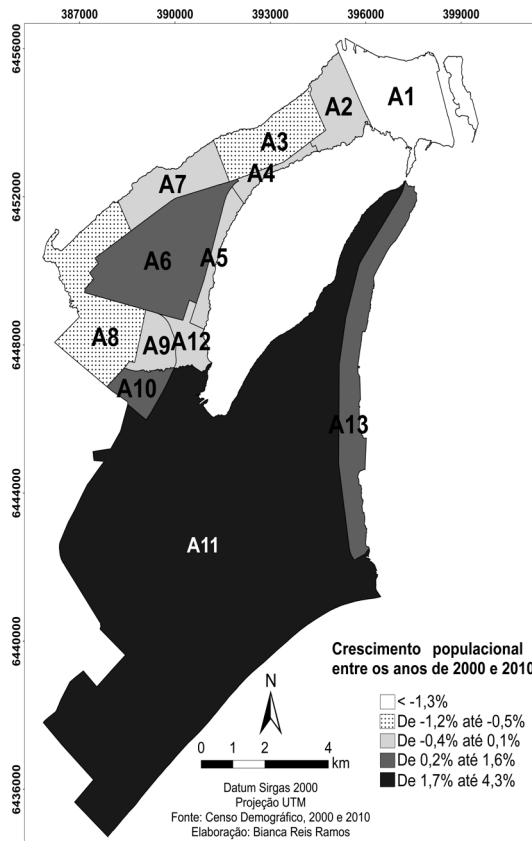
bairro Centro, Rheingantz, Parque, Cassino e Querência, com média por domicílio de até seis salários mínimos. Apenas o bairro Jardim do Sol se enquadra na maior classe de renda, com mais de doze salários mínimos por domicílio particular permanente.

Quanto ao crescimento populacional e sua dinâmica no espaço (Figura 4), verificou-se um crescimento negativo na Área 1 de -1,3% e, na Área 3, de -0,6%, ao passo que áreas mais afastadas obtiveram um aumento na sua população, principalmente no balneário Cassino e Querência (situados ao sudoeste da Área 11). Tal realidade contradiz o que prevê o Plano Diretor (PMRG, 2008), que buscou estimular o incremento populacional da área central, à exceção do centro histórico, por meio de benefícios em índices construtivos. A Área 6, onde estão localizados alguns bairros com maior vulnerabilidade social, também obtiveram crescimento em razão do deslocamento de alguns moradores que estavam em áreas de interesse do porto e foram realocados para loteamentos que foram construídos nessa área, o que aumentou em 14,2% sua população entre os anos de 2000 e 2010 e 1,6% com relação à população total na cidade, como mostra a Figura 4.

De acordo com esses resultados, a Área 11 obteve um aumento de 4,3% em sua população com relação à população total na cidade, o que equivale a um crescimento de 62,2% da população que reside na Área 11.

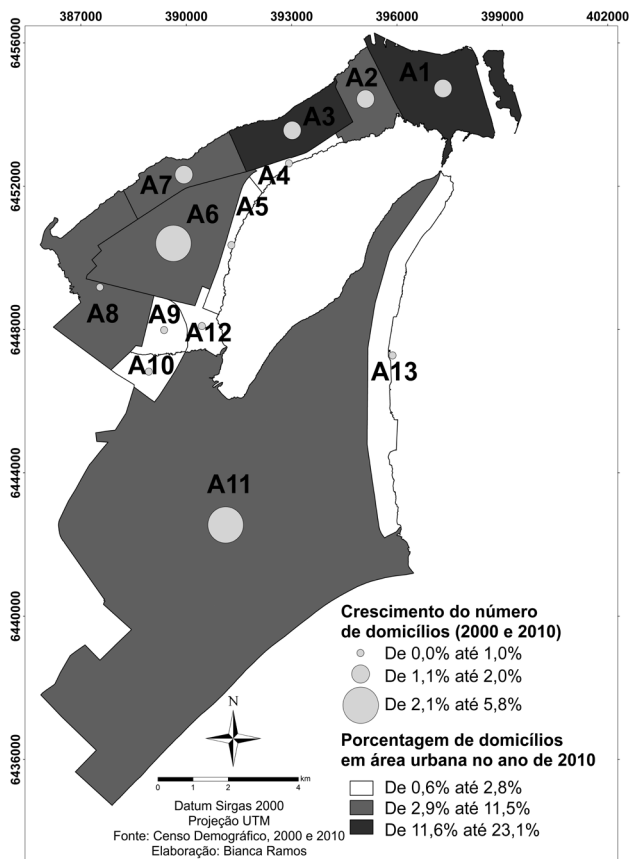


Figura 4: Crescimento população.

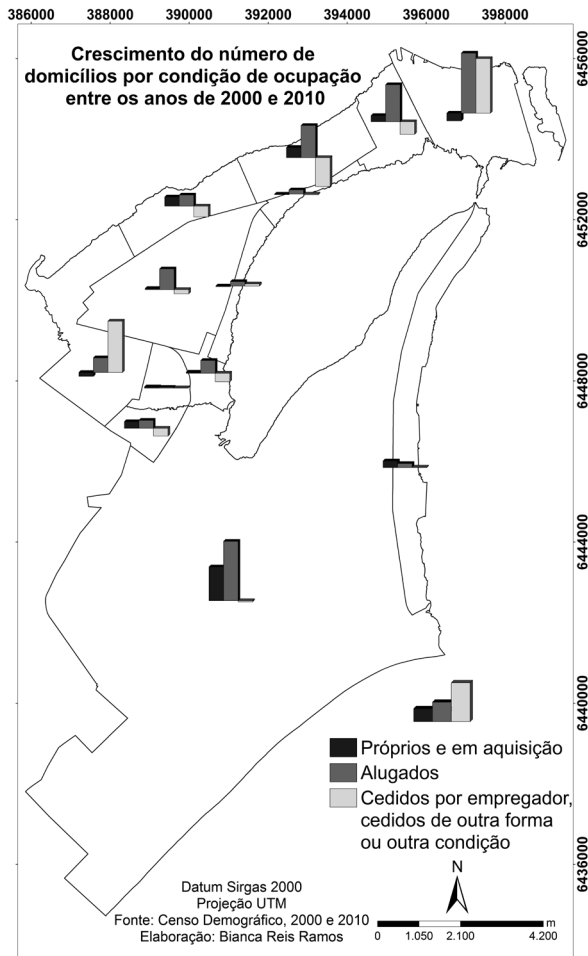


Ainda que as áreas periféricas da cidade tenham apresentado maior crescimento populacional nas últimas décadas, a área central (Área 1) continua concentrando maior população e domicílios (Figura 5). Esse comedido crescimento se deve a fatores como: a especulação imobiliária; a escassez e monopólio do solo urbano na área central; e a expansão das atividades comerciais e de serviços que tornam determinadas ruas predominantemente comerciais. O alto crescimento de domicílios na Área 11 é explicado pela expansão do balneário Cassino. Um dos fatores para essa tendência é a migração de trabalhadores para o Polo Naval e estudantes para a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), oriundos de outros municípios e Estados, que procuram residências para alugar no balneário. A Área 11 aumentou em 5,8% o número de domicílios na cidade, o que equivale a um crescimento de 80% na concentração de domicílios dentro dessa área, ao passo que na área central (Área 1) o crescimento foi de 1,1% com relação ao total de domicílios na cidade, equivalente a um crescimento de 4,2% na quantidade de domicílios dentro da Área 1.

Figura 5: Concentração de domicílios.



O bairro Cassino concentrava população sazonalmente, por ser um bairro de temporada, porém, nos últimos anos, ele exerce função residencial durante o ano todo, fato que pode ser explicado por dois fatores. O primeiro fator pode estar relacionado à busca pela tranquilidade de morar próximo à praia e longe do movimento da área central, e o segundo pode estar relacionado à supervalorização e especulação imobiliária do solo urbano nos arredores do centro, devido à proximidade do porto e das infraestruturas públicas e de serviços que a área propicia, aumentando o número de aluguéis (Figura 6) e o deslocamento da população local do centro do Rio Grande, que busca o complemento à sua renda por meio do aluguel de suas casas em razão da nova demanda por alojamentos para os trabalhadores do Polo Naval. A análise da Figura 6 mostra que, além da área central (Área 1) e Área 11 (predominantemente nos bairros Cassino e Querência), também ocorreu um aumento no número de aluguéis em todas as áreas da cidade e um decréscimo no número de domicílios próprios e em aquisição na Área 1.

**Figura 6:** Domicílios por condição de ocupação.

O censo demográfico teve 73.654 domicílios recenseados no ano de 2010, destes, 7.438 eram de uso ocasional e 5.561 estavam vagos na área urbana do distrito do Rio Grande. Muitos domicílios estavam fechados com o objetivo de “valorizar a propriedade”, empregando a lei da oferta e procura, visto que a demanda por residências e solo urbano aumentou no município. Nesse contexto, entra um dos objetivos dos proprietários fundiários, que procuram obter renda por suas terras visando apenas ao valor de troca e não ao valor de uso. A expansão do bairro Cassino e de outras áreas a oeste da cidade pressiona áreas rurais pela modificação das leis de uso do solo e do plano diretor, que, com a expansão do tecido urbano, resulta em mais valorização, o que exige tais mudanças (CORRÊA, 2004). Isso vem

ocorrendo com frequência, com relação ao Plano Diretor do Município do Rio Grande, principalmente próximo à Área 11, que representa uma nova área de expansão urbana que vem se alterando com a construção de um novo *shopping center* e demais estruturas urbanas previstas entre a área de ocupação mais intensiva do Rio Grande e o balneário Cassino.

Com a menor oferta de espaço no centro e o valor alto do solo urbano, os proprietários dos meios de produção e promotores imobiliários contribuem com o processo de desconcentração, com a distribuição de empreendimentos residenciais e de lazer como *shopping centers* em áreas mais afastadas do centro da cidade, reforçando a tendência de horizontalidade no município. Essa tendência de desconcentração define os padrões contemporâneos de desenvolvimento, no que tange ao aumento populacional e às atividades sociais em áreas fora dos centros populacionais (GOTTDIENER, 1997).

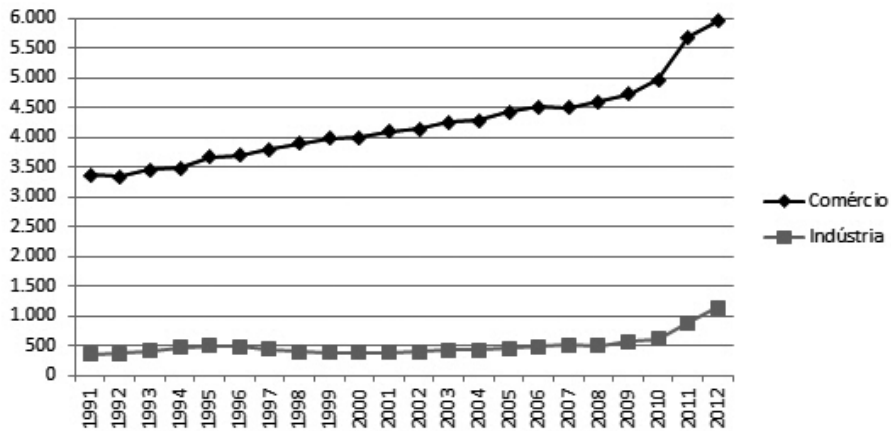
### **Impactos Econômicos**

As novas dinâmicas de expansão foram impulsionadas devido à demanda por novos espaços, proveniente da concentração e diversificação de serviços no município, sendo os setores naval, portuário, industrial e de serviços os mais expressivos. Atualmente, o setor industrial compreende a indústria de fertilizantes, logística, alimentos, metalúrgica, madeira, energia e química.

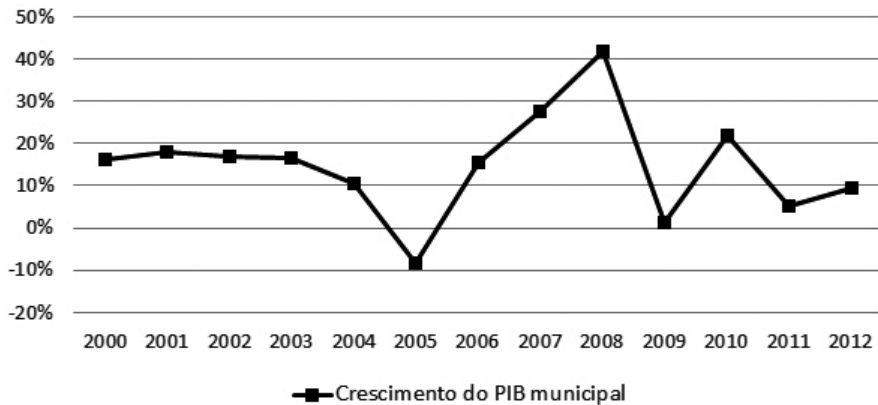
No Gráfico 2, podemos observar que, a partir da década de 2000, ocorreu um crescimento no número de consumidores de energia elétrica (empresas) devido aos investimentos no setor naval, que, juntos, trouxeram outras empresas para sua hinterlândia. Percebe-se também um crescimento nos setores de comércio no município, devido à diversificação e especialização que a atividade industrial promove, inclusive no setor de serviços. Até o ano de 2012 eram 1.141 consumidores de energia elétrica na indústria e 5.963 no comércio, de acordo com a FEE .

O Gráfico 3 apresenta o aumento anual do Produto Interno Bruto (PIB) municipal, que, no ano de 2012, era de quase 9 bilhões de reais, sendo, juntamente com Pelotas, o município-polo da metade Sul do Estado. Com o aquecimento da economia envolvendo os setores de indústria e comércio, Rio Grande obteve o maior aumento em seu PIB no ano de 2008.

O Produto Interno Bruto (PIB) é o somatório do Valor Agregado Bruto (VAB) total e os impostos. O VAB total é o somatório do Valor Agregado Bruto da agropecuária, da indústria e dos serviços. O VAB da administração pública já está incluído no VAB dos serviços. De acordo com os dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE), o VAB da agropecuária não ultrapassou 4% de participação no VAB total no período de 2000 a 2012. O VAB da indústria obteve a maior participação em 2004, com 47%, coincidindo com o ano de menor participação do VAB de

**Gráfico 2:** Número de consumidores de energia elétrica industriais e comerciais no município, 1991-2012.

Fonte: FEE, 2013.

**Gráfico 3:** PIB municipal, 2000-2012.

Fonte: FEE, 2013.

serviços, com 50% (Quadro 3). De acordo com este quadro, pode-se perceber o aumento de ambos no somatório do VAB, com destaque na participação do setor de serviços no município.

Esses investimentos, ainda que de forma desigual, trouxeram um aumento na renda mensal da população do Rio Grande (Figura 7). Essa alta também resultou no aumento do custo de vida, que se reflete nas pesquisas de custo do cesto básico do município, por exemplo. De acordo com o Centro Integrado de Pesquisas (2014),

**Quadro 3:** Participação dos setores no Valor Agregado Bruto (VAB) municipal, 2000-2012.

ANO	VAB Indústria		VAB Serviços	
	R\$ (mil)	Contribuição no VAB total (%)	R\$ (mil)	Contribuição no VAB total (%)
2000	571.911	37	950.118	61
2001	699.351	39	1.037.271	58
2002	815.441	41	1.136.918	57
2003	1.207.320	46	1.334.211	51
2004	1.323.148	47	1.414.258	50
2005	802.003	36	1.355.674	61
2006	1.023.003	38	1.549.002	58
2007	1.349.476	41	1.823.767	56
2008	1.736.611	38	2.717.870	59
2009	1.909.094	39	2.788.850	58
2010	1.986.046	35	3.468.631	62
2011	2.012.803	34	3.701.972	63
2012	2.024.582	33	3.972.668	65

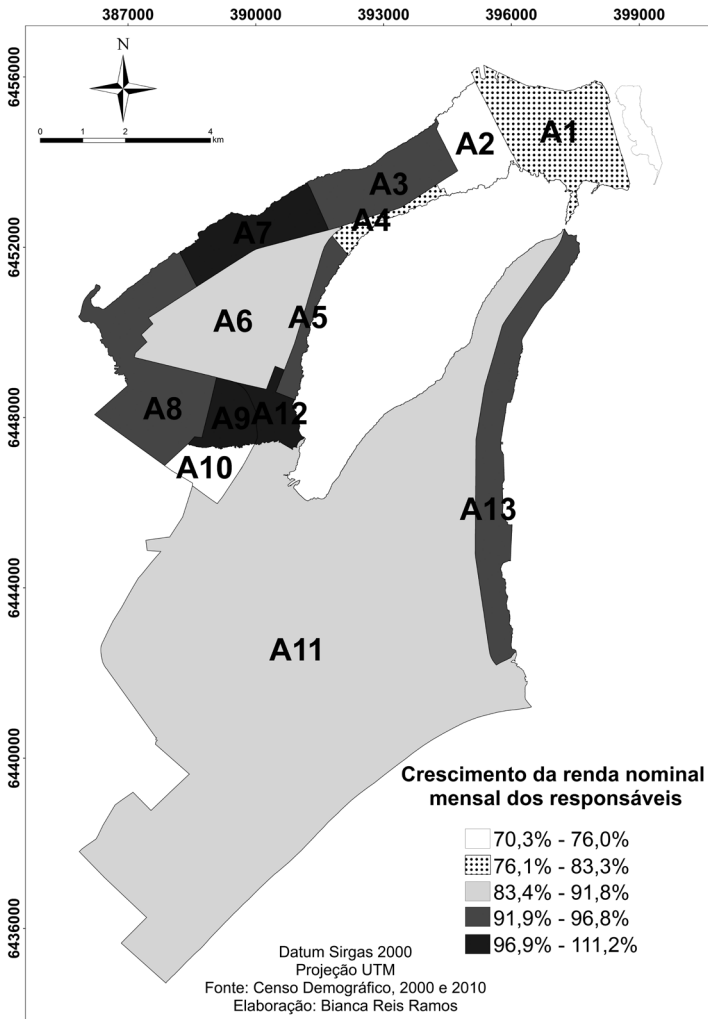
Fonte: FEE, 2013.

entre 2011 e 2012, a inflação foi de 4% em Rio Grande e 8% no balneário Cassino. Já entre 2012 e 2013, a inflação foi de 20% em Rio Grande e 17% no Cassino. O custo do cesto básico em Rio Grande, no mês de março do ano de 2014, teve um aumento de 4,8% comparado ao mês anterior, passando de R\$ 576,61 para R\$ 604,28, e no balneário Cassino o custo do cesto teve um aumento de 4%, comparado a fevereiro, passando de R\$ 577,25 para R\$ 600,35<sup>1</sup>.

Outra elevação de preços é percebida no mercado imobiliário da cidade, palco de especulação e déficit habitacional. De acordo com Silva *et al.* (2012), entre os anos de 2000 e 2006, os preços dos imóveis subiram em média 70%, e no período de 2006 a 2012 elevaram-se em mais de 330%. Nesse mesmo período, destacamos a ação do PAC e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Ou seja, o aumento na construção de loteamentos e a facilidade de crédito no município, em vez de facilitar a aquisição da casa própria, excluiu desse processo uma parcela da população com condições financeiras precárias, devido à especulação imobiliária e supervalorização do solo urbano, o que beneficiou as classes mais altas e não atingiu plenamente a raiz do problema, os grupos sociais excluídos.

<sup>1</sup> Custo do cesto básico tem aumento de 4,8% em Rio Grande. **Diário Popular**, Pelotas, 14 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n\\_sistema=3056&id\\_noticia=ODIXODE=&id\\_area=NQ==](http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=ODIXODE=&id_area=NQ==)>. Acesso em: 14 set. 2015.

**Figura 7:** Crescimento do valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes.



Para Corrêa (2004, p. 29): “a habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel”. Para essa parcela da população, sobram as áreas que não têm valor nem interesse para o mercado imobiliário, como os loteamentos periféricos em áreas afastadas do centro e com pouca infraestrutura e acessibilidade aos equipamentos públicos.

O aumento nos postos de trabalho, tanto no comércio como nos diversos setores industriais, principalmente o setor naval, alavancaram o crescimento na renda

média da população do Rio Grande, como pode ser observado na figura anterior (Figura 7). Porém, o que se vê na realidade do município é apenas crescimento e pouco desenvolvimento efetivo, ou seja, aumento na qualidade de vida dessa população no que tange à infraestrutura pública. Os principais problemas de infraestrutura são ligados ao saneamento básico, pavimentação e calçamento em determinados locais da cidade, principalmente na Área 6 e Área 11, que sofreram maior crescimento populacional.

Outro problema está ligado à mobilidade urbana, visto que são poucas as vias de escoamento que ligam centro-bairro, ocasionando frequentes congestionamentos para uma cidade de pouco mais de 200 mil habitantes. A infraestrutura comercial e de serviços é concentrada principalmente no centro da cidade e, conforme Costa (2013), nos últimos dez anos, os aumentos na tarifa de transporte público superaram o dobro da elevação registrada pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período. De acordo com essa pesquisa encomendada pelo jornal *Zero Hora*, a frota de transporte público em dez anos passou de 95 para 148 coletivos, um crescimento de 55,78% no período, e de 29,16% de passageiros. O preço da tarifa, porém, subiu 92,59% desde 2003, aumento que não refletiu na qualidade do serviço prestado à população.

De acordo com a ANP (2014), enquanto a média do preço da gasolina comum registrada em março foi de R\$2,98 no Brasil e R\$2,97 no Rio Grande do Sul, no município de Rio Grande foi de R\$3,16, sendo uma das mais caras do Estado. Ainda com relação à mobilidade urbana, até março do ano de 2014, a frota no município era de 106.421 veículos (DENATRAN, 2014). O aumento na circulação de veículos é explicado pelo aumento na renda financeira da população e pela baixa qualidade do serviço de transporte público, fato que incentiva a população a investir na compra de automóveis na intenção de ter conforto e agilidade na locomoção. O aumento na circulação de veículos na cidade, aliado à falta de melhora no sistema de vias e no transporte público, ocasionou algo pouco provável anos atrás, ou seja, os frequentes congestionamentos em algumas áreas da cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os investimentos industriais trouxeram novos processos para o município e atores sociais que produzem e reproduzem o espaço, criando vetores de expansão e modificando a forma, conteúdo e estrutura do espaço a partir dos processos econômicos atuantes no município.

Sabe-se que a cidade passou por significativas modificações no seu conteúdo econômico, social e populacional em razão do incentivo à indústria naval e portuária. Dessas mudanças, destaca-se o deslocamento do centro para zonas afastadas da área central da cidade, principalmente para os bairros Cassino e Querência, os quais



necessitam de infraestrutura para atender a nova demanda populacional que vêm comportando.

Outros processos que vêm ocorrendo são a especulação imobiliária frente aos diversos investimentos em construção civil, como prédios comerciais, hotéis, *shopping centers*, e aumento na demanda por residências devido à inserção de mão de obra de outras localidades no município, além da supervalorização do solo urbano em contraste com o déficit habitacional e a quantidade de ocupações ilegais na cidade.

Observou-se também o aumento na renda da população e aumento no fluxo dos setores industriais e de serviços. No entanto, com base no que foi exposto, esse aumento, se comparado ao alto custo de vida que o mercado impõe para o município, não beneficiou a todos. Assim como aconteceu após a instalação do Superporto e do Distrito Industrial, e após a abertura econômica de 1990, a cidade não se desenvolveu no ritmo equivalente aos investimentos realizados.

Além disso, somam-se os passivos ambientais que a expansão urbana e industrial gera em Rio Grande, que sente os reflexos da pressão em seus ambientes naturais, como dunas, banhados e córregos em áreas urbanas. De acordo com Santos (1988), os espaços são determinados pelo movimento de sua sociedade e sua produção, gerando uma gama de relações, de formas, funções e sentidos. E é nesse contexto que a função do porto, Polo Naval e as estruturas indiretas provenientes desse complexo se apropriam desse espaço e propiciam as modificações no solo urbano e em sua dinâmica populacional.

O município do Rio Grande passará por mais modificações no seu conteúdo econômico, social e populacional à medida que novos agentes sociais se inserem no território. Contudo, os agentes e processos que circundam o setor naval e portuário se mostram efêmeros em sua manifestação no espaço urbano e, no ano de 2014, já mostravam seus impactos no período de baixa temporada do Polo Naval. O impacto já é observado no aumento da oferta de imóveis e decréscimo na procura, redução no valor de aluguéis e na desocupação de mais de 50% dos alojamentos para trabalhadores<sup>2</sup>. Observa-se a diminuição na oferta de empregos, uma vez que muitos trabalhadores aguardam a chegada de novas plataformas e de demanda no setor. Nesses últimos meses, ocorreu uma inversão na procura de vagas: atualmente a procura e maior disponibilidade destas encontram-se no setor comercial<sup>3</sup>. De acordo com dados do Sinaval, até julho de 2014 havia 9.454 postos de trabalho nos estaleiros do Estado, com demanda prevista do setor naval brasileiro até o ano de

2 Diminuição de operários em polo naval impacta setor imobiliário no RS. **GI**, Rio Grande do Sul, 26 jul. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/07/diminuicao-de-operarios-em-polo-naval-impacta-setor-imobiliario-no-rs.html>>. Acesso em: 14 set. 2015.

3 Oferta de empregos diminui em Rio Grande. **Diário Popular**, Pelotas, 19 ago. 2014. Disponível em: <[http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n\\_sistema=3056&id\\_noticia=ODc4MTc=&id\\_area=NQ==](http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=ODc4MTc=&id_area=NQ==)>. Acesso em: 14 set. 2015.

2030. Por esses motivos, acreditamos na importância da diversificação de serviços, setores e oportunidades advindas, de forma que o município esteja preparado para essas variações do setor.

De acordo com Silva e Cocco (1999), é preciso transformar a circulação de bens, mercadorias e informações em fixação de valor. Esse valor agregado deveria ser responsável pelas mudanças efetivas na qualidade de vida e na geração de empregos locais, e utilizado também nas oportunidades de crescimento para desenvolver as atividades do município. Isso requer, além de expandir a infraestrutura no sentido de fixar valor, projetar metas para a função das infraestruturas portuárias e não viver ao sabor dos interesses estatais e privados, os quais, em determinados momentos, podem trazer benefícios e, em outros, estagnação ou diminuição na economia do município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO – ANP. **Sistema de Levantamento de Preços**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/preco/>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

BRASIL. Convênio nº 001, de 27 de março 1997. Convênio do Ministério dos Transportes e o Estado do Rio Grande do Sul para a administração e a exploração dos portos de Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande e Cachoeira do Sul. **Superintendência de Portos e Hidrovias**. Porto Alegre, RS, 27 janeiro 1996. Disponível em: <[http://www.sph.rs.gov.br/sph\\_2006/content/pdf/conv001.pdf](http://www.sph.rs.gov.br/sph_2006/content/pdf/conv001.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CARVALHO, D. S.; CARVALHO, A. B.; DOMINGUES, M. V. de L. R. Polo Naval e Desenvolvimento Regional na Metade Sul do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6. ed., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://cdn.fee.tcche.br/eeg/6/ mesa7/Polo\\_Naval\\_e\\_Desenvolvimento\\_Regional\\_da\\_Metade\\_Sul\\_do\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tcche.br/eeg/6/ mesa7/Polo_Naval_e_Desenvolvimento_Regional_da_Metade_Sul_do_RS.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2014.

CENTRO INTEGRADO DE PESQUISAS. **Variação do cesto básico chega a 20% em um ano em Rio Grande**. Rio Grande: ICEAC/FURG, 2014. Disponível em: <[http://www.iceac.furg.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=170:variacao-do-cesto-basico-chega-a-20-em-um-anoemriogrande&catid=12:noticias&Itemid=30](http://www.iceac.furg.br/index.php?option=com_content&view=article&id=170:variacao-do-cesto-basico-chega-a-20-em-um-anoemriogrande&catid=12:noticias&Itemid=30)>. Acesso em: 15 abr. 2014.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, F. da. Tarifas do transporte coletivo sobem acima da inflação em nove cidades. **ZH Notícias**, Rio Grande do Sul, 30 jul. 2013. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/07/tarifas-do-transporte-coletivo-sobem-acima-da-inflacao-em-nove-cidades-4217046.html>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

CUSTO do cesto básico tem aumento de 4,8% em Rio Grande. **Diário Popular**, Pelotas, 14 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n\\_sistema=3056&id\\_noticia=ODIODE=&id\\_area=NQ==](http://www.diariopopular.com.br/tudo/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=ODIODE=&id_area=NQ==)>. Acesso em: 14 set. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTES – DENATRAN. Frota de veículos, por tipo e com placa, segundo os Municípios da Federação. **Frota de Veículos**. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

DIMINUIÇÃO de operários em polo naval impacta setor imobiliário no RS. **G1**, Rio Grande do Sul, 26 jul. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/07/diminuicao-de-operarios-em-polo-naval-impacta-setor-imobiliario-no-rs.html>>. Acesso em: 14 set. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **FEEDADOS**. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

GEO-SAÚDE - PROGRAMA DE EXTENSÃO. **Malha Digital de setores censitários (IBGE) do município de Rio Grande**. Rio Grande: IFRS, 2012. 2 arquivos *shapefile*. Escala 1:8.000.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base de informações do Censo Demográfico 2010**: resultados do universo por setor censitário. Documentação do Arquivo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha digital de setores censitários**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 1 arquivo *shapefile*. Escala 1:250.000. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_geociencias.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**: Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo: Documentação do Arquivo. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA**: Banco de dados agregados. Diversos anos. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha digital de setores censitários**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 1 arquivo *shapefile*. Escala 1:250.000. Disponível em: <[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_geociencias.htm](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MARTINS, S. F.. **Cidade do Rio Grande**: industrialização e urbanidade (1873- 1990). Rio Grande: Ed. da Furg, 2006.

MULLER, C.; MOROSO, K. (orgs.). **Violações ao direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos de desenvolvimento no Rio Grande do Sul**. Diagnóstico e Perspectivas: o caso de Rio Grande. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, 2013.

NÚCLEO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO E SAÚDE COLETIVA (NEAS/FURG). **Vulnerabilidade social**. 1 arquivo *shapefile*. Escala 1:250.000. Rio Grande, 2005.

PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. **Balanco 4 anos. 2007-2010/RS**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac\\_1\\_4.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. Rio Grande do Sul. **Ano 3, 9º balanço. 2011-2014**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ac977371e3d57a21830630eec8264d4e.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. **Plano Diretor Participativo para a cidade do Rio Grande**. Prefeitura Municipal do Rio Grande, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. **Atrativos turísticos**: Praia do Cassino. Disponível em: <<http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/atrativos-turisticos/detalhes+403b,praia-do-cassino.html>>. [201-] Acesso em: 22 jun. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.722, de 18 de janeiro de 1996. Criação da Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG como entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, vinculada à Secretaria dos Transportes. **Porto do Rio Grande**. Disponível em: <[http://www.portoriogrande.com.br/site/autoridade\\_portuaria\\_legislacao.php](http://www.portoriogrande.com.br/site/autoridade_portuaria_legislacao.php)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

RIO GRANDE. Lei municipal nº 6135, de 06 de setembro de 2005. Cria as unidades censitárias no município do Rio Grande e estabelece os respectivos limites. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo; razão e emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

SILVA, R. P.; GONÇALVES, R. R.; CARVALHO, A. B. K.; OLIVEIRA, C. O impacto do Polo Naval no setor imobiliário da cidade do Rio Grande, RS. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O\\_Impacto\\_do\\_Polo\\_Naval\\_no\\_Sector\\_Imobiliario\\_da\\_cidade\\_de\\_RioGrande\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O_Impacto_do_Polo_Naval_no_Sector_Imobiliario_da_cidade_de_RioGrande_RS.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2013.

SILVA, R. P.; GONÇALVES, R. R. O polo naval e os preços dos imóveis na cidade do Rio Grande – RS. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 7. ed., 2014, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa23-polonavalprecosimoveis.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

SILVA, G.; COCCO, G. (org.). **Cidades e portos**: os espaços da globalização. São Paulo: D&PA, 1999.

SINAVAL. **Cenário da construção naval. Trimestre** - Balanço de 2013. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/SINAVAL-Cenario2013-4tri.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2014.



# Urbanização e dinâmica socioespacial nas aglomerações urbanas da Região dos Vales, RS

*Heleniza Ávila Campos*

*Rogério Leandro Lima da Silveira*

## INTRODUÇÃO

A produção dos novos empreendimentos imobiliários nas cidades brasileiras, nas últimas duas décadas, tem revelado a materialização no espaço urbano de um profundo processo de segregação socioespacial, e mesmo de autosegregação, das classes de média e alta renda. Este fenômeno pode ser verificado não apenas em grandes cidades ou nas regiões metropolitanas, mas em contextos regionais menos densificados, sobretudo em cidades cujas dinâmicas socioespaciais estão vinculadas à existência de um padrão de consumo de média e alta renda, e de um mercado imobiliário mais articulado política e economicamente.

Este artigo traz à discussão a dinâmica socioespacial das aglomerações urbanas na região dos Vales do Taquari e do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul, com destaque para os processos de urbanização nas suas cidades polo regionais, ou seja, Lajeado (Vale do Taquari) e Santa Cruz do Sul (Vale do Rio Pardo). Trata-se de um conjunto de reflexões fundamentadas em resultados de pesquisa intitulada “Valorização do solo e reestruturação urbana: estudo de novos produtos imobiliários na região dos Vales do Rio Grande do Sul”, desenvolvida no âmbito do GEPEUR – Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (CNPq), no período de outubro de 2011 a março de 2014, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS.

O artigo se estrutura em três partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, alguns conceitos são discutidos como urbanização e dinâmica socioespacial em aglomerações urbanas não metropolitanas; a segunda parte apresenta uma breve caracterização dos Vales do Rio Pardo e Taquari; a terceira e última parte discute os processos de urbanização, reestruturação urbana e dinâmica socioespacial em Santa Cruz do Sul do Sul e Lajeado.

## **URBANIZAÇÃO E DINÂMICA SOCIOESPACIAL EM AGLOMERAÇÕES URBANAS NÃO METROPOLITANAS**

Os processos de urbanização e de dinâmica socioespacial em aglomerações urbanas não metropolitanas quase sempre resultam do desenvolvimento e articulação de cidades médias. Isto implica que sejam considerados, ainda que sucintamente, o sentido e importância da reestruturação espacial urbana relacionados a essas cidades.

Entende-se por dinâmica socioespacial as transformações ao longo do tempo decorrentes das relações entre sociedade e espaço, como fruto dos conflitos de classe, da divisão territorial do trabalho, passíveis de serem verificadas no momento corrente. Esses processos vinculados à produção do espaço (SOUZA, 2007) promovem feições de diferenciação do espaço e, por conseguinte, das relações socioespaciais ali presentes, configurando traços particulares dos espaços, seja do ponto de vista econômico, social, cultural.

Na rede urbana, essas particularidades expressas nas cidades se apresentam integradas, permitindo leituras não apenas dos fluxos físicos cotidianos interurbanos (de mercadorias e pessoas), mas, como assinala Rodrigues (2007), das manifestações da reprodução do capital em seus diversos modos. Trata-se da ação dos diferentes agentes, incluindo entre estes o próprio Estado, que acabam por gerar ou reforçar as condições de diferenciação espacial, quase sempre vinculadas a processos de desigualdade de forças historicamente constituídas.

Vários são os componentes socioespaciais que apresentam características dessa relação entre espaço e sociedade, definindo ou qualificando a dinâmica socioespacial urbana ou regional. Neste artigo, reconhecem-se como elementos fundamentais para a discussão aqui proposta a dinâmica demográfica e os processos de expansão urbana e de segregação socioespacial, por meio da produção de novos produtos imobiliários nas cidades polo regionais como categorias que expressam de forma mais evidente a dinâmica socioespacial de um dado recorte espacial.

### **Urbanização e reestruturação urbana em cidades médias**

Pretende-se, neste item, discutir o conceito de reestruturação espacial urbana, evidenciando seu caráter histórico e sua relação intrínseca com a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo. Ao mesmo tempo, considera-se o fato deste artigo ter como objeto de estudo as dinâmicas socioespaciais de cidades médias em contextos regionais não metropolitanos, ainda tão pouco tratadas na literatura científica específica, se comparada aos debates referentes às grandes cidades e às metrópoles.

Como lembra Soja (1993, p.193), o sentido mais alargado de reestruturação informa a ideia de uma “freada”, de um rompimento “nas tendências seculares, e de uma mudança em direção a uma ordem e uma configuração significativamente diferentes da vida social, econômica e política”. Para ele, a interpretação dos processos

de reestruturação contemporâneos implica que consideremos a ligação entre os processos de reestruturação e espacialização.

Alinhado com essa perspectiva de análise, Smith nos lembra que tal processo em si não é novo, mas que, no presente, tem adquirido nova intensidade e apresentado novos reflexos:

A reestruturação do espaço urbano não é, estritamente falando, um fenômeno novo. Todo o processo de crescimento e desenvolvimento urbano consiste em um constante arranjo, estruturação e reestruturação do espaço urbano. O que é novo, hoje, é a intensidade em que esta reestruturação do espaço se apresenta como um componente imediato de uma ampla reestruturação social e econômica das economias capitalistas avançadas. Determinado ambiente construído expressa uma organização específica da produção e reprodução, do consumo e da circulação, e conforme esta organização se modifica, também se modifica a configuração do ambiente construído (SMITH, 2007, p.20).

No atual contexto de globalização econômica, a reestruturação se manifesta por meio da expansão e consolidação de processos de centralização e concentração do capital, de flexibilização da produção e precarização das relações sociais de produção, de integração dos mercados financeiros, de expansão dos fluxos de pessoas, de mercadorias, de informações e de capital, e de crescente complexificação da divisão territorial do trabalho e do meio geográfico, com intensos e desiguais conteúdos de ciência, de técnica e de informação (SANTOS, 2001).

A reestruturação urbana tem se caracterizado então pela presença de novos processos como a desindustrialização de tradicionais áreas metropolitanas e a industrialização de cidades médias, a industrialização do campo por meio da expansão do agronegócio e conseqüente mudança das relações campo-cidade; a ampliação da especialização e do papel das atividades comerciais e de serviços na economia urbana, a segmentação do mercado de trabalho e do mercado imobiliário, a expansão do perímetro urbano e a fragmentação da malha urbana, a valorização desigual do solo urbano por conta dos novos usos do solo urbano, dos novos padrões de localização e novos produtos imobiliários, e a complexidade do conteúdo e da relação socioespacial entre centro e periferia nas cidades médias e metrópoles.

Esse conjunto de processos tem se realizado no território brasileiro de forma e intensidade variadas em suas regiões e cidades, reproduzindo um dado modelo de desenvolvimento urbano assentado na ideia de reestruturação espacial e econômica da cidade.

A análise e a compreensão do processo de reestruturação urbana requerem também, como lembra Smith (2007), que valorizemos a escala espacial na análise da reestruturação urbana. Se, por um lado, sabemos que na escala global a reestruturação espacial da economia urbana é um processo geral do desenvolvimento desigual do modo de produção capitalista em sua dinâmica de reprodução no espaço geográfico, por outro lado, é preciso também ter presente que na escala nacional e regional esse



processo se realiza com qualidades e quantidades particulares, com diferentes graus de intensidade, natureza e amplitude, nas distintas cidades.

No âmbito das cidades médias, como assinalam Corrêa (2007) e Sposito (2007), se torna fundamental também compreender a dinâmica do processo de reestruturação urbana por meio da inter-relação de duas escalas de análise. Aquela da cidade, por meio da qual é possível compreender os processos e fenômenos engendrados na dimensão intraurbana; e aquela da rede urbana, por meio da qual a dimensão interurbana nos permite melhor compreender as relações entre cidade e região, entre a cidade média e as outras cidades, mas também entre cidade e campo.

Assim, a compreensão do processo de reestruturação urbana das cidades médias requer que consideremos articuladamente essas duas escalas espaciais, a do local e a do regional. Muitas das funções urbanas das cidades médias, que acabam igualmente demandando ou promovendo nela novas formas urbanas construídas, têm forte relação com a dinâmica de desenvolvimento da sua região de influência, sobretudo das atividades primárias de seu *hinterland*, como também refletem o dinamismo da sua economia urbana.

Um outro aspecto importante a considerar é o da diferenciação espacial, que está na base do processo de reestruturação urbana e de seus reflexos na dinâmica de desenvolvimento urbano e de valorização imobiliária. O desenvolvimento do modo de produção capitalista em diferentes escalas espaciais tem como uma de suas características estruturais a valorização da diferenciação espacial. Como já assinalou Neil Smith (1988), o desenvolvimento desigual é a expressão geográfica das contradições do desenvolvimento do capitalismo.

Nesse sentido, entendemos que a busca de superlucros na cidade se fundamenta na diferenciação espacial que, por sua vez, se manifesta através de diferentes, desiguais e contraditórias relações sociais, econômicas e espaciais que se realizam no espaço urbano, e influenciam diretamente a dinâmica de valorização imobiliária. Como algumas dessas relações, podemos destacar aquelas existentes entre centro e periferia; entre novas e antigas centralidades urbanas; e entre espaços deteriorados e espaços novos ou renovados na cidade.

A diferenciação espacial também se apresenta e se realiza na cidade através da refuncionalização espacial, que se dá por meio da manutenção ou adaptação das formas urbanas com a substituição dos antigos usos residencial e industrial do solo por novos usos comerciais e de serviços.

Dentre os novos modos como a diferenciação espacial se manifesta nas cidades médias, também estão os novos e seletivos usos residenciais do solo, que se efetivam por meio da produção e comercialização de novos produtos imobiliários, como os exclusivos e diferenciados espaços de moradia representados pelos condomínios urbanísticos, loteamentos fechados e condomínios de sobrados, de um lado, e da expansão das inúmeras ocupações clandestinas e construções precárias de moradias,

de outro lado. Ambos objetos que bem materializam a produção da desigualdade socioespacial na cidade.

No contexto das cidades médias brasileiras o surgimento de novos produtos imobiliários bem evidencia a dinâmica intensa e acelerada da reestruturação urbana nessas cidades. Um indicador desse processo é o fato de esses produtos passarem a se localizar, via de regra, nas áreas periféricas, implicando, desse ponto de vista, em uma redefinição do padrão de organização espacial centro x periferia e do tradicional significado social e econômico das periferias urbanas<sup>1</sup>. Paralelamente, multiplicam-se as atividades de comércio e serviços, os *shoppings centers*, entre outros, caracterizando, portanto, uma diversificação do cinturão periférico e um processo de mudança de um padrão de periferização - característico do fenômeno de expansão urbana - para uma crescente complexidade de usos e de formas urbanas nas áreas periféricas da cidade.

Considerando a lógica da acumulação e reprodução do capital presente na dinâmica de produção do espaço urbano, os loteamentos fechados e os condomínios residenciais horizontais nas cidades médias formam parte da lógica de comercialização dos “novos produtos” para a parcela da sociedade que compõe a demanda solvente, seja a que já é proprietária de algum imóvel, seja aquela formada por novos compradores, que é convidada a aderir à nova forma de morar. De acordo com Sposito (2006, p.188), esses novos produtos, como todas as outras mercadorias no âmbito do capitalismo contemporâneo, que tem como premissa estrutural a renovação contínua, implicam em práticas de lançamentos sucessivos, num período de demandas contraídas, gerando, portanto, profundas mudanças na estrutura das cidades. Neste contexto, torna-se fundamental avaliar como “(...) a reestruturação dessas cidades já se delinea, claramente, por meio da passagem de segregação socioespacial para a fragmentação urbana mesmo em espaços não-metropolitanos”.

Nas cidades médias, como lembra Sposito (2006), as dinâmicas de produção do espaço urbano apresentam, por um lado, tendências universais de transformação e, por outro, particularidades nas suas formas de uso e apropriação. O mesmo quadro de desigualdade de acesso à cidade, bem como de segregação socioespacial, característico das metrópoles brasileiras, parece também atingir esses centros não metropolitanos, que, nos últimos vinte anos, apresentaram um aumento considerável da sua população.

Com base nas contribuições de Sposito (2006; 2007), Sobarzo (2006) e Ueda (2006), podem-se ter presente as principais especificidades da produção do espaço urbano em cidades médias, em particular no que se refere aos novos produtos imobiliários. A saber:

<sup>1</sup> Aqui, considera-se a abordagem de Santos (1981), na qual a periferia é reconhecida não apenas em sua dimensão morfológica, mas também do ponto de vista da coesão e participação na estruturação da cidade; isto é, do ponto de vista do seu papel e conteúdo social e econômico.

- há uma relação mais clara entre a produção desses produtos imobiliários e a dinâmica econômica regional, com implicações inclusive na ampliação de oferta em cidades vizinhas;
- as relações de poder, estabelecidas pelos agentes produtores do espaço urbano, configuram um processo muito mais intensivo de concentração da renda fundiária em cidades médias, visto que os incorporadores são, via de regra, os mesmos que constroem. As redes de poder estão mais claramente visíveis e são menos verticalizadas;
- do ponto de vista da estruturação física do espaço urbano, a opção por áreas periféricas da cidade permite a exploração da paisagem limítrofe entre cidade e campo. A disponibilidade de estoque de terras com valor mais baixo está concentrada nessas áreas. A preferência por áreas periféricas é, segundo Sposito (2006), uma das especificidades da produção do espaço urbano em cidades médias. Entende-se que o mercado imobiliário tem se deslocado para essas áreas da cidade devido aos seguintes fatores: a) baixo preço da terra; b) disponibilidade de glebas; c) acessibilidade e mobilidade urbanas.

No que se refere à acessibilidade e à mobilidade urbanas, considera-se que a estratégia de localização nas áreas periféricas leva em conta a “facilidade” para os deslocamentos dos moradores que fazem uso do veículo particular, uma vez que as extensões territoriais das cidades médias são menores do que as das metrópoles e os sistemas viários menos densamente utilizados. Dessa forma, os moradores desses empreendimentos fechados conseguem ter acesso ao conjunto da cidade sem que sejam necessários grandes percursos e tempos de deslocamento diário entre o local de moradia e os locais onde se realizam as outras dimensões da existência social (trabalho, estudo, lazer, vida religiosa etc.). Combina-se, assim, a “alta mobilidade com proximidade e identidade nas práticas de consumo” (SPOSITO, 2006, p. 186).

O surgimento desses novos produtos imobiliários em cidades médias repercute, entre outros aspectos, direta e fortemente na configuração de novas centralidades, por meio da vinculação desses grandes empreendimentos a centros comerciais. De acordo com Sobarzo (2004), os *shoppings centers* e os loteamentos fechados representam produtos que expressam novas formas e práticas para antigas ações – consumo, lazer e moradia – contribuindo, na sua materialização, para o processo de acumulação de capital. No caso das cidades médias, a implantação de *shopping centers* e outros centros comerciais em áreas periféricas ou periurbanas acaba por configurar novas centralidades, constituindo, portanto, uma vantagem para as escolhas locais dos novos produtos imobiliários.

No que se refere à relação entre espaços públicos e privados, pelo fato de se efetivar a privatização de ruas e espaços de lazer que estão intramuros, os loteamentos fechados retiram de uma parte da cidade a inter-relação casa-rua, espaço privado-espaço público, vida privada protegida pelos muros da casa - vida aberta aos outros.

Essa vida pública acaba perdendo esse caráter, pois “um outro muro a separa da cidade aberta” (SOBARZO, 2004). Para Sposito (2006), a presença desses empreendimentos nas áreas urbanas consolidadas fere, duplamente, o *direito social à cidade*, uma vez que segmentam o espaço urbano e o direito pleno de circulação na cidade, além de impedir o acesso do conjunto dos cidadãos às áreas públicas que estão dentro dos muros.

As estratégias de comercialização desses empreendimentos envolvem aspectos relacionados com a segurança oferecida atrás dos muros – em oposição à insegurança da cidade aberta –, com a distinção, o estilo e o *status* da nova e moderna forma de morar, e com a disponibilidade de áreas de lazer e infraestrutura (SOBARZO, 2004). De acordo com Caldeira (2000, p. 258), segurança, equipamentos de uso coletivo, serviços e localização são elementos que transformam os condomínios fechados em “residência de prestígio”. Assim, “fazendo apelos à ecologia, saúde, ordem, lazer e, é claro, à segurança, os anúncios apresentam os condomínios fechados como o oposto do caos, da poluição e dos perigos da cidade”.

Outro aspecto a destacar é a ideia de que os novos produtos imobiliários estão consolidando um novo padrão de segregação espacial, que vai além do padrão centro-periferia, embora sobreposto a ele (CALDEIRA, 2000). A implantação desses empreendimentos em áreas periféricas das cidades acaba por gerar certa heterogeneidade socioespacial, na qual diferentes classes sociais vivem mais próximas umas das outras, porém são mantidas separadas por barreiras físicas e sistemas de identificação e controle. Nesse sentido, os muros dentro da cidade aparecem “(...) como as barreiras materiais que segmentam o espaço urbano e separam seus moradores segundo suas possibilidades econômicas e hábitos de consumo” (SPOSITO, 2006, p.188). Por fim, reconhece-se que a proximidade física de usos diferentes e de conteúdos sociais e culturais diversos não promove, em si, integração, mas gera separação socioespacial, sob a forma de segregação socioespacial e de fragmentação urbana, intensificando, portanto, o processo de segmentação dessas periferias urbanas.

### **Aglomeração urbana não metropolitana**

As aglomerações urbanas constituem-se em conjuntos de cidades articuladas, com distintos tamanhos e funções, com características predominantemente urbanas, fazendo parte da rede urbana e agregando diferentes centros e eixos articuladores. A rede urbana é aqui entendida como o conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si, com especificidade histórico-espacial, capaz de refletir e reforçar as “características sociais e econômicas do território, sendo uma dimensão socioespacial da sociedade” (CORREA, 2006).

Quanto a sua escala e integração entre os diferentes centros urbanos, o IPEA define diferentes categorias: aglomerações metropolitanas e pré-metropolitanas; ou

aglomerações urbanas de maior ou menor porte, por exemplo. No caso em estudo, interessa ressaltar as particularidades das Aglomerações Urbanas Não-Metropolitanas quanto a sua continuidade espacial, ou seja, se há conurbação ou não. (IPEA ..., 2000)

As aglomerações urbanas não metropolitanas podem resultar de uma ou mais cidades médias que assumem um papel muito semelhante às metrópoles em regiões metropolitanas, atuando como núcleos-dormitórios e/ou industriais contíguos, mas sem atingir as dimensões e a diversificação funcional metropolitana. Podem resultar também da expansão simultânea de dois ou mais centros urbanos de portes semelhantes, que tendem à conurbação. Podem ainda resultar da formação de cidades geminadas em função da integração do próprio sítio geográfico.

As aglomerações urbanas apresentam diferentes relações de articulação com a rede urbana em que se inserem e com os territórios-rede, na perspectiva de Veltz (1994), com que se integram. Dessa forma, são suas conexões com as redes geográficas em suas diferentes dimensões e escalas que estabelecem sua situação em relação às demais aglomerações que ocupam o território. A sua centralidade não depende, assim, da sua localização absoluta, mas antes da intensidade e dos tipos de relações que se estabelecem com outros nós da rede.

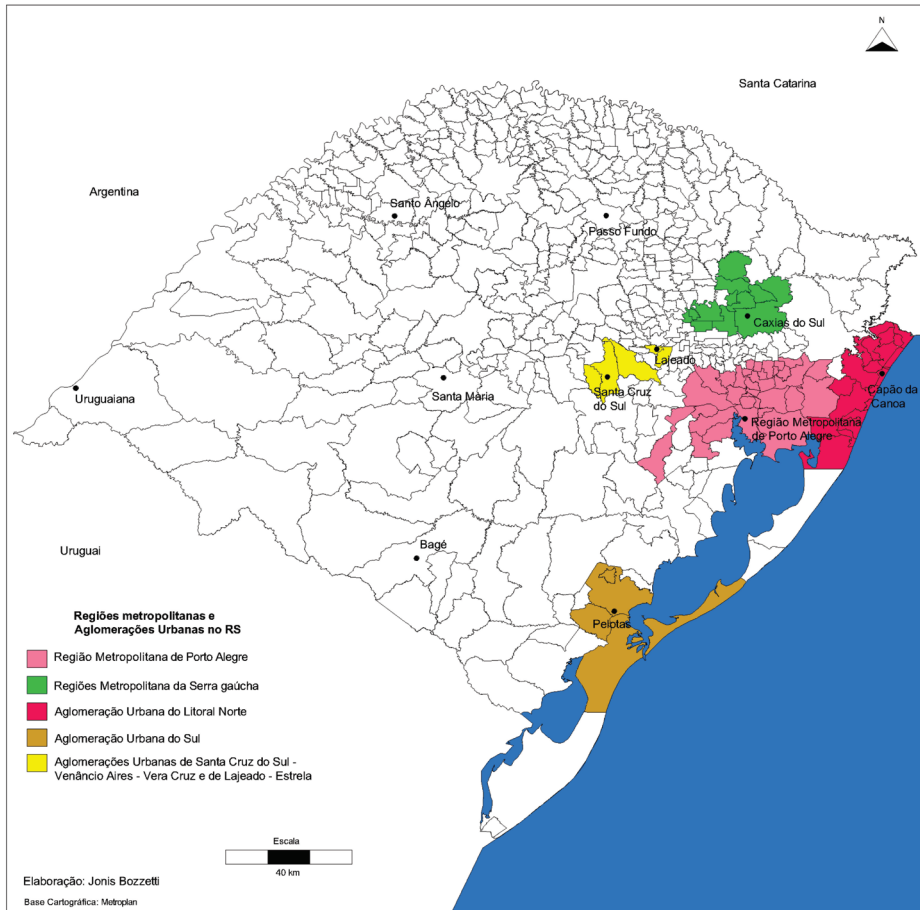
As características sociais e econômicas assim são variáveis, apresentando padrões internos de natureza demográfica, estrutura ocupacional e integração entre os centros urbanos.

## **AS AGLOMERAÇÕES URBANAS NO RIO GRANDE DO SUL: SITUANDO A REGIÃO DOS VALES**

No Rio Grande do Sul, são reconhecidas duas aglomerações urbanas não metropolitanas, formalmente institucionalizadas: a Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL) e Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINORTE).

A realidade regional do Rio Grande do Sul, no entanto, apresenta variações em razão de sua distribuição difusa pelo seu território. Assim, encontram-se pequenos aglomerados que se caracterizam pela concentração de atividades dinâmicas como agroindústrias, comércio e serviços em diversas porções do território. O IPEA, ao caracterizar a rede urbana brasileira e, posteriormente a rede urbana da macrorregião homogênea sul, já identificava a forte presença de aglomerações de menor densidade populacional, como componentes importantes para a dinâmica socioespacial do Estado, devido ao papel estratégico das regiões na sua estrutura produtiva. A região dos Vales constitui-se em um desses espaços. (IPEA ..., 2000)

A Região dos Vales – que compreende o espaço contínuo dos Vales do Rio Pardo e do Taquari – compreende o recorte regional identificado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento homônimos, situados na porção centro-norte do Rio Grande do Sul. Para fins de planejamento territorial do Estado, a região do Vale

**Figura 1:** Área de estudo, aglomerados urbanos, regiões metropolitanas no Rio Grande.

**Fonte:** Organização com base no Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2013.

do Rio Pardo e a região do Vale do Taquari, juntas, são consideradas enquanto uma unidade territorial e identificada pelo Governo Estadual como Região Funcional 2.

Na região do Vale do Taquari, localizam-se 36 municípios, com uma população total, em 2010, de 327.822 habitantes e densidade demográfica de 68,0 hab./km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Esta região é especializada em criação de frangos e suínos com suporte do capital internacional, além da produção agrícola de hortifrutigranjeiros voltada ao abastecimento em âmbito regional. As cidades de Estrela e Lajeado encontram-se praticamente conurbadas, estando separadas apenas pelo rio Taquari (IPEA..., 2000).

Segundo o Conselho Regional do Vale do Rio Pardo (COREDE-VRP, 2010), a região do Vale do Rio Pardo é constituída atualmente por 23 municípios, e apresentava, em 2010, uma população total de 418.109 habitantes, com uma densidade demográfica

de 31,5 hab/km<sup>2</sup>. Nesta região, o aglomerado urbano composto por Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, se caracteriza principalmente por concentrar as sedes, no Brasil, das principais empresas multinacionais vinculadas à produção agroindustrial, beneficiamento e exportação do tabaco, mobilizando um contingente expressivo de cerca de 15 mil trabalhadores efetivos e temporários diretamente ligados ao setor do tabaco.

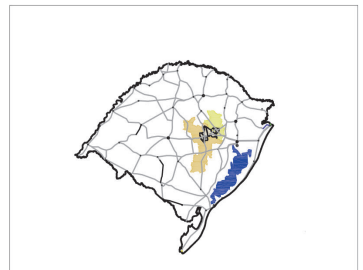
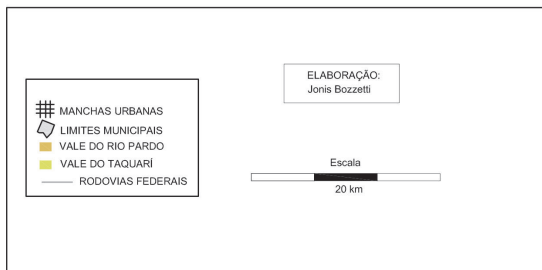
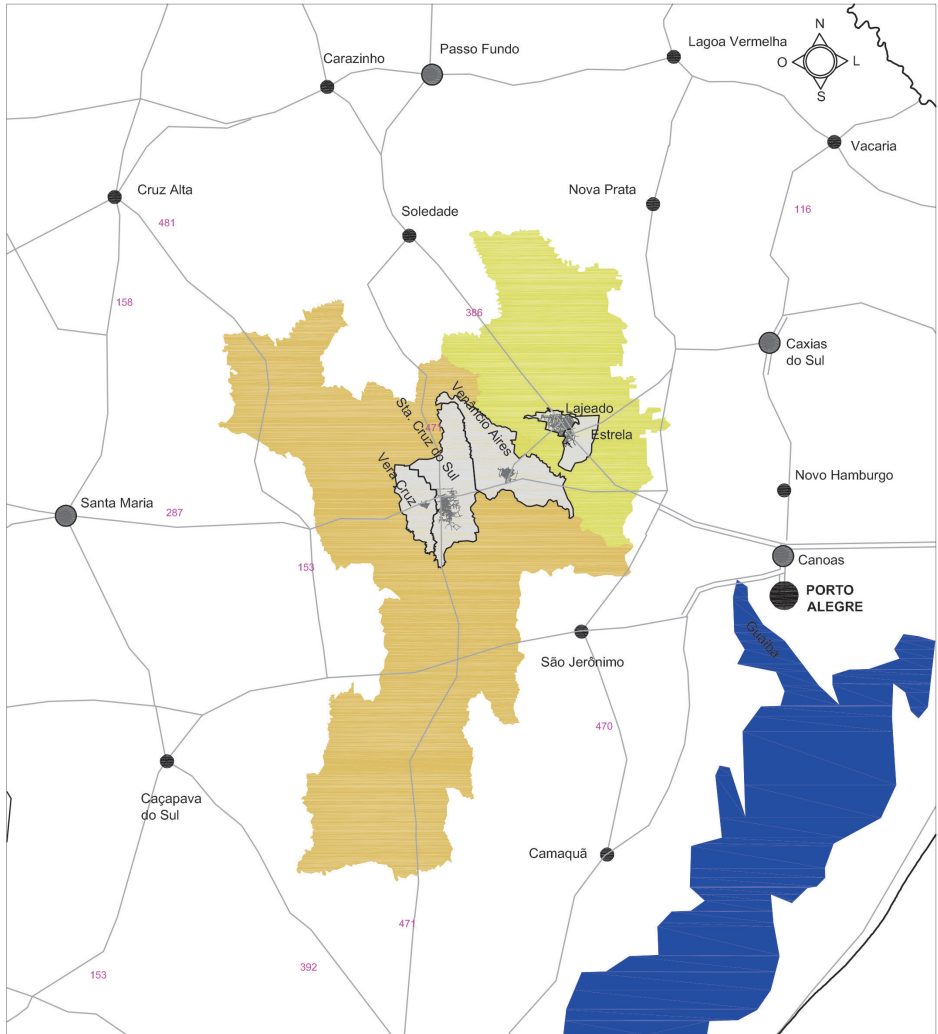
A partir da década de 1990, a ampliação dos investimentos internacionais e o respectivo aumento da capacidade produtiva da agroindústria do tabaco na região levou ao aumento dos fluxos imigratórios e no respectivo aumento da população urbana, refletindo sobre a urbanização e sobre a dinâmica de organização espacial das três cidades já mencionadas na região, sobretudo na cidade polo Santa Cruz do Sul, onde tem ocorrido um intenso processo de expansão da área urbana e a construção de diversos loteamentos fechados e condomínios residenciais, além da intensificação do processo de segregação espacial (SILVEIRA, 2003).

Ambas as regiões foram colonizadas por migrantes europeus no século XIX e por meio da criação de colônias de povoamento organizadas pelo governo provincial ou promovidas pela iniciativa de empresas privadas. As cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado, atualmente, são os principais centros econômicos de suas respectivas regiões, com economia urbana baseada principalmente nas atividades agroindustriais e de serviços que alcançam grande abrangência regional. A estrutura fundiária do meio rural caracteriza-se por pequenas propriedades vinculadas à agricultura familiar. Trata-se de regiões integradas ao mercado globalizado, com alta renda *per capita* e forte presença de investidores imobiliários.

Nos últimos vinte anos, os investimentos externos das agroindústrias multinacionais do tabaco e de frangos e suínos, com a constituição de distritos industriais, bem como os crescentes reflexos econômicos e imobiliários advindos da expansão de cursos, serviços e atividades da Universidade de Santa Cruz do Sul, sobretudo em Santa Cruz do Sul, e do Centro Universitário UNIVATES, em Lajeado, representaram importante papel no processo de urbanização e de expansão da malha urbana das cidades que integram esses dois aglomerados, bem como nas dinâmicas do mercado imobiliário e de organização e usos do solo urbano, em que destacamos a crescente oferta de novos produtos imobiliários como condomínios e loteamentos fechados, em Santa Cruz do sul, e de condomínios de sobrados, em Lajeado. A Figura 2 representa a disposição espacial de ambos aglomerados urbanos na região dos Vales.

A aglomeração urbana não metropolitana da região do Vale do Rio Pardo é constituída pela contiguidade das manchas urbanas de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, localizadas na área central do território regional. Essas cidades se destacam, no âmbito do território da região do Vale do Rio Pardo, pela sua importância econômica e por representar, no caso de Santa Cruz do Sul, o principal polo econômico

**Figura 2:** Os aglomerados urbanos não metropolitanos da região dos Vales-RS.



FONTES: Ministério dos Transportes (2012), IBGE (2010).



regional, concentrando as principais atividades industriais da região e um amplo e diversificado setor de comércio e prestação de serviços, abrangendo os setores da educação, saúde, logística, bancário, hotelaria, lazer e comércio especializado, varejo e atacado.

As três cidades mantêm intensa interação de fluxos econômicos e de pessoas entre si pela contiguidade espacial de suas áreas urbanas, notadamente Santa Cruz do Sul e Vera Cruz, e entre elas e as cidades da região há intenso movimento pendular de população para trabalhar e estudar. Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires também são importantes centros urbanos de destino da produção agrícola, notadamente do tabaco, e da renda regional que contribuem ativamente em seu processo de industrialização e de expansão do setor de serviços. Essas cidades também estabelecem, por conta da proximidade espacial, importante interação econômica e espacial com a Região Metropolitana de Porto Alegre e com Santa Maria, Cachoeira do Sul, cidades polos de suas regiões, localizadas na região central do Estado.

Já a aglomeração urbana da região do Vale do Taquari estrutura-se por meio da aglomeração urbana de Lajeado e Estrela. As cidades de Lajeado e Estrela constituem-se em centros urbanos estratégicos de concentração das atividades econômicas, sociais e culturais. Os municípios de Lajeado e Estrela juntos, em 2010, somavam 102.074 habitantes, ou seja, 31% de toda a população do Vale do Taquari. As duas cidades mantêm intensa interação de fluxos econômicos e de pessoas entre si pela sua conurbação espacial.

Esses dois aglomerados urbanos desempenham a função de importantes polos urbanos e regionais das regiões onde estão inseridos, mas também são caracterizados – de acordo com o estudo sobre a rede urbana do Sul do país coordenado pelo IPEA e IBGE – pela proximidade espacial e ligação viária com centros urbanos com forte tendência de integração ao complexo urbano constituído pela Região Metropolitana de Porto Alegre e Aglomeração Urbana de Caxias do Sul (IPEA, 2000).

Além disso, Miyazaki (2010) afirma que, no processo de aglomeração urbana, as inter-relações entre as cidades podem ocorrer pela dependência e/ou pela complementaridade das funções urbanas. A Tabela 1 ilustra o intenso processo de aumento da população urbana das cidades aglomeradas, ocorrido no período de 1991 a 2010.

A dinâmica demográfica na região em estudo, expressa no processo de urbanização nos últimos vinte anos, tem ocorrido de forma intensa nas áreas urbanas estudadas. É preciso destacar que as duas regiões sofreram grandes alterações dos recortes político-institucionais municipais, tanto em termos de inclusão ou exclusão de municípios, bem como de emancipações de antigos distritos em novos municípios.

De acordo com a Tabela 1, comparativamente, a região do Taquari (61, 63%) teve um crescimento populacional mais significativo do que o Vale do Rio Pardo (41,20%) entre 1991 e 2010. Lajeado destaca-se pelo aumento de sua população

**Tabela 1:** Evolução população total e urbana dos municípios em estudo: 1991, 2000 e 2010

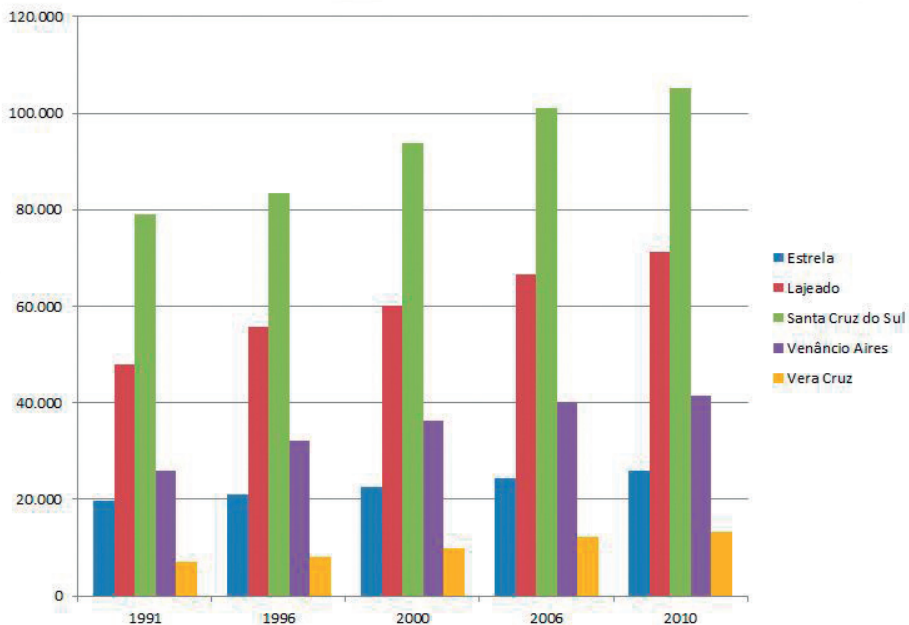
Municípios e região	População total			População Urbana			% de crescimento Pop. Urbana (1991-2010)
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	
Lajeado	63.944	64.133	71.481	47.921	60.189	71.216	48,60
Estrela	26.686	27.401	30.628	19.635	22.695	25.922	32,00
<b>V. Taquari</b>	<b>209.368</b>	<b>235.771</b>	<b>256.278</b>	<b>105.680</b>	<b>143.283</b>	<b>170.812</b>	<b>61,63</b>
Santa Cruz do Sul	117.773	107.632	118.287	78.955	93.786	105.184	33,20
Venâncio Aires	55.482	61.234	65.964	25.933	36.193	41.416	59,70
Vera Cruz	17.912	21.300	23.986	7.141	9.901	13.320	86,52
<b>V. Rio Pardo</b>	<b>364.676</b>	<b>397.089</b>	<b>418.141</b>	<b>186.936</b>	<b>237.775</b>	<b>263.962</b>	<b>41,20</b>

**Fonte:** Censos Demográficos do IBGE, 1991, 2000 e 2010.

urbana, apresentando crescimento significativo entre 1991 e 2010, sendo que, na última década, há praticamente uma equivalência em quantidade de habitantes nas áreas urbana e total nesse último censo, o que se justifica em grande parte pelos processos de emancipação municipal (ver Gráfico 1).

No Vale do Rio Pardo, por sua vez, é na menor cidade do que se constituiria a sua aglomeração urbana a que apresenta maior crescimento populacional. Vera Cruz apresenta um percentual de 86,52% de aumento da população, possivelmente em razão de sua proximidade e da conurbação existente com a cidade de Santa Cruz do Sul. Tanto Vera Cruz como Venâncio Aires constituem-se em cidades dormitórios, sendo, esta última, centro de absorção da expansão econômica e da gestão agroindustrial vinculada ao fumo (tradicionalmente concentrada na área urbana da maior cidade) e ao crescente setor metal-mecânico que encontra ali infraestrutura e mercado de trabalho qualificado (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** Evolução da população urbana nas principais cidades da Região dos Vales-RS – 1991 a 2010.



**Fonte:** IBGE. Censos Demográficos: 1991, 2000 e 2010; e Contagens da População: 1996 e 2006.

O processo de urbanização dessas cinco cidades, embora com distintos graus de intensidade, passou a apresentar mudanças na paisagem urbana por meio

da recorrente expansão do perímetro urbano, abrindo novas áreas à expansão dos investimentos imobiliários com a instalação de luxuosos condomínios, bem como por meio da construção de loteamentos fechados nas áreas, ampliando a fragmentação e a segregação socioespacial já existente e expressa nas ocupações habitacionais irregulares em áreas de risco e nos loteamentos irregulares das áreas pobres da periferia urbana dessas cidades.

## **URBANIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO URBANA E DINÂMICA SOCIOESPACIAL EM SANTA CRUZ DO SUL E LAJEADO**

Nos últimos vinte anos, tem sido intenso o processo de mudanças na dinâmica de desenvolvimento urbano e de organização espacial das cidades que constituem cada uma das duas aglomerações urbanas da região dos Vales. Crescimento da população urbana, ampliação do perímetro urbano, da verticalização urbana, aumento da diferenciação qualificada das funções urbanas e dos usos do território, produção de novas centralidades, aumento da fragmentação espacial e da segregação socioespacial têm sido alguns dos principais processos que, em diferentes níveis de intensidade e com distintas amplitudes espaciais, se apresentam no conjunto dessas cidades.

No entanto, é principalmente nas cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, que se constituem como principais polos econômicos e com forte centralidade na rede urbana regional, que tais processos se apresentam e se desenvolvem de modo mais intenso.

### **A dinâmica socioespacial de Santa Cruz do Sul**

A cidade de Santa Cruz do Sul possui 105 mil habitantes (IBGE, 2010) e se constitui como o principal centro de produção agroindustrial, comercialização e processamento industrial do tabaco do país. Nessa cidade estão instaladas as sedes no país das principais subsidiárias das corporações multinacionais do tabaco que atuam no território brasileiro. Essa condição, ao mesmo tempo em que revela a profunda dependência da economia urbana à instável dinâmica do mercado mundial de tabaco e de cigarros, também caracteriza a cidade como um importante e estratégico nó da rede urbana regional que recebe, intermedia e difunde para o conjunto das demais cidades e áreas rurais da região do Vale do Rio Pardo, e das demais regiões produtoras de tabaco do Brasil, as informações, normas e regulações, e capitais advindos das sedes das corporações multinacionais no exterior e dos principais centros mundiais de comercialização do tabaco.

Nas duas últimas décadas, Santa Cruz do Sul tem reforçado sua posição de centro intermediário na rede urbana regional e estadual por meio do desenvolvimento e consolidação da sua função de centro regional de atividades comerciais com certa especialização e de serviços ligados ao segmento educacional e da saúde. Há, desde

então, uma crescente ampliação de suas funções urbanas com o desenvolvimento de um conjunto de atividades complementares à fuminicultura, nos setores de comercialização, de crédito e de financiamento, de securitização, de logística e tecnologia, bem como pela dinamização do comércio e setor de serviços.

A consolidação de principal polo econômico e de serviços tem levado a cidade de Santa Cruz do Sul a atrair significativos fluxos de migrantes pendulares oriundos de outros municípios do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari, bem como de outros municípios localizados na região de influência da cidade. Em 2000, no último levantamento de dados realizado pelo IBGE referente aos movimentos pendulares entre municípios brasileiros, observa-se que 6.450 pessoas residentes em 89 outros municípios se deslocavam diariamente para Santa Cruz do Sul para trabalharem (3.567 pessoas) e/ou para estudarem<sup>2</sup>.

Nesse período, tivemos a instalação de novos e modernos objetos técnicos como *shopping centers*, centros comerciais, lojas de conveniência e lojas especializadas, além da oferta de serviços no setor de saúde (clínicas médicas e odontológicas especializadas, casas de repouso, *spas*, entre outros) e no âmbito do lazer (novos cinemas, casas noturnas, bares temáticos, restaurantes especializados, entre outros). Com o aumento da urbanização e do desemprego na região, ampliaram-se os índices de violência nas cidades da região e, com ela, houve também a criação de empresas especializadas na vigilância residencial e comercial, bem como de empresas de segurança privada.

O crescimento econômico e a diversificação da economia urbana têm sido acompanhados por um intenso e desigual processo de urbanização, com ampliação progressiva do perímetro urbano, aumento da verticalização da cidade na área central, ocupações irregulares pela população de baixa renda na periferia urbana. Mais recentemente tem se destacado a produção de novos produtos imobiliários por meio da construção de loteamentos fechados e condomínios residenciais em áreas intermediárias e periféricas da cidade.

As relações e contradições advindas dos interesses, das ações e interações de proprietários fundiários, promotores e incorporadores imobiliários locais e externos, e do Estado (sobretudo em âmbito do executivo e legislativo municipal), têm incidido ativamente na produção desses novos produtos imobiliários na cidade. Além disso, a crescente demanda por novos produtos imobiliários por parte de segmentos da população com alta renda, como profissionais liberais e empresários e executivos do setor do tabaco, demais ramos industriais e do setor de serviços, tem igualmente contribuído com a nova dinâmica de produção e reprodução do espaço urbano, por meio do aumento da segregação espacial, da fragmentação urbana e da apropriação

<sup>2</sup> Os microdados relativos aos movimentos pendulares realizados entre municípios brasileiros, levantados pelo IBGE em 2000, indicam que, desse total de 6.450 pessoas que migraram pendularmente para Santa Cruz do Sul, 3.567 pessoas o fizeram somente para trabalhar; 1.097 pessoas realizaram movimento pendular para trabalhar e estudar e 1.786 pessoas migraram para somente estudar.

de espaços públicos, advindos do fechamento de loteamentos e da constituição de condomínios residenciais de lotes.

Como principais reflexos desse intenso processo de urbanização, e de maior complexificação dos usos do território na configuração espacial da cidade, tem-se a crescente expansão da área urbana e da verticalização da cidade. Em relação à expansão espacial da área urbana, observa-se que, sobretudo a partir dos anos 1990, novas áreas no entorno da cidade passaram a ser incorporadas à malha urbana, ampliando significativamente o perímetro urbano da cidade.

Tal processo ocorreu de modo diferenciado nas distintas áreas da cidade. Na zona Sul da cidade, a instalação de novas empresas de tabaco e do setor metalomecânico no distrito industrial levou à produção de inúmeros loteamentos populares, alguns realizados de modo irregular, demandando posteriormente a ação da prefeitura para regularizá-los, e outros resultantes de programas oficiais de habitação popular, criados pelo governo municipal ou pelo governo federal, como o Minha Casa Minha Vida. Esses novos loteamentos, que foram sendo instalados nessa região da cidade, tiveram como principal público de destino a população de baixa renda, constituída, sobretudo, por trabalhadores safristas que atuam na indústria do fumo e na indústria da construção civil. A localização desses loteamentos em áreas distantes do centro da cidade e dos principais equipamentos urbanos e de serviços, e apresentando precária infraestrutura urbana, possibilitou a comercialização de lotes com valores mais baixos no mercado imobiliário local, atraindo, assim, esse segmento social da população. Por sua vez, na porção norte da cidade houve, a partir do final dos anos 1990, notadamente desde 2002, a produção de novos produtos imobiliários com a construção de loteamentos e condomínios fechados. Esses novos empreendimentos imobiliários residenciais, construídos com alto padrão, foram realizados para atender a demanda da população de alta renda que buscava residir em áreas próximas do centro da cidade, mais seguras e próximas à natureza.

A análise da localização desses produtos imobiliários no âmbito do zoneamento de uso do solo de Santa Cruz do Sul revela que os empreendimentos, embora presentes em diferentes zonas da cidade, predominam em quantidade e extensão territorial no Cinturão Verde e no seu Anel de Proteção (07 empreendimentos), enquanto os demais condomínios e loteamentos estão distribuídos em outras zonas de uso residencial. De fato, dos vinte condomínios e loteamentos fechados existentes na cidade, em onze deles a área dos empreendimentos se sobrepõe total ou parcialmente ao setor definido como pertencente ao Cinturão. A despeito do grande risco de deslizamentos neste setor identificado pela Prefeitura Municipal, a proximidade com elementos da natureza, o baixo índice construtivo, entre outros aspectos, têm influenciado de forma crescente na ampliação do marketing imobiliário voltado a essas áreas da cidade, criando um nicho de mercado diferencial com maior valor do solo urbano.

Outro setor em expansão que se conforma diz respeito às áreas ainda com fortes características rurais, na borda norte da cidade. Em ambos os casos, as externalidades do entorno desses empreendimentos, principalmente relacionados aos atrativos naturais, assim como a presença de vias de acesso facilitado à área central urbana e ao Distrito Industrial, apontam essa porção da cidade como área potencial de investimentos do capital imobiliário local e externo. A Figura 3 evidencia bem a distribuição espacial dos empreendimentos imobiliários no atual mapa de zoneamento de usos do solo, definido pelo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul.

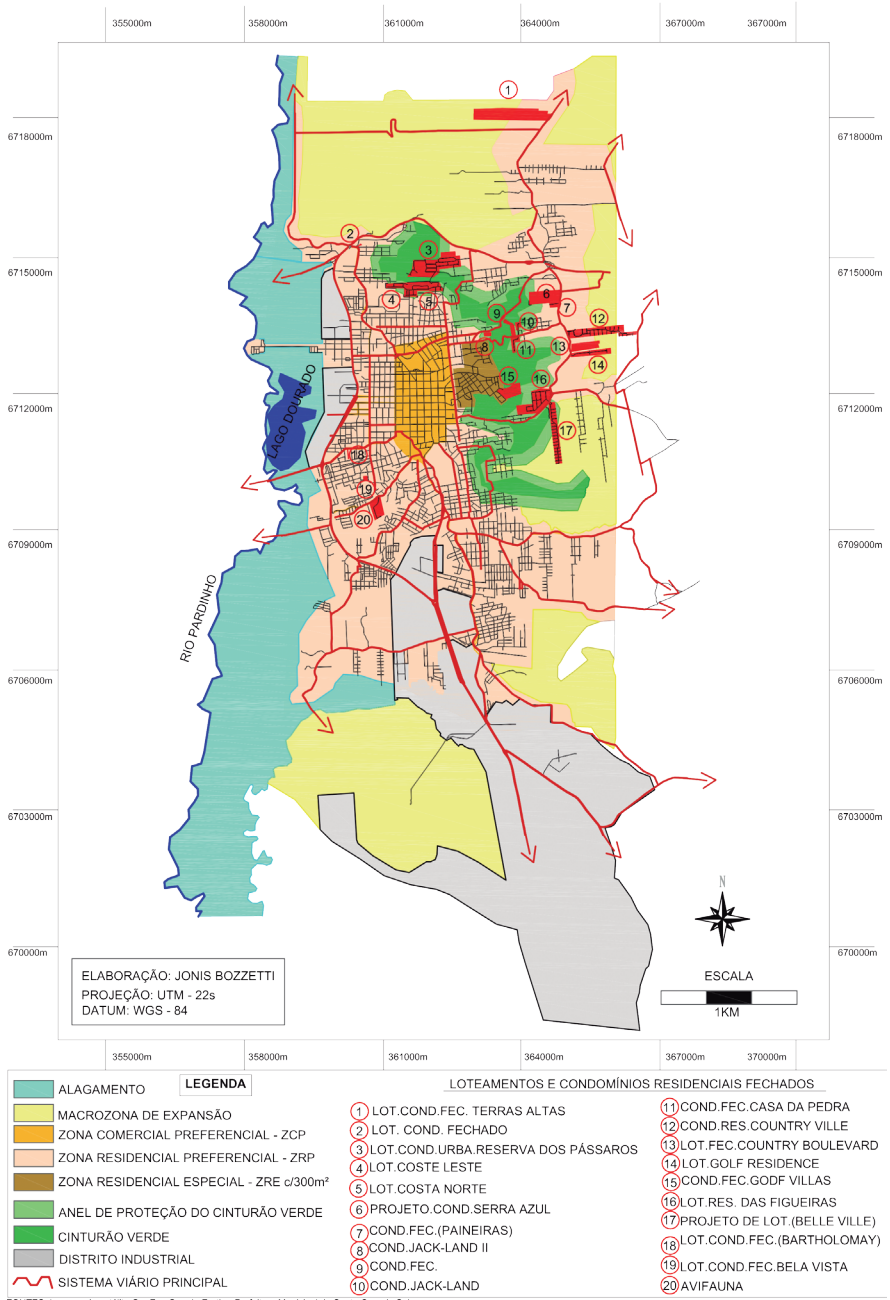
A significativa redução da cobertura vegetal da área verde urbana do setor norte da cidade demonstra o quanto o mercado imobiliário tem transformado os espaços, mesmo quando os condicionantes legais e físicos parecem desfavoráveis para o investimento imobiliário. Muda-se o *status* de área *non aedificandi* para *área diferenciada*, em que a natureza e o entorno elevam o valor venal. Esta situação mascara, por um lado, as dificuldades estabelecidas pelos condicionantes da legislação e, por outro lado, cria um nicho de mercado diferenciado para parcelas restritas da população. As terras são adquiridas com valores baixos devido às restrições construtivas e com investimentos de *marketing* imobiliário são direcionados à uma população de alta renda disposta a pagar preços mais altos.

Alguns exemplos de empreendimentos em Santa Cruz do Sul são apresentados aqui no sentido de explicitar mais claramente as características mencionadas, considerando suas relações com a paisagem em que se inserem. Destacam-se três empreendimentos: o **Residencial Figueiras** (nº 16), que possui 255 lotes, sendo alguns desses não inclusos no perímetro cercado (o fechamento foi realizado posteriormente, resultando inclusive em vias urbanas interrompidas por este perímetro cercado); o **Condomínio Residencial Jack Land** (nº 10), contendo 16 lotes; e o **Residencial Country Ville** (nº 12), com 188 unidades, as quais menos de um terço se encontram ocupadas. Todos se situam no Cinturão Verde ou em seu entorno.

Do ponto de vista da segurança e do isolamento, esses empreendimentos adotaram diferentes estratégias, buscando garantir o bem-estar de seus moradores. A presença de uma guarita para regular o acesso de visitantes é observada em apenas dois condomínios dos três analisados. O condomínio Country Ville é o que mais se destaca quanto à segurança: para acessá-lo, é necessário identificar-se na guarita e, no caso de visita a moradores, estes devem informar os nomes de seus convidados. Os acessos normalmente são realizados por veículo, pouco se observando a circulação de pedestres, mesmo de moradores.

Quanto ao isolamento físico, dois condomínios são delimitados por muros: o Residencial Figueiras e o Residencial Country Ville. O Condomínio R. Jack Land, por estar em uma zona de grande aclave e cercado por grandes áreas verdes, possui apenas uma cerca de divisa. O acesso acontece apenas por uma via e o limite com terrenos vizinhos é definido por cercas vivas e telas de arame.

**Figura 3:** Localização dos Condomínios e Loteamentos Fechados, no zoneamento de uso do solo da cidade de Santa Cruz do Sul - RS.



**Fonte:** Elaborado por Jonis Bozzetti, a partir do mapa de zoneamento de uso do solo fornecido pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz Sul.



A ocorrência de separação dos lotes dentro dos condomínios é observada em todos os três empreendimentos, sendo que, no condomínio Country Ville, não se permite construção de muros com mais de 1,80m. No Residencial Jack Land deve-se manter os muros de pedra existentes entre os lotes. Já no Residencial Figueiras não existem restrições quanto à forma de separação entre os lotes.

Verifica-se, no Condomínio Residencial Jack Land, por meio da leitura da Convenção do condomínio, a exigência da preservação e manutenção dos muros de pedra existentes como divisa entre lotes e a delimitação de, no máximo, três pavimentos. Neste condomínio houve uma tentativa de controle também sobre a forma arquitetônica e a padronização de fachadas. As primeiras edificações construídas por um único empreendedor buscaram seguir uma linguagem arquitetônica muito similar, porém as edificações mais recentes não se enquadram no mesmo perfil. Nos demais condomínios, é possível identificar a predominância de residências de porte médio a grande, mas sem um padrão construtivo predefinido.

Os três condomínios analisados possuem áreas comuns compartilháveis pelos moradores. O condomínio Country Ville apresenta áreas de lazer, equipamentos urbanos e praças internas. O Residencial Figueiras possui área verde delimitada e aguarda a adesão de novos moradores para a implantação de espaços de lazer dentro desta área. Já no condomínio Residencial Jack Land, além da inexistência de calçadas, identifica-se apenas uma área verde comum, que não possui acesso a todos moradores, em razão do traçado da rua de acesso e da distribuição dos lotes.

A observação dessa realidade de Santa Cruz do Sul aponta para os reflexos desses empreendimentos imobiliários de grande porte na paisagem e na estruturação urbana. Em primeiro lugar, do ponto de vista da alteração da paisagem, eles alteram as áreas de maior valor ambiental para a cidade, por conta do seu desmatamento e apropriação privada. Em segundo lugar, eles contribuem para mudanças na estruturação urbana ao promoverem o deslocamento e redirecionamento dos investimentos do capital imobiliário para essas áreas, ainda com infraestrutura escassa e baixo valor venal, e ao promoverem um padrão locacional que resulta na crescente segregação e a fragmentação do tecido urbano.

## **A dinâmica socioespacial de Lajeado**

A cidade de Lajeado, devido à sua localização geográfica, possui uma ocupação mais claramente vinculada ao rio Taquari e às conexões com a cidade de Estrela. Este vínculo se verifica desde a localização de sua área central, historicamente mais antiga da cidade, situada próxima às margens do rio. Sua malha urbana se delimita no sentido norte-sul pela BR 386 e, no sentido leste-oeste, pela RS 130.

O fato de Lajeado ser a cidade polo do Vale do Taquari também influenciou seu desenvolvimento e sua forma urbana, sendo ali em que se desenvolve a economia

basicamente voltada ao comércio e à prestação de serviços que atende aos demais 36 municípios da região, sendo 21 deles de pequeno porte, isto é, com menos de 5.000 habitantes.

A concentração da população da cidade de Lajeado na zona urbana é reflexo da evolução do município. Tendo sido um dos primeiros municípios do Vale do Taquari, Lajeado teve sua área territorial progressivamente diminuída em razão do surgimento de inúmeros novos municípios, mais intensamente a partir da criação da Constituição de 1988. Desde então, houve a criação de 21 novos municípios no Vale do Taquari, que se originaram, sobretudo, da emancipação dos distritos com características predominantemente rurais de Lajeado.

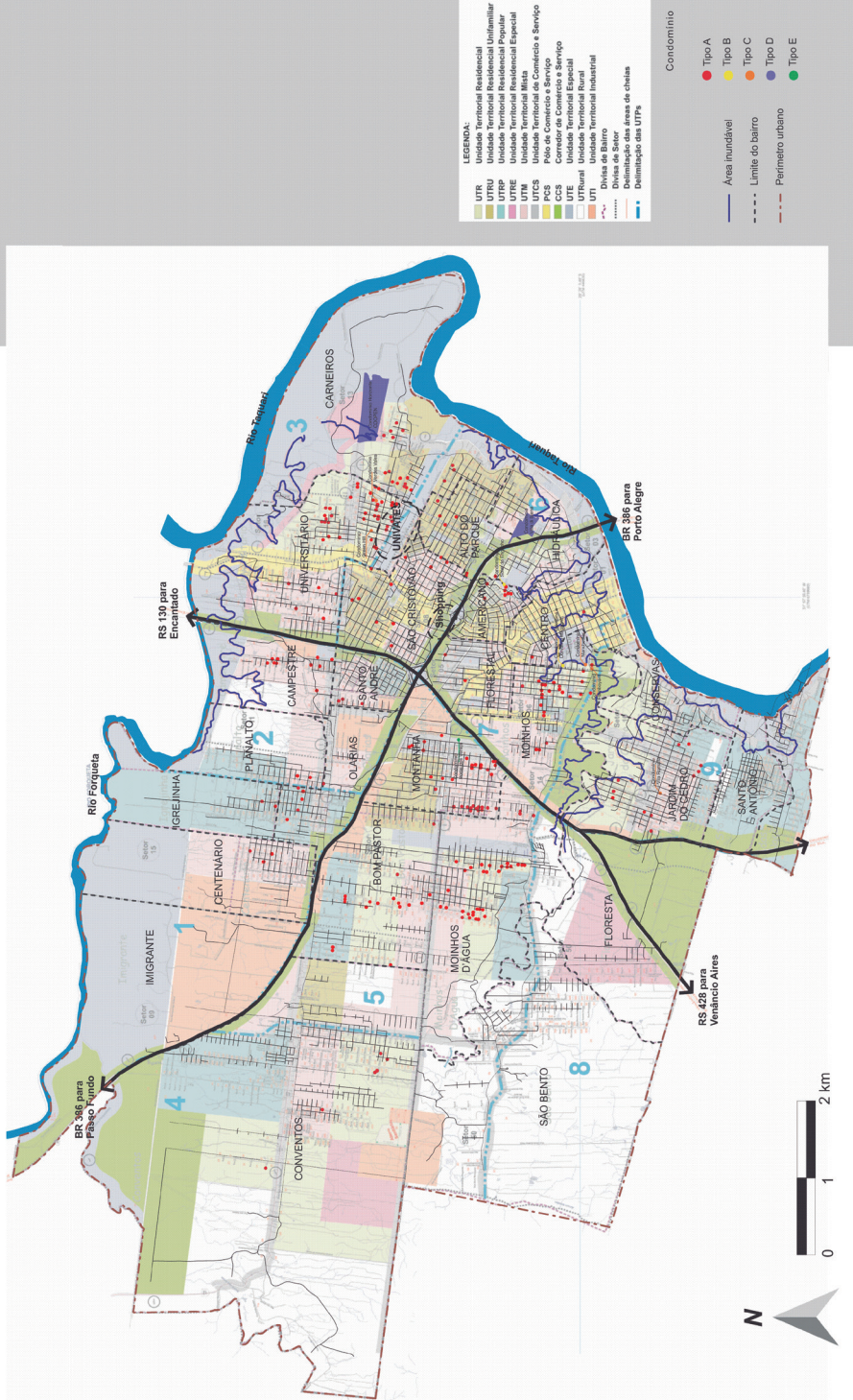
A expansão da área urbana de Lajeado não se fez de modo homogêneo no espaço da cidade, nem também de modo equilibrado no tempo. A Figura 4 evidencia bem o intenso e desigual processo de expansão da área urbana em Lajeado, entre 1975 e 2012.

Nesse período, o perímetro urbano foi sucessivamente sendo ampliado, apresentando, em 2013, um acréscimo de 56.77 km<sup>2</sup> em relação à área delimitada pelo perímetro urbano de 1979. Ou seja, entre 1979 e 2013, a área urbana de Lajeado expandiu-se em torno de 1,66km<sup>2</sup> ao ano, um processo expressivo de crescimento do espaço urbano.

Embora essa expansão tenha ocorrido em toda a extensão de seu perímetro urbano, em alguns setores houve uma maior concentração de investimentos em novas construções. Por exemplo, enquanto em 1975 o perímetro urbano se circunscrevia aos bairros Centro, Americano, Hidráulica e Florestal (mais próximos ao rio Taquari), a partir de 2000, o crescimento da área urbana ocorreu sobretudo com a produção de novos condomínios horizontais do tipo assobradados, diretamente relacionados com as ruas de seu entorno, concentrando-se de forma mais intensa nos bairros localizados a noroeste e nordeste, em que os principais eixos estruturadores são a BR-386 e as RST 130 e 428. A cidade também encontra a nordeste um fator de crescimento na UNIVATES, estimulando novos loteamentos residenciais em seu entorno. Resulta desse processo uma cidade predominantemente horizontalizada, com alguns prédios localizados em sua área central e em alguns bairros de entorno, onde se verifica uma presença mais significativa de população de alta renda.

De fato, a cidade de Lajeado tem sido alvo do interesse imobiliário de forma cada vez mais intensa nas três últimas décadas. No entanto, os anos 2000 revelaram-se profundamente associados à produção de novos produtos imobiliários. Entre os anos 2000 e 2004, Lajeado incorporou 20 novos loteamentos que foram instalados de forma dispersa em 10 bairros diferentes, conforme pode ser verificado na Tabela 2.

Figura 4: Localização dos Condomínios Residenciais e zoneamento de uso do solo na cidade de Lajeado-RS



Fonte: Eliza Bergamaschi, 2014.

**Tabela 2:** Quantidade de loteamentos aprovados e de novos lotes instituídos pela Prefeitura Municipal de Lajeado, por década entre 1977 e 2012

Período	Loteamentos aprovados	Nº de lotes
1977 – 1979	21	1.365
1980 – 1989	37	3.125
1990 – 1999	62	3.885
2000 – 2009	54	4.414
2010 – 2012	45	3.509
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>16.298</b>

**Fonte:** Eliza Bergamaschi, a partir de dados da Prefeitura Municipal de Lajeado, 2014.

O total desses empreendimentos resulta em 1.710 novos lotes na malha urbana municipal em apenas cinco anos. Curioso é o fato de que nos anos de 2002 e 2003 não foram aprovados loteamentos pela Prefeitura Municipal, logo, esses novos lotes foram criados nos anos de 2000, 2001 e 2005. Neste período, não se destaca a atuação predominante de nenhuma empresa do ramo de construção ou loteadoras. Dos 20 atores responsáveis pela instalação destes empreendimentos, quatro atuam diretamente no mercado imobiliário, enquanto os demais empreendedores são pessoas físicas atuando nesse nicho de mercado. Nos anos seguintes (2005 até 2009), houve uma intensa produção de novos loteamentos em Lajeado. Em cinco anos foram construídos 34 loteamentos, somando 2.704 novos lotes na malha urbana lajeadense.

A Figura 4 apresenta a localização dos condomínios nos diferentes bairros de Lajeado, que se concentram na mancha contínua do bairro Centro (quadrantes sudeste e sudoeste) e com outra área de concentração no bairro Universitário (quadrante nordeste).

A forte relação entre *renda per capita* e a presença dos condomínios nos bairros considerados estratégicos revela um dos principais aspectos que caracterizam a dinâmica de implantação desses empreendimentos na malha urbana, verificável a partir de tipologias construtivas em que predominam os seguintes padrões:

- *Condomínio sem área comum* (A): residências geminadas com acessos independentes, todas voltadas para o passeio público, sem áreas de uso comum dos moradores;
- *Condomínio com circulação interna de uso comum* (B): composto por unidades residenciais cujo acesso se realiza por uma via de trânsito interna ao condomínio;
- *Condomínio com área de convívio em comum* (C): nesta tipologia, além da via de trânsito de veículos interna ao condomínio, o empreendimento conta com área de uso comum dos moradores como salão de festas, piscina ou playground.
- *Condomínios do tipo fechado* (D): tratam-se das residências em espaços delimitados por muros ou grades, com acesso restrito e controlado, sendo cada residência situada em lotes individualizados. Nesta categoria também se encontram os empreendimentos aprovados como abertos e que, posteriormente, estabeleceram

acesso restrito e controlado, reproduzindo a tipologia dos condomínios urbanísticos. Em Lajeado, existem apenas duas unidades deste tipo.

A lógica de localização dos empreendimentos imobiliários identificados como condomínios urbanísticos possui características similares: a primeira é a concentração dos dois condomínios direcionados para as classes de mais alta renda num mesmo bairro – Carneiros –, revelando uma das estratégias adotadas pela construtora para a implantação de seus empreendimentos. A tipologia de sobrados em Lajeado está vinculada a um perfil de população de média e alta *renda per capita*, sendo que os bairros com menores rendas não possuem construções assobradadas, ou estas são muito raras.

A segunda característica diz respeito aos produtos imobiliários voltados ao público-alvo com perfil socioeconômico enquadrado nos parâmetros do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) de financiamento habitacional, localizados em quatro diferentes bairros da cidade, como forma de distribuir os condomínios na malha urbana e de proporcionar diferentes opções de localização para os moradores. Embora diferentes entre si, esses bairros são bastante próximos e concentram-se em áreas de expansão urbana de Lajeado. A distância do centro contribui para a redução do preço do lote, facilitando a ação desses empreendedores nessas localizações.

Nos condomínios tipo A, independentemente da renda de seus moradores, todas as unidades possuem grades dividindo as unidades. Apesar da proibição da Prefeitura Municipal de dividir as unidades dentro de um condomínio que esteja edificado em um lote único e escriturado como uma totalidade, esta é uma prática comum entre os moradores e construtores. A presença desse equipamento de segurança só se efetiva após a liberação do *habite-se* junto à Prefeitura Municipal. Agindo dessa forma, os moradores estão parcelando as áreas que deveriam ser de uso comum dos condôminos, individualizando o que deveria ser coletivo.

Os condomínios (assobradados) direcionados para o público com renda inferior estão localizados em diferentes zonas de uso e unidades territoriais, porém todos apresentam as mesmas características construtivas. É permitida, nessas áreas, uma maior ocupação do lote, devendo deixar livre apenas 25% da área total. Essa estratégia do Poder Público Municipal é resultante das dimensões reduzidas que os lotes podem apresentar nessas áreas, uma vez que se trata de locais em que os moradores não possuem condições financeiras de adquirir lotes maiores.

A produção de moradias em Lajeado aparece como uma estratégia de mercado utilizada em inúmeras cidades contemporâneas. No entanto, esse processo, em Lajeado, apresenta características muito marcantes, específicas dessa cidade, com a ampla construção de casas assobradadas. Nesse sentido, Lajeado se diferencia das demais cidades médias do interior do Rio Grande do Sul, uma vez que ainda apresenta uma dinâmica socioespacial muito próxima de pequenas cidades, concentrando em si um papel estratégico do ponto de vista regional.

A ampla presença de condomínios de casas assobradadas com diferentes padrões construtivos se apresenta como uma alternativa econômica diante da escassez de lotes disponíveis nas áreas centrais da cidade, aliado aos altos valores exigidos pelo mercado imobiliário para a aquisição dessas parcelas do solo urbano. Desta maneira, também o reduzido número de empreendimentos em forma de condomínios e loteamentos fechados se apresenta como uma alternativa restrita à população de alta renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os processos de urbanização e de reestruturação urbana em curso nas cidades que constituem as aglomerações urbanas da região dos Vales, na área centro-oriental do Rio Grande do Sul, têm se revelado intensos nos últimos vinte anos. Esses processos têm igualmente se caracterizado por apresentarem mudanças significativas na configuração espacial e na dinâmica socioespacial das suas cidades. Especialmente as cidades polo regionais de Lajeado e Santa Cruz do Sul têm apresentado crescente processo de reprodução do espaço urbano, ora com a verticalização e adensamento do uso do solo, sobretudo nas suas áreas centrais, ora com a expansão horizontal de suas áreas urbanas, resultante da demanda de novas moradias advinda com o aumento da sua população urbana, mas também resultante da dinâmica especulativa do mercado imobiliário.

A dinâmica de urbanização nas cidades médias de Santa Cruz e de Lajeado tem apresentado particularidades no processo de valorização do solo associado à crescente promoção de novos produtos imobiliários. Em Santa Cruz do Sul, observa-se que as estratégias do mercado imobiliário na cidade adquirem características diferentes das observadas em Lajeado. Em Lajeado os condomínios, por se tratarem predominantemente do tipo sobrados, tendem a se espalhar mais facilmente pelo tecido urbano e a se ajustar aos diferentes padrões de ocupação e valor do solo. Já em Santa Cruz do Sul, o condicionante paisagístico torna-se uma estratégia importante para um capital imobiliário mais intensivo e também com uma variedade maior de grandes empreendimentos. As distintas tipologias possuem diferentes formas de ocupação do território, desde composições mais facilmente articuladas à dinâmica da cidade existente, como é o caso dos tipos mais abertos, até situações com fortes implicações de alteração do tecido urbano, como é o caso dos grandes empreendimentos fechados.

Além disso, o intenso processo de urbanização experimentado pelas cidades de Lajeado e de Santa Cruz do Sul evidencia que aquela cidade pequena onde todos conheciam todos, repleta de pontos de encontro, de momentos de cumplicidade e de troca, foi gradativamente sendo substituída pela cidade dos espaços murados, separados, exclusivos, excludentes.

O espaço urbano, antes contínuo, alternando diferentes usos, mas mantendo a coesão territorial e a integração espacial, advindas da articulação do sistema viário, vai dando lugar a uma cidade crescentemente fragmentada, separada, cujos diferentes espaços e distintas tipologias seguem a lógica de reprodução do mercado imobiliário e afirmam um modelo de organização espacial segregador e desigual nos aspectos sociais, políticos e culturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGAMASCHI, E. **Urbanização, reestruturação urbana e mudanças na organização espacial da cidade de Lajeado na região do Vale do Taquari - RS**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

CALDEIRA, T. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

CORRÊA, R. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p 23-33.

CORRÊA, R. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COREDE-VRP - Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2010-2020**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos: 1991, 2000, 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência de Cidades**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. IBGE. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_caracterizacao\\_tendencias\\_v03.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_caracterizacao_tendencias_v03.pdf)> Acesso: 15 dez. 2015

IPEA. IBGE. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Redes urbanas regionais: Sul**. Brasília: IPEA, 2000.

MIYAZAKI, V. K. Estudo sobre Aglomeração Urbana no Contexto das Cidades Médias. In: **Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos**. Porto Alegre: AGB, 2010.

RODRIGUES, A. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **CIDADES**, v. 4, n. 6, p. 73-88, 2007.

SANTOS, M. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SILVEIRA, R. L. L. da. **Cidade, Corporação e Periferia Urbana**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 21, 2007. p. 15-31.

SOBARZO, O. **Os espaços da sociabilidade segmentada**: a produção do espaço público em Presidente Prudente – SP. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 2004.

SOBARZO, O. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 19, p. 93-111, 2006.

SOJA, E. **Geografias Pós-Modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, M. L. de. “Diferenciação de áreas” à “Diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. In: **CIDADES**, v. 4, n. 6, p. 101-114, 2007.

SPOSITO, M. E. Cidades Médias: Reestruturação das Cidades e Reestruturação Urbana. In: **Cidades Médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 233-253.

SPOSITO, M. E. Loteamentos Fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E.; SOBARZO, O. (Org.). **Cidades médias**: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

UEDA, V. A construção, a destruição e a reconstrução do espaço urbano na cidade de Porto Alegre do início do Século XX. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n.19, p. 1-17, 2006.

VELTZ, P. **Mundialización, ciudades y territories**. Barcelona: Ed. Ariel, 1994.





## **II MUDANÇAS SOCIOECONÔMICAS DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS DO RIO GRANDE DO SUL**



# As novas centralidades comerciais e de serviços na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS<sup>1</sup>

*Paulo Roberto Rodrigues Soares*

*Anderson Müller Flores*

## INTRODUÇÃO

O território das metrópoles, com sua topografia social, sua sinergia econômica e como “maquinaria política” está novamente na agenda teórica (acadêmica) e política (ROY, 2009). A emergência de uma nova morfologia das metrópoles mundiais é resultado da ampla reestruturação política, econômica e social do capitalismo no final do século XX. A “transição pós-metropolitana” é um longo processo de “implosão-explosão na escala” da metrópole e “uma extraordinária transformação de grande alcance do espaço urbano tanto de dentro-para-fora como de fora-para-dentro” (SOJA, 2000, p. 152).

Na contemporaneidade, as metrópoles caracterizam estruturas socioespaciais complexas e policêntricas. A nova configuração metropolitana é resultado da reestruturação intraurbana e urbano-regional provocada pelo desenvolvimento do capitalismo mundializado e flexível. A reestruturação econômica, as mudanças socioculturais e os impactos das redes sociotécnicas de informação e comunicação incidem na produção do espaço, tanto nas formas espaciais existentes, como nas resultantes. O processo não é recente, em meados da década 1990, a década da “reestruturação neoliberal”, H. K. Cordeiro (1993) indicava que o alcance global das empresas requeria “uma rede de serviços avançados, uma infraestrutura material, um conjunto de facilidades de comunicação e um meio social associado aos centros de prestígio” que só poderiam estar situados nas metrópoles<sup>2</sup>.

1 A pesquisa faz parte do projeto **A Cidade-região de Porto Alegre: análise da desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul**, desenvolvido junto ao **Laboratório do Espaço Social (LABES)**, do Departamento de Geografia da UFRGS e ao **Observatório das Metrôpoles**, núcleo Porto Alegre. O acadêmico de Geografia da UFRGS Anderson Müller Flores participa da pesquisa como bolsista PROBIC/FAPERGS.

2 Este artigo está baseado nas análises de Manuel Castells, Peter Hall e Giuseppe Campos Venuti, reunidos na coletânea da Revista *Alfoz*, **Metrópolis, territorio y crisis** (VV.AA., 1985).

Contudo, o período atual caracteriza-se por mudanças ainda mais intensas, que aceleram a reestruturação dos espaços metropolitanos, especialmente os conectados à economia global.

É o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Formada por 34 municípios (2015), ela é uma das principais concentrações urbano-industriais do Brasil e do Cone Sul. A metrópole conta com 1,5 milhão de habitantes e a Região Metropolitana, com mais de quatro milhões de habitantes. Sua economia concentra o quarto Produto Interno Bruto metropolitano brasileiro, sendo Porto Alegre o sétimo PIB municipal nacional (IBGE, 2014). A metrópole polariza uma ampla região de influência na Região Sul do Brasil. Considerando a região metropolitana e seu “entorno metropolitano”, temos uma população de 6 milhões de habitantes e 4,25% do PIB brasileiro<sup>3</sup>.

Assim como outras metrópoles, até o final da década de 1970, a RMPA se organizava no tradicional modelo centro-periferia: uma área metropolitana dividida em metrópole centro industrial e de serviços e cidades industriais ou dormitórios, no seu entorno. As reestruturações do final do século XX resultaram em uma nova organização e num processo de metropolização mais estendido e uma estruturação mais complexa do espaço metropolitano<sup>4</sup>.

A economia metropolitana apresenta predominância do setor de serviços, embora ainda esteja alicerçada em uma forte base industrial. Essa base sofreu impactos com a reestruturação produtiva dos anos 1990, mas permaneceu importante na região metropolitana. As mudanças globais e a transição de modelo de desenvolvimento no Brasil impactaram a região, porém sua base industrial convive com as novas dinâmicas, que mesclam características do “neodesenvolvimentismo” (crescimento econômico das periferias, elevação do padrão do consumo dos setores populares) com o “neoliberalismo periférico” (fortalecimento do mercado como determinante na produção do espaço, especialmente a produção habitacional, segregação dos espaços populares na periferia urbana), estabelecendo a chamada “cidade liberal periférica” (FEDOZZI; SOARES, 2015, p. 363-364).

Considerando a policentralidade como uma das características fundantes da nova morfologia metropolitana, neste capítulo analisamos as novas centralidades da Região Metropolitana de Porto Alegre. Examinamos dois tipos de novas centralidades, com suas características e funções no espaço metropolitano e regional: os **novos centros da metrópole**, destacando-se as novas funções do centro metropolitano tradicional, o novo centro da gestão metropolitana e as novas centralidades; e as **novas centralidades na região metropolitana**, onde algumas cidades superam

<sup>3</sup> Sobre o entorno metropolitano ou a “cidade-região” de Porto Alegre, ver Soares e Schneider (2012).

<sup>4</sup> Para uma análise completa das transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1980-2010, ver FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (Orgs.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

as tradicionais características periféricas e também assumem a função de centros comerciais e de serviços importantes.

## **A COMPLEXIDADE DO ESPAÇO METROPOLITANO**

Os impactos “geograficamente desiguais” da mundialização econômica não se limitam às chamadas “cidades globais” ou “cidades mundiais”, mas afetam em diferentes formas, graus e intensidades, todos os lugares do planeta conectados à economia global. A dispersão geográfica das atividades produtivas, a integração da economia global e os serviços que a intensificação das transações requer contribuem para o desenvolvimento de novas e ampliadas funções centrais nas metrópoles (SASSEN, 1998, p. 7). Estes vínculos se dão pelas metrópoles de maior ou menor importância na hierarquia urbana mundial, que desempenham o papel de articuladoras (mediadoras) entre a ordem global e a ordem local. Os atores econômicos que estão (ou são candidatos) no jogo da economia global necessitam das infraestruturas, dos serviços avançados e das conexões disponibilizadas pelos espaços metropolitanos.

Os processos de desconcentração metropolitana e de “metropolização do espaço” produzem uma urbanização regional que remodela a metrópole (pós) moderna. Entendemos a “metropolização do espaço” como a difusão regional da dinâmica metropolitana, formando metrópoles cada vez mais extensas e complexas, vinculada à homogeneização das condições gerais de produção, caracterizadas pelo capital fixo agregado ao território (LENCIONI, 2004). Transita-se, assim, do tradicional dualismo “monocêntrico” centro-periferia para “um sistema de aglomeração policêntrico e conectado”, que se aproxima dos conceitos de cidade-região ou cidade regional (SOJA, 2010, p. 254).

A “metamorfose metropolitana” é o processo pelo qual as transformações resultam em “uma mudança completa na estrutura, função e forma da metrópole” (LENCIONI, 2011, p. 51). Esta metamorfose socioespacial, produto da metropolização do espaço, apresenta diversas características, entre elas a formação de uma ampla região urbana de grande escala territorial e limites imprecisos, dinâmicos e difusos; a redefinição das hierarquias entre as cidades da região; a polinucleação e a ampliação da intensidade e da direção dos fluxos internos na região, tanto entre centro e periferias, como entre os diferentes núcleos e espaços periféricos (LENCIONI, 2011, p. 52).

A nova metrópole contemporânea apresenta, portanto, um grau de complexidade espacial jamais evidenciado. Mudanças intraurbanas combinadas com modificações interurbanas em diferentes níveis e escalas estão produzindo um espaço metropolitano mais amplo e complexo, do qual estamos ainda construindo os referenciais de análise. Entretanto, podemos afirmar que essas mudanças produzem a implosão das velhas centralidades e a construção de novas centralidades intra e perimetropolitanas. Ao mesmo tempo, o capital imobiliário atuante cria novas

periferias, recria e revaloriza setores degradados ou abandonados da metrópole, especialmente os “escombros da cidade industrial” (AMENDOLA, 2000). O substrato dessas mudanças na “mesoescala” é a transformação econômica, a qual está produzindo o que podemos chamar de uma “nova economia metropolitana”.

## A NOVA ECONOMIA METROPOLITANA

A nova economia metropolitana está sendo produzida pelas mudanças advindas da transição do capitalismo fordista para a economia do capitalismo flexível e globalizado. Se, por um lado, temos a desconcentração dos espaços industriais, em função das mudanças tecnológicas e das relações sociais de produção, que permitem a dispersão das fábricas, por outro, temos a difusão da economia terciária, dos serviços pessoais e, especialmente, dos serviços às empresas.

Na nova economia metropolitana, algumas indústrias intensivas em força de trabalho permanecem na metrópole, embora predominem nesta as manufaturas de bens de consumo não-duráveis, tipos de indústrias vinculadas à urbanização (construção civil) e às indústrias da economia informacional. Assim, o mercado de trabalho industrial metropolitano combina funções que exigem diferentes níveis de qualificação da mão-de-obra.

No segmento de serviços, além da já mencionada expansão dos serviços pessoais e dos serviços às empresas, se destacam as atividades da economia criativa do capitalismo “cognitivo-cultural”. Entre os serviços avançados (o quaternário?) temos os serviços financeiros, negócios, médicos, educacionais (pesquisa e pós-graduação). Também se incluem, nesse segmento, a indústria cultural, a mídia, a moda, a arquitetura e o *design* de uma variedade de produtos de consumo tangíveis (móveis, objetos, vestuário) ou intangíveis (música, jogos, aplicativos), segmentos marcados por níveis crescentes de competição econômica, principalmente porque a globalização, a financeirização e o neoliberalismo continuam ampliando seu alcance espacial, colocando em confronto os territórios (SCOTT, 2012, p. 20).

A reestruturação da indústria metropolitana está vinculada aos sistemas “pós-fordistas” de industrialização flexível, os quais contam com o uso intensivo de informação associada à desintegração vertical da produção e à reaglomeração espacial de empresas em novos *clusters* ou distritos industriais. A participação dessa indústria na economia globalizada leva à formação de redes de produção e cadeias de valor globais, que, por sua vez, produzem novas hierarquias entre as regiões urbanas globais (as “cidades-regiões globais”), as quais tendem a interatuar cada vez mais na escala transnacional, relacionando-se mais entre si do que com as economias regionais na sua hinterlândia ou nacionais tradicionais (SOJA, 2010, p. 215).

A combinação “dispersão concentrada” ou “concentração difusa” e a integração das atividades econômicas contribuem para novas e ampliadas funções centrais das

metrópoles. As indústrias *stricto sensu*, bem como as empresas *lato sensu*, necessitam dos serviços alocados na metrópole para realizarem suas tarefas, especialmente para competirem em um amplo e aberto mercado mundial. As metrópoles concentram, portanto, as funções de apoio, gestão e comando, a “produção pós-industrial”, os mercados financeiros e os serviços especializados.

A nova onda de expansão do terciário relaciona-se também com o processo de acumulação urbana na metrópole. Um número maior de novas atividades compete por localizações privilegiadas. O capital imobiliário entra no jogo produzindo novos espaços de centralidade, seja em áreas novas, normalmente ao longo dos eixos transporte e comunicação, seja em setores revalorizados pela gentrificação. Os velhos espaços industriais, os bairros consolidados da metrópole, são os âmbitos urbanos preferidos para a localização de muitas atividades do capitalismo cognitivo cultural, uma vez que estas “nutrem-se” da heterogeneidade social e da diversidade cultural da metrópole, mais pronunciada em seus espaços interiores (a “*inner city*”), do que nas homogêneas velhas e novas periferias<sup>5</sup>.

## AS NOVAS CENTRALIDADES NAS METRÓPOLES

Entre os diversos temas da multifacetada questão urbana e metropolitana, o debate sobre a forma urbana policêntrica, tanto para as cidades, como para as metrópoles e cidades-regiões, ganhou força na academia nas últimas décadas. Como apontam Kloosterman e Musterd (2001, p. 623): “o policentrismo, ou a existência de múltiplos centros em uma determinada área, parece estar se convertendo em uma das características definidoras da paisagem urbana nas economias avançadas”.

Como a globalização econômica tende a aproximar os processos socioespaciais e, especialmente, os processos de produção do espaço, consideramos que essa também já se configura como uma tendência nas metrópoles latino-americanas. Segundo Fernández-Maldonado *et al.* (2009, p. 134), apesar das diferenças com a América do Norte, evidencia-se o crescimento do número de estudos dedicados ao tema nos estudos urbanos latino-americanos. Estes relacionam a emergência dos subcentros nas metrópoles latino-americanas a três questões: 1) ao crescimento espacial das áreas metropolitanas; 2) à dinâmica da população metropolitana e seus resultados espaciais; e 3) às mudanças que se produzem na indústria, no comércio e nos serviços. Consideramos que as três questões estão relacionadas e fazem parte do processo de reestruturação econômica e socioespacial que estamos analisando.

<sup>5</sup> Uma exceção são os espaços periféricos privilegiados localmente (periferia social, porém não geográfica *strictu sensu*, tal como favelas, zonas marginais e bairros operários centrais, onde as relações de proximidade com o Centro (político, econômico e cultural) produz um efeito de transferência cultural do qual a “economia criativa” tende a se alimentar).



Para iniciarmos a tratar especificamente das novas centralidades urbanas, buscamos em diferentes fontes um conceito sintético e compreensivo para a “qualidade ou situação do central” ou do “atributo ou característico do que é central”<sup>6</sup>. Assim, segundo o *Diccionario Urbano* (BENAVIDES SOLÍS, 2009), a centralidade é

o produto histórico cumulativo da concentração e centralização em um lugar da cidade de múltiplos elementos da vida social e seus suportes materiais específicos: intercâmbio mercantil, atividades políticas, administrativas e ideológicas, de lugares de gestão do capital em todas as suas frações, de condições gerais da reprodução da dominação político-ideológica (p. 29).

Ainda segundo o autor:

Com o desenvolvimento histórico das cidades a centralidade se expande, perde seus limites e se faz difusa na medida que reproduz esta combinação de elementos ao longo dos principais eixos viários. Ao mesmo tempo surgem novas concentrações de elementos em outros lugares da aglomeração e que reproduzem as características da centralidade primaz. Nas grandes cidades encontramos múltiplas centralidades hierarquizadas, escalonadas, dependentes, porém difusas e sem limites precisos (p. 29).

No *Dictionnaire de la Geographie et de L'espace des sociétés*, o geógrafo italiano G. Dematteis define a centralidade em dois sentidos: no sentido estrito como “posição de central de um lugar ou de uma área no espaço” e, no *lato senso*, como a “capacidade de polarização do espaço e de atratividade de um lugar ou de uma área que concentra atores, funções e objetos”. Para o autor:

O conceito apresenta uma larga gama de significados que se situam entre um sentido literal e simples que denota a posição geométrica central de um lugar em um espaço determinado, e um sentido ampliado que remete à capacidade de um lugar que concentra homens e atividades de polarizar um espaço mais ou menos vasto (2003, p. 139).

Em Geografia, a centralidade de um lugar verifica-se verdadeiramente quando associamos à sua posição no espaço físico a medida da influência das potencialidades e das funções localizadas neste mesmo lugar e quando se consideram os gradientes (graus) e os “campos” que se produzem e se dispõem no espaço (2003, p. 130).

A centralidade é uma característica essencial do fenômeno urbano (LEFEBVRE, 1980, p.122). Segundo Lefebvre, a centralidade não é indiferente ao que reúne, necessitando de um conteúdo. Para o autor, a cidade é produtora e consumidora e reúne todos os elementos da produção: matérias-primas, meios de produção, mercadorias, força de trabalho. Ela agrupa todos os mercados: de produtos, de

<sup>6</sup> Segundo os dicionários Michaelis e Houaiss, respectivamente.

capitais, o mercado de trabalho, o mercado do solo, os mercados locais, regionais, nacionais e globais e o mercado de signos e símbolos (o mercado da cultura). Nesse agrupamento de mercados, a cidade centraliza, cria uma situação urbana para a qual fluem todos esses elementos (LEFEBVRE, 1980, p.123).

A forma urbana para Lefebvre é essa simultaneidade, a congregação de todos os conteúdos da natureza, da indústria, das técnicas, da cultura, centralizados no espaço. A forma urbana possui uma tendência à centralidade, à formação do “centro decisório” e à centralização do Estado. Mas também, dialeticamente, apresenta a tendência à policentralidade, à implosão-explosão do centro e à constituição de diferentes centros, concorrentes e complementares entre si (LEFEBVRE, 1980, p. 126).

Dos conceitos apresentados, concluímos que o centro e as centralidades fazem parte da estratégia de constante valorização do espaço, sendo imprescindíveis para o funcionamento da sociedade. A centralidade se origina da “escassez do espaço”, convertido em “raridade”, e da tendência de construir centros de decisão que reúnem sobre um território restrito “os elementos constitutivos da sociedade” (LEFEBVRE, 2013[1974], p. 367). Assim, as centralidades se fazem e se desfazem conforme as necessidades de valorização de determinadas porções do espaço urbano. É o caso dos centros históricos. Ricos e cheios de história, acumulam símbolos e a memória da sociedade (mesmo que principalmente das suas classes dominantes), valorizados em um determinado momento, moradia das elites e governantes. Posteriormente se desvalorizam ao serem “invadidos” e ocupados pelas classes populares. As elites se afastam e produzem seus novos centros, reproduzindo a centralidade comercial e de serviços. O centro do poder, o centro cultural, centralidades fortemente simbólicas, tendem a se manter no seu sítio histórico.

“A centralidade se desloca” (LEFEBVRE, 2013, p. 366). A nova onda de expansão dos serviços, a desconcentração metropolitana, a difusão urbana e a extensão e dispersão dos espaços produtivos e habitados contribuem para a produção das novas centralidades metropolitanas. Com as novas tecnologias de informação, “as mesmas funções podem ser encontradas por todo o lado”, logo as funções centrais podem ser encontradas “na antiga periferia” (CACCIARI, 2010, p. 54). Para Cacciari (2010), estamos habitando, circulando e trabalhando por “territórios indefinidos” que, no entanto, não prescindem das polaridades e centralidades. Embora, com a reestruturação e flexibilização, as empresas desconcentrem (de forma concentrada) suas localizações por um território metropolitano amplificado, essas ainda necessitam de nós de referência no espaço, de centralidades. E mesmo as funções centrais do terciário avançado (já chamado de “quaternário”) tendem a se aproximar, visando capturar sinergias, *plus valias* e vantagens de aglomeração.

A metrópole congrega distintas populações: residentes, trabalhadores pendulares, usuários frequentes e usuários ocasionais – trabalhadores, turistas, clientes, consumidores – dos serviços (PERULLI, 1995). Ou seja, os que vivem e

trabalham na metrópole, os que vivem na metrópole e trabalham em outras cidades, os que vivem em outras cidades e trabalham na metrópole e os que buscam os seus serviços.

Essa diversidade de atividades e usuários, mais o alcance e a amplitude da nova economia metropolitana, produzem a necessidade de diferentes centralidades. Novos centros são produzidos na metrópole, mantendo-se, entretanto, as centralidades existentes. Segundo Lencioni “essa multicentralidade apresenta uma hierarquia segundo o grau de internacionalização das atividades que nelas se desenvolvem” (2008, p. 14). A multicentralidade contém o centro tradicional, as áreas de serviços avançados e os subcentros da metrópole e da região metropolitana.

## **AS NOVAS CENTRALIDADES NA PERIFERIA METROPOLITANA**

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

Os dados oficiais referentes às atividades econômicas nos municípios metropolitanos apontam para uma forte desconcentração da indústria e uma relativa desconcentração dos serviços para fora dos núcleos centrais das metrópoles. O fenômeno não é exclusivo da RMPA. No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foi observado que “as alterações na configuração socioespacial da metrópole indicam, ao mesmo tempo, uma descentralização socioeconômica em direção a determinados municípios periféricos e a reprodução, em menor escala, das desigualdades nas condições urbanas de vida” (LAGO, 2010, p. 189).

Essa “emergência da periferia” é resultado do ciclo de crescimento econômico que durou (com algumas flutuações) um decênio nesse início de século XXI (2004-2013). Nesse período, que alguns economistas consideram “neodesenvolvimentista”, houve crescimento da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional, ampliação da taxa de ocupação (queda do desemprego) e da taxa de formalização da força de trabalho e drástica diminuição da pobreza absoluta (POCHMANN, 2012). Acrescentemos, ainda, um forte investimento público em infraestruturas (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), a expansão do mercado habitacional por meio de financiamento público (Programa Minha Casa Minha Vida) e privado, e uma série de políticas sociais (expansão do ensino técnico e universitário públicos, por exemplo).

A combinação das políticas sociais e de crescimento econômico provocou um movimento ascendente na “base da pirâmide social” brasileira. Os meios de comunicação e o próprio governo trataram de anunciar o crescimento da “classe média brasileira”. Particularmente discordamos dessa definição e preferimos as análises que apontam para o reconhecimento da expansão da base trabalhadora formalizada no país<sup>7</sup>.

De qualquer maneira, esse movimento atingiu as periferias metropolitanas, com o crescimento dos negócios e de uma economia popular, bem como com a expansão do consumo de bens duráveis (automóveis, eletrodomésticos) e não-duráveis. A formalização da força de trabalho e a expansão do crédito levaram inclusive a grandes redes nacionais de distribuição a instalar filiais em setores mais privilegiados em termos de acessibilidade de bairros periféricos. Fomentou-se, assim, o surgimento de novos subcentros nos principais municípios das periferias metropolitanas.

Igualmente grandes equipamentos comerciais (*shopping centers*, hipermercados) também se instalaram, atraindo para o seu entorno novos empreendimentos comerciais e imobiliários. Completa-se, assim, o movimento para a formação de novas centralidades metropolitanas.

## **AS NOVAS CENTRALIDADES DA METRÓPOLE DE PORTO ALEGRE**

Ao analisarmos a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), estamos preocupados com a extensão do fenômeno metropolitano, tendo como epicentro a metrópole de Porto Alegre e suas diversas centralidades: as centralidades constituídas para servir a população e a economia da metrópole, da região metropolitana e de outras regiões polarizadas pelos serviços que essa oferece. Essa polarização vai mais além dos contornos legais da Região Metropolitana.

Evidentemente, temos como horizonte de referência a Região Metropolitana institucional, embora consideremos que existam continuidades e descontinuidades entre a metropolização como processo e a metropolização oriunda de uma ferramenta de gestão político-territorial. A Região Metropolitana de Porto Alegre foi institucionalizada em 1974, então formada por quatorze municípios, sendo que, atualmente, a RMPA é formada por 34 municípios. Muitos destes estão um tanto apartados da real dinâmica de fluxos econômicos e pendulares metropolitanos, embora este afastamento não necessariamente tenha correspondência com a distância do núcleo metropolitano. Por outra parte, outros centros urbanos, e até mesmo aglomerações urbanas situadas no entorno metropolitano, estão mais conectados à dinâmica metropolitana do que alguns pequenos centros urbanos que fazem parte da região metropolitana oficial. Apresentamos, enfim, as centralidades metropolitanas.

<sup>7</sup> Não concordamos com o conceito mercadológico de “Classe C” ou “Nova Classe Média”. Preferimos a análise já citada de Pochmann (2012) e os estudos de Souza (2010).

Começamos pelo centro tradicional, o centro histórico de concentração comercial, de serviços, financeiro e político-administrativo da cidade, o qual, entre os anos 1960 e 1980, sofreu um intenso processo de verticalização e densificação, quando assumiu definitivamente suas feições metropolitanas. Hoje o centro tradicional suporta um processo de desvalorização com a perda de funções econômicas de maior prestígio para os “novos” centros da cidade. Cabe salientar que o próprio Plano Diretor estimulou as novas centralidades em Porto Alegre ao definir, no “modelo espacial”, uma cidade “policêntrica e descentralizada”, favorecendo os investimentos comerciais e de serviços nos “pólos e corredores de comércio e serviços”, ou “corredores de centralidade” (PDDUA, 1999)<sup>8</sup>.

Os novos centros se localizam em bairros de classe média alta (notadamente o bairro Moinhos de Vento) que, já nos anos 1970, passaram a concentrar um comércio mais sofisticado. A partir da segunda metade dos anos 1980, essa centralidade passa a sofrer a concorrência dos *shopping centers*<sup>9</sup>. Outras centralidades tradicionais da metrópole são os corredores comerciais da avenida Assis Brasil (zona norte), Protásio Alves (centro-leste) e a avenida Azenha (na conexão centro, bairros populosos da zona leste), bem como outros corredores comerciais secundários.

Na atualidade, a nova centralidade metropolitana localiza-se na **avenida Terceira Perimetral** (avenida Carlos Gomes). Situada em um trecho de aproximadamente dois quilômetros entre o eixo centro-norte de Porto Alegre, a avenida conecta o Aeroporto com a Zona Sul da capital gaúcha. No seu entorno, se encontram bairros com elevado poder aquisitivo que concentram parte importante das famílias de maior renda da cidade (Quadro 1).

Essa centralidade configura-se como o novo eixo de concentração dos serviços financeiros e empresariais da metrópole. É nessa avenida que se constroem os novos edifícios corporativos e centros empresariais. É um setor de ampla valorização e de investimentos por parte do capital imobiliário, sendo uma das fronteiras de expansão da metrópole. Aqui se localizam os serviços de conexão da metrópole com a economia global<sup>10</sup>.

Ao longo de seus dois quilômetros, a avenida Carlos Gomes possui dois eixos com características de dinâmica espacial, econômica e social. O primeiro quilômetro, entre o seu início na esquina com a avenida Plínio Brasil Milano até a avenida Dr. Nilo Peçanha, compreende quatro bairros e uma maior concentração de serviços: imobiliárias, bancos, farmácias, revendas de automóveis etc.

<sup>8</sup> Porto Alegre. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**, Lei Complementar nº 434/1999. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/pddua.htm>>. Acesso em: 27 fev. de 2015.

<sup>9</sup> O Shopping Iguatemi, inaugurado em 1983, foi o primeiro grande *shopping center* de Porto Alegre.

<sup>10</sup> Sobre a Terceira Perimetral (especialmente a avenida Carlos Gomes), ver o trabalho de Campos (2012).

**Quadro 1:** Porto Alegre: Bairros do entorno da Avenida Carlos Gomes (III Perimetral)

Bairro	Renda Média (salários mínimos)	População	% do total
Auxiliadora	8,95	9.683	0,69
Bela Vista	16,11	10.180	0,79
Boa Vista	11,42	8.750	0,62
Chácara das Pedras	11,94	6.668	0,47
Moinhos de Vento	15,04	7.264	0,52
Mont'Serrat,	11,07	11.236	0,80
Petrópolis	9,97	38.155	2,71
Três Figueiras.	16,85	4.070	0,29
<b>Porto Alegre</b>	<b>12,50</b>	<b>1.409.351</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Observapoa) e IBGE (Censo 2010).  
Elaboração própria.

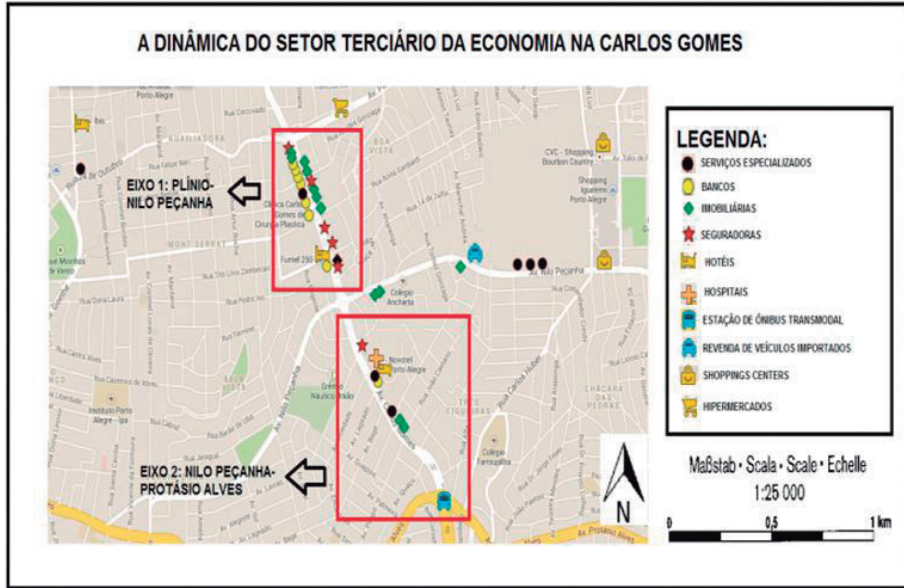
O segundo trecho se estende entre a avenida Dr. Nilo Peçanha e a avenida Protásio Alves, uma das principais avenidas radiais da cidade, que conecta a zona central com a zona leste e os municípios metropolitanos de Alvorada e Viamão. Neste eixo, localizamos uma menor concentração das atividades terciárias “modernas” e um pequeno núcleo de centralidade no encontro com a avenida Soledade, onde se encontra um centro empresarial, um hotel e um centro médico, todos de alto padrão. A figura 1 demonstra a dinâmica do Setor Terciário na avenida Carlos Gomes (III Perimetral), em Porto Alegre.

O processo de coesão verificado é consequência da especialização de uma área e é na avenida Carlos Gomes onde notamos a presença do setor terciário moderno, com o estabelecimento de um eixo coeso com a participação de bancos, imobiliárias, seguradoras, consórcios, bancos de investimentos e hotéis vinculados ao chamado “turismo de negócios”.

O capital imobiliário é um dos constituidores dessa nova centralidade. Por ser uma nova centralidade econômica, o estabelecimento de centros empresariais com locações e vendas para escritórios são um marco para a referência dessa localização na cidade. O *boom* econômico e empreendedor do capital imobiliário nesse eixo da Terceira Perimetral aumentou consideravelmente pós anos 2000, a partir da articulação entre investimentos públicos e investimentos privados. Por um lado, o poder público dotou a avenida de uma infraestrutura moderna e adequada para os fluxos de capitais. Por outro, o capital imobiliário não se limita a construir edifícios: é preciso que eles sejam “icônicos” na paisagem urbana, demarcando a presença dos capitais avançados na paisagem metropolitana.

A Terceira Perimetral apresenta, ao todo, 25 edifícios empresariais (segundo contagem do trabalho de campo), os quais recebem diferentes denominações: centro empresarial, centro profissional, centro comercial, *business center*, *offices* etc. Além

Figura 1: Dinâmica do Setor Terciário na avenida Carlos Gomes.



Fonte: trabalho de campo. Elaboração Anderson Müller Flores (2014).

destes, encontramos mais três empreendimentos fora da avenida Carlos Gomes, mas evidentemente agregados à sua dinâmica, como o *Trend Nova Carlos Gomes* na avenida Senador Tarso Dutra (continuação Sul da avenida Carlos Gomes) e o edifício *Carlos Gomes Center* na avenida Soledade, que forma um conjunto com o *Mãe de Deus Center* (centro médico privado de alta complexidade) e ao *Novotel*. A maioria destes prédios empresariais concentram-se bem distribuídos por todo o eixo da avenida Carlos Gomes, conforme a Figura 2.

## AS NOVAS CENTRALIDADES NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

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

A nova economia metropolitana se caracteriza por um incremento da participação dos serviços no Produto Interno Bruto da metrópole e do conjunto da Região Metropolitana. Em 2000, o setor terciário participava com 84,90% do

**Figura 2:** Centros empresariais na avenida Carlos Gomes (e adjacências).

**Fonte:** trabalho de campo. Elaboração Anderson Müller Flores (2014).

PIB de Porto Alegre e 65,10% do PIB da Região Metropolitana. Já em 2010, esta participação passou para 84,36% em Porto Alegre e 68,35% na região metropolitana. Enquanto isso, a participação da indústria no PIB da Região Metropolitana recuou de 28,49% (2000) para 27,22% (2010)<sup>11</sup>. Com relação aos principais municípios da Região Metropolitana, apresentamos, no Quadro 2, os seguintes dados:

**Quadro 2:** RMPA: Estrutura do Produto Interno Bruto de Municípios Selecionados

Município	PIB Industrial (%)		PIB Comércio e Serviços (%)	
	2000	2010	2000	2010
Porto Alegre	15,10	15,58	84,90	84,36
Canoas	46,40	37,71	53,60	62,26
Gravataí	47,10	56,53	52,40	43,20
Novo Hamburgo	37,60	28,93	62,20	70,69
São Leopoldo	29,20	33,49	70,80	66,44
<b>RMPA</b>	<b>28,49</b>	<b>27,72</b>	<b>65,10</b>	<b>68,35</b>

**Fonte:** FEE e IBGE. Elaboração própria.

<sup>11</sup> No município de Porto Alegre, a indústria aumentou sua participação no PIB de 15,10% (2000) para 15,58% (2010). Este crescimento se deve ao setor da construção civil, o qual tem grande desenvolvimento na metrópole a partir de 2004. Os dados do Produto Interno Bruto deste trabalho foram consultados na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul e no IBGE.



Observamos um crescimento geral da importância do setor terciário na economia metropolitana e um decréscimo do peso da economia industrial *stricto sensu*. Salientamos a indústria “*stricto sensu*”, pois reconhecemos que parte do crescimento da economia dos serviços deriva-se do próprio processo de reestruturação produtiva da indústria. A indústria, na era da “acumulação flexível”, demanda uma série de serviços (consultoria, financeiros, logística, meio ambiente) que se desenvolvem no espaço interior da metrópole e também da região metropolitana. Alguns dos principais municípios da RMPA (Canoas e Novo Hamburgo) apresentaram crescimento do setor terciário. Outros como Gravataí, São Leopoldo e Viamão também apresentaram crescimento das atividades terciárias, porém como receberam grandes implantações industriais no período, a importância destas afetou os dados do PIB municipal<sup>12</sup>.

A Região Metropolitana de Porto Alegre concentra 37% da população do Estado e participa com 44% do PIB e com 42,05% do consumo estadual. Nesse sentido, Porto Alegre participa com 45,4% do consumo da RMPA e 19,09% do consumo estadual. Outros municípios com potencial de consumo importante na RMPA são Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí, São Leopoldo e Viamão (Quadro 3). São estes que tendem a desenvolver os serviços em seus centros urbanos.

**Quadro 3:** Região Metropolitana de Porto Alegre: principais municípios por participação no PIB e no consumo (2010)

Município	PIB (%)	Consumo (%)
<b>Porto Alegre</b>	<b>38,85</b>	<b>45,40</b>
Canoas	14,94	7,39
Gravataí	6,39	5,39
Novo Hamburgo	4,87	5,55
São Leopoldo	3,72	4,79
Cachoeirinha	3,94	2,69
Sapuçaia do Sul	2,09	2,65
Viamão	2,00	4,50
<b>Total</b>	<b>76,80</b>	<b>78,36</b>
Demais municípios	23,20	21,64
<b>RMPA/RS</b>	<b>43,87</b>	<b>42,05</b>

Fonte: FEE e IPC Marketing. Organização Anderson Müller (2014).

Na RMPA, o consumo é mais concentrado que o PIB, pois Porto Alegre tem grande participação no consumo. É na metrópole que se encontram os maiores equipamentos de consumo (*shopping centers*) e o comércio suntuoso (artigos de luxo, carros e motos importados, barcos e iates). Retirando esse dado, destacamos os municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo como grandes centros de consumo,

<sup>12</sup> Gravataí (General Motors), São Leopoldo (TECNOSINOS – Polo Tecnológico do Vale do Sinos), Viamão (AMBEV).

já que sua participação nesse indicador é maior que a participação no PIB. Viamão e Alvorada também se destacam, mas por motivos diferentes: neste caso, sua baixa participação no PIB é compensada pela sua grande população (239 mil e 195 mil habitantes, respectivamente<sup>13</sup>). Outro exemplo de desconcentração dos serviços, são as agências bancárias: das 763 agências da Região Metropolitana, a capital concentra 450 (59%). Outros municípios que se destacam como praças bancárias são Canoas (50), Novo Hamburgo (44), São Leopoldo (29) e Gravataí com 22 agências (IBGE, 2014).

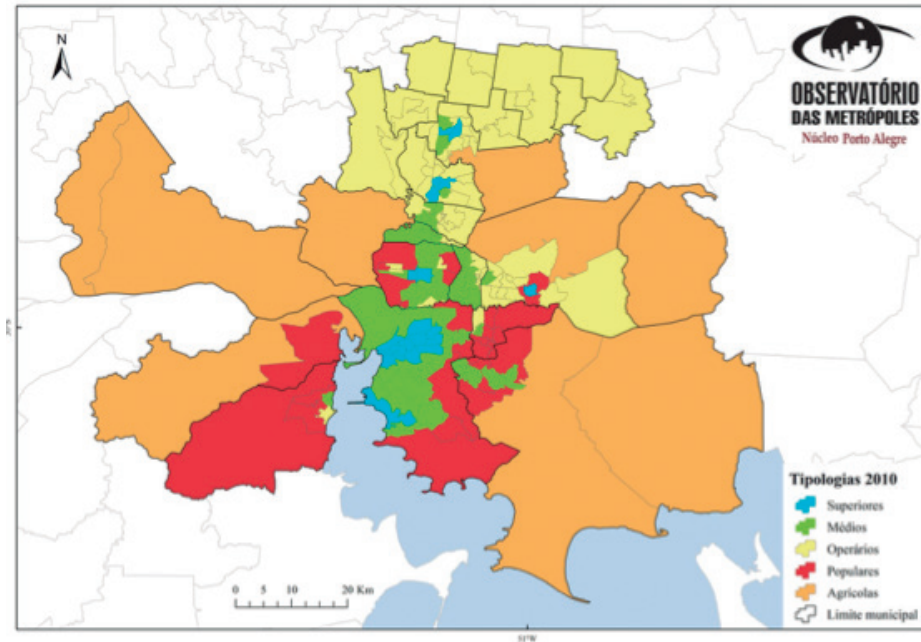
A desconcentração dos serviços ocorre em um período de mudanças econômicas, esta não se dá somente nos moldes “tradicionais” de expansão (concentração comercial e de serviços nos centros urbanos), mas também é apoiada nas novas centralidades produzidas pelo capital comercial (associado aos capitais imobiliário e financeiro), no caso os *shopping centers* e as grandes superfícies comerciais (hipermercados, centros especializados, principalmente móveis e materiais de construção) que agora se expandem pela região metropolitana. A Figura 3 apresenta as “tipologias socioespaciais” da RMPA em 2010. Pelo mapa, podemos observar que Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas e Gravataí já apresentam setores com presença de estratos superiores e médios na sua estrutura socioespacial. Estes tendem a se localizar nos setores de maior centralidade, com acesso a infraestruturas e equipamentos urbanos.

Já as figuras 4 e 5 expressam alguns dados de consumo entre os municípios da Região Metropolitana. Observa-se, pela figura 4, que o poder de consumo se encontra desigualmente distribuído, sendo Porto Alegre e Dois Irmãos os municípios com maior poder de compra e os municípios mais periféricos da RMPA com tendência a apresentarem um menor consumo *per capita* entre seus habitantes.

No comparativo do volume de consumo com o PIB Municipal (Figura 5), alguns municípios se destacam por apresentarem um consumo muito maior do que o PIB nominal. É o caso dos já citados Viamão e Alvorada, mas também de outros municípios mais periféricos da RMPA. Canoas e Triunfo, com seu elevado PIB, apresentam consumo inferior ao PIB nominal, o que pode ser explicado também pelo reduzido setor terciário em Triunfo e pela proximidade da capital, que retira parte do consumo de Canoas.

No caso dos municípios que registraram aumento do setor comercial e de serviços, se destacam ainda as “grandes superfícies comerciais”, entre as quais incluímos neste artigo os *shopping centers*, os hipermercados, os atacados e as grandes lojas de materiais de construção. Estas grandes superfícies, devido a sua localização junto aos grandes eixos de comunicação da Região Metropolitana, à grande concentração

13 Segundo o Censo 2010 do IBGE.

**Figura 3:** Região Metropolitana de Porto Alegre: Tipologias Socioespaciais (2010)\*.

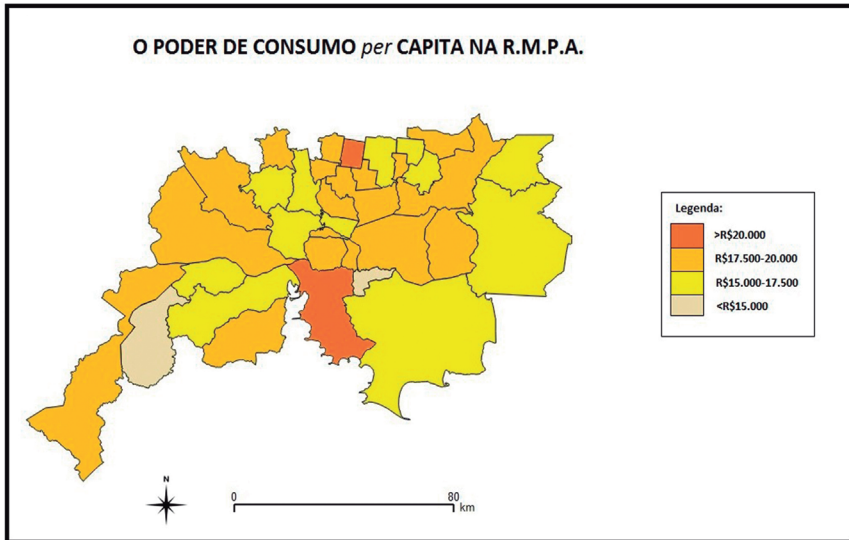
**Fonte:** MAMMARELLA *et al.* In: FEDOZZI; SOARES, 2015, p. 173.

comercial que geram e ao poder de atração e valorização comercial e de serviços no seu entorno, estão constituindo as **novas centralidades metropolitanas**.

Na metrópole, a presença dessas grandes superfícies já é consolidada. Desde o primeiro *shopping center* (1983) até a atualidade, já são mais de quinze empreendimentos desse tipo na capital gaúcha, a qual conta ainda com implantações de menor porte, centros comerciais, que adotam a denominação de “*shopping*”. Estes são os novos espaços de consumo metropolitanos, os quais provocaram a perda de posição do centro comercial tradicional no total de consumo da metrópole. Aos *shopping centers* devemos ainda agregar outras grandes superfícies comerciais: os hipermercados, os atacados e as grandes lojas de materiais de construção. Com relação aos dois primeiros tipos, na região metropolitana de Porto Alegre temos a presença de três grandes corporações, duas multinacionais (Walmart e Carrefour) e uma de capitais locais (Cia. Zaffari), a qual já apresenta importância nacional. Na

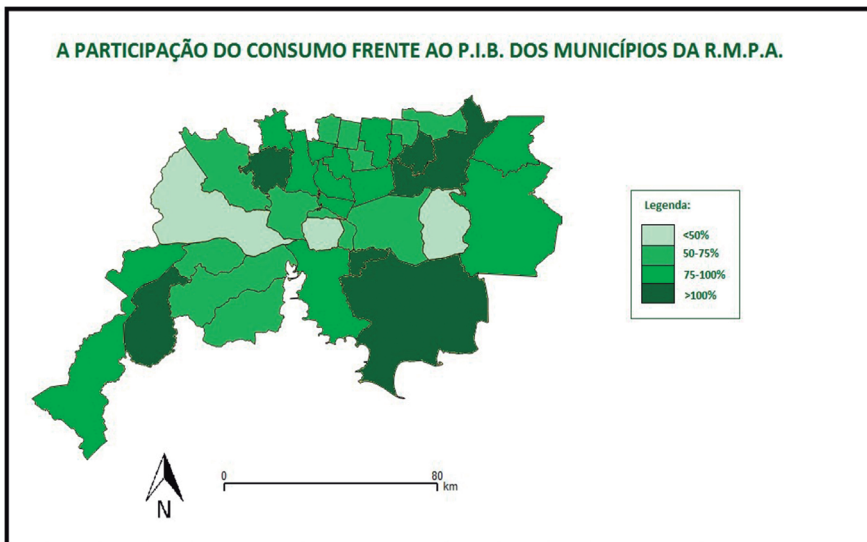
\* Por questões metodológicas explicadas pelos autores do trabalho, não estão representados os municípios de Taquara, Montenegro, Capela de Santana, Santo Antônio da Patrulha, Charqueadas, Arroio dos Ratos e São Jerônimo.

**Figura 4:** Consumo *per capita* na Região Metropolitana de Porto Alegre.



**Fonte:** Dados FEE e IPC Marketing. Elaboração Anderson Müller Flores (2015).

**Figura 5:** Relação Consumo/PIB na Região Metropolitana de Porto Alegre.



**Fonte:** Dados FEE e IPC Marketing. Elaboração Anderson Müller Flores (2015).

capital, a presença maior destes grandes equipamentos comerciais é na Zona Norte, no eixo das avenidas Assis Brasil e Sertório. Esse vetor comercial apresenta forte relação com a região metropolitana, já que é contíguo a várias cidades conurbadas com a capital (Canoas, Cachoeirinha, Gravataí e Alvorada), que congregam quase um milhão de habitantes.

Na Região Metropolitana, os novos espaços de consumo também marcam presença. Quase todos os grandes municípios já possuem o “seu” *shopping center*, ou empreendimentos em construção. As grandes redes de distribuição já citadas também estão presentes nesses municípios com seus hipermercados e atacados. Além destes, as grandes lojas de materiais de construção ganham importância em um período de intensa atividade da construção civil nas periferias urbanas, como já analisamos.

No total, encontramos mais de vinte *shopping centers*, além de três em construção, dezesseis hipermercados, oito grandes atacados e dez grandes lojas de material de construção. A capital é a principal localização das grandes superfícies comerciais, mas os principais municípios metropolitanos também possuem esses empreendimentos. O Quadro 4 resume a presença dessas atividades na RMPA<sup>14</sup>.

**Quadro 4:** RMPA- Novos Espaços de Consumo em Municípios Selecionados\*

Município	Shopping-Center	Hipermercado	Atacado	Grandes Lojas
Porto Alegre	15	6	4	5
Canoas	3	2	1	1
Gravataí	1**	2	1	-
Novo Hamburgo	1	1	1	-
São Leopoldo	1	1	1	2
Cachoeirinha	1	1	-	-
Esteio	-	1	-	-
Sapucaia do Sul	-	-	1	-
Viamão	1**	1	-	1
Alvorada	1**	1	-	1
<b>RMPA</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

\* Está projetada a construção de dois hipermercados do Grupo Zaffari em Gravataí e São Leopoldo. Os mesmos terão a marca “Power Center” e além do hipermercado e lojas satélites contarão com grande lojas de materiais de construção. Para Gravataí também está em construção uma loja do Destro Atacado (rede paranaense de atacados).

\*\* em construção. Obs.: alguns shopping centers comportam hipermercados no seu empreendimento.

**Fonte:** Pesquisa de campo. Elaboração própria.

<sup>14</sup> O município de Sapiranga, no Vale do Sinos também possui uma hipermercado da marca BIG (Wall Mart). Está projetada a construção de dois hipermercados do Grupo Zaffari em Gravataí e São Leopoldo. Os mesmos terão a marca “Power Center” e, além do hipermercado e lojas satélites, contarão com grandes lojas de materiais de construção. Para Gravataí, também está em construção uma loja do Destro Atacado (rede paranaense de atacados).

Destacamos a cidade de Canoas, a segunda em população e produto interno bruto na Região Metropolitana, a qual conta com três *shopping centers* (mais um em construção) e Novo Hamburgo, centro comercial e de serviços do norte da Região Metropolitana, a qual polariza a região industrial (coureiro-calçadista, especialmente) do Vale do Rio dos Sinos. Entre outros municípios em destaque, estão São Leopoldo, no Vale do Rio dos Sinos e Gravataí, com grande crescimento econômico desde a implantação da fábrica da General Motors (2000).

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

Assim, a Região Metropolitana vai se transformando, com uma estrutura socioespacial mais complexa, com outros centros urbanos ganhando importância em termos de comércio e serviços e configurando suas novas centralidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos, neste capítulo, alguns aspectos da “metamorfose metropolitana” na Região Metropolitana de Porto Alegre. Esta metrópole e sua região metropolitana inserem-se nas mudanças em curso nas metrópoles mundiais, especialmente quanto à desconcentração metropolitana, dispersão urbana e transição econômica, com mudanças na economia industrial e de serviços.

Na metrópole, produzem-se novas centralidades. Além do centro tradicional, um centro de comércio e de serviços sofisticados, o reforço dos corredores comerciais e a produção de um novo centro de serviços avançados, com forte presença do capital financeiro-imobiliário no seu desenvolvimento. A Terceira Perimetral, no trecho denominado avenida Carlos Gomes e suas adjacências, representa hoje a grande concentração do terciário moderno e superior. Podemos estar diante da formação de um complexo corporativo e de um “grande centro metropolitano”, tal como já foi analisado para o caso de São Paulo (CORDEIRO, 1993).

Na Região Metropolitana, as antigas “cidades-dormitório” tornam-se centros comerciais e de serviços para a população local e, ao mesmo tempo, grandes equipamentos comerciais (*shopping centers*, hipermercados) inserem-se na sua estrutura socioespacial, demarcando novas centralidades urbanas e metropolitanas.

Essas centralidades se articulam e se complementam ao reforçar o papel da metrópole como centro de serviços avançados, não só para a sua região metropolitana, mas para uma ampla rede urbana no sul do Brasil. Elas configuram-

se, assim, um espaço metropolitano mais complexo, com novos vetores de crescimento e valorização, além de novos fluxos que subvertem a pretérita lógica centro-periferia. São as novas centralidades metropolitanas, elementos espaciais “chave” para o entendimento da metrópole contemporânea e de seus desdobramentos socioespaciais futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMENDOLA, G. **La ciudad postmoderna**. Madrid: Editorial Celeste, 2000.

BENAVIDES SOLÍS, J. **Diccionario urbano. Conceptual y transdisciplinar**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2009.

CACCIARI, M. **A cidade**. Barcelona: Gustavo Gili, 2010.

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

CORDEIRO, H. K. A "cidade mundial" de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SCARLATO, F. C.; ARROYO, M. (Orgs.). **Fim de Século e Globalização** (O Novo Mapa do Mundo). São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993, p. 318-331.

DEMATTEIS, G. Centralité. In: LÉVY, J.; LUSALT, M. (dir.). **Dictionnaire de la Géographie et de L'espace des sociétés**. Paris: Belin, 2003.

FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (Org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. M.; ROMEIN, A.; VERKOREN, O. Polycentric Metropolitan Form: application of a 'Northern' concept in Latin America. **Footprint (Delft Architecture Theory Journal)**, n. 5, p. 127-145, 2009.

**GRANDE DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA** (on-line). Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios Brasileiros 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KLOOSTERMAN, R. C.; MUSTERD, S. The Polycentric Urban Region: towards a research agenda. **Urban Studies**, v. 38, n. 4, p. 623-633, 2001.

LAGO, L. C. A "periferia" metropolitana como lugar de trabalho: de cidade-dormitório à cidade plena. In: LAGO, L. C. (Org.). **Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: economia, sociedade e território**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2010, p. 175-190.

LEFEBVRE, H. [1974]. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.

LEFEBVRE, H. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1980.

LENCIONI, S. Concentração e Centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Norte Grande**, v. 39, p. 7-20, 2008.

LENCIONI, S. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: SCHIFFER, S. (Org.) **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, p. 153-165.

LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. In: LENCIONI, S.; PEREIRA, P. C. X. (Orgs.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: Paim, 2011, p. 51-64.

MAMMARELLA, R.; PESSOA, M; FERREIRA, G. da S.; TARTARUGA, I. G. P. Estrutura Social e Organização do Território: RMPA 1980-2010. In: FEDOZZI, L. e SOARES, P. R. R. (Orgs.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 133-184.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>.

PERULLI, P. **Atlas metropolitano**. El cambio social en las grandes ciudades. Madrid: Alianza Editorial, 1995 (Col. Alianza Universidad).

POCHMANN, M. **Nova classe média?** o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

PORTO ALEGRE. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)**. Lei Complementar nº 434/1999.

ROY, A. The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. **Regional Studies**, v. 43, n. 6, p. 819-830, 2009.

SASSEN, S. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológico". **Eure**, Santiago, v. XXIV, n. 71, marzo 1998, p. 5-25.

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

SOARES, P. R. R. A Região Metropolitana de Porto Alegre nos (des) caminhos da metropolização brasileira. In: FEDOZZI, L.; SOARES, P. R. R. (Org.). **Porto Alegre: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 42-72.

SOARES, P. R. R. Metamorfoses da metrópole contemporânea: considerações sobre Porto Alegre. **Geosp**, São Paulo, v. 4, 2006, p. 129-144.

SOARES, P. R. R.; SCHNEIDER, L. P. Notas sobre a desconcentração metropolitana no Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, n. 39, p. 113-128, 2012.

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

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



SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG, 2010.

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

# Crescimento e desenvolvimento: uma leitura da Aglomeração Urbana do Sul<sup>1</sup>

*César Augusto Avila Martins*

## INTRODUÇÃO

Uma das tarefas daqueles que se propõem a viver num mundo, num país, numa região e num município em que as diferenças entre as pessoas sejam respeitadas – e que possuam como horizonte a luta para minimizar o alargamento das desigualdades econômicas e sociais –, é a elaboração de diagnósticos precisos e a contribuição para a construção e a aplicação de instrumentos institucionais. Estes devem produzir uma vida mais digna para os estratos mais vulneráveis da classe trabalhadora e para o conjunto da sociedade. Um dos princípios é identificar que, na lógica perversa da concentração de riqueza – materializada pela propriedade da terra e de imóveis, ativos financeiros, juros, lucros e assemelhados –, há períodos em que partes da sociedade, com diferentes graus de organização, são ativas na elaboração e na execução de projetos que, mesmo incapazes de estancar e superar abruptamente as perversidades do modo de produção capitalista, podem colaborar para melhorar a vida das pessoas.

Com base em valores como a democracia, a liberdade, a equidade, a identidade nacional com soberania e salubridade nos processos em relação ao ambiente, é possível superar ou minimizar as desigualdades sociais e regionais com a valorização da diversidade sociocultural para minimizar as desigualdades sociais e regionais, promovendo o crescimento e o desenvolvimento das múltiplas potencialidades, com o aproveitamento das capacidades ociosas e estimulando a inovação.

Os pressupostos rompem com a dicotomia entre o crescimento e o desenvolvimento. O rompimento da dicotomia é um caminho necessário e indispensável para a produção material e não-material que permita criar mais empregos e oportunidades com melhores salários, oferecer infraestruturas que incluam moradias com qualidade e localizações que aumentem a eficácia dos equipamentos de uso coletivo e diminuam os problemas de mobilidade que penalizam cada vez

---

<sup>1</sup> O texto é resultado da oficina realizada pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU/RS), no Sindicato dos Portuários em Rio Grande/RS, em novembro de 2014. Em diversos momentos, a organização dos dados foram realizadas no Núcleo de Análises Urbanas por Ricardo Borges da Cunha, professor e mestre em Geografia pela FURG.

mais todos os cidadãos e, em especial, os mais pobres. A sociedade e o território brasileiro são marcados por períodos em que momentos de crises internacionais constituíram oportunidades de crescimento econômico e, por vezes, constituíram a produção de diminuição das desigualdades e de melhoria na vida das pessoas e, em outros, houve o aprofundamento das mazelas sociais e territoriais. A ligação entre o crescimento econômico, com base em políticas de industrialização como caminho para o desenvolvimento do país, e os pactos de poder, estão registrados nas obras originais de Octávio Brandão e Roberto Simonsen, que marcaram parte do debate sobre o futuro da nação realizado, por exemplo, por Caio Prado Jr., Ignácio Rangel e Celso Furtado e que, após o processo de capitulação de parte da intelectualidade e da elite brasileira sobre o tema, é uma das pautas nacionais (MAMIGONIAN, 2000; BANDEIRA, 2014).

Este texto insere-se na perspectiva de radicalizar o debate com a preparação de diagnósticos na indissolúvel ligação entre a teorização e a ação política, com a apresentação inicial de uma trajetória sintética das conexões entre o crescimento e o desenvolvimento mundial e nacional. Destaca-se também alguns indicadores que sinalizam a desigualdade entre o conjunto de países do centro do sistema mundial e a periferia, com destaque para o Brasil. A segunda parte analisa algumas conjunções e disjunções na escala nacional, com destaque para a análise regional compreendida como a dinâmica da Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), no Estado do Rio Grande do Sul, formada pelos municípios de Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte. O texto se encerra com comentários sobre alguns processos de diferenciação interna de alguns indicadores dos municípios da AUSUL.

## **ENTRE O CRESCIMENTO E O DESENVOLVIMENTO, A OPÇÃO PELOS DOIS**

Na memória dos brasileiros adultos, e que entram no período de envelhecimento, estão as marcas do crescimento econômico nacional de 6% entre 1929 e 1980, muitas vezes superiores ao alcançado por países do centro do sistema mundial, como Reino Unido (2,2%), França (2,9%), Estados Unidos da América (3,0%), Itália (3,3%), Alemanha (3,5%) e Canadá (4,1%), conforme os cálculos de Carneiro (2002). Os resultados da dinâmica econômica devem ser compreendidos combinadamente com os resultados para o conjunto e parcelas de uma dada nação que vive em uma formação social. Entre os índices que são elucidativos da dinâmica e dos resultados da organização econômica e política do sistema mundial - marcada por consensos ao redor dos ideários do chamado neoliberalismo que contaram com inúmeros prepostos intelectuais e operadores dentro dos aparelhos estatais para privar ações soberanas - está o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é composto para medir três dimensões básicas do desenvolvimento humano: (a) uma vida longa

e saudável; (b) o conhecimento; (c) um padrão de vida digno<sup>2</sup>.

A Tabela 1 apresenta os componentes do IDH com o número de países enquadrados nos agrupamentos (muito elevado, elevado, médio e baixo), indicando que, apesar da avaliação positiva da Organização das Nações Unidas (ONU) no relatório de 2013, revelada no título de que há “*A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*”, apenas um quarto dos países avaliados está com o índice melhor avaliado. Considerando a esperança de vida, a Tabela 1 apresenta o fosso de aproximadamente 20 anos entre a esperança de vida das pessoas que moram em países deste grupo com aquelas que estão no grupo dos 45 países de IDH baixo. O desenho é completado, com a diferença entre os anos de escolaridade e a diferença entre este índice e os anos que são esperados de permanência na escola e o abismo na *renda per capita*, com diferença de cerca de 20 vezes entre o grupo com IDH muito elevado e o de IDH baixo.

Uma das características do começo do século XXI é a condição urbana da maior parte da população mundial. Nas atuais formações sociais centrais, os períodos iniciais das marchas da urbanização - com a intensificação da industrialização e da confirmação de um sistema mundial conectado desigualmente - ocorreram com os aportes científicos e tecnológicos que permitiram o aumento da escala da produção e acelerações nos deslocamentos que conseguiram, por exemplo, diminuir o tempo de deslocamento, no período de 1830-1900, entre Nova Iorque e Havre, de 734 horas para 192 horas (VIDAL DE BLACHE, 1954, p. 145). A reestruturação do sistema mundial, a partir do século XVIII, deslocou o eixo localizacional da produção manufatureira para a industrial. Segundo os cálculos de Kennedy (1989, p. 148), em 1750, a produção manufatureira mundial estava concentrada na China (32,8%), Índia/Paquistão (24,5%), Europa Ocidental (23,2%), com destaque para o Reino Unido (1,9%) e Estados da futura Alemanha (2,9), e nos Estados Unidos da América (0,1). Em 1900, a participação da China e da Índia caiu respectivamente para 6,2% e 1,7%, afirmou-se a hegemonia estadunidense (23,6%) e o do conjunto europeu (62%), com destaque para o Reino Unido (18,5%) e Alemanha (13,2%). O período

2 As três dimensões básicas do desenvolvimento humano são captadas por: (a) Esperança de vida à nascença: número de anos que uma criança recém-nascida poderia esperar viver se os padrões prevalentes das taxas de mortalidade por idades à data do nascimento permanecessem iguais ao longo da sua vida; (b) Média de anos de escolaridade: número médio de anos de escolaridade recebida por pessoas a partir dos 25 anos, convertido a partir dos níveis de realização educativa usando as durações oficiais de cada nível; (c) Anos de escolaridade esperados: número de anos de escolaridade que uma criança em idade de entrada na escola pode esperar receber, se os padrões prevalentes das taxas de matrícula por idades persistirem ao longo da sua vida; (d) rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita*: rendimento agregado de uma economia gerado pela sua produção e posse dos fatores de produção, deduzido dos rendimentos pagos pela utilização de fatores de produção pertencentes ao resto do mundo, convertido para internacionais, usando as taxas de paridade de poder de compra (PPC) e dividido pelo total da população a meio do ano.

**Tabela 1:** O IDH seus componentes e agrupamentos por IDH, 2012.

Agrupamentos por IDH e número de países	IDH	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Média de anos de escolaridade	Anos de escolaridade esperados	Rendimento nacional bruto per capita (ppc em dólares de 2005)
Desenvolvimento humano Muito Elevado 47 países	0,905	80,1	11,5	16,3	33.391
Desenvolvimento humano Elevado 47 países	0,758	73,4	8,8	13,9	11.501
Desenvolvimento humano Médio 47 países	0,640	69,9	6,3	11,4	5.428
Desenvolvimento humano Baixo 45 países	0,466	59,1	4,2	8,5	1.633
Mundo 186 países	0,694	70,1	7,5	11,6	10.184

**Fonte:** Programa das Nações das Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. New York, 2013.

**Organização:** César Martins

foi tisonado por tensões com fortes eixos migratórios entre os continentes e dos campos para as cidades, com tragédias para as partes da humanidade que enfrentavam a racionalidade do mundo da fábrica e das precárias condições de vida e moradia, como retratadas por F. Engels (2010), na Inglaterra, e Emile Zola, na França (1979).

Após os períodos das duas grandes guerras mundiais, da crise de 1929, e com os auspícios da reconstrução encharcada pelos dólares do Plano Marshall, as concessões advindas das lutas da classe trabalhadora, da manutenção dos mecanismos do imperialismo com a tutela dos organismos financeiros e a necessidade de demonstrações das vantagens da economia de mercado para confrontar com os avanços dos países ao redor da União das Repúblicas Soviéticas, as formações sociais centrais atravessaram processos de urbanização com a constituição de redes de cidades que combinaram e mantêm fortes investimentos em infraestruturas qualificadas e determinados níveis de adensamento para otimizar a oferta de bem-estar para o conjunto das pessoas.

Na periferia do sistema, sobretudo na América Latina, os impactos do sistema mundial, na segunda metade do século XX, acirraram as tensões entre projetos de desenvolvimento com matriz nacionalista e setores engajados na perspectiva subalterna, temerosos de ameaças de perspectivas autônomas ou de rompimento das cristalizações das desigualdades sociais. Politicamente, foram sistematizadas estruturas para romper com as tênues democracias formais e que culminaram em um conjunto de golpes de Estado que cobriram a América Latina de regimes ditatoriais. Os regimes marcados pelo de terror de Estado, sobrepujaram a compreensão da complexidade de suas sociedades e de seus territórios e, em muitos casos, impuseram projetos de modernização conservadora, os quais permitiram a desorganização de parte de suas economias de pequena escala localizadas no campo com a afirmação da agroexportação e da subalternidade das empresas nacionais, criando condições para, mantidas as elevadas taxas de crescimento demográfico, aumentar o contingente de pessoas no circuito inferior da economia localizado em algumas grandes cidades<sup>3</sup>.

As cidades e a vida urbana como grandes criações para a exponencialidade das capacidades solidárias e fraternas tornaram-se parte dos graves problemas humanos? Por que na cidade? Numa leitura simples, a cidade é “aglomeração urbana de certa importância localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e/ou atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras e a outras não relacionadas com a exploração direta do solo”<sup>4</sup>. Na mesma página, o dicionário Houaiss define cidadania: “qualidade ou condição de cidadão (...) condição de pessoa que, como membro de um Estado,

<sup>3</sup> O raciocínio está em várias obras de Milton Santos. Ver especialmente as diversas edições de: *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos; Ensaios sobre a urbanização latino-americana*.

<sup>4</sup> **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004, p. 714.

se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política”. Ora, sem diatribes do vernáculo, estão resumidos aí os eixos centrais para a compreensão da cidade: aglomeração de atividades não essencialmente ligadas à produção agrícola e sobretudo a combinação entre o exercício de direitos para a participação da vida política e a proteção estatal. O quadro é semelhante, por exemplo, no dicionário técnico disciplinar organizado por Brunet (1992): “*cité*: sinônimo de *ville*; remete para *civita* no sentido de viver em conjunto no mesmo lugar; *ville*: aglomeração de construções e pessoas de alguma importância e que se distingue da área agrícola (na França, aglomeração com mais de duas mil pessoas)<sup>5</sup>”.

Ao longo do tempo, os processos constitutivos das cidades ora valorizaram determinados sítios, ora deram relevo para certas situações e localizações da cidade e intraurbanas. As possibilidades da eficácia da força motriz, dos cálculos precisos e dos novos materiais abriram novos horizontes para a verticalização, construções abaixo do nível do solo e para a horizontalização das manchas artificializadas e iluminadas, em que foram se constituindo as cidades. Um dos seus conteúdos é a disputa pelos pedaços das cidades em que a terra e as paisagens urbanas são disputadas por agentes que misturam a essência humana por um ponto para viver e se reproduzir (o valor de uso para quem vive essencialmente da venda do seu trabalho) com aqueles que a fazem como um dos elementos da extração de lucro como valor de troca e fração da mais-valia.

Em síntese, a cidade é compreendida como fruto do trabalho coletivo de uma formação social que representa uma das materialidades do modo de produção com a história de um povo, suas relações sociais, políticas, econômicas e religiosas. Ao longo do tempo, existência da cidade é determinada pela necessidade humana de se organizar em torno do bem-estar comum, de produzir e trocar bens e serviços, de criar cultura e arte, de manifestar sentimentos e anseios que são concretizados na diversidade que a vida urbana proporciona. Com essas premissas, coloca-se a difícil tarefa de elaborar diagnósticos relacionados com a transescalaridade dos processos. Opta-se por partir da lógica mundial desenhada pela atual hegemonia da financeirização da produção e dos raciocínios que se impõem pela concentração da riqueza e do poder econômico e militar em um número reduzido de países. Estes são sedes de grupos econômicos e, com seus tentáculos materiais e não materiais, controlam a maior parte da produção e da circulação dos resultados do trabalho em praticamente em todas as escalas. Apesar dos esforços em alguns países da periferia do sistema e do estufar da qualidade vida em outros do centro do sistema, ainda há os fossos nos índices indicados na Tabela 1.

A sociedade brasileira, ainda com as marcas do ocaso do período de decadência do modelo imposto pelo golpe civil-militar de 1964, é caracterizada pela acelerada

<sup>5</sup> Tradução livre de César Martins.

urbanização (em 1950, 36% dos brasileiros, 19 milhões, moravam em cidades e, em 2010, 84,4%, 161 milhões) com um ordenamento nas cidades que é assemelhado ao caos. Há ainda a proliferação de moradias precárias, de diferentes características, misturadas com processos de verticalização, dos conjuntos habitacionais do Sistema Financeiro da Habitação, o esforço da população de maior renda em criar áreas isoladas da turba da urbe em condomínios fechados e a escassez de investimentos, sobretudo em saneamento e transporte público. A lógica do caos urbano combina as marcas da opulência em partes das cidades com a degradação de áreas centrais e o comprometimento da qualidade de vida daqueles que são obrigados a residir nas piores localizações e moradias mais precárias<sup>6</sup>.

Uma parte do legado negativo do período 1964-1985 pode ser medido com a transferência de U\$ 150 bilhões para o exterior na forma de juros, no aumento da dívida externa de 64 para 115 bilhões de dólares, uma taxa média de crescimento do PIB de 2,9% ao ano e de 2% do PIB *per capita*, a concentração de renda com a piora do índice de *Gini*, que subiu de 0,59 para 0,64, o aumento da população vivendo abaixo da linha pobreza, de 24,8% para 27,2% (mais de 9,7 milhões de pessoas!), e o aumento da participação do setor financeiro de 7,8 para 19,5% da renda nacional (SOUZA, 2014).

No Brasil, a última década do século XX e os primeiros anos do século XXI foram marcados pelas ações de ajuste fiscal e das chamadas reestruturações, que combinaram ações para posicionar o país em condição subalterna no cenário mundial e diminuir ou eliminar a capacidade estatal como um agente central para o desenvolvimento do país. As ações não apenas aumentaram o comprometimento das parcas estruturas públicas, mas eliminaram empresas e empregos e aumentaram o rompimento do tecido social em todo o território nacional, com agravantes em determinadas regiões e municípios.

Após o período de ajustes, foi desenhado um novo ciclo de acumulação no Brasil. *Pari passu* à retomada dos investimentos privados, a nova fase de investimentos do setor público, a partir da estruturação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), se dá especialmente com a recomposição do capital fixo para melhorar a competitividade no cenário global, com a construção ou reconstrução de infraestruturas e da capacidade de inovação. Devem-se também considerar os efeitos, entre os brasileiros mais pobres, de políticas como o Programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo, o Programa Luz para Todos, o Minha Casa Minha Vida, o Mais Médicos e o Programa Universidade para Todos. A conjunção dos investimentos na busca de novos cenários internos e externos possibilitaram índices de crescimento significativos após quase uma década de estagnação ou de

<sup>6</sup> A expressão lógica do caos urbano é tomada de: PORTO-GONÇALVES, C.W. **Paixão da Terra**. Rio de Janeiro: Rocco, 1989, p. 63-79.



crescimento em ritmo lento, com exceção das crises de 2008 e 2009. Entre 2001 e 2012, a taxa mínima de crescimento foi de -0,3% (em 2009), a taxa máxima foi de 7,5% (em 2010), e a renda *per capita* oscilou entre a menor taxa de -1,2% em 2009 ao máximo de 6,2% em 2010<sup>7</sup>.

A velocidade das transformações pode ser avaliada com a melhora gradual da posição do Brasil no cenário internacional, mas que ainda não foi capaz de universalizar o acesso às melhores condições de vida de parcelas significativas dos brasileiros, que ainda posiciona o país no 85° posto no *ranking* mundial do IDH (Tabela 2).

**Tabela 2:** Tendências do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de países escolhidos

País e posição do IDH em 2012	1980	2000	2012	Taxa de crescimento anual			
				1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2012
1–Noruega	0,804	0,922	0,955	0,59	0,79	0,32	0,29
2–Austrália	0,857	0,914	0,938	0,27	0,37	0,23	0,22
3–Estados Unidos	0,843	0,907	0,937	0,40	0,33	0,29	0,27
4–Países Baixos	0,799	0,891	0,921	0,52	0,56	0,31	0,28
5–Alemanha	0,738	0,87	0,920	0,85	0,81	0,53	0,47
6–Nova Zelândia	0,807	0,887	0,919	0,33	0,60	0,35	0,29
7–Irlanda	0,745	0,879	0,916	0,62	1,04	0,42	0,35
8–Suécia	0,792	0,903	0,916	0,38	0,93	0,11	0,12
9–Suíça	0,818	0,882	0,913	0,27	0,49	0,33	0,29
10–Japão	0,788	0,878	0,912	0,61	0,48	0,35	0,32
40–Chile	0,638	0,789	0,819	0,96	0,78	0,68	0,64
45–Argentina	0,673	0,755	0,811	0,38	0,74	0,64	0,60
51–Uruguai	0,664	0,741	0,792	0,42	0,68	0,58	0,55
59–Cuba	0,626	0,69	0,780	0,83	0,14	1,17	1,02
60–Panamá	0,634	0,724	0,780	0,49	0,85	0,62	0,62
61–México	0,598	0,723	0,775	0,89	1,00	0,64	0,59
62–Costa Rica	0,621	0,705	0,770	0,65	0,62	0,85	0,76
71–Venezuela	0,629	0,662	0,748	0,11	0,41	1,17	1,03
77–Peru	0,580	0,679	0,741	0,65	0,93	0,78	0,73
85–Brasil	0,522	0,669	0,730	1,23	1,26	0,82	0,73
185–Níger*	0,179	0,234	0,304	0,98	1,72	2,42	2,20
<b>Mundo</b>	<b>0,561</b>	<b>0,639</b>	<b>0,694</b>	<b>0,68</b>	<b>0,64</b>	<b>0,77</b>	<b>0,68</b>

(\*) País com os piores indicadores no relatório.

**Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. New York, 2013.

**Organização:** César Martins e Ricardo Borges da Cunha.

<sup>7</sup> Os dados são do Anuário estatístico da América Latina e Caribe, 2013, da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) disponíveis em: <[http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/anuario\\_2013/default.asp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2013/default.asp)> Acesso em: 18 dez. 2015

Na lógica do desenvolvimento desigual e combinado, que tende a fraturar uma dada formação social, é possível buscar as teias que unem as particularidades em um território definido e definidor de determinados projetos, os quais tendem para a definição de seus usos. No Brasil, as marcas da inserção no sistema colonial, o retardamento da extinção do trabalho escravo e a incompletude republicana marcaram e ainda marcam as relações internas e externas das diferentes porções da sociedade com determinadas localizações. O quadro foi mais comprometido com as resistências de parte das elites em propor e executar um projeto nacional baseado na industrialização, na quebra da concentração da propriedade urbana e rural, na manutenção de formas de exploração extensiva do trabalho e de determinadas formas da natureza, bem como da universalização do acesso às infraestruturas básicas, com qualidade mínima, como escolas e saneamento básico. E apenas a partir de 1930 foram ensaiados e executados alguns projetos que conciliaram noções de crescimento com desenvolvimento. A perspectiva realinou a “economia nacional formada por várias economias regionais para uma economia nacional localizada em diversas partes do território nacional” (OLIVEIRA, 1989, p. 55), concentrando as atividades econômicas no nível empresarial e territorial nas regiões Sudeste e Sul do país (Tabela 3).

**Tabela 3:** Brasil: distribuição regional da renda interna

REGIÕES	1949	1959	1970
Norte	1,7	2,0	2,1
Nordeste	13,9	14,5	11,7
Sudeste	67,5	65	65,5
Sul	15,2	16,2	17,1
Centro-Oeste	1,7	2,3	3,6

**Fonte:** GOLDENSTEIN; SEABRA, 1982, p. 32.

Após as crises do final do anos de 1970 e da década de 1980, e a hegemonia de políticas neoliberais da década de 1990, ocorreu a aceleração da dinâmica econômica no território nacional na primeira década do século XXI, com a aplicação de medidas anticíclicas e a construção e a consolidação de políticas para aumento dos empregos (o número de empregos formais no Brasil saltou dos 26,2 milhões, em 2000, para 35,1 milhões, em 2006, e 48,9 milhões, em 2013) e da renda dos assalariados. Este texto apresenta algumas consequências disso nos indicadores nos municípios da Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), no Estado do Rio Grande do Sul.

## **A AUSUL NO CONTEXTO ESTADUAL**

No Rio Grande do Sul, unidade federada com o quarto Produto Interno Bruto (PIB) do país, um dos principais Estados exportadores e com uma estrutura econômica caracterizada pelo relativo equilíbrio entre os setores econômicos,

reposicionaram-se os agentes econômicos com a modernização da agricultura e a emergência dos chamados granjeiros, como, por exemplo, na produção de arroz e soja, com ligações com as indústrias de implementos e processamento, bem como de setores escolhidos como estratégicos, como a indústria da pesca, química e de fertilizantes. Após as recessões do final do século XX, os feitos do novo ciclo em diferentes frentes: a recomposição dos capitais controladores de alguns dos principais grupos econômicos (como COPEL e Ipiranga, adquirida pelo consórcio Petrobrás-Brasken-Ultra), com o avanço de grupos econômicos inseridos na economia global (Gerdau, Marcopolo, Comil, Randon) e como polo de atração de novos investimentos de agentes globais (General Motors, John Deere, Souza Cruz, Nestlé, Bunge, Roullier, Yara e Foton), com localização preferencial na Região Metropolitana de Porto Alegre, na aglomeração de Caxias do Sul e no norte do Estado.

Há um certo consenso acadêmico e político no cisalhamento do Rio Grande do Sul em duas ou três regiões: o norte e/ou nordeste, como as mais dinâmicas, e a chamada “Metade Sul”, considerada, em diversas análises, como região estagnada e/ou atrasada economicamente. O sul, a despeito de contar com municípios importantes (Pelotas, Rio Grande, Bagé, Santa Maria, Uruguaiana e Santana do Livramento) e com um dos principais portos do país (em Rio Grande), nas últimas décadas apresentou um ritmo de lento crescimento, creditado ao baixo dinamismo de sua base econômica ancorada na grande propriedade pecuária e orizícola, configurando, inclusive, baixas taxas de crescimento populacional, de renda e indicadores sociais abaixo das médias estaduais e nacionais.

Nos municípios de Pelotas e Rio Grande, foram e estão agregadas atividades portuárias e industriais que deram significado regional aos municípios no concerto estadual até as primeiras décadas do século XX (GEIGER, 1963, p. 284-321; CASTRO, 1971, p. 120-129; SINGER, 1977, p. 141-198). Em Pelotas, atividades pioneiras de imigrantes como L. Eggers, em 1841 (velas, sabões e colas), e de F. Lang, em 1864 (sabões, sabonetes e embalagens), e em Rio Grande, investimentos de Carlos Rheingantz, em 1874 (têxtil), e de H. Leal Pancada (conservas e pescado em 1889), conferiram a essas cidades a hegemonia econômica estadual nas primeiras décadas do século XX. Ainda no final do século XIX, empresários como Pedro Luís Osório da Silva (1854-1931) forjaram, com Pelotas ao centro, importantes empreendimentos de modernização agrícola, industrial e comercial, com destaque para a modernização da produção e processamento de arroz, que está na origem da representatividade nacional do município no processamento do cereal<sup>8</sup>. Coetaneamente, ocorreu a

<sup>8</sup> Conforme dados do IBGE e do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), o Rio Grande do Sul é responsável por cerca de 52% da produção nacional de arroz, com destaque para o volume e a produtividade em municípios da fronteira oeste (Uruguaiana, Itaqui, Alegrete e São Borja) e sul (Arroio Grande e Santa Vitória do Palmar) do Estado. Em relação à produção de arroz, Pelotas está apenas entre as 30<sup>a</sup> e 40<sup>a</sup> posições no *ranking* estadual, mas no primeiro posto no número de engenhos e no volume processado, respondendo entre 17 e 20% do processamento estadual.

gênese e a evolução das áreas baseadas na pequena produção mercantil no norte do Rio Grande do Sul. Essas áreas deram origem a uma base produtiva assentada na agropecuária de elevado patamar tecnológico (como trigo, milho, suínos, frangos, uva e soja) e que, articulada com a formação de empreendimentos comerciais e industriais, compuseram a posição estadual na divisão territorial do trabalho na escala nacional com a ligação ferroviária com o restante do país, a partir da primeira década do século XX, diminuindo a participação econômica relativa do sul do Estado. O movimento criaria uma “questão regional”: uma linha imaginária entre Porto Alegre ao leste e São Borja no oeste dividiria o Estado entre o sul, estagnado e em decadência e o norte dinâmico e em ascensão. Os nichos de modernização produtiva, instalados em décadas passadas, no setor agropecuário (como na rizicultura e em parte do rebanho bovino na primeira metade do século XX, e na vitivinicultura, que, após pequenas iniciativas até 1930, foi incrementada na década de 1970) e na infraestrutura do II PND (no porto e distrito industrial em Rio Grande e na matriz energética carbonífera) não foram capazes de dinamizar e alavancar a economia sulista e produzir índices com menores graus de desigualdade social.

Apesar do processo, Rio Grande e Pelotas figuram entre os municípios mais importantes do Estado quanto à população e a participação geral na economia. Em 2001, enquanto Porto Alegre respondia por 19,22% do PIB estadual, Rio Grande possuía o 6º PIB (2,36%) e Pelotas o oitavo (1,98%). Uma parte dos resultados da retomada dos investimentos está registrada na aceleração do crescimento da participação de Rio Grande e Pelotas no PIB estadual.

Com a retomada dos projetos de desenvolvimento nas diferentes formações regionais, no sul do Rio Grande do Sul, com a localização em áreas portuárias de Rio Grande, São José do Norte e Pelotas, há a implantação de projetos no setor industrial e portuário com destaque para as empresas no Polo Naval nos dois primeiros municípios, e para a diversificação no setor terciário e na administração pública. A execução de planos, que articulam o Estado e capitais privados, tem como catalisador as possibilidades de consolidação do Polo Naval em Rio Grande, coordenado por requisições da Petrobrás e da Transpetro. O marco foi a construção da plataforma P-53 no Porto Novo, em 2008, pelo consórcio Quip (Queiroz Galvão, UTC Engenharia e IESA Gás e Óleo), criado em 2005, e que empregou cerca de 3.500 trabalhadores. Estão previstas as construções das plataformas P-55, P-58 e P-63 e cascos nas instalações da Quip e do Estaleiro Rio Grande e da construção do estaleiro da Wilson Sons. A ação estatal é combinada com capitais de diferentes dimensões e origens para a produção de grande valor agregado. Algumas previsões foram de investimentos bilionários para os anos seguintes: “Investimentos de R\$ 14 bilhões agitam a cidade de Rio Grande (...) com um polo naval”<sup>9</sup>. Os planos e as ações

<sup>9</sup> *Jornal Brasil Econômico*, 3 mar. 2010.

podem mobilizar capacidades ociosas e criar iniciativas em todo o Brasil. Entre os números bilionários, houve a estimativa da criação de 700 mil empregos em quinze anos, com destaque para a produção e/ou manuseio de materiais especiais para a indústria naval, diagnosticados pelo governo estadual (GOVERNO DO ESTADO DO RS, 2009; FEIJÓ *et al.*, 2010). Após a profusão de prognósticos e geração de expectativas, as empresas líderes passaram por profundas reestruturações, incluindo a venda de parte ou totalidade dos ativos para capitais estrangeiros, sendo organizada uma estrutura complementar ao Polo Naval do sul do Estado, no município de Charqueadas. Em 2014, a combinação de fatores externos com a queda do preço do barril de petróleo dos cerca de U\$ 101, em 2011, para preços ao redor de U\$ 60 em 2014, em função da crise mundial e das ações concorrenciais entre alguns países da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), da produção de xisto nos Estados Unidos da América e as investigações sobre as ações com suspeitas de crime entre alguns empregados da Petrobrás e grupos econômicos, trouxe incertezas para o setor no Rio Grande do Sul, sinalizadas pelo fechamento das instalações em Charqueadas e uma onda de demissões em Rio Grande<sup>10</sup>.

Também estão desenhados e implantados novos conjuntos de sistemas de engenharia que se combinam com os sistemas de fluxos, como as ligações por ferrovia com a *hinterlândia* hegemônica pelas propriedades pastoris e rizícolas, na chamada campanha gaúcha, e rodoviária com o centro-norte (BR-392), a região metropolitana (BR-101 e BR-116) e a República Oriental do Uruguai (BR-471). Uma parte dos resultados da retomada dos investimentos está registrada na aceleração do crescimento da participação de Rio Grande e Pelotas no PIB estadual. Em 2011, manteve-se a tendência da queda da participação de Porto Alegre no concerto estadual (17,26% do PIB estadual). Rio Grande passou para o 4º PIB (3,10%) e Pelotas manteve o oitavo posto, mas aumentou a participação dos 1,98%, de 2001, para 2,05% em 2011.

Entre as diferentes formas de possíveis regionalizações do Estado do Rio Grande do Sul, está a organização dos 496 municípios em Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSE, criada em 2013, em substituição à Aglomeração Urbana do Nordeste), a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULN) e a Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL). O conjunto das regiões metropolitanas e das aglomerações representam 52,06% da população e 59,05% do PIB estadual com forte concentração na RMPA (nos 32 municípios, estão 37,03% da população e 43,77% do PIB) e na RMSE (12 municípios com 6,96% da população e 9,37% do PIB estadual).

**10** No dia 15 de dezembro de 2014, lideranças do município do Rio Grande (sindicalistas, gestores públicos, parlamentares e empresários) realizaram uma reunião com a presidência da Petrobrás no Rio de Janeiro para discutir a crise no polo naval do Rio Grande do Sul. Em dezembro de 2014, o conjunto de empresas do Polo Naval do Rio Grande concedeu férias coletivas aos cerca de 10 mil trabalhadores.

Na Figura 1, estão localizados os municípios da Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL), formada por Arroio do Padre, Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte. A AUSUL foi instituída pela Lei Complementar nº. 11.876 de 26-12-2002 e, com pequenas alterações na composição, possui Pelotas e Rio Grande como municípios polos.

Na rede urbana brasileira, o eixo Pelotas-Rio Grande está na região de influência de Porto Alegre como Capital Regional C, com ligações com Bagé (Centro Sub-Regional A) e Santa Vitória do Palmar (Centro de Zona B), com relações com outros 21 municípios: Aceguá, Arroio Grande, Arroio do Padre, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Dom Pedrito, Herval, Hulha Negra, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu (IBGE, 2008).

Na Tabela 4, estão os dados sintéticos da população da AUSUL. Em 2010, a aglomeração possuía 578 mil habitantes (5,40% da população gaúcha com a condição predominantemente urbana: 92,5%).

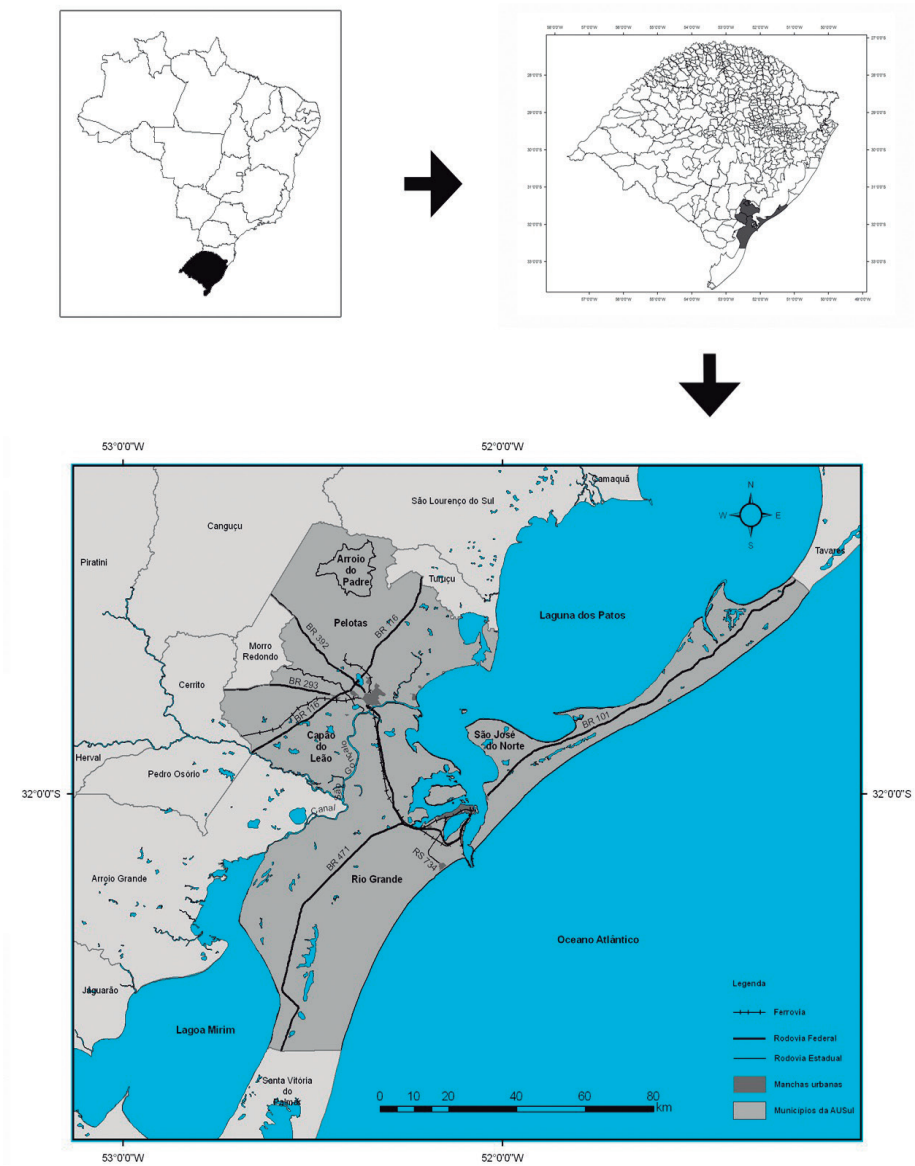
Na estrutura econômica medida pelo Valor Agregado Bruto (VAB), a agricultura é destaque nos municípios de Arroio do Padre (28,9% da VAB municipal, com destaque para a produção de fumo, hortaliças, frutas como caqui e maçã, soja, milho, gado leiteiro e criação de frangos) e São José do Norte (27,9% da VAB, com lavouras importantes de alho, arroz e cebola). A condição do município deverá ser alterada com o início das operações do Estaleiro do Brasil (EBR), especializado em construções *offshore* e originada por meio da associação entre a empresa japonesa TOYO *Engineering* e a empresa brasileira SOG Óleo e Gás (SETALVAB). A VAB serviços é hegemônica em todos os municípios, com destaque para Pelotas (75,6%), que catalisa demandas e oferta atividades sobretudo para os municípios mais próximos, como Capão do Leão (VAB municipal de serviços: 51%) e Arroio do Padre (60,2% de VAB municipal de serviços)<sup>11</sup>.

Pelotas é um polo comercial e de serviços e exerce uma centralidade no sul do Estado. Comparativamente, Pelotas possuía, em 2012, 5.762 estabelecimentos comerciais com 27.081 trabalhadores no setor comercial, sendo 976 atacadistas, enquanto Rio Grande sediava 3.051 empresas comerciais, as quais empregavam 13.222 trabalhadores e 277 estabelecimentos de atacado<sup>12</sup>. Rio Grande é importante cidade portuária e industrial e seu papel poderá ser intensificado com a consolidação do polo naval. O parque industrial da AUSUL teve crises ao longo dos últimos anos e está concentrado nas duas cidades polos, apesar da atividade madeireira em São José do Norte, com a presença de empresas como a Florestal Pinnus Sul, Indústria Litoral

**11** Os dados sobre a VAB municipal são da série histórica disponibilizada pela Fundação de Economia e Estatística do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>>.

**12** Dados do Cadastro Central de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

**Figura 1:** Localização dos municípios da Aglomeração Urbana do Sul, no Rio Grande do Sul.



**Fonte:** Organizado pelos geógrafos Luciano M. Lucas e Allan Oliveira para o Núcleo de Análises Urbanas da FURG.

**Tabela 4:** Brasil, Rio Grande do Sul e AUSUL – população residente (2000 e 2010) e estimada (2014)

Brasil, unidade da federação e município	2000			2010			Estimativa para 2014	
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Rural	2014
Arroio do Padre	–	–	–	2.730	454	2.276	2.276	2.871
Capão do Leão	23.718	21.354	2.364	24.298	22.382	1.916	1.916	25.321
Pelotas	323.158	301.081	22.077	328.275	306.193	22.082	22.082	342.053
Rio Grande	186.544	179.208	7.336	197.228	189.429	7.799	7.799	207.036
São José do Norte	23.796	17.294	6.502	25.503	17.383	8.120	8.120	26.853
Total AUSUL	557.216	518.937	38.279	578.034	535.841	42.193	42.193	601.263
Rio Grande do Sul	10.187.798	8.317.984	1.869.814	10.693.929	9.100.291	1.593.638	1.593.638	11.207.274
Brasil	169.799.170	137.953.959	31.845.211	190.755.799	160.925.804	29.829.995	29.829.995	203.461.000

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Organizado por César Martins



e Serraria Periquito, e da construção do estaleiro EBR e de alimentos em Capão do Leão, como a Cooperativa Sul-Rio-Grandense de Laticínios Ltda. (Cosulati), a Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA) e o grupo Marfrig, tornando a VAB industrial do município a primeira da região: 39,2% superior aos 34,4% de Rio Grande.

Em Pelotas e Rio Grande, estão importantes unidades universitárias, sendo quatro federais, reforçando a polarização da aglomeração: as Universidades Federais de Pelotas (UFPel) e do Rio Grande (FURG), o Instituto Federal Sul-rio-grandense, em Pelotas, e os *campi* Rio Grande, do Instituto Federal-RS. Porém, Rio Grande apresenta uma maior dinamização, uma vez que o sítio portuário local é privilegiado no sul da América do Sul para grandes investimentos. O conjunto reforça a posição de polo comercial e de serviços em Pelotas, incluindo a inauguração do primeiro *shopping center* da região em outubro de 2013 (em Rio Grande, o Rio Grande Praça Shopping foi inaugurado em abril de 2014 e está em construção um segundo *shopping*) e poderá ter a posição reforçada com a conclusão das duplicações da BR-116 entre a Região Metropolitana de Porto Alegre e Pelotas, com a diminuição dos tempos de viagem para municípios limítrofes da rodovia, como São Lourenço do Sul, Cristal, Camaquã e Arambaré, e da BR-392, que liga esta ao norte-noroeste do Rio Grande do Sul e ao porto do Rio Grande.

Uma variável importante é que os dois municípios são sedes de sete das maiores empresas da região sul do Brasil: a Refinaria Riograndense (antiga Ipiranga, fundada em 1937), o TECON Rio Grande, os Supermercados Guanabara e o Terminal Marítimo Luis Fugliatto (TERMASA), em Rio Grande, e da Josapar, da ECOSUL e da Granja Quatro Irmãos, em Pelotas. A concentração é distante da encontrada em municípios líderes (Porto Alegre com 90 e Curitiba com 74 sedes) e de centros relevantes como Caxias do Sul (21), Florianópolis (19), mas relevante, posto que, entre os municípios do Estado, apenas Bento Gonçalves (8), Novo Hamburgo (6), Canoas (4) e Passo Fundo (4) são sedes de um número maior das maiores empresas do sul do Brasil<sup>13</sup>.

Portanto, o entendimento basilar é que o indispensável crescimento econômico constitua um momento do desenvolvimento compreendido não apenas para a melhoria material da vida, mas para a sinalização de perspectivas que garantam tranquilidade e direitos para uma existência mais longa e digna como a conquistada por pessoas que vivem em formações sociais menos desiguais. No Brasil, no Estado e na AUSUL a articulação entre crescimento e desenvolvimento deve ser pensada com a centralidade da urbanidade e da cidade.

<sup>13</sup> Dados da pesquisa **500 maiores do Sul**, da Revista Amanhã.

## A DINÂMICA DE ALGUNS INDICADORES NA AUSUL

No Brasil, uma referência que permite romper com os falsos dilemas entre crescimento e desenvolvimento é o **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)**. O Brasil foi um dos países pioneiros ao adaptar e calcular o IDH para todos os municípios brasileiros, criando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 1998. O IDHM ajusta o IDH para a realidade dos municípios e reflete as especificidades e desafios regionais no alcance do desenvolvimento humano no Brasil. Para aferir o nível de desenvolvimento humano dos municípios, as dimensões são as mesmas do IDH Global – saúde, educação e renda –, mas alguns dos indicadores usados são diferentes. O IDHM varia entre 0 (valor mínimo) e 1 (valor máximo) com as seguintes gradações: de 0 até 0,499 é muito baixo; 0,500 até 0,599 é baixo; 0,600 até 0,699 é médio; 0,700 até 0,799 é alto; 0,800 até 1 é muito alto.

Apesar de momentos em que ocorreram a coalizão de forças para uma posição ativa no concerto internacional, com alguns reflexos na melhoria das condições de vida e diminuição da desigualdade, a característica central da inserção do Brasil no sistema mundial é a de subalternidade com tendência a aumentar a extração e a transferência de riqueza na forma de trabalho e de natureza para o centro do sistema. A lógica perversa redefiniu em vários momentos a economia e o território nas regiões brasileiras, e mesmo com políticas de descentralização, com a abertura e consolidação da fronteira econômica para além do centro-sul, e das ações empresariais de expansão de suas atividades para as outras regiões brasileiras, as unidades federadas localizadas no Sul e Sudeste respondiam, em 2002, por 73,57% e, em 2012, por 71,37% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Tabela 5).

**Tabela 5:** Produto Interno Bruto das Grandes Regiões e Unidades da Federação em anos escolhidos (R\$1.000.000)

Brasil e grandes regiões	2002	2010	2011	2012
Brasil	1.477.822	3.770.085	4.143.013	4.392.094
Norte	69.310	201.511	223.538	231.383
Nordeste	191.592	507.502	555.325	595.382
Sudeste	837.646	2.088.221	2.295.690	2.424.005
Sul	249.626	622.255	672.049	710.860
Centro-Oeste	129.649	350.596	396.411	430.463

**Fonte:** IBGE. Contas Nacionais, 2012.

A inexorável ligação entre o crescimento econômico com a salutar tendência para desconcentração territorial não foi acompanhada da modificação do mapa com a posição das unidades federadas em relação ao IDHM. Em 1991, apenas o Distrito Federal (DF) apresentou o IDHM médio. Seis unidades localizadas nas regiões Sul e Sudeste possuíam IDHM baixo (São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio

**Tabela 6:** Ranking estadual do IDHM em 1991, 2000 e 2010

Unidades federadas	Posição (1991)	Posição (2000)	Posição (2010)
Distrito Federal	1º	1º	1º
São Paulo	2º	2º	2º
Santa Catarina	4º	3º	3º
Rio de Janeiro	3º	5º	4º
Paraná	6º	6º	5º
Rio Grande do Sul	5º	4º	6º
Espírito Santo	7º	7º	7º
Goiás	9º	9º	8º
Minas Gerais	10º	8º	9º
Mato Grosso do Sul	8º	10º	10º
Mato Grosso	13º	11º	11º
Amapá	11º	13º	12º
Roraima	12º	12º	13º
Tocantins	25º	18º	14º
Rondônia	19º	17º	15º
Rio Grande do Norte	16º	14º	16º
Ceará	20º	16º	17º
Amazonas	15º	22º	18º
Pernambuco	14º	15º	19º
Sergipe	18º	19º	20º
Acre	21º	21º	21º
Bahia	22º	23º	22º
Paraíba	23º	24º	23º
Piauí	26º	25º	24º
Pará	17º	20º	24º
Maranhão	27º	26º	26º
Alagoas	24º	27º	27º

**Fonte:** Atlas do desenvolvimento Humano, 2013.

**Organização:** César Martins

Grande do Sul, Paraná e Espírito Santo) e as outras um índice muito baixo. Em 2010, o DF foi a única unidade com indicador muito alto, enquanto as outras unidades do Sul e Sudeste tinham IDHM alto. Neste último quadro, estão os Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, localizados na mancha de modernização das forças produtivas e aceleração do assalariamento, bem como o Amapá e Roraima. As outras catorze unidades localizadas nas regiões Norte e Nordeste apresentaram IDHM médio. A Tabela 6 apresenta a evolução da posição das unidades federadas brasileiras em relação ao IDHM.

O quadro geral da AUSUL acompanha com uma velocidade menor a melhoria nos indicadores no país e no Rio Grande do Sul, com a manutenção de posições inferiores no conjunto país (Tabela 7).

A decomposição de alguns dados transformados em índices e indicadores permite compreender o problema habitacional como uma das manifestações da

**Tabela 7:** Brasil, Rio Grande do Sul e municípios da AUSUL: IDHM em 1991 e 2010

Unidade	IDHM 1991	IDHM 2010 e posição dos municípios no ranking nacional
Brasil	0,493	0,727
Rio Grande do Sul	0,542	0,746
Arroio do Padre	0,319	0,669 – 2.691 <sup>o</sup>
Capão do Leão	0,413	0,637 – 3.357 <sup>o</sup>
Pelotas	0,558	0,739 – 795 <sup>o</sup>
Rio Grande	0,527	0,744 – 667 <sup>o</sup>
São José do Norte	0,360	0,623 – 3.631 <sup>o</sup>

**Fonte:** IBGE. Cadastro Central de Empresas. Coleta e organização de César Martins

desigualdade social que envolve um direito elementar: morar em uma habitação com um mínimo de condições que permita não apenas repor as energias vitais para a sobrevivência e a reprodução biológica, mas que garanta a expansão dos sentidos e da capacidade de reflexão para a compreensão das dimensões sociais da existência humana como resultado de múltiplos processos que exigem a combinação republicana de direitos e deveres.

A cidade tornou-se uma materialização do processo civilizatório com triplo sentido na relação material e não-material entre uma sociedade numa formação social e a Natureza: a luta contra a Natureza; a simbiose com a Natureza; a reconstituição da Natureza. No primeiro sentido, está a escolha vinculada às condições materiais que envolvem a escolha da localização e das condições da moradia que artificializam pedaços na Natureza. A simbiose está na superação da condição de *habitat* que supre as necessidades de proteção para o conforto possível da moradia e possíveis relações afetivas, de identidade e de reconhecimento. A tríade se completa com a recomposição conflituosa da condição do ser humano que recompõe as energias vitais e, na amálgama, transmuta o ambiente.

A potencialização das relações sociais congrega e aparta os homens e a Natureza. Congrega ao socializar a produção e intensificar a divisão social e territorial do trabalho com mecanismos de controle informacional, ao concentrar a população em núcleos urbanos para aumentar a eficácia das infraestruturas. E aparta ao naturalizar a desigualdade produzida socialmente que, entre outros mecanismos, transfere parte dos rendimentos do trabalho na estrutura de classes e em múltiplas escalas.

No Brasil, essa transferência é agravada por uma complexa trama tributária que mascara a sua perversidade em relação às classes de menor renda. O conjunto apresenta três articulações. As duas primeiras estão relacionadas às obrigações estatais em financiar o crescimento e o desenvolvimento do país. A carga tributária no Brasil, em relação ao PIB, elevou-se de 14,4%, em 1950, para 26%, em 1970, para 31,6%, em 2000, e 36,27%, em 2012, com uma concentração de 69,96% dos tributos na escala federal e apenas 24,71% entre as 27 unidades federadas e 5,33% entre os

5.561 municípios<sup>14</sup>. O refinamento da crueldade tributária está na constatação de que

a carga tributária total no Brasil é regressiva quando tomada a renda como base. Destacam-se dois motivos para tanto. Um é que os impostos diretos, apesar de progressivos, têm baixa participação na renda. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 12,96%. O outro é que não é feita uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias no Brasil, uma vez que a carga tributária indireta sobre a despesa monetária das famílias mais pobres foi maior que a carga sobre a despesa das famílias mais ricas<sup>15</sup>.

Do ponto de vista da afirmação da sociedade urbano-industrial e das lógicas da produção das cidades no país, há pelo menos cinco marcos constituídos nos embates para romper a tradição de concentração da terra urbana e de construção de políticas públicas, em especial relacionadas com a moradia e o saneamento básico: o Congresso dos Arquitetos, de 1963, e as lutas advindas dos arquitetos progressistas parcialmente derrotadas pelo golpe civil-militar de 1964; a constituição e o caso do Sistema Financeiro da Habitação; o recrudescimento das lutas sociais no final da década de 1970 e anos 1980; a Constituição Federal de 1988, sobretudo nos artigos 182 e 183; a lei federal de 10.257/01 (o Estatuto da Cidade), que deságua nos Planos Diretores Participativos. Esse conjunto de eventos viabilizou a criação do Ministério das Cidades em 2003 (ROLNIK, 2010).

No país, a renda baixa e apropriada com altos graus de desigualdade sempre esteve geneticamente ligada a elevadas taxas de desemprego, informalidade e à extração de mais-valia absoluta em vários setores e porções do território brasileiro, com os agravantes da hegemonia do controle externo de parte da economia.

A elevação do nível de emprego, registrada recentemente em escala nacional, também ocorreu no Rio Grande do Sul e na AUSUL, com reflexos na estrutura do consumo. O consumo no varejo nacional cresceu, entre 2002 e 2012, 75,5%, com destaque para as regiões Norte (102,2%), Nordeste (99,1%) e Centro-Oeste (82,2%), com a incorporação de milhões de brasileiros como consumidores, enquanto o crescimento no Sudeste foi de 76,6% e, no Sul, de 56,8%<sup>16</sup>. Apesar do crescimento dos salários médios na AUSUL e do retardo na implantação de investimentos, há a manutenção de salários médios em quatro municípios da aglomeração abaixo das médias estaduais. A Tabela 8 sintetiza os dados regionais do emprego e salário médio.

Na AUSUL, apenas em Capão do Leão houve decréscimo no número de trabalhadores ocupados como reflexo, por exemplo, dos problemas da planta frigorífica

**14** Os dados até 2002 são de: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Campus, 2005, p. 403. Os dados posteriores são de AMARAL, G.L. *et al.* **Carga tributária brasileira 2012**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2013.

**15** PINTOS-PAYERAS, J.A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira” **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, v. 40, n. 2, 2010, p. 153-183.

**16** Dados da Pesquisa Anual do Comércio do IBGE.

**Tabela 8:** Rio Grande do Sul e municípios da AUSUL– pessoal ocupado e salário médio mensal em salários mínimos em 2006 e 2012

Unidade	2006		2012	
	Pessoal ocupado	Salário Médio Mensal em Salários Mínimos	Pessoal Ocupado	Salário Médio Mensal em Salários Mínimos
Rio Grande do Sul	2.906.761	3,5	3.494.464	3
Arroio do Padre	310	2,1	266	2,1
Capão do Leão	3.711	1,9	3.393	2,3
Pelotas	67.254	2,9	90.109	2,6
Rio Grande	39.130	3,8	57.379	3,7
São José do Norte	2.172	1,9	3.295	1,9
<b>AUSUL</b>	<b>112.478</b>	<b>2,5</b>	<b>–</b>	<b>–</b>

**Fonte:** IBGE. Cadastro Central de Empresas. Coleta e organização de César Martins

da Marfrig e no viveiro florestal, que pertencia à Votorantin Celulose e Papel (VCP). O Marfrig foi criado em 1986 e é uma das maiores empresas do mundo do setor de carnes e, na disputa com o JBS, é um dos grupos que têm sido financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Marfrig atravessa, nos últimos anos, processos de reestruturação na estrutura empresarial e territorial com o realinhamento das plantas industriais. Na hinterlândia da planta de Capão do Leão, a empresa é controladora de frigoríficos para processamento de bovinos e ovinos em Colônia, Montevideu e Salta, no Uruguai, e em Alegrete e Bagé, no Rio Grande do Sul, fato que lhe permite otimização da produção em função das oscilações da disponibilidade de matéria-prima e do mercado.

A VCP planejou a construção de uma planta industrial para a produção de celulose e de papel no sul do Rio Grande do Sul. O projeto foi orçado em 2 bilhões de reais e, para garantir o abastecimento da unidade, a empresa instalou em Capão do Leão um viveiro para produzir mudas de eucalipto para matéria-prima, que foram plantadas em vários municípios do sul do Rio Grande do Sul. Em 2008, a VCP demitiu 118 trabalhadores dos 207 do viveiro, em Capão do Leão. A empresa foi envolvida na crise financeira de 2008-2009, e formou, com a Aracruz Celulose, a Fibría<sup>17</sup>. No Rio Grande do Sul, o grupo vendeu a fábrica localizada em Guaíba, na RMPA, para a chilena Companhia Manufacturera de *Papeles* e Cartones (CMPC), a base florestal e o terreno para um futuro terminal portuário, em São José do Norte, e não há cronograma de ações para a continuidade do projeto.

<sup>17</sup> Jornal **Correio do Povo**, Porto Alegre, 03 de dezembro de 2008. Sobre a estrutura do setor industrial de papel e celulose, ver: SANTOS, Jefferson R. **Dinâmica territorial da industrial de celulose e papel: a expansão do Brasil e a incorporação do Rio Grande do Sul**. Florianópolis: UFSC, 2012 (tese de doutorado em Geografia).

Na Aglomeração, ocorreu o aumento da renda *per capita* média em todos os municípios entre 2000 e 2010: em Arroio do Padre, a renda cresceu 105,77%; em Capão do Leão, 41,11%; em Pelotas, 30,39%; em Rio Grande, 35,99%; em São José do Norte, 67,80%. Com exceção de Pelotas, marcada pelos menores salários do setor terciário, as taxas de crescimento da renda regional são superiores aos 35,46 % registrados no Estado e os 27,48% da RMPA<sup>18</sup>.

Em conjunto com a criação de empregos, há baixos salários na AUSUL e um processo que se diferencia do Brasil e do Rio Grande do Sul, em que há a tendência de maior apropriação da renda pelos mais pobres e a diminuição de sua apropriação pelos mais ricos. Nos municípios de Arroio do Padre e Capão do Leão, houve a diminuição da apropriação da renda pelos mais pobres e o aumento da renda apropriada pelos mais ricos (Tabela 9).

Do ponto de vista das estruturas externas básicas para uma moradia minimamente adequada como acesso à energia elétrica e água, nos últimos anos há avanços significativos, apesar de que 14,9% dos municípios brasileiros não possuem rede geral de abastecimento de água (Tabela 10)<sup>19</sup>.

Um aspecto comprometedor para o acesso à moradia digna é o histórico de pequenos investimentos nas estruturas de saneamento, arruamento e universalização da coleta de resíduos sólidos, com comprometimento da saúde pública, de ambientes naturais e da mobilidade urbana. Essas estruturas, concentradas normalmente nas áreas centrais dos municípios, com a expansão horizontal das manchas urbanas e as restrições orçamentárias e de pessoal técnico nas administrações municipais - que, na maior parte dos casos, são responsáveis por produzir, analisar e executar projetos, fiscalizar e autuar eventuais problemas - aumentam a penalização da população que é obrigada a morar em áreas afastadas dos centros ou ocupar áreas em seus entornos. Do ponto de vista do saneamento, 2.495 municípios não possuem rede coletora de esgoto.

Na escala nacional, os programas habitacionais, a melhoria da renda e a estabilização com tendência crescente da taxa de emprego têm permitido uma leve queda no déficit habitacional absoluto e relativo, nas habitações precárias, coabitação familiar e no adensamento excessivo (Tabela 11).

Um problema que cresce e está relacionado com a dinâmica demográfica - e que inclui a formação de novas famílias em que seus membros ingressam com salário mais baixos no mercado e o achatamento nas aposentadorias e pensões, bem como as travas na reforma urbana, que inclui a utilização de capacidades ociosas construídas nas melhores localizações - é o ônus excessivo com aluguel. Na lógica perversa do capitalismo em terras brasileiras, os 300 bilhões de reais em financiamento para a contratação de 3 milhões e 240 mil unidades habitacionais pela Caixa Econômica

<sup>18</sup> Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013.

<sup>19</sup> Os dados sobre saneamento estão disponíveis em: IBGE. **Atlas de saneamento 2011**.

**Tabela 9:** Brasil, Rio Grande do Sul e municípios da AUSUL – percentual da renda apropriada pelos 20%, 40 % mais pobres e 10% mais ricos em 1991 e 2010

Unidade	20% mais pobres		40% mais pobres		Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos	
	1991	2010	1991	2010	1991	2010
Brasil	1,92	2,41	6,72	8,59	51,14	48,93
Rio Grande do Sul	2,63	3,57	8,65	11,22	46,50	43,90
Arroio do Padre	6,17	3,48	16,66	10,78	29,03	42,97
Capão do Leão	5,39	5,14	15,16	15,27	31,40	33,61
Pelotas	3,02	3,50	9,06	10,82	47,64	44,15
Rio Grande	3,35	3,75	10,66	11,56	41,83	40,66
São José do Norte	3,40	4,68	11,53	14,40	40,95	32,56

**Fonte:** Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Organização: César Martins

**Tabela 10:** Déficit habitacional no Brasil, Rio Grande do Sul e municípios da AUSUL

Unidade	Percentual de pessoas em domicílios sem energia elétrica		Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	
	1991	2010	1991	2010
Brasil	15,16	1,42	10,39	6,12
Rio Grande do Sul	7,94	0,29	1,70	0,89
Arroio do Padre	19,08	0	0,52	1,67
Capão do Leão	5,96	0,10	7,45	1,17
Pelotas	2,33	0,30	1,50	0,42
Rio Grande	1,70	0,28	2,01	0,33
São José do Norte	44,98	0,40	15,04	3,81

**Fonte:** IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Organização: Ricardo Cunha



**Tabela 11:** Brasil – Déficit Habitacional absoluto, relativo e por componentes

Especificação	2007	2008	2009	2011	2012
Déficit Total Absoluto	6.102.414	5.686.703	6.143.226	5.889.357	5.792.508
Déficit Total Relativo	10,8	9,8	10,4	9,5	9,1
Habituação Precária	1.264.414	1.158.801	1.088.634	1.187.903	883.777
Coabituação Familiar	2.481.128	2.211.276	2.511.541	1.916.716	1.865.457
Ônus Excessivo com Aluguel	1.965.981	1.928.236	2.143.415	2.388.316	2.660.348
Adensamento Excessivo	390.891	388.390	399.636	396.422	382.926

**Fonte:** IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Organização: Ricardo Borges Cunha.

**Tabela 12:** Brasil, Rio Grande do Sul e Municípios da AUSUL: Déficit Habitacional 2010

Unidade territorial	Déficit habitacional total	Déficit habitacional total relativo	Domicílios precários total	Ônus excessivo com aluguel total	Coabituação familiar total	Adensamento excessivo de domicílios alugados total
BRASIL	6.940.691	12	1.343.434	2.124.404	2.991.313	481.538
Rio Grande do Sul	303.521	8,4	74.612	95.777	124.235	8.895
Capão do Leão	550	7	171	137	222	19
Pelotas	9.382	8,2	1.126	4.088	3.968	199
Arroio do Padre	95	13,4	14	0	80	0
Rio Grande	6.353	9,5	1.364	2.059	2.730	198
São José do Norte	636	7,2	205	95	307	28

**Fonte:** Fundação João Pinheiro. Coleta e organização: Ricardo Borges Cunha

Federal (CEF), no Programa Minha Casa Minha Vida, não foram suficientes para minimizar o comprometimento de renda de milhões de brasileiros com aluguel.

Na AUSUL, com dados completos apenas do ano de 2010, há problemas de déficit habitacional em todos os municípios, com números absolutos preocupantes nos dois polos regionais e que pode ter sido agravado com a combinação da ausência de ações restritivas para a especulação imobiliária e o aumento da procura de imóveis por empresas e trabalhadores do polo naval (Tabela 12).

Para Rio Grande, um estudo demonstrou “que de 2000 a 2006 os preços dos imóveis aumentaram, em média, 70%, enquanto que, a partir da implantação do polo naval – 2006 a 2012, o incremento foi superior a 330%” (SILVA, 2012). Com as oscilações temporárias nas contratações de trabalhadores pelas diferentes empresas que atuam nas obras das embarcações e plataformas contratadas pela Petrobrás ou Transpetro, fica o desafio da avaliação das relações com as questões de infraestrutura e, sobretudo, quanto à questão da moradia para os municípios da AUSUL e sua coordenação pelo conselho deliberativo, instituído em 2011. Entre os 25 membros titulares e suplentes no conselho, estão cinco representantes de prefeituras, cinco dos legislativos municipais, quatro de secretarias estaduais, quatro de órgãos estaduais e sete de instituições de ensino superior. Em relação ao conselho, cabe registrar a pequena visibilidade de suas ações, bem como a inexistência de representantes dos trabalhadores, dos movimentos sociais, do empresariado e do IBGE, o que compromete a capilaridade com a sociedade civil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma pauta que deve ser combinada com as disputas pelo crescimento do financiamento estatal, com controle público dos diferentes agentes que produzem a cidade, é a análise propositiva em relação ao orçamento da União. Entre 2009 e 2014, o orçamento federal mais do que duplicou, passando de R\$ 1.068 trilhão para R\$ 2,383 trilhões de reais<sup>20</sup>. Algumas rubricas centrais para a vida urbana, e as estruturas das cidades e suas relações com os seus entornos, também foram duplicadas proporcionalmente: os gastos com urbanismo foram de 0,15% para 0,35%; os de saneamento, de 0,08 para 0,14%; a habitação passou de 0,01 para 0,02%; o transporte, de 0,75 para 1,03%.

Pode-se inferir que mais do que uma certa compreensão dos gestores públicos em relação à importância das questões urbanas, ainda há resquícios das ações dos movimentos sociais que foram fundamentais para o declínio do período autoritário e impulsionaram mecanismos de democratização da sociedade e das estruturas estatais? Ou há uma concertação com interesses do capital financeiro, das empresas de construção civil e proprietários de terras urbanas para a supremacia do valor de troca sobre o valor de uso nas cidades? A disponibilidade de terra passível de

<sup>20</sup> Dados da Auditoria cidadã da dívida. Disponível em: <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br>>.

urbanização que pode ser colocada no mercado para capitalizar outros negócios, ou mesmo afastar o risco do enquadramento de parte da legislação do Estatuto da Cidade, como o parcelamento compulsório e o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo, é uma das possibilidades da AUSUL?<sup>21</sup>

Por que a formulação de que há uma disputa política? Porque ao mesmo tempo em que está em curso a ligação entre crescimento e desenvolvimento com pequenas sinalizações da minimização das desigualdades sociais e a radical defesa da inclusão social e do reconhecimento das diferenças, esbarra-se na manutenção de estruturas materiais e do raciocínio marcados pela truculência senhorial, capilarizados nas lógicas desesperadas das classes subalternas e da oscilação tendencialmente reacionária e dos discursos dissimulados das classes de renda média que realizam esforços para praticar em suas rotinas os rituais dos mais ricos e agarram-se a privilégios que consideram seus direitos. Um dos caminhos não é apenas a reforma tributária e política, mas romper com a racionalidade econômica e política que, entre 2009 e 2014, aumentou o pagamento de juros e a amortização da dívida de 35,57% para 42,04% do orçamento da União e diminuiu as transferências para os municípios e Estados de 11,08% para 9,88%.

Nessa lógica, com a principal massa de recursos públicos, as responsabilidades legais dos Estados e, principalmente, dos municípios em relação às questões urbanas, e na expansão do consumo das famílias, as indicações são que a vida de parte dos brasileiros de menos renda melhorou da porta para dentro das moradias, mas ainda há problemas profundos da porta para fora e nas estruturas e processos da e na cidade. Constitui-se um desafio acompanhar a dinâmica dos processos que combinam desigualmente as diferentes escalas de organização da vida e a escala regional das aglomerações urbanas, incluindo a escala intraurbana. Essa é uma possibilidade acadêmica e, sobretudo, política para a elaboração de diagnósticos comparativos e de planos e ações para dirimir as desigualdades sociais e regionais.

**21** Em 2014, a Prefeitura Municipal do Rio Grande encaminhou para a Câmara de Vereadores projeto de lei para parcelamento, edificação e utilização compulsórios com prazos para a utilização de vazios urbanos. Na trajetória do projeto, foi realizada uma audiência pública no prédio da prefeitura no dia 08 de novembro e o legislativo municipal também deve realizar igual atividade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, G.L.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. **Carga tributária brasileira 2012**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2013.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL**, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 18 dez. 2015
- BANDEIRA, Paulo C.D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- BRUNET, R.; FERRAS, R.; THÉRY, H. **Les mots de la Géographies**. Montpellier/Paris: Reclus, 1992.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise** - a economia brasileira no último quartel do século XX. São Paulo; Campinas: EDUNESP;EDUNICAMP, 2002.
- CASTRO, A. B. Rio Grande do Sul: o impasse de uma indústria regional. In: **7 Ensaios sobre a Economia Brasileira**. v. 2. Forense, Rio de Janeiro, 1971.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Anuário estatístico da América Latina e Caribe, 2013**. Disponível em: <[http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/anuario\\_2013/default.asp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2013/default.asp)> Acesso em: 18 dez. 2015
- DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA**. R. Janeiro: Objetiva, 2004.
- GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Campus, 2005.
- ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**: segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo, 2010.
- FEIJÓ, F. T.; SCHERER, C. E. M.; LEIVAS, P. Potencial de criação de empregos no Rio Grande do Sul com a implantação do Pólo Naval de Rio Grande e concentração do emprego formal no COREDE-Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 5., 2010. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2010. p. . Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/eeg/5/80.doc>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- GEIGER, P. P. **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1963.
- GOLDENSTEIN, L; SEABRA, M. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização. **Revista do Departamento de Geografia USP**, São Paulo, v. 1, p. 21-47, 1982,
- GOVERNO DO ESTADO DO RS. **Diagnóstico e consolidação do Pólo Naval e Offshore de Rio Grande**. Porto Alegre-Rio Grande, 2009.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de saneamento 2011**.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades-2007**. Rio de Janeiro: 2008.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**. 4 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MAMIGONIAN, A. Teorias da industrialização brasileira. **Cadernos Geográficos**, Florianópolis, n. 2, 2000.

OLIVEIRA, F. Mudanças na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. In: **Economia da dependência imperfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

PINTOS-PAYERAS, J.A. Análise da progressividade da carga tributária sobre a população brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, São Paulo, v. 40, n. 2, 2010, p. 153-183.

PORTO-GONÇALVES, C.W. **Paixão da Terra**. Rio de Janeiro: Rocco, 1989.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. New York, 2013.

ROLNIK, R. Desafios para implementação do direito à moradia no Brasil. In: MARTINS, C.A.A.; SILVA, S. M. V. S.; MARTINS, S. F. (Orgs.). **Quintas urbanas: cidades e possibilidades**. Rio Grande: Editora da FURG-FAPERGS, 2010, p. 13-23.

SANTOS, J. R. **Dinâmica territorial da industrial de celulose e papel: a expansão do Brasil e a incorporação do Rio Grande do Sul**. Florianópolis: UFSC, 2012 (tese de doutorado em Geografia).

SILVA, R. P.; GONÇALVES, R. R.; CARVALHO, A. B. K.; OLIVEIRA, C. O impacto do Polo Naval no setor imobiliário da cidade do Rio Grande, RS. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: < [http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O\\_Impacto\\_do\\_Polo\\_Naval\\_no\\_Setor\\_Imobiliario\\_da\\_cidade\\_de\\_RioGrande\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O_Impacto_do_Polo_Naval_no_Setor_Imobiliario_da_cidade_de_RioGrande_RS.pdf) >. Acesso em: 07 out. 2013.

SINGER, P. Porto Alegre. In: **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. 2 ed. Cia. Editora Nacional, São Paulo, 1977 [1967].

SOBRE a estrutura do setor industrial de papel e celulose. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 03 dez. 2008.

SOUZA, N. A economia da ditadura e da transição. In: PINHEIRO, M. (org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 331-369.

VIDAL DE LA BLACHE, P. **Princípios de Geografia Humana**. Lisboa: Cosmos, 1954.

ZOLA, E. **Germinal**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

# A geografia econômica da metrópole e das aglomerações urbanas gaúchas: Teoria e indicador do potencial de inovação<sup>1</sup>

*Iván Gerardo Peyré Tartaruga*

## INTRODUÇÃO

Atualmente, a geração de inovações vem tornando-se um tema corrente para as empresas, para os governos e dentro das universidades em várias partes do mundo, como elemento central para o desenvolvimento econômico e social da sociedade. Na verdade, ao longo da história da humanidade as revoluções tecnológicas têm provocado mudanças nas formas de produção e, conseqüentemente, de organização da sociedade que foram decisivas como, por exemplo, as advindas da Revolução Industrial no século XVI ou, mais recentemente, da Era da Informática, iniciada na década de 1970.

De outro lado, o surgimento de inovações depende do território onde se pretende realizá-las, este considerado como o espaço onde se dá a produção de relações sociais, que estabelecem a organização da sociedade. Efetivamente, a dimensão espacial (proximidade física, vizinhança, distância, aglomeração etc.) do fenômeno de inovação é condição imprescindível para o seu sucesso, aproveitando as especificidades espaciais existentes em cada região ou país, ligadas à ciência e à tecnologia.

O artigo possui duplo objetivo, por um lado, apresentar um quadro teórico, a partir da perspectiva da Geografia Econômica, que busca conciliar a compreensão dos processos de inovação com as especificidades territoriais onde estes processos se localizam, favorecendo o surgimento de interações entre os diferentes agentes econômicos, com especial atenção ao papel das cidades e das metrópoles nesse contexto. Por outro lado, pretende mostrar a situação do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente, nos seus três principais espaços urbanos – a Região Metropolitana de

<sup>1</sup> Este artigo está baseado na tese de doutorado intitulada “Inovação, território e cooperação: Um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul” (TARTARUGA, 2014), defendida em 2014, no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS, realizada dentro do âmbito da Rede do Observatório das Metrópoles, e sob a orientação do Prof. Dr. Álvaro L. Heidrich (UFRGS) e co-orientação da Profa. Dra. Gema González Romero (Universidad de Sevilla – Espanha).

Porto Alegre (RMPA), a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE)<sup>2</sup> e a Aglomeração Urbana do Sul (Ausul) –, por meio da análise da distribuição espacial do indicador de potencial de inovação territorial, estatística que tem por base as quantidades de pessoas (pesquisadores e técnicos) e de empresas envolvidas em pesquisa e desenvolvimento (P&D), e a estrutura produtiva em cada município do Estado, basicamente, para o ano de 2012.

Para fazer frente a tais desafios, este artigo está dividido em seis partes. Um texto introdutório que se encerra aqui. A segunda parte, tecendo considerações a respeito da noção de inovação e sua relação com o território, tendo em conta as dinâmicas de interação e de aprendizagem. A seguinte seção ressalta o papel das cidades e das metrópoles na realização dos processos de inovação. A quarta parte apresenta a metodologia empregada na construção do indicador de potencial de inovação por meio do qual foram feitas as análises do território gaúcho. Na quinta parte, estão os resultados do estudo que estão baseados na distribuição espacial da capacidade de inovação no Estado. Na parte final, estão as considerações finais do trabalho.

## INOVAÇÃO E TERRITÓRIO

Uma primeira diferenciação importante a ser considerada é entre **invenção** e **inovação** (FAGERBERG, 2005). Enquanto aquela diz respeito à primeira manifestação de uma ideia de um novo produto ou processo, inovação é uma primeira tentativa de aplicação prática deles. Em alguns casos, essa diferença é muito tênue ou até mesmo inexistente, como na nanotecnologia ou na biotecnologia, em que os inventos já nascem como inovações. Ademais, a aplicabilidade das inovações pode tomar duas formas: uma como aplicação prática para a sociedade, sem fins comerciais, e outra diretamente relacionada com sua comercialização.

Um dos economistas mais originais e importantes na discussão do papel econômico e social das inovações e da tecnologia foi o austríaco Joseph A. Schumpeter (1883–1950), cujos principais estudos foram realizados na primeira metade do século XX e, a partir dos anos 1970, foram retomados no conjunto de formulações conhecido como **Economia Neo-schumpeteriana** ou **Evolucionária**. Seu conceito fundamental é o da **destruição criadora** na Economia, no qual, uma inovação real, ao provocar um impacto significativo na produtividade, pode conduzir à sobrevivência da empresa capitalista e/ou à geração de novas. Um processo “(...) que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de **dentro**, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos” (SCHUMPETER, 1961, p. 110,

<sup>2</sup> A AUNE foi convertida na Região Metropolitana da Serra Gaúcha, com algumas pequenas alterações na sua configuração de municípios integrantes, em 29 de agosto de 2013, por meio de lei complementar (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

grifo do autor). Como ressalta Morgan (1997), Schumpeter foi perspicaz em demonstrar o potencial revolucionário das inovações, no sentido de destacar a competição da qualidade na novidade em oposição à competição trivial (competição de preços).

Assim, ele compreende o capitalismo como um modo ou método de transformação econômica e como um processo evolutivo. Pensamento que, em linhas gerais, é também sustentado por Karl Marx, segundo o próprio Schumpeter. Contudo, como lembra, muito apropriadamente, David Harvey (2011, p. 60): “(...) embora admirasse claramente a criatividade do capitalismo, Marx (seguido por Lenin e por toda a tradição marxista) sublinhava fortemente o seu caráter autodestrutivo”. Nessa linha, podem-se ressaltar, por exemplo, alguns dos problemas ambientais vinculados às atividades produtivas ou de consumo altamente poluentes. No entanto, o próprio Harvey (2012, p. 189-190) declara que “(...) ao invés de falar de destruição criativa como uma coisa ruim em geral, preferiria falar sobre as formas específicas que a destruição criativa pode tomar”. Daí decorre a conclusão de que tanto as manifestações da destruição criadora como as de mudanças técnicas são direcionadas por objetivos e intencionalidades do conjunto de agentes envolvidos com algum grau de poder de decisão.

Outro ponto importante do pensamento de Schumpeter diz respeito à atividade empreendedora como elemento principal na geração de novas combinações dos recursos existentes (inovações). Os empreendedores seriam aqueles que aproveitariam os ganhos do monopólio de curto prazo advindos de uma inovação no mercado, enfrentando, para isso, os riscos inerentes da incerteza do sucesso (aceitação) da novidade. Entretanto, a reflexão schumpeteriana identificou dois padrões distintos de atividades de inovação (MALERBA; ORSENIGO, 1997; FAGERBERG, 2005).

O primeiro foi estabelecido no período inicial dos estudos de Schumpeter e proposto no livro, publicado em 1912, **Teoria do Desenvolvimento Econômico** (SCHUMPETER, 1988), fase que se convencionou chamar de Schumpeter Mark I. Nessa proposta, as atividades de inovação são determinadas, dentro da perspectiva da destruição criadora, pelos empreendedores-empresários e pelas novas empresas. Os empreendedores individuais estabelecem novas firmas por meio de suas novas ideias e inovações, que desafiam as empresas existentes. Situações que, geralmente, criam rupturas ou mudanças nas formas correntes de produção, distribuição e organização. O segundo tipo de padrão de inovações foi apresentado na obra **Capitalismo, Socialismo e Democracia** (SCHUMPETER, 1961), de 1942, fase conhecida como Schumpeter Mark II. Nesta, as atividades de inovação são realizadas por meio da **acumulação criativa**, na qual, a ênfase é dada à grande empresa que, por um lado, acumula conhecimentos tecnológicos, competências em P&D, recursos financeiros, produção e distribuição, proporcionando-lhe enormes vantagens competitivas, e, por outro, acaba criando, conseqüentemente, barreiras à entrada no mercado de novos empreendedores e pequenas firmas (MALERBA; ORSENIGO, 1997).



Entretanto, a perspectiva neo-schumpeteriana apresenta uma limitação importante no que tange à geografia do fenômeno da destruição/acumulação criativa. A visão (neo-schumpeteriana) do empresário inovador, ou mesmo da grande firma inovadora, atuando, de forma isolada, na busca de vantagens monopolísticas, geralmente efêmeras, desconsidera a inovação como um processo coletivo e, portanto, dependente de seus contextos social e espacial (MÉNDEZ, 1998; 2002; CARAVACA *et al.*, 2002; GONZÁLEZ, 2006). O território é um fator fundamental para a ação de inovar, pois é nele que as relações empresariais, tecnológicas, políticas, culturais e econômicas podem favorecer a cooperação e o desenvolvimento. O empreendedor e a empresa, para inovarem, realizam, frequentemente, contatos ou transações com outras firmas, instituições de P&D e de ensino superior, esferas governamentais, agências de fomento financeiro etc. Ademais, as ações desses entes inovadores podem ser facilitadas ou restringidas pela cultura técnica predominante em seus contextos próximo – cidade, região – e nacional. Na verdade, essa crítica aos neo-schumpeterianos pode ser amenizada, em razão de uma parte considerável deles defender a importância das instituições – hábitos, convenções, instituições formais – nos processos de inovação e de mudanças econômicas. Efetivamente, essas instituições são parte integrante do território. De qualquer forma, ao considerar a dimensão espacial dos processos aqui abordados, está-se falando da Geografia Econômica de corte evolucionário.<sup>3</sup> Por conseguinte, a inovação é uma atividade cumulativa, dependente de trajetórias pregressas (*path dependence*) e fortemente contextual (AOYAMA; MURPHY; HANSON, 2011; STORPER, 1997).

Foi Schumpeter (1988) que propôs que as inovações podem ser classificadas em cinco tipos, com base na capacidade das firmas de realizarem novas combinações: de produto (bem ou serviço), de processo (método de produção), de mercado (abertura de novo mercado), de novas fontes de matéria-prima e organizacional (novas formas de organização da empresa). Retomando o aspecto técnico, pode-se classificar a mudança tecnológica em quatro tipos, levando em conta o grau de impacto e de alcance das modificações (DICKEN, 2010). As **inovações incrementais** são de impacto pequeno, em pequena escala, e caracterizadas por transformações progressivas em produtos e processos preexistentes, em que vigoram os métodos do aprender-fazendo (*learning by doing*) e aprender-usando (*learning by using*). Diferentemente das anteriores, nas **inovações radicais**, ocorrem alterações extremas em produtos e processos, podendo, em alguns casos, provocar um efeito abrangente sobre a economia, sobretudo quando essas inovações acontecem em conjunto. As **mudanças do sistema tecnológico** afetam grande parcela dos artefatos técnicos e tecnologias já existentes, podendo criar novos setores econômicos com base em

<sup>3</sup> Para uma apresentação e discussão a respeito dessa perspectiva, conhecida como Geografia Econômica Evolucionária, ver Boschma e Frenken (2006, 2011) e Boschma e Martin (2007).

um conjunto de inovações incrementais e radicais relacionadas. Essas mudanças, geralmente, são seguidas pelo aparecimento de tecnologias gerais importantes (tecnologia de informação e comunicação, biotecnologia, nanotecnologia etc.). Por fim, há as **mudanças do paradigma tecnoeconômico**, que são transformações revolucionárias em grande escala, que reúnem novos sistemas tecnológicos e, por consequência, inúmeras inovações incrementais e radicais. Como exemplos dessas mudanças, podem-se citar a introdução da energia a vapor, no século XIX, e os computadores, no início da década de 1970.

No entanto, aqui se deve evitar qualquer tipo de determinismo tecnológico, isto é, a ideia da tecnologia comandando imperturbavelmente a própria mudança técnica ou o desenvolvimento econômico relacionado. A tecnologia não pode ser considerada como detentora de independência ou autonomia, pois ela é condicionada pelos contextos social e econômico (DICKEN, 2010). Assim, a mudança tecnológica, como “processo social e institucionalmente incorporado”, tem a tecnologia como um agente facilitador (DICKEN, 2010, p. 91-92).

Dessa classificação, deve-se ressaltar a importância das inovações incrementais. Ainda que possam parecer irrelevantes, muito frequentemente uma inovação radical é o resultado de uma série de inovações incrementais (FAGERBERG, 2005). Para o surgimento do avião ou do automóvel, por exemplo, foram necessárias diversas inovações incrementais.

Outro elemento importante ao processo de inovação é o da **capacidade de absorção** (*absorptive capacity*) das empresas, ou seja, a capacidade para apreender conhecimentos que estão fora da empresa (FAGERBERG, 2005). Com o emprego cada vez maior do conhecimento tecnológico nas atividades econômicas, há um aumento proporcional da dificuldade das firmas em inovarem individualmente. Logo, torna-se inevitável que elas procurem novos conhecimentos nos clientes, nos fornecedores, nos concorrentes, nas universidades, nas instituições de pesquisa, dentro e fora do país.

A capacidade de absorção das empresas manifesta-se também na **imitação** de produtos e processos, o que, muitas vezes, é considerado de pouca valia para o processo de inovação. Como propõe Fagerberg (2005), a questão aqui é de contexto. Com base nos trabalhos de Schumpeter, uma empresa que introduz uma inovação inédita é considerada inovadora, enquanto outra, ao aplicar essa mesma novidade em outro contexto, é uma imitadora. Esse comportamento de imitação, também chamado de transferência tecnológica, pode proporcionar as bases para a criação de inovações originais, quando a empresa imitadora tem as condições mínimas, sobretudo de recursos humanos qualificados, para realmente absorver os novos conhecimentos e poder usá-los para realizar novas combinações de produtos, processos e conhecimentos. Talvez o exemplo mais característico desse tipo de progresso seja o

ocorrido na Coreia de Sul.<sup>4</sup> Em alguns casos, o inovador schumpeteriano, na tentativa de gerar uma inovação totalmente inédita, principalmente se for radical, acaba não obtendo sucesso, enquanto o imitador competente, ao aprender com os erros do primeiro inovador, pode ser exitoso (KLINE; ROSENBERG, 1986).

A capacidade de absorção, como elemento fundamental da inovação e da mudança tecnológica, tem, no processo de aprendizagem, sua base essencial. As pessoas e as instituições aprendem por meio do fazer, do usar, do observar e do interagir, para acumular os conhecimentos necessários para gerar novidades. Essa aprendizagem possui uma dimensão espacial importante, que advém da diferença entre o conhecimento codificado (informação) e o conhecimento tácito (ou só conhecimento). A **informação**, ou **conhecimento codificado**, define-se como o conhecimento de entendimento imediato e facilitado – “saber o que” (*know-what*) – e pode ser expressa em documentos, manuais, planos, *softwares*, publicações, dentre outros. Já o **conhecimento tácito**, ou simplesmente **conhecimento**, implica uma elaboração mais complexa da informação, um entendimento mais custoso intelectualmente – “saber o porquê, como e quem” (*know-why, know-how, know-who*) –, portanto, um conhecimento mais personalizado e de difícil transmissão por meios formais ou escritos. Além disso, aqui se dá ênfase ao processo, e não ao produto, por isso, prefere-se falar de **Economia de Aprendizagem** ao invés de Economia do Conhecimento (LASTRES; CASSIOLATO; ARROIO, 2005).

Como destaca Dicken (2010), essa diferenciação mostra a importância da função do espaço na difusão das inovações – uma **geografia das inovações**. O conhecimento codificado é de mais fácil transmissão, principalmente levando-se em conta os modernos sistemas de comunicação atuais, e pode ser transmitido globalmente. De modo diferente do anterior, o conhecimento tácito – mais complexo – é de mais difícil transferência, necessitando de uma interação mais direta entre os indivíduos e, por conseguinte, dependendo da proximidade física, pois se transmite basicamente localmente. Certamente, essas interações não dependem exclusivamente da proximidade física, há outros aspectos importantes nesses relacionamentos (organizacionais, sociais, cognitivos e institucionais).

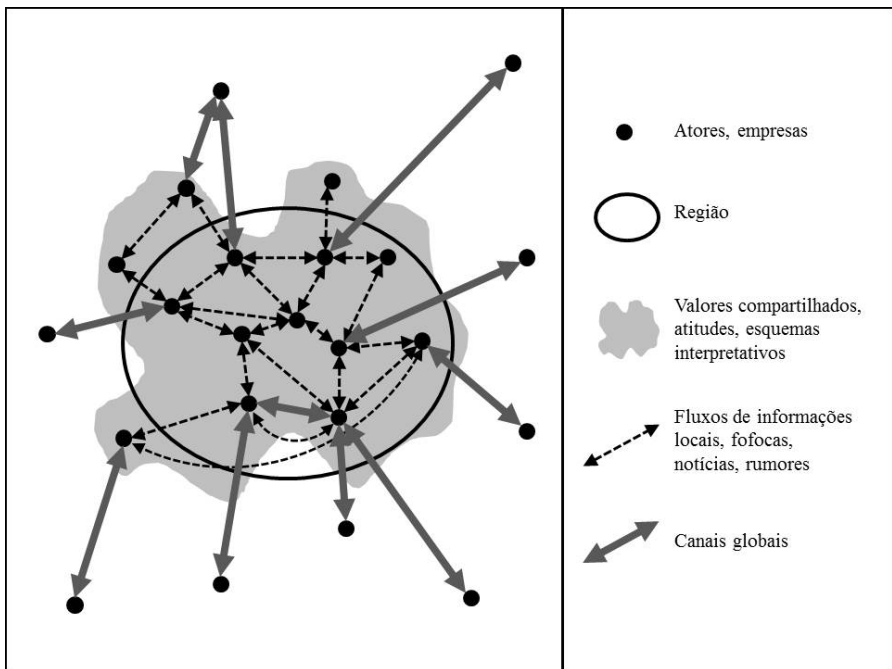
Contudo, essas equivalências escalares (conhecimento tácito = local; codificado = global) não são sempre determinantes e imutáveis, pois tanto o conhecimento tácito como o codificado pode ser permutado local e globalmente de diferentes maneiras e graus (BATHELT; MALMBERG; MASKELL, 2004; BATHELT; TURI, 2011).

A partir desse debate sobre intercâmbios locais e globais, foi proposto um modelo de aglomeração produtiva na tentativa de sintetizar esses vínculos locais e não locais, por Bathelt, Malmberg e Maskell (2004) e Bathelt e Turi (2011) (Figura 1).

<sup>4</sup> Para obter uma ótima explanação sobre o caso sul-coreano de desenvolvimento, que se baseou – em parte e num primeiro momento – nas imitações criativas (cópias de projetos, adaptações criativas, saltos tecnológicos e adaptações a outro tipo de indústria), ver Kim (2005).

Com dois polos, o modelo, de um lado, enfatiza o “burburinho” ou **rumor local** (*local buzz*), termo cunhado por Storper e Venables (2004, 2005), ou seja, os contatos face a face que proporcionam fluxos de informações de negócios ou novidades tecnológicas mediante notícias, fofocas, rumores etc. Esse tipo de intercâmbio é caracterizado pela cotidianidade, pela desorganização e pelo baixo custo dos contatos. Desse modo, o contexto da aglomeração pode enriquecer as interações sociais – por meio de relações, contatos face a face e reuniões –, elevando a diversidade de encontros e, por consequência, a transferência de conhecimentos baseada na confiança e na reciprocidade (GRANOVETTER, 1985). É necessário observar aqui que o alcance espacial desse rumor local, algumas vezes, ultrapassa o que se convencionava definir como local – um município ou uma unidade estadual. Como defende Boschma (2005), o pesquisador não deve selecionar *a priori* uma escala para analisar uma unidade espacial. Os fenômenos de geração e transferência de conhecimento e de interação necessária para tal podem ocorrer dentro de uma pequena localidade ou até de uma nação, como pode ser visto na Figura 1, depende das possibilidades materiais (meios de transporte e comunicação), da frequência de encontros e, principalmente, do compartilhamento de valores e normas.

**Figura 1:** Estrutura e dinâmica do rumor local (*local buzz*) e dos canais globais (*global pipelines*).



**Fonte:** BATHELT; MALMBERG; MASKELL (2004, p. 46).

De outro lado, o modelo apresenta os **canais globais** (*global pipelines*), que são formas de contato à distância geradoras de interações e, a partir disso, de inovações (Figura 1). Em razão dos constantes avanços das TIC, os canais virtuais de comunicação (*e-mails*, redes sociais virtuais, teleconferências etc.) vêm ganhando importância e abrangência cada vez maior nos campos empresarial e produtivo em todo o mundo. As vantagens de tais contatos são várias: obtenção de conhecimentos de fronteira oriundos de organizações – públicas e privadas – de padrão mundial nas áreas científicas e tecnológicas, estabelecimento de novas parcerias em áreas complementares à empresa local, dentre outras. De modo geral, os canais globais proporcionam a possibilidade de inserção em uma enorme diversidade de ambientes empresariais, científicos e tecnológicos, onde se podem adquirir novos conhecimentos. Esses canais podem ter origem no mesmo país da aglomeração receptora ou em um país longínquo a milhares de quilômetros, portanto, eles podem manifestar-se em diferentes escalas. Entretanto, de maneira diferente do rumor local, a estruturação de canais com novos parceiros exteriores depende de um processo consciente e sistemático de construção de confiança, um processo que, frequentemente, requer tempo e custos não desprezíveis.

As principais características desse modelo de aglomeração foram expostas por Bathelt, Malmberg e Maskell (2004) por meio de quatro argumentos, que podem ser visualizados na Figura 1:

- a existência de um **rumor local** qualificado e altamente conectado que possua uma complementaridade suficiente de conhecimentos e atividades, base para a introdução de novos conhecimentos (capacidade de absorção);
- a consolidação de **canais globais** conectando a aglomeração local com diversas outras aglomerações ou organizações individuais espalhadas pelo mundo, que pode beneficiar não somente a empresa local que estabeleceu a relação direta com o exterior, como também outras empresas do aglomerado, em função do rumor local estabelecido;
  - a aglomeração possuidora de um sistema estruturado de rumor local e de canais globais tem grande chance de não sofrer o problema de escolha (*trade-off*) entre o isolamento geográfico (impedimento da entrada de fluxos do exterior) e uma estrutura produtiva excessivamente voltada para o exterior (não aproveitamento de externalidades locais), assim, a aglomeração mantém uma diversidade de fontes de conhecimentos (internos e externos) e a interação entre todos esses conhecimentos, de modo a gerar novos;
  - o conjunto de organizações de um aglomerado, possuidor de rumor local, tem uma maior capacidade de manter um grande número de canais globais do que uma empresa sozinha, pois esta possui um limite bem definido de capacidade de absorção. Essa vantagem competitiva do aglomerado de firmas relacionadas reflete-se,

também, na competência (a) para armazenar localmente conhecimentos exteriores e complexos, que permanecem em uma ou mais entidades por um período e, após, podem migrar para outras, ou (b) para desenvolver esses conhecimentos conjugados aos locais e, assim, gerar novos – uma diversidade (de atores, experiências e ideias) produtora potencial de inovações.

Outro aspecto importante, a ser acrescentado aos argumentos anteriores, diz respeito à capacidade dos atores da aglomeração local de selecionar, ou rejeitar, os fluxos globais (procurados ou, por vezes, oferecidos) mais adequados ao tecido produtivo regional. Essa seleção de canais globais depende, em grande medida, de um rumor local suficientemente estruturado social e politicamente. Ademais, tais escolhas estão sujeitas, igualmente, à cultura técnica local, para justificá-las.

Em resumo, a união, em um espaço específico, de rumor local com uma variedade de canais globais estabelecidos possui efeitos positivos tanto para os atores locais, que fortalecem suas capacidades produtivas e de inovar mediante os conhecimentos provenientes interna e externamente, como para os agentes exteriores, que acabam recebendo os mesmos benefícios em seus respectivos aglomerados. Dentro de uma perspectiva dinâmica, esses vínculos locais e globais, operando em múltiplas escalas geográficas, tornam as regiões possuidoras de tais ligações lugares únicos com características próprias, que lhes proporcionam vantagens econômicas específicas.

No entanto, é evidente que o rumor local, com um rol de canais globais relacionados, necessita de certo grau de organização social e política na região, do contrário, pode haver um movimento regressivo da economia, em razão da desordem do sistema. Nesse contexto, o território torna-se receptor dos efeitos da globalização e, também, emissor de respostas a esses efeitos.

## **O PAPEL DAS AGLOMERAÇÕES URBANAS: CIDADES E METRÓPOLES**

Trânsito caótico, violência, poluição, pobreza e opressão das pessoas são problemas sempre lembrados e enfatizados por um discurso antiurbano, muito frequente, nas ruas das grandes cidades e nos meios de comunicação em geral. Nesse mesmo sentido crítico, fala-se das vantagens das áreas verdes e rurais como ideal para a sociedade, longe dos espaços urbanos. Contudo a história da humanidade está repleta de exemplos de avanços sociais, culturais, científicos e técnicos que ocorreram nas cidades. Foi assim nas praças e nos mercados de Atenas, na Grécia Antiga do século IV a.C., onde floresceram ideias e pensamentos sobre o homem e a natureza (Filosofia), e nas vielas da Florença renascentista, nos séculos XV e XVI, onde houve uma efervescência artística na pintura, na escultura e na arquitetura, que se espalhou por essa cidade de pessoa para pessoa.

No campo econômico, os geógrafos comprovaram, nos anos 1950 e 1960, que era nas cidades onde se conseguiam informações gratuitas que fortaleciam as atividades industriais, qualificando a noção de externalidades por meio do papel das informações para a economia (CLAVAL, 2005). Mas a contribuição seminal talvez tenha sido a de Jane Jacobs (1969), quando defendeu as vantagens da diversificação social e econômica encontradas nas cidades, onde a aglomeração de indústrias de diferentes ramos e de pessoas (principalmente trabalhadores qualificados) favorecia o surgimento de inovações. Entretanto, a abordagem dessa economista falhava, pontualmente, ao não levar em conta o caráter sistêmico da cidade (GLAESER, 2011). De modo semelhante, Alfred Marshall (1982) exaltava as economias de especialização, que beneficiariam a difusão do conhecimento, o que foi demonstrado, empiricamente, nos distritos industriais, com sua atmosfera propícia para a troca de conhecimentos, pois os “(...) segredos da profissão deixam de ser segredos, e, por assim dizer, ficam soltos no ar” (MARSHALL, 1982, p. 234). No entanto, ambas as abordagens não conseguiram responder a certos problemas, como os seguintes: as regiões baseadas na diversificação podem enfraquecer suas externalidades, em função da difícil integração de indústrias muito diferentes; ou as regiões fundamentadas na especialização são sensíveis a choques externos, especialmente da concorrência de outros países.

Por essas razões, Storper e Venables (2004, 2005) sugerem a discussão dos contatos face a face entre pessoas como questão central para os estudos sobre a aglomeração, o crescimento urbano e, principalmente, a Geografia Econômica relativa aos processos de inovação. Esse tipo de contato produz o **rumor ou “burburinho” das cidades (buzz cities)**, visto anteriormente, que possui como principais vantagens as seguintes (STORPER; VENABLES, 2004; 2005):

- os contatos face a face como **técnica de comunicação** para a troca de informações, em especial, quando o conteúdo é de difícil codificação (conhecimento tácito), facilitam a compreensão pela repetição dos contatos, pela resposta rápida do receptor (para dirimir dúvidas) e pelo apoio da linguagem visual e corpórea;
- os contatos frequentes servem para melhorar a **confiança** nas relações pessoais e os **incentivos** ao trabalho. Com efeito, a presença mútua é um investimento de tempo, no sentido de evitar problemas na coordenação e no estímulo das atividades econômicas e, especialmente, de inovação. Ademais, no uso de conhecimento tácito, a incerteza é uma constante, e sua eliminação, ou diminuição, pode dar-se por meio de compromissos gerados, ao longo do tempo, na interação entre pessoas envolvidas no seu uso;
- os contatos facilitam a **socialização** e, conseqüentemente, a **seleção de parceiros** para as atividades econômicas. Efetivamente, o estabelecimento de redes sociais e profissionais evita o anonimato dos seus integrantes e facilita o

compartilhamento de valores e códigos, elementos importantes para a aprendizagem e a inovação;

- por último, os contatos são altamente motivadores (em termos psicológicos e biofísicos) para as pessoas, aumentando, assim, a produtividade e a criatividade delas. Realmente, a **exposição** dos indivíduos contribui para o desejo, a imitação, a cooperação e, mesmo, a competição entre eles.

Além disso, as aglomerações urbanas favorecem a multiplicação dos contatos face a face, aumentando as oportunidades de intercâmbios de informações e de conhecimentos das mais diferentes fontes (colegas de trabalho, clientes, fornecedores, concorrentes, parceiros empresariais etc.) e, conseqüentemente, sua assimilação seletiva.<sup>5</sup> Em termos geográficos, a densidade de pessoas juntas, como é nas cidades, somada às dificuldades provenientes das atividades profissionais, como aquelas vinculadas aos processos de inovação (tecnológica, organizacional etc.), é um campo fértil para a geração de soluções criativas aos problemas (SANTOS, 1999).

Nesse sentido, diversos estudos apontam essa riqueza cognitiva, social e econômica das cidades, tanto daquelas pertencentes a países mais avançados econômica e tecnologicamente como daquelas de nações menos desenvolvidas (GLAESER, 2011; SAUNDERS, 2010, 2011). Nesse sentido, Londres, Paris e Los Angeles – do primeiro grupo de países – e Mumbai, Rio de Janeiro e Nairobi – do segundo grupo – são alguns exemplos dessas cidades que têm apresentado experiências inovadoras, provenientes não só de modernos centros de negócios e/ou tecnológicos como também das áreas mais improváveis, como as favelas com seus empreendedores emergentes. Entretanto, essas possibilidades são ameaçadas pela fratura socioespacial das cidades contemporâneas indicada por Heidrich (2007), na qual, o sujeito fica dividido – “fraturado” – entre as relações com as redes globais, em função de novos hábitos de consumo e de produção econômica, e o espaço social local. Essa fratura acaba por impedir o estabelecimento de intercâmbios de conhecimentos entre os diversos atores e agentes dentro da cidade.

Apesar da ameaça anterior, algumas formas de comunicação (contato), como a Internet, não parecem suplantam ainda os contatos face a face para as atividades produtivas em geral e, principalmente, de inovação. Com efeito, em razão da complexidade dos processos de inovação, as atividades inovadoras podem tirar proveito da complementaridade de ambas – rumor local e canais globais –, fortalecendo a ideia da reflexibilidade econômica de Storper (1997), sobre a capacidade de diversos atores compreenderem a realidade econômica em que estão inseridos.

<sup>5</sup> Esse atributo das pessoas de adquirirem saberes das mais diversas fontes é tema de estudos da Psicologia Social, sendo chamado de **polifasia cognitiva**, que, mais especificamente, “(...) refere-se a um estado em que registros lógicos diferenciados inseridos em modalidades diferentes de saber coexistem em um mesmo indivíduo, grupo social ou comunidade” (JOVCHELOVITCH, 2004, p. 20).



Portanto, os espaços densamente povoados – grandes cidades e metrópoles – são aqueles preferenciais para os profissionais e as empresas interessados em gerar atividades inovadoras, conduzindo, muito provavelmente, ao desenvolvimento territorial geral. Mesmo aqueles que defendem a virtude dos espaços rurais – regiões não densamente povoadas – para o desenvolvimento econômico reconhecem sua forte dependência das cidades, não somente como lugar onde se localiza o consumo, mas, igualmente, como suporte material e econômico desses espaços (ABRAMOVAY, 2000). Por conta disso, por exemplo, alguns parques científicos e tecnológicos podem localizar-se em áreas rurais, porém, quase sempre, estão próximos de alguma cidade de tamanho médio ou grande.

Assim, o crescimento urbano explica-se pelo poder de atração das cidades sobre as pessoas e os empregos (empresas), que tem por base, de um lado, as amenidades urbanas vinculadas à oferta de entretenimento (cinemas, teatros etc.), de lazer (praças, parques etc.), de serviços diversos (saúde, educação etc.), de infraestrutura básica, de consumo, dentre outras. A respeito do consumo, esse tipo de amenidade vem aumentando sua importância econômica em muitos lugares, frente aos espaços voltados, preferencialmente, à produção, por isso, fala-se de cidade do consumo (*consumer city*) (GLAESER; KOLKO; SAIZ, 2001). De outro lado, os aspectos econômicos, como o emprego e a remuneração, relacionados às firmas, possuem grande importância na escolha locacional dos indivíduos. Em primeiro lugar, a busca de algum rendimento, por meio do trabalho formal ou mesmo informal, acaba centralizando-se nas grandes cidades e nas metrópoles, por essa razão, há concentração de pobreza nelas, ou seja, de pessoas pobres que buscam na cidade alguma oportunidade de sobrevivência; deve-se relativizar a crítica às cidades sobre a pobreza, pois ela não é gerada nas áreas densamente urbanizadas. Em segundo lugar, os espaços urbanos e metropolitanos atraem profissionais qualificados em busca de melhores salários e de possibilidades de ascensão social e econômica. Essa mão de obra diferenciada e qualificada, que se aglomera nas cidades, enriquece a diversidade e a heterogeneidade social do mercado de trabalho. Assim, a ampliação desses empregos atrai mais empresas, que atraem mais profissionais, consolidando um processo de causação circular e cumulativa nesses espaços.

A combinação, nas cidades, dessas forças de atração – amenidades urbanas e mercado de trabalho –, mais seu poder de influência (governos, organizações empresariais e profissionais etc.), acaba fortalecendo o rumor local (burburinho), gerando, como possibilidade, densos fluxos de informações e de aprendizagem (externalidades). A isso se podem agregar, como componente indispensável da inovação, as estruturas científica, tecnológica e educacional (instituições de pesquisa, serviços de alta tecnologia, escolas técnicas e universidades).

A esse respeito, Capel (1998) ressalta a relevância da cidade como o espaço da educação. Historicamente, as cidades têm sido lugares fundamentais para a

difusão e o progresso da alfabetização e da educação superior. No caso específico das universidades, desde seu surgimento sempre estabeleceram uma relação muito direta com os espaços urbanos e metropolitanos em que estão inseridas e, mais recentemente, essa ligação tem sido requalificada em razão do papel dessas instituições de ensino nos processos de inovação e, conseqüentemente, no desenvolvimento territorial, principalmente considerando sua interação com outros agentes.

## **METODOLOGIA: INDICADOR DE POTENCIAL DE INOVAÇÃO TERRITORIAL (IPIT)**

Para verificar como um conjunto de variáveis relativas à inovação se distribui no território, foi utilizado o indicador sintético, elaborado por Tartaruga (2014), denominado de **Indicador de Potencial de Inovação Territorial (IPIT)**, que tem por finalidade mostrar a capacidade potencial dos territórios de produzir inovações, portanto, ele visa identificar aqueles espaços com mais possibilidades, talvez já existentes, de realizar tais processos. Adaptado a partir da metodologia estabelecida por González (2006) e Caravaca e González (2010), e aplicada na região da Andaluzia, na Espanha, o indicador se baseia nas seguintes quatro variáveis, todas à disposição por município:

- (a) **pessoal envolvido em P&D (pesquisadores e técnicos) em relação ao total de ocupados (‰)** – para o ano 2012,
- (b) **estabelecimentos exclusivamente de P&D em relação ao total de estabelecimentos (‰)**, – para o ano 2012,
- (c) **estabelecimentos de serviços avançados em relação ao total de estabelecimentos (‰)** – para o ano 2012, e
- (d) **indicador da estrutura produtiva potencialmente inovadora** – para o período 2009-11.

A primeira variável (a), diz respeito a um elemento dos mais importantes para os processos de inovação, que é o dos recursos humanos, minimamente qualificados para tais atividades. A metodologia de determinação dos números de pesquisadores e de técnicos relacionados à P&D está descrita em Tartaruga (2014).

Por seu turno, a segunda e terceira (b) e (c) fazem referência a firmas com características específicas, que são outro recurso importante para as atividades de inovação. Por um lado, os **estabelecimentos exclusivamente de P&D** são aqueles que possuem uma relação direta com as atividades de investigação científica e de desenvolvimento tecnológico, no qual sua atividade primordial, e, muitas vezes, quase exclusiva, é vinculada à P&D e não à produção em escala, podendo atuar no âmbito das diversas ciências (físicas, humanas, da informática etc.). Por outro lado,

os **estabelecimentos de serviços avançados** atuam como suporte especializado em vários campos de atuação, para que outras possam inovar, a exemplo das áreas de publicidade, de gestão empresarial, de apoio laboratorial, de Tecnologia da Informação (TI), dentre outras (GONZÁLEZ, 2006; CARAVACA; GONZÁLEZ, 2010). Esse tipo de empresa é importante, principalmente, para as micro e pequenas empresas inovadoras, que necessitam de todo um leque de serviços complementares à sua atividade básica para seu funcionamento regular, que sozinhas não poderiam realizar. Ademais, mesmo empresas de maior porte, muitas vezes, precisam desses serviços de apoio.

A última variável (d) deriva da relação entre as taxas de inovação conforme as atividades da indústria e do Setor Serviços selecionadas na Pesquisa de Inovação (Pintec) (IBGE, 2013), e a importância do emprego nessas mesmas atividades de cada município, no contexto estadual, proporcionando, assim, o reconhecimento do potencial inovador da estrutura produtiva municipal. Assim, o **indicador de estrutura produtiva potencialmente inovadora** ( $Eppi$ ), elaborado por Fochezatto e Tartaruga (2012a, 2012b), é determinado, para cada município, por meio da fórmula:

$$Eppi_i = \sum_{j=1}^n TI_j \frac{L_{ij}}{L}$$

onde  $Eppi_i$  é o indicador de estrutura produtiva potencialmente inovadora do município  $i$ ;  $TI_j$ , a taxa de inovação da atividade produtiva  $j$ , fornecida pela Pintec (IBGE, 2013);  $L_{ij}$ , o número de empregados no município  $i$  na atividade  $j$ ; e  $L$ , o total de empregos de todas as atividades da Pintec em todos os municípios.<sup>6</sup>

O IPIT de cada município foi calculado a partir dos valores normalizados (ou escores  $z$ ) de cada uma das quatro variáveis anteriores.<sup>7</sup> Com posse desses valores, realizou-se uma ponderação, para verificar em que medida eles superavam a média regional. Assim, cada dado normalizado ( $z$ ) foi substituído por um valor ponderado da seguinte forma:

se  $z \geq 2$  (ou seja, superava a média em dois desvios-padrão ou mais), o indicador recebe o valor 2;

se  $1 \leq z < 2$  (superava a média em um desvio-padrão até dois, exclusive), o indicador recebe 1;

<sup>6</sup> Os dados do  $Eppi$  dos municípios gaúchos estão disponíveis na Tabela C.8 do Apêndice C de Tartaruga (2014).

<sup>7</sup> Os valores normalizados, ou escores  $z$ , de cada variável para cada município são obtidos a partir da seguinte equação:  $z_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s}$  onde  $z_i$  é o valor normalizado do município  $i$ ;  $x_i$  é o valor original do município;  $\bar{x}$  é a média aritmética do conjunto dos valores  $x_i$ ; e  $s$  é o desvio-padrão dos valores  $x_i$ ,  $i$  variando de um a  $n$ ; e  $n$ , o número de municípios. Os valores dos escores são interpretados como números de desvio-padrão acima (quando positivos) ou abaixo (se negativos) da média.

- se  $0 < z < 1$ , o indicador recebe 0,5;
- se  $z \leq 0$  (menor que a média), recebe 0.

Com a soma dos dados ponderados (descritos acima) para cada município, o valor do IPIT propriamente dito, pôde-se estabelecer uma classificação de cinco tipos de municípios relacionada à capacidade potencial de inovar:<sup>8</sup>

- **capacidade de inovação muito alta** – com  $IPIT \geq 7$  (sendo que oito é o valor máximo possível), os municípios são considerados os mais capazes de inovar, se já não o fazem, pois estão bem acima da média estadual;
- **capacidade de inovação alta** – com  $5 \leq IPIT < 7$ , as cidades também possuem uma tendência acima da média para a inovação;
- **capacidade de inovação média** – com  $3 \leq IPIT < 5$ , as localidades têm somente algumas das variáveis de inovação acima da média regional;
- **capacidade de inovação baixa** – com  $1 \leq IPIT < 3$ , os municípios destacam-se muito pouco em relação à média, logo, as possibilidades de inovar são muito escassas;
- **capacidade de inovação muito baixa** – com  $IPIT < 1$ , as localidades não têm, praticamente, nenhuma possibilidade de inovar em seus territórios.

## DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO POTENCIAL DE INOVAÇÃO

A capacidade de inovação dos municípios está distribuída de forma desigual no território gaúcho (TARTARUGA, 2014). A partir do potencial de inovação dos municípios, foi possível estabelecer uma rede de cidades caracterizada pela concentração de maior capacidade inovadora nas cidades de maior população, o que confirma a hipótese da relação entre inovação e espaços urbanos de maior dimensão, onde, geralmente, se podem encontrar, de um lado, infraestrutura básica e avançada, conjunto de firmas de P&D e de serviços avançados, estes elementos procurados por empresas inovadoras, e, de outro, amenidades (basicamente, estabelecimentos de entretenimento, como restaurantes, cinemas etc.), que proporcionam uma maior qualidade de vida, maior mercado de trabalho, possibilidades de aperfeiçoamento profissional (cursos técnicos, universitários etc.), aspectos estes desejados por trabalhadores qualificados. O tamanho municipal parece ser uma condição para a realização das inovações.

Desse modo, não surpreende que todos os quatro municípios com muito alta capacidade de inovação estejam na faixa de cidades com mais de 100.000 habitantes (Tabela 1), na verdade, a menor destas possuía mais de 200.000 hab.; enquanto, no grupo dos municípios com menos de 10.000 residentes, quase 99% detinham capacidade baixa ou muito baixa para inovar. A partir das faixas de cidades de menor

<sup>8</sup> Os valores do IPIT dos municípios podem ser encontrados na Tabela C.9 do Apêndice C de Tartaruga (2014).

**Tabela 1:** Potencial de inovação e tamanho municipal, por faixas de população, no Rio Grande do Sul – 2012.

Discriminação	Municípios por faixa de população									
	Menos de 10.000		10.000 a 20.000		20.000 a 50.000		50.000 a 100.000		Mais de 100.000	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
<b>Capacidade de inovação</b>										
Muito alta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	22,2
Alta	1	0,3	0	0,0	1	1,7	5	20,8	4	22,2
Média	3	0,9	3	4,6	6	10,3	4	16,7	7	38,9
Baixa	44	13,3	15	23,1	30	51,7	12	50,0	3	16,7
Muito baixa	283	85,5	47	72,3	21	36,2	3	12,5	0	0,0
<b>Total de municípios</b>	<b>331</b>	<b>100,0</b>	<b>65</b>	<b>100,0</b>	<b>58</b>	<b>100,0</b>	<b>24</b>	<b>100,0</b>	<b>18</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** TARTARUGA (2014).

**Nota:** Os dados populacionais são provenientes do Censo Demográfico de 2010.

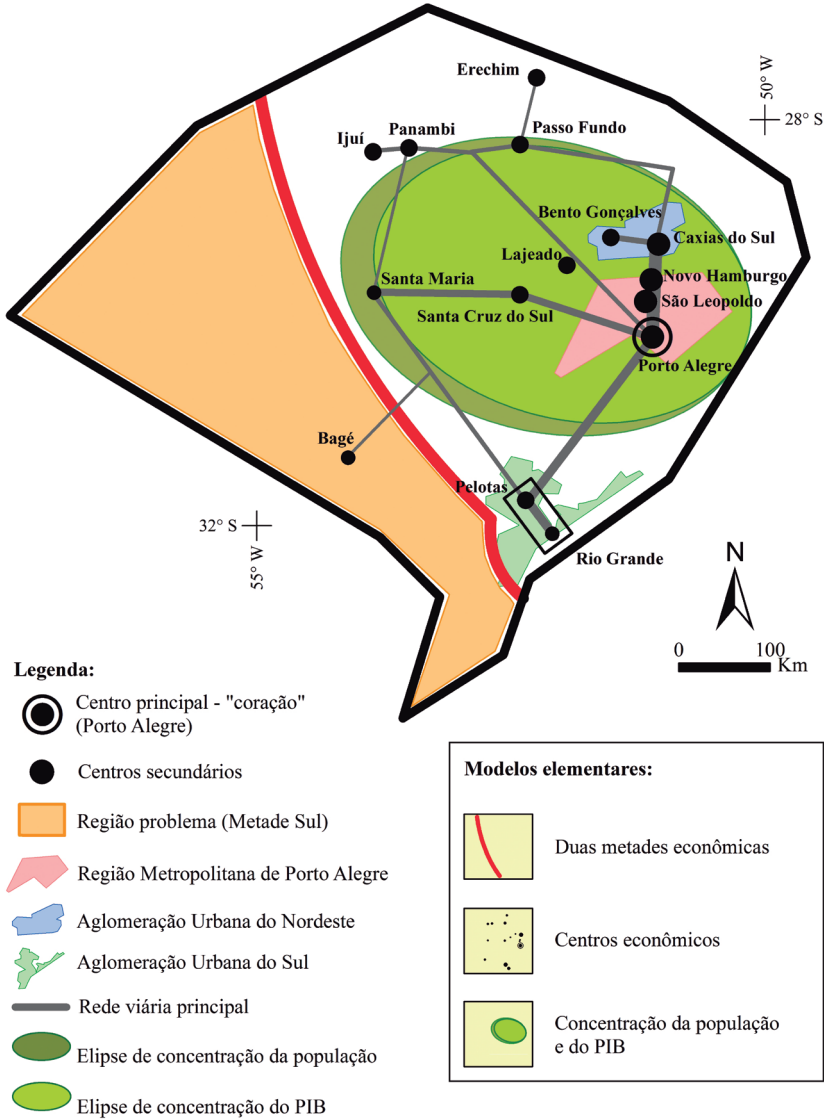
tamanho, somente aquelas entre 50.000 a 100.000 habitantes apresentaram um número significativo de cidades, cinco unidades ou 20,8% desse grupo, com alto potencial de inovação. Na faixa de maior população (mais de 100.000 pessoas), pouco menos de 45% delas (oito municípios) detinham capacidade alta ou muito alta, corroborando a ideia da associação entre inovação e espaços urbanos notáveis.<sup>9</sup>

Quanto à distribuição espacial do potencial de inovação no estado sulista, constata-se a configuração de uma rede de municípios com grande potencialidade de inovação, como pode ser observado no modelo gráfico da Figura 2.<sup>10</sup> A região possui como **centro principal** (coração) a Capital, Porto Alegre, a metrópole por excelência do Estado, tendo como área de influência – sobretudo política (Poderes Executivo e Judiciário) e economicamente (gestão empresarial) – todo o território gaúcho e, em grande medida, o Estado vizinho de Santa Catarina (IBGE, 2008). Nucleado por esse município, ressalta-se o eixo Porto Alegre–Caxias do Sul, definido pela rodovia BR-116, no intermédio do qual, estão os municípios de São Leopoldo e de Novo Hamburgo, todos com uma capacidade de inovação muito alta (IPIT). Portanto, essa é a região que concentra grandes quantidades de recursos humanos qualificados, de empresas, de infraestrutura em geral, de instituições universitárias e, também, duas importantes aglomerações urbanas oficiais do Estado – a RMPA e a AUNE. Ademais, possui também um diversificado quadro de diferentes atividades industriais e de serviços, desde metalurgia, mecânica e informática até saúde e entretenimento. A essas aglomerações urbanas pode-se ressaltar a Ausul também.

Ao analisar somente a RMPA, pode-se observar, para demonstrar a capacidade inovadora dessa região, além das considerações anteriores sobre a capital gaúcha (centro principal – coração), o setor coureiro-calçadista marcadamente presente em São Leopoldo, Novo Hamburgo e entorno – região conhecida como Vale do Rio

<sup>9</sup> Um aspecto importante da metodologia do IPIT, que foi a base para a análise da inovação e da urbanização, é o de que, das quatro variáveis que compõem o Índice, três (pessoal envolvido em P&D por total de ocupados, número de estabelecimentos de P&D e de estabelecimentos de serviços avançados pelo total de estabelecimentos) são proporções de unidades existentes no próprio município, e, conseqüentemente, o tamanho do município não tem influência no peso da variável do município na comparação com os outros. Somente uma das variáveis (o indicador da estrutura produtiva potencialmente inovadora) é determinada pela participação (percentual) do município no total do dado no Estado. Assim, no primeiro caso, os municípios de menor dimensão têm a mesma chance do que os maiores de se destacarem no indicador sintético, e, no segundo caso, essas mesmas localidades possuem poucas possibilidades de destaque. Portanto, esse aspecto reforça as conclusões sobre a hipótese da relevância do espaço urbano para os processos de inovação, pois, mesmo com três das quatro informações que compõem o indicador favorecendo os menores, são as cidades grandes as que mais se notabilizam nesse âmbito. Para uma discussão sobre esse tipo de problema nas análises regionais, ver PAIVA; TARTARUGA (2007).

<sup>10</sup> A modelização gráfica é um método pós-cartográfico de comunicação e de apoio à pesquisa, que tenta compatibilizar informações quantitativas com conhecimento qualitativo, de modo a facilitar a compreensão de uma realidade ou de um território. A respeito dessa metodologia, em termos gerais, ver THÉRY (2004) e ARCHELA; THÉRY (2008). Uma aplicação para o caso brasileiro pode ser encontrada em THÉRY; MELLO (2009) e, para o caso paulista, em THÉRY (2007).

**Figura 2:** Modelo gráfico do potencial de inovação do Rio Grande do Sul.

**Fonte:** TARTARUGA (2014, p. 185).

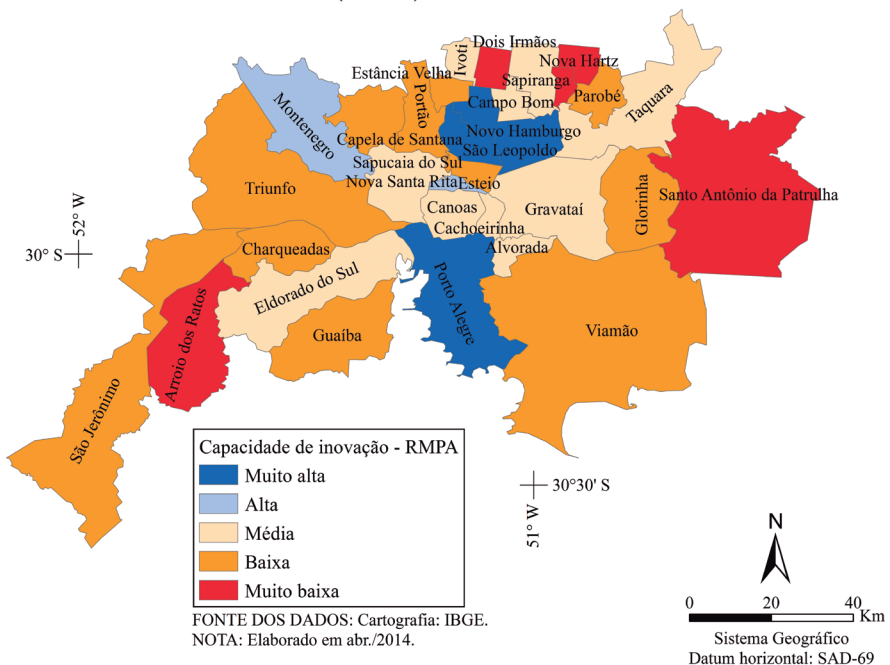
dos Sinos, que está dentro da RMPA –, que foi (desde a década de 1970) e ainda é uma atividade econômica essencial para a Região (Mapa 1). Nesse âmbito, há um processo, ainda incipiente, de mudança do padrão de competição baseado no preço dos calçados, muito dependente da taxa de câmbio – e que vem perdendo, peremptoriamente, para a concorrência dos calçados asiáticos –, para um de fabricação

centrada em marca e desenho (*design*) específicos da região, o que está conduzindo a uma transformação regional em termos tecnológicos, de estrutura produtiva e de comercialização em níveis nacional e internacional (COSTA, 2010). Nesse mesmo sentido, é interessante lembrar que os três principais parques tecnológicos do Estado estão localizados na RMPA, um em Porto Alegre e os outros dois em São Leopoldo e em Campo Bom, ambos no Vale do Rio dos Sinos. São eles, respectivamente, o Parque Científico e Tecnológico da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Tecnopuc), o Parque Tecnológico de São Leopoldo (Tecnosinos) e o Parque Tecnológico do Vale do Sinos (Valetec).

Já na AUNE pode-se constatar a liderança, em termos de capacidade inovadora, de Caxias do Sul, um dos principais polos industriais do RS (Mapa 2). Além desse município, destaca-se Bento Gonçalves, que apresentou uma capacidade de inovação alta (IPIT).

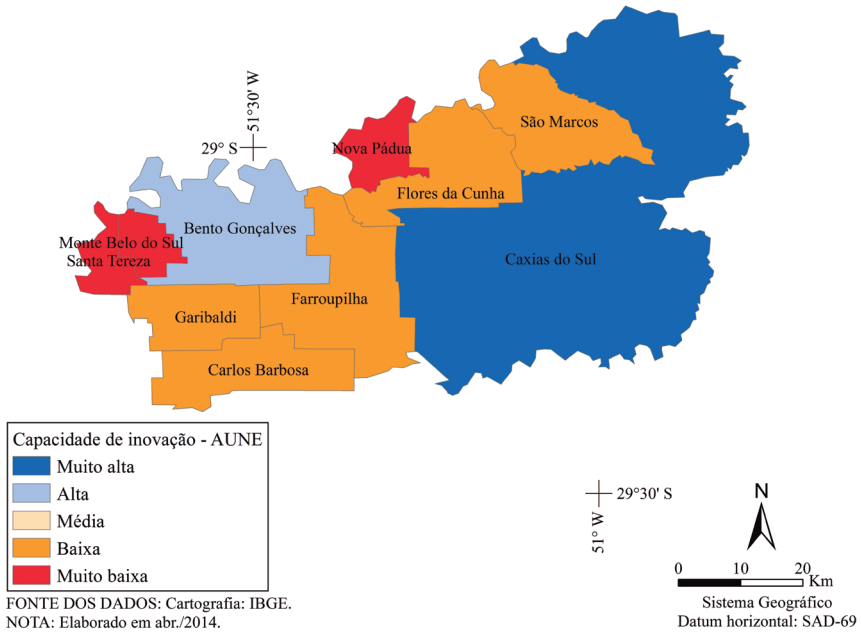
Outra aglomeração relevante com respeito ao potencial de inovação é o par Pelotas e Rio Grande, que compõe a Ausul, o primeiro município com uma capacidade de inovação alta e o segundo, média (Mapa 3). Possuidora de importantes instituições de Ensino Superior, essa região, nos últimos anos, vem sendo potencializada, economicamente, pelo surgimento do Polo Naval em seu território, no qual deve-se destacar a possibilidade de estudos aplicados com suas universidades.

**Mapa 1:** Potencial de inovação, por municípios, na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – 2012.

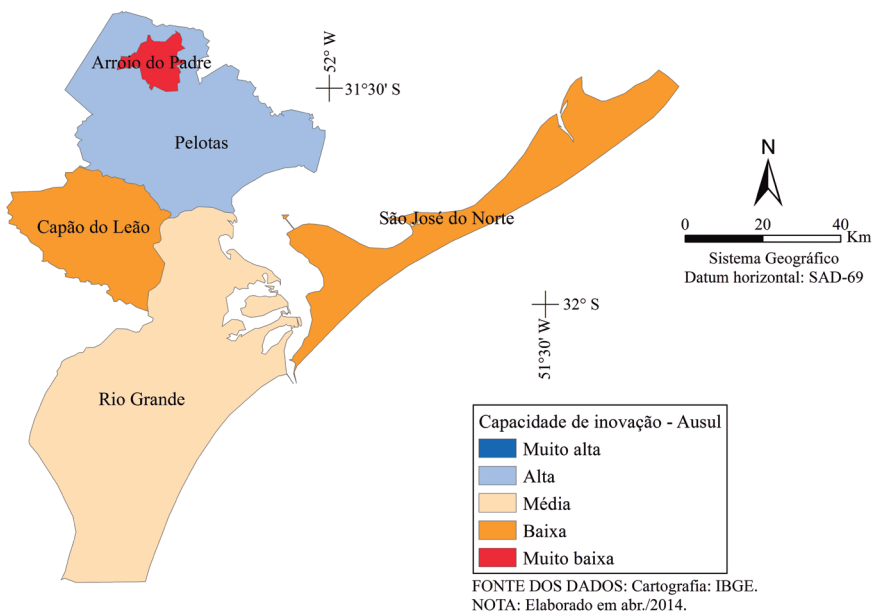




**Mapa 2:** Potencial de inovação, por municípios, na Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE) – 2012.



**Mapa 3:** Potencial de inovação, por municípios, na Aglomeração Urbana do Sul (Ausul) – 2012.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da premissa da relevância dos processos de inovação para o desenvolvimento socioeconômico, a análise empreendida neste artigo foi capaz de apontar a localização das potencialidades existentes nos principais espaços urbanos gaúchos – RMPA, AUNE e Ausul – para as atividades inovadoras no tecido produtivo. Esse exame torna-se importante em razão de que tanto o país como o Estado do RS inovarem de maneira insuficiente em termos internacionais.

Acompanhando a tendência encontrada em diversas partes do mundo, a produção de novidades técnicas ocorre, preferencialmente, no interior, ou muito proximamente, de espaços densamente urbanizados como grandes cidades e áreas metropolitanas. Nesses locais, a proximidade de pessoas e de empresas, com uma frequência significativa, é o elemento explicativo, não o único, para o sucesso dos empreendimentos inovadores. Além disso, outros aspectos têm sua carga de importância e, portanto, não devem ser desconsiderados, a exemplo das variáveis macroeconômicas (direitos de propriedade seguros, investimentos em educação, princípios democráticos dos governos etc.).

Por fim, a metodologia empregada abre a possibilidade da realização de diversas outras análises a respeito da distribuição espacial do indicador de potencial de inovação, como a verificação da dependência espacial entre os municípios. Ademais, são necessárias pesquisas de caráter qualitativo/apreciativo das diferentes experiências de desenvolvimento de inovações no território do Estado, como no caso dos parques científicos e/ou tecnológicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão n. 702).

AOYAMA, Y.; MURPHY, J. T.; HANSON, S. **Key concepts in economic geography**. London: SAGE Publications, 2011.

ARCHELA, R. S.; THÉRY, H. Orientação metodológica para construção e leitura de mapas temáticos” **Confins – Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 3, p. 1-21, 2008. Disponível em: <<http://confins.revues.org/pdf/3483>>. Acesso em 10 set. 2010.

BATHELT, H.; MALMBERG, A.; MASKELL, P. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. **Progress in Human Geography**, v. 28, n. 1, p. 31-56, 2004.

BATHELT, H.; TURI, P. Local, global and virtual buzz: The importance of face-to-face contact in economic interaction and possibilities to go beyond. **Geoforum**, v. 42, n. 5, p. 517-624, 2011.

BOSCHMA, R. A. Proximity and Innovation: A Critical Assessment. **Regional Studies**, v. 39, n. 1, p. 61-74, 2005.

BOSCHMA, R.; FRENKEN, K. The emerging empirics of evolutionary economic geography” **Journal of Economic Geography** (Advance Access), p. 1-13, 2011.

BOSCHMA, R.; FRENKEN, K. Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography. **Journal of Economic Geography**, v. 6, p. 273-302, 2006. Disponível em: <<http://joeg.oxfordjournals.org/content/6/3/273.full.pdf+html>>. Acesso em 7 abr. 2010.

BOSCHMA, R.; MARTIN, R. Editorial: Constructing an evolutionary economic geography. **Journal of Economic Geography**, v. 7, n. 5, p. 537-548, 2007.

CAPEL, H. Ciencia, innovación tecnológica y desarrollo económico en la ciudad contemporánea. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, n. 23, 1998. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn-23.htm>>. Acesso em 15 ago. 2009.

CARAVACA, I.; ROMERO, G. G.; MÉNDEZ, R.; PÉREZ, R. S. **Innovación y territorio: análisis comparado de sistemas productivos locales en Andalucía**. Sevilla (España): Consejería de Economía y Hacienda/Junta de Andalucía, 2002. Disponível em: <[http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/economia/estudios/olavide/innovacion\\_y\\_territorio.htm](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/economia/estudios/olavide/innovacion_y_territorio.htm)>. Acesso em 9 ago. 2009.

CARAVACA, I.; GONZÁLEZ, G. Estrategias de innovación como base para el desarrollo. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), XI. Mendoza (Argentina). **Memorias...** Mendoza (Argentina): Universidad Nacional de Cuyo, 2010. p. 1-17. CD-Rom.

CLAVAL, P. Geografía econômica e economia. **GeoTextos**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 11-27, 2005. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/3028/2132>>. Acesso em 14 ago. 2012.

COSTA, A. B. da. La industria del calzado del Vale do Sinos (Brasil): ajuste competitivo de un sector intensivo en mano de obra. **Revista CEPAL**, n. 101, p. 163-178, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/40428/RVE101Barcelos.pdf>>. Acesso em 8 fev. 2011.

DICKEN, P. Mudança tecnológica: “vento de destruição criativa”. In: **Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 91-124.

FAGERBERG, J. Innovation: a guide to the literature. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. (ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-26.

FOCHEZAITO, A.; TARTARUGA, I. G. P. Estrutura produtiva potencialmente inovadora e desenvolvimento local: estudo do caso dos municípios do Rio Grande do Sul usando econometria espacial. In: 40º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas (PE). **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2012a., p. 1-18. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files\\_I/i9-df33bf1226e39987a1bfa8d1b00a4159.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro/2012/inscricao/files_I/i9-df33bf1226e39987a1bfa8d1b00a4159.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

FOCHEZATTO, A.; TARTARUGA, I. G. P. Indicador de potencial de inovação tecnológica e desenvolvimento nos municípios do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUC-RS, 2012b., p. 1-20. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Indicador\\_de\\_Potencial\\_de\\_Inovacao\\_Tecnologica\\_e\\_Desenvolvimento\\_nos\\_Municipios\\_do\\_RS.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Indicador_de_Potencial_de_Inovacao_Tecnologica_e_Desenvolvimento_nos_Municipios_do_RS.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

GLAESER, E. L. **Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier.** New York: The Penguin Press, 2011.

GLAESER, E. L.; KOLKO, J.; SAIZ, A. Consumer city. **Journal of Economic Geography**, v. 1, p. 27-50, 2001. Disponível em: <<http://joeg.oxfordjournals.org/content/1/1/27.full.pdf+html>>. Acesso em 3 mar. 2010.

GONZÁLEZ, G. **Innovación, redes y territorio en Andalucía.** Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HARVEY, D. Entrevista: David Harvey. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 180-194, 2012. Disponível em: <<http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/52/2012-1-harvey>>. Acesso em 9 abr. 2012.

HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

HEIDRICH, Á. L. Aspectos da fratura sócio-espacial na cidade de Porto Alegre. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 11, n. 245 (67), 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24567.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação 2011.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em 10 out. 2008.

JACOBS, J. **The economy of cities.** New York: Random House, 1969.

JOVCHELOVITCH, S. “Psicologia social, saber, comunidade e cultura”. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 20-31, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v16n2/a04v16n2.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2013.

KIM, L. **Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia.** Campinas: UNICAMP, 2005.

KLINE, S. J.; ROSENBERG, N. An Overview of Innovation. In: LANDAU, R.; ROSENBERG, N. (ed.). **The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth.** Washington, D. C.: National Academy Press, 1986, p. 275-305. Disponível em: <<http://www.nap.edu/catalog/612.html>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. Sistemas de inovação e desenvolvimento: mitos e realidade da economia do conhecimento global. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs.). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto, 2005, p. 17-50.

MALERBA, F.; ORSENIGO, L. Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities. **Industrial and Corporate Change**, v. 6, n. 1, p. 83-118, 1997.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**: Tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982, 2 v.

MÉNDEZ, R. Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica. **EURE**, Santiago de Chile, v. 24, n. 73, p. 31-54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71611998007300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007300002&lng=pt&nrm=iso&tlng=es)>. Acesso em: 18 out. 2008.

MÉNDEZ, R. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. **EURE**, Santiago de Chile, v. 28, n. 84, p. 63-83, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400004&lng=pt&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400004&lng=pt&nrm=iso&tlng=es)>. Acesso em: 18 out. 2008.

MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. **Regional Studies**, vol. 31, n.5, p. 491-503, 1997.

OLIVEIRA, R.; NEVES, F.; KOPPE, L.; GUERRINI, D. Inovação tecnológica no Brasil: questões éticas da ação social em uma economia semiperiférica. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 14, n. 29, p. 59-74, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=6055>>. Acesso em: 16 mar. 2010.

PAIVA, C. Á.; TARTARUGA, I. G. P. Sabedorias e ilusões da análise regional. **REDES**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 12, n. 3, p. 118-141, 2007. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/426/269>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

PINTO, Á. V. **O conceito de tecnologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, 2 volumes.

QUINTANILLA, M. Á. Técnica y cultura. **Teorema**, Oviedo, v. 17, n. 3, p. 49-69, 1998.

QUINTANILLA, M. Á. **Tecnología**: un enfoque filosófico y otros ensayos de filosofía de la tecnología. México: FCE, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Lei complementar n. 14.293, de 29 de agosto de 2013. Cria a Região Metropolitana da Serra Gaúcha. **Diário Oficial (do) Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 168, 30 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=59694&hTexto=&Hid\\_IDNorma=59694](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=59694&hTexto=&Hid_IDNorma=59694)>. Acesso em: 13 fev. 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SAUNDERS, D. Arrival Cities: A look at nine places defining life on the margins for the new century, from Chongqing to California. **Foreign Policy**, Washington, p. 1-15, 2011. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/23/arrival\\_cities?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/23/arrival_cities?page=full)>. Acesso em: 27 mar. 2011.

SAUNDERS, D. **Arrival city**: how the largest migration in history is reshaping our world. New York: Pantheon Books, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/download.php?file=schumpeter-csd.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. 3. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

STORPER, M. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: The Guilford Press, 1997.

STORPER, M.; VENABLES, A. J. Buzz: face-to-face contact and the urban economy. **Journal of Economic Geography**, v. 4, p. 351-370, 2004.

STORPER, M.; VENABLES, A. J. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (org.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 21-56.

TARTARUGA, I. G. P. **Inovação, território e cooperação**: Um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. 2014, 334 f., Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106435>>. Acesso em: 7 nov. 2014.

THÉRY, H. Chaves para a leitura do território paulista. **Confins – Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 1, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<http://confins.revues.org/pdf/25>>. Acesso em: 16 set. 2010.

THÉRY, H. Modelização gráfica para a análise regional: um método. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 15, p. 179-188, 2004. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp15/Intercambio1.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2010.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. de. **Atlas do Brasil**: Disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.



### **III** DESIGUALDADES SOCIAIS, OCUPAÇÃO DA CIDADE E CONFLITOS





# Desigualdade, pobreza e violência metropolitana

*Leticia Maria Schabbach*

## INTRODUÇÃO

A esta altura, Kublai Khan espera que Marco diga como é Irene vista lá de dentro. E Marco não pode fazê-lo: não conseguiu saber qual é a cidade que os moradores do alto chamam de Irene; por outro lado não importa: vista de dentro, seria uma outra cidade; Irene é o nome de uma cidade distante que muda à medida que se aproxima dela. A cidade de quem passa sem entrar é uma; é outra para quem é aprisionado e não sai mais dali; uma é a cidade à qual se chega pela primeira vez, outra é a que se abandona para nunca mais retornar; cada uma merece um nome diferente; talvez eu já tenha falado de Irene sob outros nomes; talvez eu só tenha falado de Irene (CALVINO, 1990, p. 115).

Esta citação faz-nos pensar sobre as potencialidades da pesquisa microssociológica, pois, embora seja apenas uma aproximação da realidade intangível (como qualquer outro empreendimento científico), pode revelar meandros desconhecidos e situações inusitadas, imperceptíveis dentro de uma visão panorâmica. Nesse sentido, uma capital como Porto Alegre representa um laboratório onde é possível pesquisar universos social, cultural e politicamente distintos – como os seus bairros (muitos dos quais são mais populosos do que diversas cidades gaúchas) –, adentrando-se, dessa forma, no desvelamento das características polissêmicas dessa metrópole brasileira. Tal conhecimento possibilita que cidadãos sejam mais bem informados sobre os problemas sociais de seu meio de vivência, bem como pode contribuir para que políticas públicas sejam implementadas para o enfrentamento desses problemas. Este tipo de pesquisa é particularmente relevante quando tratamos dos fatos violentos e seus correlatos, uma vez que autores como Giddens (1996), Wieviorka (1997 e 1999) e Tavares dos Santos (2002) destacam que a disseminação e a reprodução da violência acontecem na própria lógica dos microcosmos sociais, onde se produzem redes de dominação de vários tipos e teias de exclusão sobrepostas (TAVARES DOS SANTOS, 2002, p. 23). Neste trabalho, examinamos as manifestações cotidianas de violência física, sem considerar outros tipos de violência (simbólica, política etc.). Assim, atos violentos são aqui considerados como os que atingem a integridade

física da vítima, por meio do emprego da força (ou da ameaça em fazê-lo), na sua forma bruta ou com a utilização de armas de fogo ou outros objetos. Tais práticas são as que mais causam impacto social e interferem diretamente na percepção da população acerca dos movimentos da criminalidade, por vezes contribuindo com a configuração de uma atmosfera de insegurança onde ocorrem (ou onde se presume que tenham ocorrido).

O indicador mais utilizado internacionalmente para medir violência é o homicídio, pois, de acordo com Fox e Zawitz (2002, p. 4, tradução nossa): “O homicídio é interessante não apenas devido à sua gravidade, mas também porque é considerado por estudiosos um barômetro bastante confiável do crime violento. Em nível nacional, nenhum outro crime é medido tão acurada e precisamente.”

Além de graves, os homicídios são juridicamente padronizados, bem como contabilizam uma cifra oculta inferior aos outros delitos. As pesquisas sobre tais fatos geralmente abrangem fontes primárias (por exemplo, entrevistas com apenados e pessoas conhecidas da vítima e do agressor, pesquisa documental em prontuários de presos e/ou em processos judiciais), ou fontes secundárias (estatísticas policiais e da área da saúde).

Ademais, o ato voluntário de matar outra pessoa é socialmente reprovado nas sociedades desde tempos imemoriais, embora sempre houvesse casos de convalidação de acordo com o contexto histórico: em legítima defesa, nas guerras, no exercício da atuação policial sob certas condições legalmente previstas. A reprovação societária ao homicídio faz com que ele seja mais investigado e julgado comparativamente aos outros crimes, ainda assim, existe um *gap* entre os casos conhecidos pela polícia e os efetivamente esclarecidos, ou sentenciados<sup>1</sup>.

Como indicadores da violência, além dos homicídios, incluímos em nosso estudo as lesões corporais seguidas de morte, buscando responder às seguintes questões: Quais os fatores (positiva ou negativamente) correlacionados com a violência entre os bairros de Porto Alegre? Estes fatores permanecem constantes ao longo do tempo? Quais os efeitos dos projetos preventivos no âmbito do PRONASCI sobre a violência nos bairros onde foram implementados?

Após essa introdução, apresentamos, na sequência, características e tendências dos homicídios no Brasil, regiões sociodemográficas, estados brasileiros, Rio Grande do Sul e Porto Alegre. Segue a análise dos conceitos de pobreza, desigualdade e da associação dos mesmos com os fatos violentos. O próximo item apresenta a

<sup>1</sup> Na Inglaterra e País de Gales, a taxa de esclarecimento de homicídios – proporção de inquéritos remetidos à justiça sobre o total de ocorrências policiais registradas – foi de 90% em 1997, representando um resultado bastante superior aos dos outros delitos (LEMGRUBER, 2001). No Brasil, pesquisa constatou um percentual de 92,5% das ocorrências de homicídios tendo sido remetidas, como inquéritos, ao Ministério Público. Todavia, dos inquéritos remetidos (2.928), apenas 111 (4%) foram imediatamente denunciados, enquanto que 82% foram devolvidos para a polícia civil para novas diligências (MISSE, 2009).

metodologia utilizada, e posteriormente são examinados os resultados da pesquisa. Por fim, são esboçadas as considerações finais sobre o presente estudo, enfatizando-se os seus principais achados e contribuições.

## **CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS GERAIS DOS HOMICÍDIOS**

As pesquisas e as informações sistemáticas sobre violência homicida em nível de país, estados e municípios já esclareceram muitas de suas características gerais.

Considerando as 56.337 agressões intencionais fatais do ano de 2012 registradas na base nacional de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde<sup>2</sup>, verifica-se que,

- a) quanto ao meio utilizado, 40.077 (71%) foram provocadas por arma de fogo;
- b) quanto às vítimas, 51.544 eram homens (91%) e 4.719 mulheres (8%). No tocante à idade, 30.072 das vítimas (53%) possuíam entre 15 e 29 anos<sup>3</sup>.

Dados aproximados a respeito dos perpetradores dos homicídios podem ser acessados nas estatísticas prisionais. Dos condenados por homicídio que estavam presos em dezembro de 2012, 97% eram homens e 3% mulheres. 7% do total de mulheres presas foram condenadas por homicídio, contra 14% dos presos homens (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2012).

No tocante à distribuição geográfica, o Mapa da Violência de 2010 – que contemplou o período 1997 a 2007 (WASELFSZ, 2010) – mostrou que as taxas brasileiras permaneceram praticamente inalteradas, passando de 25,4 para 25,2 homicídios por 100.000 habitantes. Entretanto, dentro do país há grande disparidade quanto à distribuição da violência homicida, com quatro regiões registrando crescimento naquele período: Norte (98%), Nordeste (77%), Sul (63%) e Centro Oeste (34%). A região Sudeste foi a única a registrar decréscimo das mortes, em -20%, embora os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo tenham apresentado variações positivas, em 214% e 32%, respectivamente. Em 2011, os cinco estados com taxas mais altas do país foram: Alagoas (72,7 homicídios por 100.000 habitantes), Espírito Santo (47,8), Paraíba (43) e Pará (40,6).

Quanto aos municípios, o Mapa da Violência (WASELFSZ, 2010) assinalou uma suposta reversão da evolução dos homicídios: nas capitais eles teriam estagnado ou diminuído e nas cidades interioranas estariam crescendo. Ao analisarmos este último achado do citado Mapa, postulamos que as tendências municipais precisam ser mais bem especificadas, uma vez que a variável populacional deve ser levada em

<sup>2</sup> Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sih/cnv/nirs.def>>.

<sup>3</sup> Após promulgação do Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013, artigo 1º, § 1º), o Brasil passou a considerar jovem o indivíduo com idade entre 15 e 29 anos, ampliando o limite superior de 24 anos anteriormente utilizado nas pesquisas sobre jovens.

conta na análise das séries históricas, para além da localização metropolitana ou interiorana do município. Por outro lado, o recorte temporal utilizado (mais curto ou mais longo) também altera a forma de visualização das tendências. Em estudo anterior (SCHABBACH, 2013a), mostramos as seguintes tendências para o estado do Rio Grande do Sul, relativas a um intervalo temporal de 19 anos.

Visualizando-se na Tabela 1 o comportamento dos homicídios no Brasil e no estado do Rio Grande do Sul no período de 1991 a 2010, percebe-se um crescimento de, respectivamente, 7% e 2% (quanto à média das variações anuais)<sup>4</sup>, enquanto em nível intraestadual destacam-se duas tendências opostas: a) elevação das taxas em Porto Alegre e nos municípios metropolitanos com 100.000 ou mais habitantes (média das variações anuais de, respectivamente, 8% e 7%); b) redução ou estabilização das taxas – o decréscimo nos municípios interioranos com menos de 100.000 habitantes (-2%) e a estabilização nos municípios metropolitanos com menos de 100.000 habitantes e nos interioranos com 100.000 ou mais habitantes. Além disso, nota-se que os valores das taxas dos municípios metropolitanos com 100.000 ou mais habitantes superam, em duas ou mais vezes, os índices dos outros espaços sociais.

Portanto, o comportamento das taxas de homicídios no contexto do estado do Rio Grande do Sul é sensível à localização dos municípios (na Região Metropolitana de Porto Alegre ou no interior do estado) e ao seu tamanho (acima ou abaixo de 100.000 habitantes). Em relação ao que foi apontado no citado Mapa da Violência, e considerando-se o período de 1996 a 2010 (utilizado na tabela 1, que é mais longo do que o do citado Mapa), concorda-se que os municípios interioranos vêm apresentando certo crescimento da violência homicida desde meados da década de 1990, sobretudo os mais populosos. Todavia, quanto às taxas de homicídios nos municípios metropolitanos não se observa uma estagnação ou decréscimo linear, pois internamente os movimentos são divergentes e correlacionados com o respectivo tamanho populacional: nos municípios com 100.000 ou mais habitantes (exceto Porto Alegre), houve um crescimento constante das taxas de 1996 a 2010, e, na capital, até 2007, a partir daí os homicídios decresceram. Por outro lado, os municípios metropolitanos com menos de 100.000 habitantes apresentaram estagnação ou leve decréscimo da violência no período analisado.

O comportamento da violência homicida em Porto Alegre no período 1991 a 2012 aparece no Gráfico 1. Nele, podemos observar que as taxas de homicídio por 100.000 habitantes oscilaram entre 18 (o menor valor, em 2003) e 48 (o maior valor, em 2007). O número absoluto de mortes nestes dois anos foi de 226 e 688, respectivamente. No início da série, em 1991, ocorreram 372 homicídios, o que

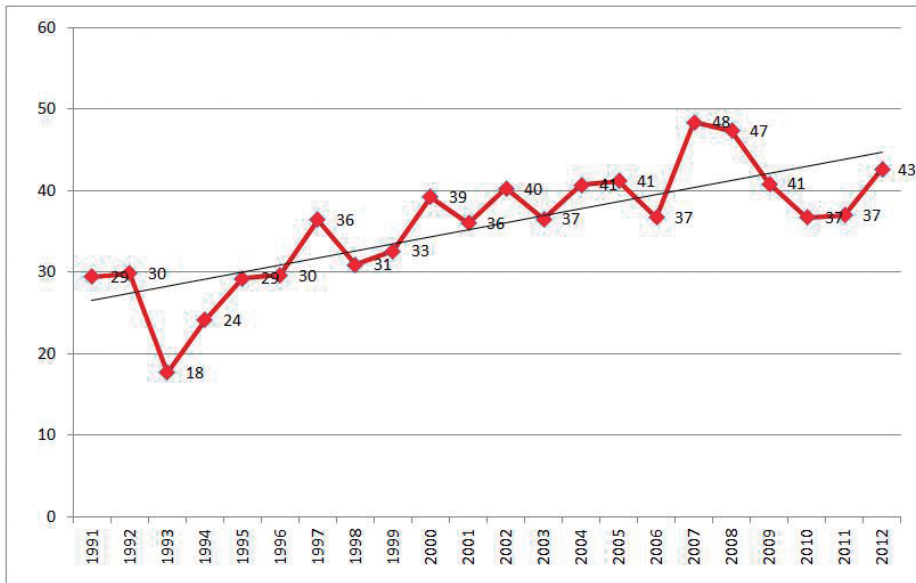
<sup>4</sup> A *média das variações* das taxas de um ano a outro incorpora e equilibra as oscilações anuais ocorridas ao longo do período de 1991 a 2010. Por sua vez, a *variação no período* compara a taxa observada no último ano da série com a do primeiro ano, sem considerar as oscilações intermediárias.

**Tabela 1:** Taxas de homicídios por 100.000 habitantes no Brasil, Rio Grande do Sul e espaços intraestaduais – 1991-2010

Taxas de homicídios por 100.000 habitantes	Variação no período				Média das variações anuais		
	1991	1996	2000	2007		2010	
Brasil	20,9	24,8	26,7	25,9	27,4	31%	7%
Rio Grande do Sul	18,4	15,2	16,3	20,5	19,3	5%	2%
RS - Região Metropolitana, municípios com menos de 100.000 habitantes	14,8	13,9	14,0	16,6	14,6	-1%	0%
RS - Região Metropolitana, municípios com 100.000 ou + habitantes, exclusive POA	25,1	22,7	22,5	31,2	31,2	24%	7%
RS - Porto Alegre	29,4	29,6	39,2	48,4	36,8	25%	8%
RS - Interior do estado – municípios com menos de 100.000 habitantes	12,6	9,1	9,4	10,6	11,1	-12%	-2%
RS - Interior do estado – municípios com 100.000 ou + habitantes	21,5	14,8	12,4	16,5	18,7	-13%	0%

**Notas:** 1) A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) corresponde à sua definição legal e abrange 31 municípios, incorporados até 2010. O município de Rolante, incorporado em 5 de agosto de 2010 não foi considerado como fazendo parte da RMPA. 2) Consideram-se os homicídios por local de ocorrência.

**Fontes:** MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Disponível em <<http://www.datasus.gov.br>>; IBGE. Censos Demográficos e Contagens Populacionais. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Cálculos efetuados pela autora.

**Gráfico 1:** Distribuição das taxas de homicídio em Porto Alegre/RS, 1991 a 2012

**Nota:** Consideraram-se os homicídios por local de ocorrência.

**Fontes:** MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>; IBGE. Censos Demográficos e Contagens Populacionais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Cálculos efetuados pela autora.

corresponde a uma taxa de 29 homicídios por 100.000 habitantes, e, no último ano, houve 601 mortes, representando uma taxa de 43 homicídios por 100.000 habitantes. Examinando-se a variação entre a taxa inicial e a final, percebe-se um crescimento de 45%; já a média das variações anuais, que dilui as oscilações internas do período, ficou em 3%.

## DESIGUALDADE, POBREZA E VIOLÊNCIA

### Desigualdade

Desigualdade social pode ser considerada como a existência de relações hierárquicas entre os grupos societários, sendo elas produzidas pela distribuição diferenciada de recursos socialmente valorados, tais como renda e propriedades, escolaridade, capital político, prestígio, dentre outros. Nessa configuração, as posições superiores usufruem de vantagens e privilégios (poder, prestígio, *status*) em relação às inferiores (GALLIANO, 1981). Atributos como classe social de pertencimento, profissão, afiliação religiosa, gênero, etnia, idade incidem diretamente nas posições

ocupadas pelos indivíduos. Trata-se de um fato social encontrado, em maior ou menor grau, em todas as sociedades, de todas as épocas históricas. Enquanto fenômeno multidimensional, a desigualdade não se resume à pobreza ou à privação de renda, envolvendo um conjunto de processos sociais, mecanismos e experiências coletivas (DUBET, 2003).

Conforme a abordagem das capacitações de Amartya Sen, desigualdade seria a ausência de liberdade decorrente da privação das capacidades vitais dos indivíduos<sup>5</sup>. Neste sentido, o aumento das liberdades substantivas dos cidadãos incrementa suas capacidades individuais de produzir bem-estar. Tais liberdades incluem: liberdades econômicas, como a participação no comércio e na produção; liberdades políticas por meio de eleições e livre expressão do pensamento; oportunidades sociais por meio do acesso a políticas de saúde e educação; garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2010). Quanto às dinâmicas atuais relacionadas com a desigualdade em nível mundial, Dubet (2003) destaca três situações: as desigualdades reduzidas, as aumentadas e as multiplicadas. Dentre as primeiras, o autor ressalta que, desde a década de 1970, as barreiras intransponíveis foram reduzidas a níveis mais sutis de desigualdade (por exemplo, o modelo de carro, o convênio de saúde, o destino das férias), houve uma expansão do acesso a bens de consumo e as mulheres ingressaram maciçamente no mercado de trabalho. Entre as desigualdades aumentadas, ele cita a fragmentação do trabalho, que dividiu os trabalhadores entre empregados, desempregados e informais, e reforçou as diferenças em termos de sexo, idade, educação e origem étnica. Diante disso, o que se observa atualmente são vários conjuntos profissionais constituídos a partir de diferentes contratos de trabalho, renda e posição nas áreas de atividade específicas. Por fim, as desigualdades multiplicadas referem-se a registros como: a permanência da desigualdade de gênero (diferenças salariais e de posto de trabalho, dupla jornada) em paralelo à maior participação feminina no mercado de trabalho; a integração segregada dos imigrantes na França, com a criação de zonas étnicas de confinamento nos bairros mais pobres; a desigualdade entre classes de idade (por exemplo, os jovens seriam mais atingidos pelo desemprego e pela incerteza do que os adultos); e as desigualdades regionais quanto à saúde, transporte, educação, salário, renda e oferta de emprego. Na América Latina, a desigualdade social existe desde a ocupação do continente e está relacionada com os modelos de desenvolvimento adotados por seus países. Segundo dados do

<sup>5</sup> Capacidades vitais envolvem, dentre outros aspectos: vida com duração normal; saúde e integridade física (com relação à agressão e à discriminação social ou reprodutiva); sentidos, imaginação e pensamento; emoções, capacidade de ter vínculos não discriminatórios, liberdade do medo e do trauma opressivos; razão prática; ludicidade; viver em harmonia com a natureza e outras espécies (NUSSBAUM, 2000 *apud* THERBORN, 2001, p. 130). Para Comim; Bagolin (2002), a abordagem da capacitação é um quadro para a análise de vários arranjos sociais, desigualdade, justiça, pobreza, qualidade de vida e bem-estar, porém, não é uma teoria substantiva acerca de cada uma destas questões.



Banco Mundial, o índice de Gini<sup>6</sup> da região da América Latina e Caribe foi de 51 (média de 2004 a 2010), enquanto que o valor mundial atingiu 41. Não obstante, nos últimos anos verifica-se um leve declínio da desigualdade na região, em torno de 5%, que fez com que o índice passasse de 51,6 em 2004 para 49,1 em 2010, conforme dados do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2014).<sup>7</sup>

Além de histórica, a desigualdade latino-americana tem raízes estruturais, como aparece neste trecho de informe da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL):[...] ela [a inequidade] reflete estruturas econômicas, sociais, de gênero e étnicas altamente segregadas que se reproduzem intergeracionalmente através de múltiplos canais. Portanto, o eixo deste esforço deve romper os canais de reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade – o educacional, o ocupacional, o patrimonial e o demográfico – e as barreiras da discriminação por gênero e etnia, que agravam os seus efeitos (CEPAL, 2000, p. 15, tradução nossa).

A fim de operacionalizar tal conceito em indicadores, pesquisadores têm procurado ampliar a gama de variáveis contempladas, no sentido de ir além de sua dimensão mais específica, de privação de renda. Todavia, mesmo que partindo de um conceito mais abrangente, a ausência de dados correspondentes, principalmente para microterritórios, muitas vezes não permite a incorporação de outras dimensões além da renda.

O *proxy* de desigualdade mais utilizado é o índice de GINI (ou o seu similar, o Índice L de Theil), que mede o grau de concentração de determinada distribuição (renda familiar *per capita*, rendimento dos responsáveis por domicílio, concentração fundiária etc.). Outro indicador similar é a razão de renda, que mede a incidência relativa dos rendimentos altos sobre os baixos em determinada população, como é o caso da razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres em determinado espaço social, utilizado no Atlas do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ao comparar países, Therborn (2001), por exemplo, utiliza como indicadores de desigualdade: renda (PIB *per capita*), expectativa de vida e mortalidade infantil. Em nível intramunicipal, Barcellos *et al.* (1986) identificaram a distribuição desigual de meios coletivos de consumo providos pelo Estado (educação, transporte coletivo, serviços de saúde, previdência social, habitação e lazer) na cidade de Porto Alegre,

6 O Índice de GINI mede a extensão pela qual a distribuição de renda (ou, em alguns casos, as despesas de consumo) entre indivíduos ou domicílios dentro de uma economia desvia de uma distribuição perfeitamente igualitária. Uma curva de Lorenz distribui as percentagens cumulativas da renda total recebida em relação ao número cumulativo de recebedores, começando com o indivíduo ou domicílio mais pobre. O Índice de Gini mede a área entre a curva de Lorenz e a linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como percentual da área máxima sob a linha. Então o valor 0 representa a perfeita igualdade e o valor 100, a desigualdade perfeita (THE WORLD BANK, 2014).

7 Considerando todos os 214 países mapeados pelo Banco Mundial, o declínio do GINI global foi de 4% entre 2004 e 2010, passando de 41,8 para 39,9 (THE WORLD BANK, 2014).

demonstrando a ausência deles nas áreas de baixa renda, onde se observa o comprometimento das condições de vida da população.

Estes são exemplos de agregações mais abrangentes – países, bairros – distintas daquelas tradicionalmente vinculadas à noção de desigualdade: indivíduos, grupos e classes sociais. A comparação entre unidades de análise similares requer, assim, o uso de informações adequadas e disponíveis para todos os espaços.

## Pobreza

Em geral, as definições de pobreza acompanham estratégias para mensurá-la, e estas, por sua vez, estão inseridas nos processos de implementação de políticas sociais direcionadas aos setores mais vulneráveis da população, as quais, em anos recentes, têm focalizado os canais intergeracionais e intrafamiliares de reprodução da privação. Apresentamos inicialmente a definição utilizada pela CEPAL:

A noção de pobreza expressa situações de carência de recursos econômicos ou de condições de vida que a sociedade considera básicos de acordo com normas sociais de referência que refletem direitos sociais mínimos e objetivos públicos. Estas normas expressam-se em termos tanto absolutos quanto relativos, e são variáveis no tempo e nos diferentes espaços nacionais (CEPAL, 2000, p. 83, tradução nossa).

A esta definição acrescentamos que os padrões de referência para se definir pobreza variam não apenas entre os países, mas também internamente a eles, dentro de estados e municípios.

Os critérios utilizados para medir pobreza são vários, envolvendo, por exemplo, conforme o informe da CEPAL (2000)<sup>8</sup>:

- a) Aspectos monetários: a pobreza indica a carência de renda suficiente em relação a um limite de ingresso absoluto – a linha de pobreza – que pode ser estabelecida de diferentes formas: através da renda familiar, do custo de uma cesta básica de consumo individual ou familiar (abrangendo alimentos, moradia, vestuário, artigos domésticos etc.), do total de calorias diárias consumidas, de um valor monetário diário em moeda nacional. A intensidade da pobreza, nesse caso, representaria a distância dos indivíduos ou famílias em relação à linha da pobreza.
- b) Satisfação de necessidades fundamentais ou básicas: além do custo de uma cesta básica, este critério inclui o acesso a serviços básicos (saúde e educação, água potável, coleta de lixo, rede de esgoto, energia e transporte público). Para Comin e Bagolin (2002), esta perspectiva privilegia como unidade de análise os domicílios, ao invés dos indivíduos.

<sup>8</sup> Os aspectos citados também aparecem em Comin e Bagolin (2002).

- c) Capacidades (ou capacitações) que propiciam aos indivíduos uma vida digna, na perspectiva de Amartya Sen (2010). De acordo com este enfoque, o bem-estar não se associa apenas com renda, bens ou serviços, mas com a adequação entre os meios econômicos e a propensão das pessoas em convertê-los em capacidades para atuar em ambientes sociais particulares.

A pobreza é definida, então, não como uma carência de bens frente a necessidades fundamentais, e sim de acordo com a realização de certas funções básicas e a aquisição das capacidades correspondentes. Lutar contra a pobreza consistiria então em oferecer as possibilidades para emancipar-se dela (CEPAL, 2000, p. 78, tradução nossa).

Em adendo, Comin e Bagolin (2002) salientam que, porquanto os indivíduos são diferentes, as suas capacitações não podem ser avaliadas exclusivamente com base nos recursos que possuem, devendo ser considerado o que eles são capazes de ser ou de fazer com esses recursos. Sendo assim, as capacitações sempre são possibilidades.

- d) Exclusão social: dentro de uma visão mais ampla do que a perspectiva individual, trata-se de uma situação relacionada com a não participação em quatro sistemas de integração social (o democrático e jurídico, o do mercado de trabalho, o de proteção social, e o da família e comunidade).

A exclusão plasma-se em trajetórias individuais nas quais se acumulam e reforçam privações e rupturas, acompanhadas de mecanismos de rejeição, que em muitos casos são comuns a grupos de pessoas que compartilham certa característica (de gênero, étnica, religiosa). Isto se expressa, por exemplo, em barreiras para o desempenho de certos ofícios, o confinamento a empregos que não favorecem a mobilidade social, ou a discriminação em outros aspectos da vida cotidiana. [...] Pobreza e ausência de cidadania muitas vezes andam de mãos dadas (CEPAL, 2000, p. 84 e 45, tradução nossa).

Ademais, Comin e Bagolin (2002) ressaltam que a pobreza envolve aspectos absolutos (quando independe do padrão particular de vida ou de bem-estar da sociedade) e relativos (quando é levado em conta o estilo de vida societário).

Sendo um fenômeno com múltiplas dimensões e causas entrelaçadas, é impossível ter-se uma visão completa da pobreza com apenas um indicador. Diante disso, desde meados da década de 1990, estão sendo elaborados, por agências internacionais como a ONU e o Banco Mundial, indicadores compostos e/ou sintéticos, que buscam medir a pobreza para além da renda ou de outro critério monetário. Entre esses, podemos citar o Índice de Pobreza Humana do PNUD, que incorpora baixa longevidade, falta de educação básica e limitado acesso a serviços básicos. Outro indicador é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contempla os componentes de renda, educação e saúde.

Pobreza não se confunde com desigualdade, esta última um conceito relacional. Uma pode existir sem a outra: sociedades podem ser pobres sem ser desiguais, ou não possuírem distâncias demasiado extensas entre as posições superiores e inferiores dos grupos sociais. A seleção de um ou outro dos fenômenos tem a ver com estratégias distintas de mobilização e intervenção social, conforme Therborn:

Preocupar-se com a desigualdade, em vez de apenas com a pobreza, significa preocupar-se com a maneira como toda a sociedade é estruturada e não apenas com o seu pior aspecto. Assim sendo, a preocupação com a desigualdade é mais propícia à auto-organização e mobilização dos próprios desfavorecidos, ao conflito social e à transformação social em grande escala do que a preocupação com a pobreza, pois esta tem uma orientação mais naturalmente filantrópica. Na política igualitária, pode ser mais fácil voltar-se basicamente para a desigualdade dos ricos, como um alvo da crítica social (THERBORN, 2001, p. 132-133).

### **A relação entre desigualdade, pobreza e violência**

No Brasil, a desigualdade social é recorrentemente citada como uma das principais causas da violência e da criminalidade, tanto em estudos acadêmicos quanto em debates públicos.

Para Pinheiro (1997), a desigualdade, a pobreza e a exclusão social resultantes das políticas neoliberais seriam propulsoras da violência urbana. Além disso, o alto índice de jovens e pobres envolvidos com o crime demonstra a relação entre pobreza e violência, pois, para eles, a criminalidade tornou-se um canal rápido de mobilidade social (PINHEIRO, 1997, p. 46). Cardia (1998, p. 136) comenta que a violência ocorre mais em áreas urbanas com pouca infraestrutura: ruas sem asfalto, sem iluminação pública, de difícil acesso para veículos, com transporte público deficiente, com poucas e precárias escolas públicas ou espaços coletivos.

Todavia, para alguns autores, não existe uma associação linear entre violência, pobreza e desigualdade:

Pobreza, miséria e desigualdade não explicam a violência, mas são indiscutivelmente fatores básicos para a constituição de um campo propício ao desenvolvimento de violências dos mais diferentes tipos. O Brasil é um país de desenvolvimento desequilibrado, de grandes desigualdades entre os grupos sociais. Não existem as garantias mínimas de sobrevivência para a maior parte da população, que está longe de ter seus problemas de alimentação, habitação, terra, saúde e educação satisfeitos. Mas tudo isso não justifica simples e linearmente a questão da violência (VELHO, 1987, p. 3).

Em paralelo, as pesquisas sobre a relação entre desigualdade e homicídios apresentam resultados divergentes, conforme o nível de agregação considerado.

Resultados comparativos entre países, como os da Organização Mundial da Saúde, sinalizam que os países pobres e mais desiguais tendem a apresentar taxas de homicídio mais altas do que os países mais ricos e igualitários (CANO; SANTOS, 2001,

p. 82). Já para estados brasileiros, Cano e Santos (2001) não encontraram associação estatisticamente significativa entre desigualdade de renda (medida pelo Índice L de Theil) e taxas de homicídios, sendo mais influente a urbanização.

Analisando várias pesquisas sobre homicídios, Soares (2008) comenta que o impacto da desigualdade sobre os homicídios dentro de países (entre estados, entre cidades ou áreas metropolitanas) não é tão forte ou consistente a ponto de requerer uma teoria específica.

Todavia, há certo consenso entre os pesquisadores brasileiros, com base em achados empíricos, de que a associação entre pobreza e homicídios atua mais no interior das cidades, especialmente as metropolitanas. Os resultados de pesquisas realizadas em vários municípios brasileiros, desde a década de 1990, permitiram concluir que os homicídios prevalecem em áreas mais pobres, com maior analfabetismo, urbanização precária e baixos níveis de satisfação das necessidades básicas e de provimento de serviços públicos. Em contrapartida, nas áreas centrais ou mais nobres, com maior concentração ou circulação de riquezas, são mais frequentes os crimes contra o patrimônio<sup>9</sup>.

Para Cano e Santos (2001), a maior incidência da violência letal em bairros pobres revela que a renda é um fator de proteção contra a violência letal, pois os indivíduos com renda alta são menos propensos a serem mortos do que os de renda baixa. A renda elevada permite maiores gastos com serviços e equipamentos de segurança e a possibilidade de morar em zonas com maior qualidade de vida e mais policiadas. Já Soares (2008) comenta que as favelas possuem muitas condições facilitadoras e poucas dissuasórias da violência letal, comparativamente às áreas nobres e de classe média.

No âmbito da sociologia criminal, a constatação da existência de relação entre desigualdade, pobreza e violência no interior das cidades remete, inicialmente, à abordagem da Ecologia Humana (ou Escola de Chicago), que defendia que as distâncias geográficas encontradas nas cidades representam distâncias sociais, expressadas nos seguintes diferenciais: infraestrutura urbana, valor do solo, qualidade das moradias, provimento de serviços sociais básicos e maior ou menor segurança. Para alguns de seus principais representantes, como Park *et al.* (1925), Burgess (1924) e McKenzie (1924), a expansão urbana acelerada (resultante de processos como: crescimento das cidades, divisão do trabalho, multiplicação dos meios de transporte e comunicação, perda de influência das formas tradicionais de controle social) produz desorganização social, representada pelo crescimento de doenças, dos crimes, da prostituição, das desordens, da insanidade e dos suicídios (EUFRÁSIO, 1999, p. 88-89).

<sup>9</sup> Destacam-se, dentre outras, as pesquisas realizadas nos seguintes municípios brasileiros: São Paulo (CEDEC, 1996a, IZUMINO; NEME, 2002), Rio de Janeiro (CEDEC, 1997a; CANO, 1997, CANO; SANTOS, 2001, DIRK, 2011), Salvador (CEDEC, 1997b), Curitiba (CEDEC, 1996b), Brasília (SOARES, 2009), Porto Alegre (TAVARES DOS SANTOS; RUSSO, 2003).

Além disso, quando o crescimento e a modernização não são acompanhados de uma infraestrutura apropriada, surgem áreas socialmente desorganizadas e segregadas, como as favelas e os guetos, onde são mais incidentes as práticas criminais e violentas.

Considerando-se o âmbito grupal ou individual, outra categoria que se refere à relação entre desigualdade, pobreza e violência, é a noção de privação relativa, que indica a distância entre o ideal de sucesso da sociedade e a situação específica vivenciada pelo indivíduo. Neste caso, além de aspectos substantivos, também é incorporada a dimensão subjetiva, ou seja, a reação individual frente a uma suposta privação. O conceito de privação relativa aparece nos trabalhos de Merton (1958) e de Agnew (1992). Em sua teoria do estresse geral, o último autor diferencia aspirações (metas ideais) de expectativas (baseadas em experiências passadas ou na comparação com os outros). Diferentemente das metas societárias, as expectativas sempre são relativas, pois os indivíduos avaliam a sua situação comparando-a com a dos outros. Para ambos os autores, a violência resultaria da frustração dos indivíduos impedidos de realizar os objetivos socialmente legítimos.

Outro autor que discute a relação entre privação relativa e crime é Coser (1982). Para ele, o crime ocorre quando riqueza e pobreza são próximas, uma vez que: “[...] o sentimento de privação resulta menos de uma frustração total do que do ressentimento entre a própria sorte comparada com a das outras pessoas ou grupos, que servem como medida de referência”. Por outro lado, quando as pessoas não têm consciência de estarem privadas de direitos e privilégios, podem não reagir: “Pois estas duas certezas – de sucesso ou de ausência de sucesso – podem proteger contra a frustração” (COSER, 1982, p. 116 e 117, tradução nossa). Ambas as perspectivas teóricas – Ecologia Humana e Privação Relativa – conduzem à suposição de que o crime e a violência prevalecem em áreas deterioradas próximas de vizinhanças afluentes, onde se percebe uma contiguidade entre pobreza e riqueza.

## **METODOLOGIA**

Para responder às questões centrais da pesquisa utilizamos dados secundários obtidos de três fontes: a) Secretaria de Segurança do estado do Rio Grande do Sul, SSP-RS (variável dependente = eventos letais, soma de homicídios e lesões corporais seguidas de morte); b) Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, IBGE (variáveis independentes = dados socioeconômicos); e c) Observatório da cidade de Porto Alegre, OBSERVAPOA (variável independente somente para o 2º período = domicílios com iluminação pública no entorno).

As unidades de análise representam os bairros oficiais contabilizados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2000, totalizando 78. Informações de bairros criados posteriormente e que não apareciam naquele Censo foram incorporados aos bairros de origem e/ou mais próximos, como é explicado mais adiante.

Para a análise dos eventos letais e fatores correlatos, dividimos o intervalo temporal da variável dependente (de quatorze anos) em dois períodos, com as agregações correspondentes:

- a) Período entre 2000 e 2006 – Variável dependente: média das ocorrências de eventos letais contabilizados entre 2000 e 2006; Variáveis independentes: dados do Censo Demográfico de 2000.
- b) Período entre 2007 e 2013 – Variável dependente: média das ocorrências de eventos letais contabilizados entre 2007 e 2013; Variáveis independentes: dados do Censo Demográfico de 2010.

Para a análise do comportamento dos homicídios nos bairros que receberam projetos de prevenção do PRONASCI, consideramos todos os anos do intervalo temporal.

Os procedimentos detalhados a seguir foram utilizados para a elaboração das variáveis dependente e independentes.

### **Variável Dependente**

A variável dependente é representada pela proporção de homicídios e lesões corporais seguidas de morte para cada bairro, em relação ao total de Porto Alegre. Para o estudo dos fatores associados à violência, não utilizamos taxas por 100.000 habitantes devido à reduzida população de 14 bairros de Porto Alegre que possuem menos de 5.000 habitantes, fato que infla a taxa de eventos letais, ainda que os fatos sejam pouco frequentes.

Para obter a variável dependente, solicitamos lista das ocorrências policiais registradas<sup>10</sup> de homicídio, lesões corporais seguidas de morte, latrocínio e encontro de cadáver para os anos de 2000 a 2013 e abrangendo todos os municípios do RS, à Central do Cidadão do governo do estado do Rio Grande do Sul. As listas de ocorrências deveriam conter informações sobre data e hora do fato e endereço (logradouro, número, bairro, ponto de referência). Os dados foram recebidos no formato de planilha Excel por correio eletrônico, em dois momentos, 04 de dezembro de 2012 (ocorrências de 2000 a 2011) e 17 de julho de 2014 (ocorrências de 2012 e 2013).

Os registros da cidade de Porto Alegre no período totalizaram 6.968. Muitos deles não continham informação sobre endereço ou bairro, mas possuíam indicações

<sup>10</sup> Nas ocorrências policiais deve ser registrado o local do fato (endereço com logradouro, número e ponto de referência), onde aconteceu o conflito que resultou em morte, que nem sempre coincide com o local do óbito, que pode ser o endereço do hospital. Todavia, muitas vezes esta informação inexistente nas ocorrências registradas e/ou nos sistemas de informação da Secretaria de Segurança Pública do RS.

do ponto de referência. Além disso, muitas informações de endereço ou de bairro estavam imprecisas ou incorretas, razão pela qual foi necessário conferi-las. Para obter o maior número de indexações de bairros, consultamos o mapa oficial dos logradouros e bairros de Porto Alegre (*site* da Prefeitura Municipal), *sites* corporativos na *internet* que continham endereço de empresas, estabelecimentos comerciais, associações de moradores e outros locais indicados como de referência.

As totalizações das ocorrências de morte aparecem na Tabela 2. A variável dependente é aqui representada pela soma de homicídios e lesões corporais com morte, uma vez que os latrocínios referem-se a mortes decorrentes de roubo (as circunstâncias diferem da maioria dos homicídios) e, no caso do encontro de cadáver, os fatos podem ou não estar associados com morte violenta.

Como se observa na tabela abaixo, do conjunto de ocorrências relativas aos dois fatos abarcados na pesquisa (5.236), em 4.018 casos (77%) foi possível identificar o bairro, sendo estes, então, aproveitados para o estudo intramunicipal, supondo-se que os casos descartados (por ausência ou erro de informação) estejam distribuídos aleatoriamente no conjunto das unidades de análise.

Os registros indexados para bairros ainda não legalizados ou criados depois de 2010 foram incorporados aos bairros originários ou próximos. Da mesma forma os dados sobre eventos letais e socioeconômicos relativos ao bairro Jardim Isabel, criado em 2009 e sem informações retroativas a 2000. Este procedimento é sintetizado no quadro 1.

**Quadro 1:** Agregação dos bairros não oficiais ou criados após 2009

Bairros não oficiais ou criados depois de 2010	Total de eventos letais entre 2000 e 2013	Bairro de destino das informações
Campo Novo (criado em 2011) + Aberta dos Morros (não oficial)	60	Belém Velho
Chapéu do Sol (criado em 2011)	09	Belém Novo
Morro Santana + Vila Protásio Alves (não oficial)	104	Mario Quintana
Passo das Pedras (não oficial)	69	Rubem Berta
Jardim Isabel (criado em 2009, mas sem dados para 2000)	–	Ipanema*
<b>Total de casos</b>	<b>242</b>	

**Nota:** Eventos letais correspondem aos homicídios e lesões corporais seguidas de morte.

\*Neste caso, apenas os dados do Censo Demográfico de 2010 referentes ao bairro Jardim Isabel foram incorporados aos do bairro Ipanema, uma vez que o primeiro não existia em 2000.

**Fonte:** SSP-RS (2012, 2014). Informações das ocorrências policiais indexadas e organizadas pela autora. Cálculos efetuados pela autora.



**Tabela 2:** Distribuição dos dados analisados por tipo de evento letal e identificação ou não do bairro de ocorrência – Porto Alegre, 2000 a 2013

Situações	Homicídio e lesão corporal seguida de morte	Encontro de cadáver e latrocínio	Total
Com bairro identificado	4.018	1.338	5.356
Morte dentro de táxi, ônibus, presídio ou lago Guaíba (afogamento)	04	02	06
Morte em presídio	14	11	25
Morte em hospital ou no Departamento Médico Legal	271	14	285
Informação incompleta sobre logradouro ou bairro	360	128	488
Nenhuma informação sobre logradouro ou bairro	559	235	794
Outra cidade ou caso repetido	10	04	14
<b>Total</b>	<b>5.236</b>	<b>1.732</b>	<b>6.968</b>
<b>% dos casos com bairro identificado</b>	<b>77%</b>	<b>77%</b>	<b>77%</b>

**Fonte:** SSP-RS (2012, 2014). Informações das ocorrências policiais indexadas e organizadas pela autora. Cálculos efetuados pela autora.

Por fim, aplicamos para a nossa amostra de casos a mesma incidência de vítimas jovens entre os óbitos por agressão registrados pelo Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Ministério da Saúde), no período 2000 a 2012, onde em 51% das mortes (média de todos os anos), a vítima possuía entre 15 e 29 anos. A partir daí, elaboramos a proporção de eventos letais entre jovens de 15 a 29 anos.

A lista da distribuição proporcional e das taxas de homicídios e lesões corporais com morte pelos bairros de Porto Alegre, em ambos os períodos (2000 a 2006; 2007 a 2013), consta no Apêndice.

### **Variáveis Independentes**

As variáveis independentes, em nível de bairros, foram elaboradas a partir das informações dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000, 2010) e do ObservaPoa (2014), no tocante à variável iluminação pública. A partir daí, foram calculados os seguintes indicadores:

- a) População em 2000 e 2010.
- b) População jovem: % de pessoas entre 15 e 29 anos de idade sobre a população total.
- c) População idosa: % de pessoas de 65 ou mais anos de idade sobre a população total.
- d) Alta renda: % dos responsáveis que recebem mais de dez salários mínimos mensais sobre o total de responsáveis por domicílios particulares permanentes.
- e) Baixa renda: % dos responsáveis que recebem até dois salários mínimos mensais sobre o total de responsáveis por domicílios particulares permanentes.
- f) Presença de alta renda sobre baixa renda: Razão entre o % de responsáveis que recebem mais de dez salários mínimos sobre o % de responsáveis que recebem até dois salários mínimos.
- g) Densidade domiciliar: número médio de moradores por domicílio particular permanente.
- h) Mulher responsável: % dos responsáveis do sexo feminino sobre o total de responsáveis por domicílios particulares permanentes.
- i) Escolaridade: % de responsáveis alfabetizados sobre o total de responsáveis por domicílios particulares permanentes.

- j) Serviços públicos: % de domicílios particulares permanentes com esgoto da rede geral, % de domicílios particulares permanentes com água da rede geral, e % de domicílios particulares permanentes com iluminação pública (apenas para o último período)<sup>11</sup>.

Essas variáveis foram submetidas a um teste de multicolinearidade (considerando um coeficiente de Pierson próximo ou acima de 0,800), para se evitar a alta correlação entre elas (quando o efeito de uma variável pode se sobrepor ao de suas colineares e vice-versa). O Quadro 2 apresenta as correlações, onde as variáveis mantidas aparecem na coluna à esquerda, em negrito.

Visualizando-se, no quadro abaixo, as altas correlações entre as variáveis independentes, percebemos duas variáveis que sintetizam outras: % de responsáveis que recebem até dois salários mínimos (negativamente correlacionada com % de responsáveis alfabetizados e % de responsáveis que recebem dez ou mais salários mínimos), população (positivamente correlacionada com população jovem, de 15 a 29 anos).

Por fim, verificamos que as seguintes variáveis correlacionaram-se com o percentual de eventos letais (variável dependente): % de eventos letais jovens (1,000\*\*, em ambos os períodos), percentual de eventos letais no segundo período (correlacionada com percentual de eventos letais no primeiro período, em 0,929\*\*).

## Procedimentos estatísticos para a análise dos dados

Para realizarmos a análise das associações entre as variáveis dependente e independentes, utilizamos dois procedimentos no *software Statistical Package for Social Sciences* (SPSS<sup>®</sup>), relativamente aos dois intervalos temporais, conforme segue:

- a) Análise de correspondências múltiplas, com gráficos dispondo as variáveis e os casos associados.

No SSPS<sup>®</sup> selecionamos a operação *Dimension Reduction/Optimal Scaling* e após a **Análise Categórica de Componentes Principais (CAPTA)**, cujo objetivo é **reduzir um conjunto de variáveis para um grupo menor de componentes**, que guardam a maioria da informação dos indicadores iniciais. Essa técnica é útil quando um grande grupo de variáveis não permite a interpretação efetiva das relações entre as unidades de análise. A redução da dimensionalidade permite a

<sup>11</sup> Como o OBSERVAPOA não considera os mesmos bairros oficiais constantes no IBGE, fizemos as transferências das informações para as unidades de análise consideradas na pesquisa. O bairro Marclio Dias não consta nas análises do Observatório, razão pela qual utilizamos a média dos domicílios com iluminação pública no entorno referente à sua região do Orçamento Participativo, qual seja, Humaitá – Navegantes.

**Quadro 2:** Correlações bivariadas iguais ou acima de 0,800 entre as variáveis independentes

Colineares mantidas	Variáveis independentes	
	Período 2000 a 2006	Período 2007 a 2013
	% de responsáveis alfabetizados (-0,942**)	% de responsáveis alfabetizados (-0,858**)
<b>% de responsáveis que recebem até 2 salários mínimos</b>	% de responsáveis que recebem 10 ou mais salários mínimos (-0,864**), esta correlacionada com razão de renda (0,850**)	% de responsáveis que recebem 10 ou mais salários mínimos (-0,780**), esta correlacionada com razão de renda (0,915**)
	–	Média de moradores por domicílio (0,853**)
<b>População</b>	População jovem 15 a 29 anos (0,998**)	População jovem 15 a 29 anos (0,994**)
% de jovens de 15 a 29 anos		
% de idosos		
% responsáveis do sexo feminino	Sem alta correlação em ambos os períodos	
% de domicílios com esgoto da rede geral		
% de domicílios com água da rede geral		
<b>Média de moradores por domicílio (mantida apenas no primeiro período)</b>	Sem alta correlação no primeiro período	Excluída
<b>% de domicílios com iluminação pública no entorno</b>	Inexistente	Sem alta correlação no segundo período

**Notas:** \*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed); \* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**Fonte:** Pesquisa.

interpretação das relações entre as variáveis sintéticas e os seus respectivos casos típicos. Esse tipo de análise distribui simultaneamente as variáveis e os casos em gráficos *biplot* de dois eixos contrapostos. Nestes, a proximidade entre as retas (variáveis ou categorias) e os pontos (unidades de análise) sinaliza as associações entre os elementos, ao contrário da distância entre eles, o que demonstra independência. Ou seja, ela descreve, de forma sintética, as proximidades e as oposições entre as variáveis e as unidades de análise, conforme aparecem representadas nos gráficos. Quando numéricas, as variáveis são automaticamente categorizadas em intervalos.<sup>12</sup>

#### b) Exame das correlações de Pierson.

Por intermédio das correlações bivariadas, obtivemos o coeficiente de correlação de Pierson, que mede a associação linear entre duas variáveis, indicando as associações significativas em nível de 0,01 (sinalizadas com dois asteriscos), e em nível de 0,05 (marcadas com apenas um asterisco, e, portanto, mais fracas).

Por fim, objetivando a comparação entre o comportamento dos homicídios nos bairros que receberam projetos de prevenção à violência do PRONASCI (Mulheres da Paz e Protejo) em comparação com os outros bairros, utilizamos a distribuição gráfica das taxas de eventos letais por bairros ao longo do período de 2000 a 2013.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados são apresentados na sequência, de acordo com o tipo de análise realizado, sendo os dois intervalos temporais examinados separadamente.

### **Análise de correspondências múltiplas – distribuição das variáveis e dos casos nos gráficos de dois eixos (*biplots*)**

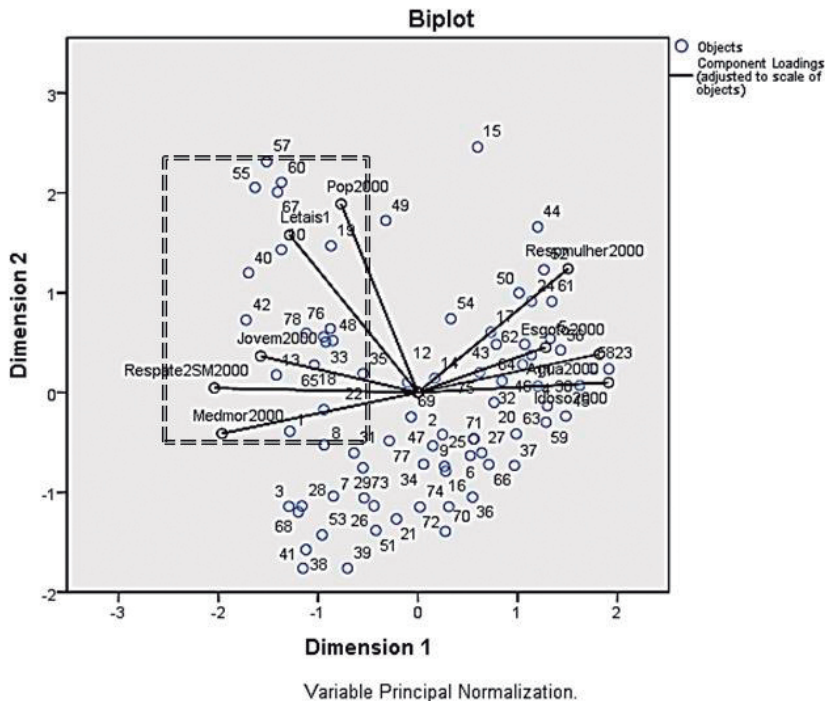
#### a) Primeiro Período (2000 a 2006)

O Gráfico 2 mostra as associações significativas e casos típicos relativos ao primeiro período examinado, que vai de 2000 a 2006. O modelo explica 70% da variância total. Ao observarmos o lado esquerdo do gráfico, verificamos um retângulo tracejado que demarca as associações mais significativas entre o percentual de homicídios e lesões corporais no período de 2000 a 2006 (Letais1) – variável dependente – e as variáveis independentes: população (Pop2000), percentual de jovens (Jovem2000), de responsáveis por domicílios que recebiam até dois salários

<sup>12</sup> Maiores informações sobre a Análise de Correspondências Múltiplas podem ser obtidas em Carvalho (2008).

mínimos (Respate2SM2000) e média de moradores por domicílio (Medmor2000). Verificamos, assim, que os eventos letais prevalecem em bairros populosos, com maior população jovem e pobre (que são também os menos desiguais, conforme a variável presença de alta renda sobre baixa renda, excluída por ser colinear) e com maior densidade domiciliar. Ao contrário, os fatos violentos incidem menos em bairros com mais proporção de responsáveis com alta renda (e, portanto, com maior escolaridade e mais desiguais, variáveis excluídas por sua colinearidade), com maior proporção de idosos, e mais providos de serviços públicos, como água e esgoto da rede geral. A configuração que aparece no lado direito do gráfico mostra as características predominantes dos bairros menos violentos, onde aparece também a variável percentual de responsáveis do sexo feminino (Respmulher2000), mas com reduzida influência.

**Gráfico 2:** Distribuição das associações entre variáveis e bairros típicos no período 2000 a 2006



**Notas:** 1. Total da variância explicada = 70%. 2. O retângulo tracejado mostra as correlações mais significativas entre as variáveis independentes e a proporção de homicídios e lesões corporais seguidas de morte dos bairros em relação ao total destes delitos em Porto Alegre (Letais1).

**Fonte:** Pesquisa.

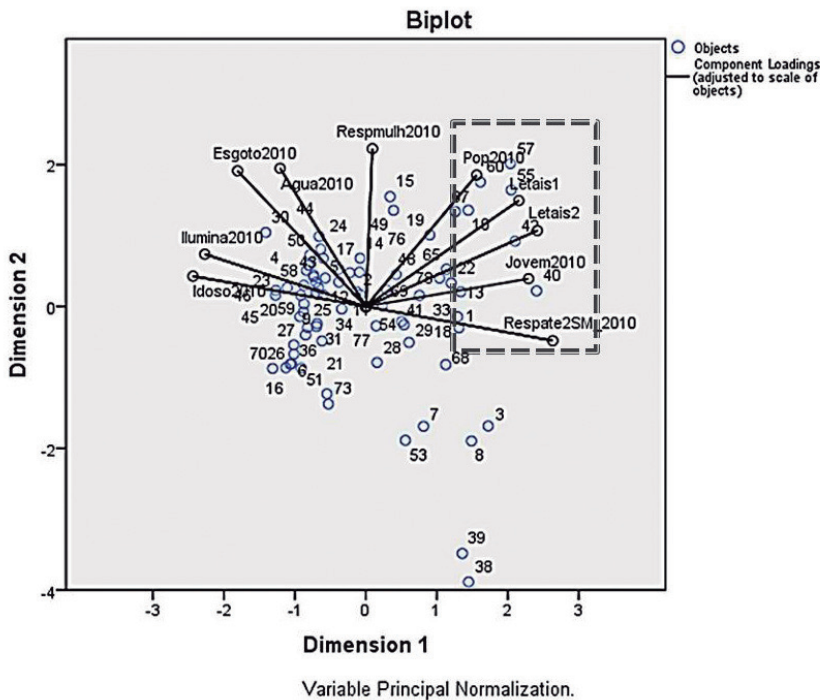
Os bairros típicos de ambas as configurações aparecem como pontos numerados, o seu nome pode ser buscado na lista de bairros apresentada em Apêndice.

### b) Último Período (2007 a 2013)

O Gráfico 3 apresenta as associações significativas entre variáveis e casos típicos relativos ao intervalo entre 2007 e 2013, e explica 69,5% da variância total. Lembramos que, neste modelo, a variável relativa à densidade domiciliar (MedMor2010) apresentou alta colinearidade com a proporção de responsáveis que recebiam até dois salários mínimos, sendo a última mantida e a primeira descartada.

Como se verifica na combinação de variáveis destacada no lado direito do gráfico, a variável dependente (Letais2, proporção de eventos letais no segundo período) correlacionou-se com população (Pop2010), percentual de jovens

**Gráfico 3:** Distribuição das associações entre variáveis e bairros típicos no período 2007 a 2013



**Notas:** 1. Total da variância explicada = 69,5%. 2. O retângulo tracejado mostra as correlações mais significativas entre as variáveis independentes e a proporção de homicídios e lesões corporais seguidas de morte dos bairros em relação ao total destes delitos em Porto Alegre (Letais2).

**Fonte:** Pesquisa.

(Jovem2010), de responsáveis por domicílios que recebiam até dois salários mínimos (Respate2SM\_2010), e de eventos letais no primeiro período (Letais1). Sendo assim, é a mesma configuração resultante do primeiro período, com exceção da variável Letais1, a qual sinaliza a reprodução das mortes nos mesmos bairros, em ambos os períodos.

Em contrapartida, a violência é menos frequente nos bairros com maior proporção de idosos (Idoso2010), de responsáveis do sexo feminino (Respmul2010) e maior presença de serviços públicos (água e esgoto da rede geral – Agua2010, Esgoto2010 – e iluminação pública no entorno, Ilumina2010).

Os bairros típicos de ambas as configurações são representados pelos pontos numerados, o seu nome pode ser buscado na lista de bairros apresentada em Apêndice.

### **Correlações de Pierson**

A análise das correlações de Pierson possibilita precisar mais os resultados encontrados na Análise de Correspondências Múltiplas, mostrada acima, pois os seus coeficientes demonstram a força da associação entre duas variáveis. Os valores estão dispostos na tabela 3, para os dois intervalos temporais.

Percebe-se que as variáveis mais associadas com o percentual de eventos letais são, em ambos os períodos e em ordem decrescente de significância estatística: população, % de responsáveis que recebem até dois salários mínimos, % de jovens de 15 a 29 anos e média de moradores por domicílio (somente no primeiro período, pois no segundo esta variável aparece altamente correlacionada com a variável % de responsáveis que recebem até dois salários mínimos, razão pela qual foi excluída do modelo). Os coeficientes de Pierson das variáveis não diferem muito de um para outro período. No segundo período, destacou-se, também, a proporção de eventos letais do primeiro período, com coeficiente de 0,929. Isto revela que a violência recente incide nos mesmos locais da anterior, dentro de certa “dependência de trajetória”.

E como bloqueador da violência aparece a proporção de idosos, com coeficientes quase idênticos nos dois períodos, e com sinal negativo, o que demonstra a sua associação assimétrica com a variável dependente. As variáveis relativas ao provimento de serviços públicos (iluminação pública, água e esgoto da rede geral) e o percentual de responsáveis do sexo feminino não apresentaram associação significativa com a incidência de mortes violentas nos bairros de Porto Alegre. Assim, conclui-se que a incidência da violência medida pelos homicídios e lesões corporais com morte prevalece nos bairros mais populosos, mais pobres, com maior proporção de jovens de 15 a 29 anos, com domicílios mais densos (no primeiro período) e, em anos recentes, nos bairros que já eram violentos. Pelas variáveis excluídas (e colineares com as que permaneceram no modelo), sabemos que também são bairros menos desiguais e com população menos escolarizada.



**Tabela 3:** Correlações das variáveis independentes com a dependente nos dois períodos

Variáveis independentes significativamente associadas com a dependente	% de eventos letais	
	Período 2000 a 2006	Período 2007 a 2013
População	0,752**	0,795**
% Responsáveis que recebem até dois salários mínimos	0,445**	0,454**
% Jovens	0,378**	0,336**
Média de moradores por domicílio	0,344**	Colinear excluída
% Idosos	-0,378**	-0,372**
% Domicílios com iluminação pública	Inexistente	-0,141
% Domicílios com esgoto da rede geral	-0,193	-0,127
% Domicílios com água da rede geral	0,074	-0,024
% Responsáveis pelos domicílios do sexo feminino	0,023	0,094
<b>Percentual de eventos letais</b>	<b>Não se aplica</b>	<b>(de 2000 a 2006) 0,929**</b>

**Nota:** \*\*. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed); \*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

**Fonte:** Pesquisa.

A esses se contrapõem os bairros menos violentos, com maior proporção de idosos, com maior renda e escolaridade, e mais desiguais.

## **Distribuição das taxas de eventos letais pelos anos (resultados do PRONASCI)**

A fim de verificarmos se houve diminuição dos homicídios e lesões corporais seguidas de morte após a implementação dos projetos preventivos da Violência do PRONASCI (Mulheres da Paz e Protejo) nos quatro primeiros Territórios da Paz instituídos na capital (bairros: Bom Jesus, Lomba do Pinheiro, Santa Teresa - Vila Cruzeiro do Sul, Restinga), calculamos taxas por 100.000 habitantes, uma vez que os quatro bairros apresentam população superior a 20.000 habitantes. Para a análise das taxas, contemplamos o período de 2000 a 2013.

Os projetos preventivos considerados foram o Projeto Mulheres da Paz e o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo), cujas características sintetizamos a seguir, com base em SCHABBACH (2013b).

### **a) “Mulheres da Paz”**

O Projeto Mulheres da Paz visa incentivar mulheres, por meio de transferência direta (bolsa no valor de R\$ 190,00), a construir e fortalecer redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que afligem especialmente os jovens, encaminhando-os aos outros projetos desenvolvidos no âmbito do PRONASCI. Previa-se que as beneficiárias, após o término do projeto, continuariam a trabalhar em suas comunidades, como multiplicadoras da cultura de paz. Em Porto Alegre, depois de selecionadas, cerca de 200 mulheres foram capacitadas<sup>13</sup> e distribuídas nos seguintes bairros: Restinga (61 mulheres), Bom Jesus (53), Lomba do Pinheiro (52) e Santa Teresa - Vila Cruzeiro do Sul (36).

### **b) “Protejo”**

Conforme regulamentação pela Lei Federal nº 11.707 (BRASIL, 2008), o Protejo, cujo foco etário vai dos 15 aos 24 anos, é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, ou em situações de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. Tem como meta a formação cidadã dos participantes, a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem resgatar a autoestima, a convivência pacífica e o incentivo

**13** Os cursos de capacitação ocorreram no início de 2011, dividindo-se em dois módulos: o básico e o aprofundado. Neles, foram trabalhados temas como: acesso à justiça, direitos humanos, violência doméstica, noções de apoio psicossocial coletivo, drogadição, noções de mediação de conflitos e alfabetização digital. As aulas aconteciam à noite ou aos sábados e cada Território de Paz contava com duas turmas de mulheres.

à reestruturação do percurso socioformativo para a inclusão em uma vida saudável.

A implementação local desse projeto na capital aconteceu entre os anos 2011 e 2012. As aulas – promovidas pela OSCIP ADESC-Brasil – iniciaram-se em agosto de 2011. O primeiro ciclo de capacitação abrangia cinco oficinas: a) cidadania; b) socialização; c) pedagógicas; d) música e dança; e) informática. No segundo ciclo, além da continuidade da informática, os jovens deveriam desenvolver um projeto social e de pesquisa sobre a comunidade. O jovem que participasse das atividades recebia um auxílio no valor de R\$ 100,00, pago a partir do terceiro mês de frequência às atividades. No final de 2012, 257 jovens tinham concluído as oficinas, assim distribuídos nos Territórios da Paz: Santa Teresa-Vila Cruzeiro (91), Restinga (54), Bom Jesus (53), Lomba do Pinheiro (49).

Para efeitos de nossa análise, consideramos como período de implementação dos projetos analisados os anos de 2011 e 2012. Assim, na análise do Gráfico 4, dividimos o período de 14 anos das taxas de eventos letais (homicídios e lesões corporais com morte) em dois momentos: a) antes do PRONASCI (de 2000 até 2010) e b) a partir do PRONASCI (de 2011 a 2013).

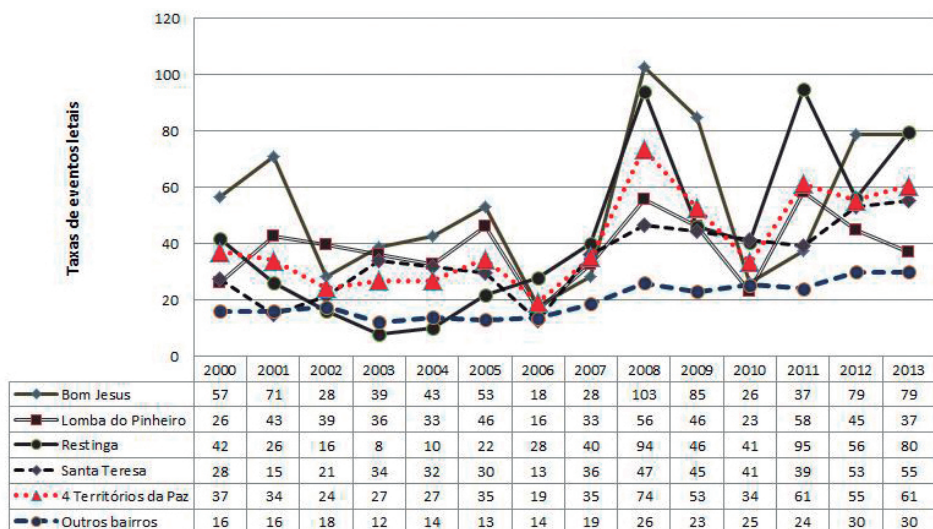
Inicialmente, verificamos que, ao longo de todo o período, os valores das taxas dos bairros definidos como Territórios da Paz sempre foram superiores (variando de 26 até 103 mortes violentas por 100.000 habitantes) aos dos outros bairros (que variaram de 16 a 30 mortes violentas por 100.00 habitantes). Isso demonstra que os primeiros eram e são, de fato, bairros violentos.

No período anterior ao PRONASCI (2000 a 2010), exceto no Bairro Santa Teresa-Vila Cruzeiro (cuja taxa cresceu 51%), em três dos Territórios da Paz as taxas de crimes violentos decresceram (-54% no Bairro Bom Jesus, -11% no Bairro Lomba do Pinheiro e -3% no Bairro Restinga). Já a violência dos outros bairros (excluindo os Territórios da Paz) aumentou 58% no primeiro período examinado.

Considerando o período de vigência do PRONASCI (2001 a 2013), percebe-se um crescimento da violência em todos os espaços considerados: 99% nos quatro Territórios da Paz em conjunto, sendo 210% no bairro Bom Jesus, 141% no bairro Santa Teresa – Vila Cruzeiro, 84% no bairro Restinga e 63% no bairro Lomba do Pinheiro. Os homicídios e lesões corporais com morte também cresceram nos outros bairros, em 124%.

Constata-se, portanto, que os projetos preventivos não repercutiram na diminuição da violência letal dos quatro primeiros Territórios da Paz, no período de 2011 a 2013. Ao contrário, o que se observou foi um aumento da violência letal, certamente motivado por fatores que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania não foi capaz de enfrentar.

**Gráfico 4:** Distribuição da taxa de eventos letais nos Territórios da Paz e outros bairros, 2000 a 2013



**Nota:** A taxa de eventos letais é representada pela incidência de homicídios e lesões corporais seguidas de morte por 100.000 habitantes.

**Fonte:** SSP-RS (2012, 2014); IBGE (2000, 2010). Informações das ocorrências policiais indexadas e organizadas pela autora. Cálculos efetuados pela autora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do estudo sugerem que a incidência de fatos violentos nos microespaços urbanos metropolitanos representa um indicador de desigualdade, que é altamente correlacionado com renda, nível de escolaridade, condição de moradia e provimento de serviços públicos. Além do mais, percebeu-se que a relação entre violência letal, juventude, pobreza, densidade domiciliar e menor provimento de serviços públicos manteve-se intacta ao longo do período de 2000 a 2013. Também ficou evidenciado que os eventos letais reproduziram-se nos mesmos bairros, onde as taxas subsequentes foram influenciadas pelas antecedentes, em uma espécie de dependência de trajetória da violência.

Essas são constatações graves quando se reconhece a implementação crescente de políticas sociais (mormente de enfrentamento da pobreza) desde o início deste século no país, acompanhada, em anos mais recentes, por programas preventivos da violência. Vários estudos sobre o Programa Bolsa Família, por exemplo, mostram que a transferência de renda para famílias pobres ou extremamente pobres vêm trazendo

resultados efetivos quanto à redução da desigualdade (ao menos de renda), ou, no mínimo, da pobreza extrema.

Certamente os programas de enfrentamento da pobreza devem considerar outros aspectos para além da melhoria da renda, tais como ampliação da escolaridade, emprego e geração de renda, participação social e política, e, ainda, a redução da violência nos espaços sociais.

Quanto aos projetos preventivos do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Mulheres da Paz e Proteção), implantados a partir de 2010 na capital do Rio Grande do Sul, especialmente aqueles envolvendo os quatro primeiros Territórios da Paz, verificou-se que eles não foram efetivos na redução dos homicídios e lesões corporais seguidas de morte nos bairros onde foram instaurados. Isso se deve, provavelmente, a problemas em sua implementação e/ou quebra de continuidade, ou, ainda, por esses projetos não terem enfrentado, de fato, os fatores correlacionados com a violência letal em nível intramunicipal.

Neste momento, gostaríamos de levantar algumas hipóteses preliminares na tentativa de responder à questão: Por que a violência letal prevalece em bairros pobres? Como possíveis respostas, citamos: **a)** a presença e difusão de estruturas criminais – especialmente do tráfico de drogas – nos espaços mais violentos; **b)** são áreas “desorganizadas” dos municípios, com condições de sobrevivência precárias, redes de convivência frágeis e existindo estruturas de oportunidade ilegítima para a organização dos grupos criminosos; **c)** a política de segurança atua de forma predominantemente repressiva nessas áreas, em detrimento das novas estratégias de policiamento, como a polícia cidadã ou comunitária; **d)** como a maioria das vítimas são pobres, não há grande empenho na elucidação das mortes; em contrapartida, quando os homicídios causam maior impacto social e as vítimas são de classe média ou alta, o empenho das agências da Justiça Criminal acontece de fato e é mais eficaz; **e)** as políticas sociais não estão impactando na melhoria das condições de vida e na inibição das práticas violentas (em suas diferentes manifestações: crime organizado, conflitos entre gangues, violência doméstica, para citar algumas); **f)** conforme Cooney (1997), os homicídios prevalecem entre os pobres porque a lei lhes é inacessível (e as agências de controle e administração da justiça são refratárias às suas demandas), sendo assim, eles não contam com a legislação e o Judiciário para resolverem os seus conflitos, o que faz com que utilizem, com maior frequência, práticas violentas para administrá-los.

Por fim, é importante ressaltar que o desvelamento dos fatores associados às tendências declinantes dos homicídios observadas em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, pode lançar luzes sobre estratégias mais eficazes de enfrentamento da violência, em qualquer espaço social. Do que sabemos até o momento, tais fatores evocam mudanças no sistema de justiça criminal e nas políticas de segurança pública, no sentido de um maior planejamento e controle das ações,

bem como a participação das prefeituras e da sociedade em ações preventivas e projetos sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNEW, R. Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. **Criminology**, Emory University, v. 30, n. 1, p. 47-87, 1992.

BARCELLOS, T. M. M.; OLIVEIRA, N.; BARROS, C.; RABELO, M. M.; GARCIA, V. L. **Segregação Urbana e Mortalidade em Porto Alegre**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística - FEE, 1986. v. 1. 206p .

BRASIL. **Lei 12.852**, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em: 03 de setembro de 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.707**, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm)>. Acesso em: 03 de setembro de 2014.

BURGESS, E. W. The growth of the city: an introduction to a research project. **Proceedings of the American Sociological Society**, XVIII, p. 85-97, 1924.

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CANO, I. **Mapa de Risco da Violência no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião, 1997. Mimeo.

CANO, I.; SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001.

CARDIA, N. A violência urbana e os jovens. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **São Paulo sem medo**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 133-154.

CARVALHO, H. **Análise Multivariada de Dados Qualitativos**: utilização da análise de correspondências múltiplas com o SPSS. Lisboa: Edições Sílabo, 2008.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). **Mapa de Risco da Violência**: cidade de São Paulo. São Paulo, 1996a.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). **Mapa de Risco da Violência**: cidade de Curitiba. São Paulo, 1996b.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). **Mapa de Risco da Violência**: cidade do Rio de Janeiro. São Paulo, 1997a.

CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (CEDEC). **Mapa de Risco da Violência**: cidade de Salvador. São Paulo, 1997b.

- CEPAL - COMISSION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Chile, 2000.
- COMIN, F.; BAGOLIN, I. P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, número especial, p. 467-490, 2002.
- COONEY, M. The decline of elite homicide. **Criminology**, v. 35, n. 3, p. 381-407, 1997.
- COSER, L. **Les fonctions du conflit social**. Paris: Presses Universitaires de France, 1982. Deuxième partie, caps. 2-5, p. 91-149.
- DIRK, R. C. Homicídios Dolosos no Rio de Janeiro: variáveis aleatórias. In: **Coleção Segurança com Cidadania: o panorama dos homicídios no Brasil**. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública, ano 3, n. 6, 2011. p. 141-167.
- DUBET, F. **As desigualdades multiplicadas**. Ijuí: UNIJUÍ, 2003.
- EUFRÁSIO, M. **Estrutura urbana e ecologia urbana: a escola sociológica de Chicago (1915-1940)**. São Paulo: Curso de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo/ Editora 34, 1999.
- FOX, J.; ZAWITZ, M. **Homicide trends in the United States: 2002 Update**. Bureau of Justice Statistics – Crime Data Brief: US Department of Justice, Nov. 2004. Disponível em: <<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/homicide/homtrnd.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.
- GALLIANO, A. G. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.
- GIDDENS, A. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: UNESP, 1996.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 14 dez. 2014.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- IZUMINO, W.; NEME, C. Violência urbana e graves violações de direitos humanos. **Ciência e Cultura**, ano 54, n. 1, p. 47-49, jul./ago/set. 2002. (Núcleo Temático Violência coordenado por Sérgio Adorno).
- LEMGRUBER, J. Controle da criminalidade: mitos e fatos. **Revista Think Tank**, São Paulo, Instituto Liberal do Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <[http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Controle%20da%20criminalidade\\_mitos%20e%20fatos\\_Lemgruber.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Controle%20da%20criminalidade_mitos%20e%20fatos_Lemgruber.pdf)> Acesso em: 02 de setembro de 2014.
- MCKENZIE, R. The ecological approach to the study of the human community. **American Journal of Sociology**, v. 30, n. 3, nov. 1924. p. 187-301.
- MERTON, R. K. **Social theory and social structure**. Glencoe: Free Press, 1958.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário. **Sistema Penitenciário no Brasil**. Brasília: INFOPEN, 2012. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>> Acesso em: 30 de abril de 2014.
- MISSE, M. Reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial. **Cadernos Temáticos da CONSEG**, v. 01, p. 12-16, 2009.

NUSSBAUM, M. **Women and human development**. Cambridge: CUP, 2000.

OBSERVAPOA - OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE. **Número e % de domicílios com iluminação pública no entorno**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://portoalegreemanalise.procempa.com.br>>. Acesso em: 28 abril 2014.

PARK, R.; BURGESS, E. W.; McKENZIE, R. D. (ed.). **The City**. Chicago: University of Chicago Press, 1925.

PINHEIRO, P. S. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 43-52, maio 1997.

SCHABBACH, L. M. Desigualdade, pobreza e violência em Porto Alegre. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; SOUZA, Dalva Borges de; FREIRE, Flávio Henrique Miranda de A. **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a., p. 321-341.

SCHABBACH, L. M. Novas políticas de segurança pública, relações intergovernamentais e prevenção da violência em nível local. In: **Congresso Brasileiro de Sociologia** (16 ed.), 2013, set. 10-13. Salvador: SBS, 2013b.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, G. A. D. **Não matarás**: Desenvolvimento, desigualdade e homicídios. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

SOARES, G. A. D. Subdesenvolvimento econômico e social e homicídios no Distrito Federal, 1995 a 1998” In: **Coleção Segurança com Cidadania. Homicídios**: políticas de controle e prevenção no Brasil. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, ano 1, n. 3, 2009. p. 69-89.

SSP- RS. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Homicídios consumados no Rio Grande do Sul, 2000 a 2011**. Planilha Excel remetida pela Secretaria de Segurança Pública em atendimento à solicitação feita ao Serviço de Informações ao cidadão (SIC). Disponível em: <<http://www.centraldocidadao.rs.gov.br>> Resposta por e-mail em: 09 dez. 2012.

SSP- RS. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Homicídios consumados no Rio Grande do Sul, 2012 e 2013**. Planilha Excel remetida pela Secretaria de Segurança Pública em atendimento à solicitação feita ao Serviço de Informações ao cidadão (SIC). Disponível em: <<http://www.centraldocidadao.rs.gov.br>>. Resposta por e-mail em: 17 jul. 2014.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. Microfísica da violência, uma questão social mundial. **Ciência e Cultura**, ano 54, n. 1, p. 22-24, jul./ago/set. 2002. (Núcleo Temático Violência coordenado por Sérgio Adorno).

TAVARES DOS SANTOS, J. V.; RUSSO, M.. Espacialização das violências em Porto Alegre. Cidade Complexa e Diferenciada. **A Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a Segurança Urbana**: uma forma alternativa e cidadã de construir soluções para a segurança. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, 2003. p. 15-21.

THE WORLD BANK. GINI Index. In: **World Development Indicators (Database)**. 2014. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>. Acesso em: 05 de junho de 2014.



THERBORN, G. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 6, p. 122-169, jul./dez. 2001.

VELHO, G. As vítimas preferenciais. **Ciência Hoje**, suplemento v. 5, n. 28, jan./fev. 1987. (Encarte Especial).

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil – Sumário executivo**. São Paulo: Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2010.php>>.

WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, maio 1997.

WIEVIORKA, M. **Violence en France**. Paris: Seuil, 1999.

## APÊNDICE - INCIDÊNCIA DOS EVENTOS LETAIS POR BAIRRO PORTO-ALEGRENSE

Tabela 4: Distribuição das taxas e percentuais de eventos letais por bairro de Porto Alegre, 2000-2006, 2007-2015

Bairro	Período 2000 a 2006		Período 2007 a 2013	
	Taxa de eventos letais1	% de eventos letais1	Taxa de eventos letais2	% de eventos letais2
1 - Agronomia	36,1	2	26,9	1
2 - Anchieta	1.055,6	1	1.652,1	1
3 - Arquipélago	33,9	1	39,4	1
4 - Auxiliadora	1,4	0	7,4	0
5 - Azenha	6,4	0	17,0	1
6 - Bela Vista	1,5	0	0,0	0
7 - Belém Novo	11,4	1	26,9	1
8 - Belém Velho	63,5	2	97,9	2
9 - Boa Vista	6,6	0	3,3	0
10 - Bom Jesus	44,0	6	64,2	5
11 - Bonfim	11,3	1	7,4	0
12 - Camaquã	6,6	1	10,7	1
13 - Cascata	10,7	1	24,7	2
14 - Cavallhada	10,8	1	27,7	1
15 - Centro Histórico	16,3	3	21,5	2
16 - Chácara das Pedras	4,1	0	1,9	0
17 - Cidade Baixa	6,0	0	10,4	0
18 - Coronel Aparício Borges	10,7	1	17,3	1
19 - Cristal	44,8	5	66,9	3
20 - Cristo Redentor	7,1	1	3,5	0
21 - Espírito Santo	10,0	0	10,2	0
22 - Farrapos	14,3	1	21,8	1
23 - Farroupilha	64,9	0	163,5	0
24 - Floresta	14,3	1	15,3	1
25 - Glória	6,5	0	45,5	1
26 - Guarujá	11,0	0	10,9	0

Continua

## APÊNDICE - INCIDÊNCIA DOS EVENTOS LETAIS POR BAIRRO PORTO-ALEGRENSE

Tabela 4: Distribuição das taxas e percentuais de eventos letais por bairro de Porto Alegre, 2000-2006, 2007-2015

Bairro	Período 2000 a 2006		Período 2007 a 2013	
	Taxa de eventos letais1	% de eventos letais1	Taxa de eventos letais2	% de eventos letais2
27 - Higienópolis	1,6	0	0,0	0
28 - Hípica	4,1	0	15,6	1
29 - Humaitá	28,7	1	46,0	1
30 - Independência	8,9	0	4,7	0
31 - Ipanema	6,8	1	10,9	1
32 - Jardim Botânico	8,7	0	3,4	0
33 - Jardim do Carvalho	17,1	2	15,5	1
34 - Jardim do Salso	8,3	0	2,8	0
35 - Jardim Itu-Sabará	7,3	1	12,1	1
36 - Jardim Lindóia	11,7	0	7,7	0
37 - Jardim São Pedro	0,0	0	18,9	0
38 - Lageado	4,2	0	1,8	0
39 - Lami	37,1	0	55,4	1
40 - Lomba do Pinheiro	34,3	5	34,7	5
41 - Marcílio Dias	47,8	0	76,7	0
42 - Mário Quintana	54,9	6	101,9	8
43 - Medianeira	14,9	1	13,6	0
44 - Menino-Deus	5,8	1	4,2	0
45 - Moinhos de Vento	14,2	1	11,8	0
46 - Mont'Serrat	1,4	0	2,5	0
47 - Navegantes	57,5	1	148,7	2
48 - Nonoai	10,2	2	12,4	1
49 - Partenon	8,1	2	14,7	2
50 - Passo da Areia	9,3	1	7,4	0
51 - Pedra Redonda	0,0	0	0,0	0
52 - Petrópolis	2,4	0	3,0	0

Continua

**APÊNDICE - INCIDÊNCIA DOS EVENTOS LETAIS POR BAIRRO PORTO-ALEGRENSE****Tabela 4:** Distribuição das taxas e percentuais de eventos letais por bairro de Porto Alegre, 2000-2006, 2007-2015

Bairro	Período 2000 a 2006			Período 2007 a 2013		
	Taxa de eventos letais1	% de eventos letais1	Taxa de eventos letais2	% de eventos letais2	Taxa de eventos letais2	% de eventos letais2
53 - Ponta Grossa	34,7	1	31,7	1	31,7	1
54 - Praia de Belas	244,6	2	150,3	2	150,3	1
55 - Restinga	21,7	5	63,7	5	63,7	9
56 - Rio Branco	7,5	1	6,0	1	6,0	0
57 - Rubem Berta	23,6	9	64,4	9	64,4	15
58 - Santa Cecília	4,9	0	2,5	0	2,5	0
59 - Santa Maria Goretti	6,9	0	12,2	0	12,2	0
60 - Santa Teresa	24,5	6	46,8	6	46,8	5
61 - Santana	4,7	0	9,0	0	9,0	1
62 - Santo Antônio	3,0	0	10,9	0	10,9	0
63 - São Geraldo	8,2	0	29,3	0	29,3	1
64 - São João	16,2	1	17,3	1	17,3	1
65 - São José	9,9	1	19,3	1	19,3	1
66 - São Sebastião	19,9	1	17,6	1	17,6	0
67 - Sarandi	21,3	6	43,3	6	43,3	7
68 - Serraria	12,4	0	51,0	0	51,0	1
69 - Teresópolis	14,5	1	25,3	1	25,3	1
70 - Três Figueiras	0,0	0	0,0	0	0,0	0
71 - Tristeza	7,6	1	11,5	1	11,5	1
72 - Vila Assunção	3,1	0	3,2	0	3,2	0
73 - Vila Conceição	0,0	0	0,0	0	0,0	0
74 - Vila Floresta	11,2	0	17,3	0	17,3	0
75 - Vila Ipiranga	7,5	1	6,8	1	6,8	0
76 - Vila Jardim	44,1	3	37,0	3	37,0	1
77 - Vila João Pessoa	13,6	1	18,4	1	18,4	1
78 - Vila Nova	6,9	1	19,7	1	19,7	2
<b>Porto Alegre</b>	<b>15,0</b>	<b>100</b>	<b>26,3</b>	<b>100</b>	<b>26,3</b>	<b>100</b>

**Fonte:** SSP-RS (2012, 2014), IBGE (2000, 2010). Informações das ocorrências policiais indexadas e organizadas pela autora. Cálculos efetuados pela autora.



# **Análise da ocupação irregular em áreas de proteção ambiental na Região Metropolitana de Porto Alegre, RS**

*Mariana Lisboa Pessoa*

## **INTRODUÇÃO**

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de maneira mais intensa a partir da segunda metade do século XX, quando os movimentos migratórios do campo em direção às cidades aumentaram, impulsionados principalmente pela expansão da industrialização, especialmente na região sudeste. Em 60 anos – de 1950 a 2010 –, a população residente nas cidades brasileiras aumentou cerca de 750%, o que representa um incremento de 140 milhões de pessoas (IBGE, 2010).

De maneira geral, as cidades não estavam estruturalmente preparadas para receber esse grande contingente populacional e, por isso, não conseguiram acompanhar o ritmo de crescimento imposto a elas. Como resultado, a infraestrutura e os serviços básicos – como educação, saúde, segurança e mobilidade urbana – acabaram sendo ofertados de maneira desigual no território, preferencialmente para as áreas ocupadas por uma população de maior renda, e, conseqüentemente, com condições financeiras para pagar e escolher a localização de sua moradia. O restante da população acabou sendo negligenciado e marginalizado, acelerando o processo de formação dos núcleos urbanos informais (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 2001).

Dessa forma, a organização do espaço urbano brasileiro se estruturou pautada na terra como uma mercadoria, cujo valor está relacionado a fatores como localização, acessibilidade e infraestrutura (VILLAÇA, 1986). A população que dispõe de capital para adquirir esse bem tem a possibilidade da escolha locacional de sua moradia e o controle do uso e ocupação do solo urbano, restando, para aqueles que não possuem condições, a ocupação das áreas periféricas e que não interessam ao mercado (MARICATO, 1996). Assim, o processo de urbanização capitalista seria o responsável pela (re)produção do espaço, onde a concentração e a distribuição desigual do capital são refletidas no território, que se torna segregado espacial e socialmente (VILLAÇA, 1986).

A formação dos núcleos urbanos informais é, portanto, um processo inerente à urbanização e, embora não seja recente, tem-se tornado mais acentuado nas últimas décadas. A população residente nessas áreas cresceu, no Brasil, cerca de 150% entre 1991 e 2010, aumentando de 4,4 milhões para 11 milhões em 2010, o que, em termos proporcionais, significa que passou de 4,7% para cerca de 6% da população (IBGE, 2010). A informalidade, nesse contexto, é uma consequência da pobreza e da desigualdade social, uma vez que, com a excessiva valorização do preço da terra, uma parte considerável da população, mesmo não fazendo parte das camadas de renda mais pobres, acaba sendo excluída da lógica mercantil, pois esses indivíduos não possuem condições de adquirir o local para moradia (SMOLKA, 2003). Dessa forma, essa população acaba ocupando áreas que tendem a apresentar algum tipo de fragilidade ou vulnerabilidade ambiental, e por essa razão, por vezes elas são protegidas por lei e/ou possuem restrições legais de uso e ocupação. São essas áreas que acabam sobrando para a moradia de uma grande parcela da população (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

Apesar de as ocupações irregulares serem compostas basicamente por população de baixa renda, existem, todavia, alguns núcleos de ocupação de população de média e alta renda em áreas ambientalmente protegidas. É o caso, por exemplo, dos empreendimentos imobiliários localizados às margens de rios e lagos, topos de morro, ou, ainda, nas áreas de dunas no litoral, destinados à população de alta renda.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem por objetivo identificar e mapear a ocupação existente em áreas de proteção ambiental nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. O conhecimento desse cenário possibilita a efetivação de políticas que visem à regularização dessas áreas, quando possível, a fim de minimizar os impactos socioambientais oriundos desse tipo de ocupação.

O artigo está estruturado em duas partes – uma abordagem teórica e a outra, empírica –, além da introdução e das considerações finais. A primeira parte aborda os aspectos legais relacionados às áreas ambientalmente protegidas, com destaque para as Áreas de Preservação Permanente e para as Unidades de Conservação da Natureza – foco do estudo –, bem como as possibilidades de uso e ocupação dessas áreas, por meio de processos de regularização fundiária. A segunda analisa quantitativa e espacialmente as ocupações em áreas ambientalmente protegidas na RMPA.

## **ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS**

A legislação ambiental brasileira é conhecida internacionalmente como uma das mais completas em termos de definição de áreas protegidas, apresentando institutos que determinam diferentes tipos de áreas de proteção, com graus de restrição que variam conforme a relevância ambiental de cada área.

A Constituição Federal reservou um capítulo específico para tratar das questões ambientais: o Capítulo VI – Do Meio Ambiente, do Título VIII – Da Ordem Social, que prevê, dentre outras medidas, a definição de áreas protegidas como forma de assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado, premissa daquele capítulo (BRASIL, 1988, art. 225).

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (...) vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988, Artigo 225, § 1º, inciso III).

Na instância federal, os principais instrumentos jurídicos de proteção ambiental são o Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012), que instituiu, dentre outras, as Áreas de Preservação Permanente; e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000), que define e regulamenta os diferentes tipos de Unidades de Conservação da Natureza.

A ocupação humana em áreas protegidas resulta em inúmeros impactos negativos ao meio ambiente natural e também oferece riscos à segurança e à saúde da população. A supressão da vegetação em áreas de encosta, por exemplo, pode ocasionar a lavagem do solo pelas águas da chuva, fazendo com que este se torne suscetível a processos erosivos que culminam em deslizamentos, escorregamentos e formação de sulcos e voçorocas. No caso das áreas localizadas próximas a cursos d'água, a retirada da vegetação, somada à impermeabilização do solo (inerente às áreas urbanas), diminui a absorção da água da chuva, aumentando a velocidade (e o volume) do escoamento superficial, o que também resulta em processos erosivos mais abruptos e severos.

Além disso, os cursos d'água possuem uma calha naturalmente variável, o que significa que em períodos de intensa precipitação, é natural que o seu nível aumente, por vezes de maneira significativa, para o seu leito maior ou extraordinário (maior nível que o curso d'água pode atingir). Quando ocorre a ocupação dessa calha, as enchentes e inundações são comuns nas épocas mais chuvosas, causando inúmeros prejuízos sociais e econômicos. Por isso, muitas vezes, essas áreas, em especial as APP, coincidem com as áreas determinadas pelos órgãos de Defesa Civil como de risco para ocupação (PESSOA, 2013).



Apesar dos impactos relacionados à ocupação dessas áreas e diante da problemática fundiária associada aos altos preços da terra urbana, que dificulta investimentos do poder público para o reassentamento da população de baixa renda residente em áreas impróprias, é permitido, por vezes, a manutenção da população no local em caso de regularização fundiária.

## Áreas de Preservação Permanente

O Código Florestal instituiu, dentre outras, as Áreas de Preservação Permanente (APP), que correspondem a:

(...) áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, que têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo, assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012, Artigo 3º, inciso II).

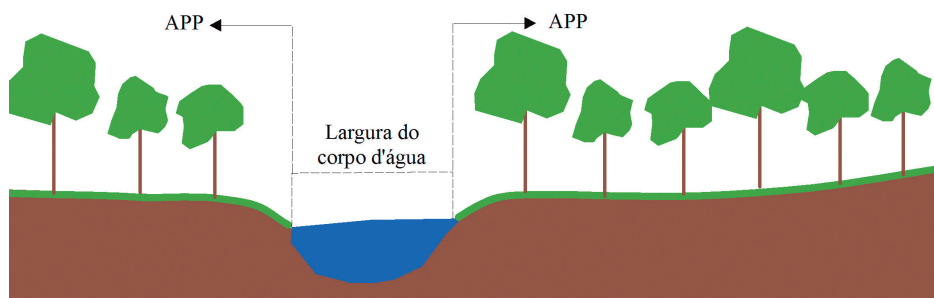
Esses locais estão associados à hidrografia (entorno de cursos e corpos d'água, variando de acordo com as larguras e áreas, além das nascentes), ao relevo (encostas íngremes, topos de morro, grandes altitudes), e ainda restingas, manguezais, veredas, dentre outras (BRASIL, 2012). As APP são de proteção obrigatória e não permitem o uso e a ocupação humana, à exceção daqueles considerados pelo poder público como de utilidade pública ou interesse social.

Art. 7. A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (BRASIL, 2012, Artigo 7º, caput).

Art. 8. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei (BRASIL, 2012, Artigo 8º, caput).

A regularização fundiária nesses locais só é possível para os núcleos de ocupação de população de baixa renda, por ser considerada como de interesse social, e desde que esses não estejam localizados em áreas de risco e que tenham sido consolidados até 31 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2009, art.54, § 1º).

Para este trabalho, serão consideradas apenas as APP relacionadas à hidrografia, devido à disponibilidade de base de dados, e por serem as mais frequentemente encontradas. O Código Florestal considera APP de hidrografia *“as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular”* (Figura 1), que variam de acordo com a largura do curso d'água (BRASIL, 2012, Art. 4º, inciso I) (Quadro 1).

**Figura 1:** Modelo esquemático da medida da faixa de APP de hidrografia.

**Fonte:** Adaptado de São Paulo (2005).

**Quadro 1:** Áreas de Preservação Permanente relacionadas à hidrografia, segundo o Código Florestal.

Faixa de APP*	Descrição
30 metros	Cursos d'água com até 10 metros de largura Em torno de lagos e lagoas naturais em áreas urbanas
50 metros	Cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros Em torno de nascentes e olhos d'água perenes
100 metros	Cursos d'água com largura entre 50 e 200 metros
200 metros	Cursos d'água com largura entre 200 e 600 metros
500 metros	Cursos d'água com largura superior a 600 metros

\* Faixa marginal (para os dois lados), a partir da borda da calha do leito regular.

**Fonte:** Brasil (2012), art. 4º, inciso I.

A preservação da vegetação nas APP garante, dentre outras coisas, a proteção dos cursos d'água, evitando processos como assoreamento, contaminação e eutrofização, além de garantir a retenção e absorção das águas das chuvas no solo de maneira mais eficiente. Somado a isso, garante proteção da fauna – protege os nichos e habitats de diversas espécies e serve de corredor e trampolim ecológicos – e ainda auxilia na melhora da qualidade do ar, das águas e do solo (PESSOA, 2013).

## Unidades de Conservação da Natureza

Somadas às APP, as Unidades de Conservação da Natureza (UC), instituídas pelo SNUC, são de extrema importância para garantir a proteção de áreas de relevância ambiental, garantindo a preservação dos ecossistemas e a manutenção da biodiversidade nesses locais. O SNUC divide essas áreas em duas grandes categorias,

que se diferenciam de acordo com o grau de proteção e, portanto, de restrição de uso: as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. As UC de Proteção Integral são as que apresentam os maiores graus de restrição, sendo permitidos apenas os usos indiretos dos recursos naturais, ou seja, aqueles que não envolvem “*consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais*” (BRASIL, 2000, art. 2º, incisos VI e IX). Já as UC de Uso Sustentável são mais permissivas, sendo possível a exploração dos recursos naturais de forma sustentável, ou seja,

de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XI).

Dentro desses grupos, existem ainda subcategorias de UC, sendo as de Proteção Integral divididas em cinco categorias (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre) e as de Uso Sustentável, em sete (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular de Patrimônio Natural) (BRASIL, 2000, art. 8º e 14).

O Estado do Rio Grande do Sul também possui um Sistema de Unidades de Conservação (SEUC – Decreto Estadual nº 34.256, de 02 de abril de 1992), previsto pela Constituição Estadual de 1989 e pelo Código Florestal Estadual (Lei n.º 9.519, de 21 de janeiro de 1992). Esse sistema segue as mesmas diretrizes do SNUC e define as UC em âmbito estadual e municipal, porém, com as categorias de proteção divididas de forma um pouco diferente da legislação federal. O SEUC divide as UC em: Unidades de Proteção Integral (Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parque Estadual, Parque Natural Municipal, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre), Unidades de Conservação Provisórias (Reservas de Recursos Naturais e Reservas Florestais) e Unidades de Manejo Sustentável (Reservas de Fauna, Áreas de Proteção Ambiental, Floresta Estadual, Floresta Municipal, Reserva Extrativista, Horto Florestal e Jardim Botânico) (Rio Grande do Sul, 1992, art. 5º).

O Rio Grande do Sul possui atualmente 42 Unidades de Conservação da Natureza, entre Municipais, Estaduais e Federais, de diferentes categorias (Mapa 1, Quadro 2).

As Unidades de Conservação estão concentradas na porção leste do Rio Grande do Sul, na região costeira, e estão bem distribuídas nos dois biomas presentes no Estado, com 19 UC no Bioma Pampa e 23, no Bioma Mata Atlântica.

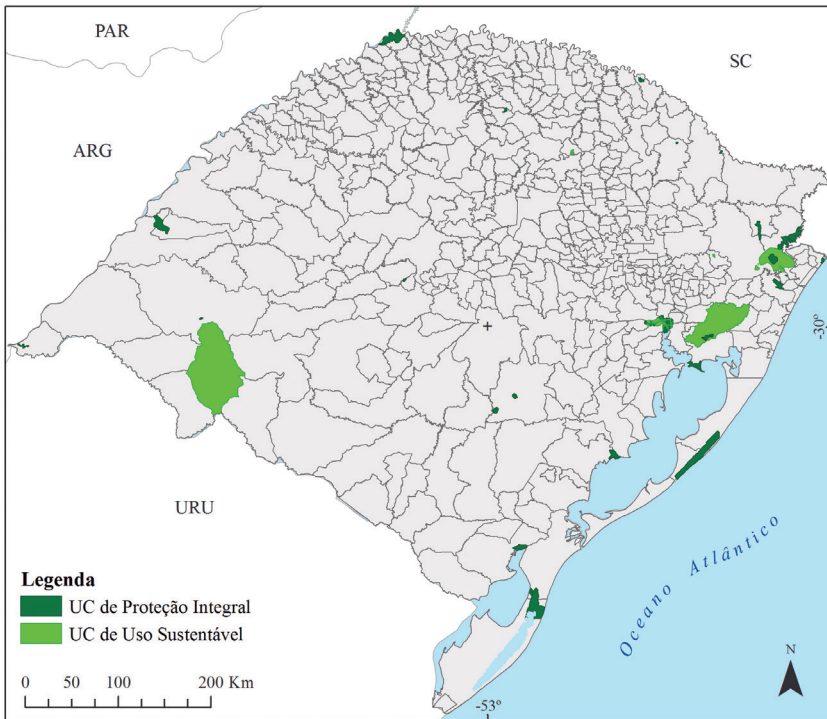
## **Regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas**

Em termos legais, a regularização fundiária de interesse social em áreas ambientalmente protegidas pode ser efetivada desde que tal ação implique melhorias

**Quadro 2:** Unidades de Conservação da Natureza no Rio Grande do Sul.

	Proteção Integral	Uso sustentável
Federal	Estação Ecológica (2) Refúgio da Vida Silvestre (1) Parque Nacional (3)	Floresta Nacional (3) Área de Proteção Ambiental (1)
Estadual	Estação Ecológica (1) Refúgio da Vida Silvestre (1) Reserva Biológica (6) Parque Estadual (13)	Área de Proteção Ambiental (3)
Municipal	Reserva Biológica (1)	Área de Proteção Ambiental (7)

**Fonte:** Rio Grande do Sul (2008).

**Mapa 1:** Unidades de Conservação da Natureza no Rio Grande do Sul.

**Fonte dos dados brutos:** Rio Grande do Sul (2008).

ambientais em relação à situação da área ocupada irregularmente (consolidadas até 31 de dezembro de 2007), e desde que a permanência no local não exponha a população a riscos. Esses fatores deverão ser comprovados por meio de um estudo técnico, que contenha toda a caracterização da área a ser regularizada, as condições ambientais e de infraestrutura, bem como proposições de intervenção para recuperação ambiental

e análise das situações de risco (BRASIL, 2009, art.54, §1º e §2º).

Esse tipo de regularização também é prevista pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), nº 369/2006, como sendo uma das atividades de interesse social permitidas nessas áreas protegidas, mediante apresentação de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável, por parte do poder público, que apresenta basicamente as mesmas exigências do estudo técnico exigido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV (Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009) (BRASIL, 2006).

No caso das ocupações em Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária de interesse social deverá seguir os seguintes princípios:

- I** - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II** - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III** - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV** - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V** - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI** - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII** - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- VIII** - a avaliação dos riscos ambientais;
- IX** - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbanoambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e
- X** - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber (BRASIL, 2012, artigo 65, §1º).

A efetivação das políticas públicas de regularização fundiária em áreas urbanas fica a cargo do poder público municipal, e as diretrizes e as estratégias podem ser determinadas a partir de leis municipais específicas ou contidas no Plano Diretor e na Lei Orgânica do município, e devem estar em consonância com a Legislação Federal.

No entanto, a possibilidade legal de regularização fundiária nesses locais traz a discussão sobre a validade da permissão do uso e da ocupação em áreas protegidas pela legislação ambiental. As restrições impostas pela lei se justificam pela importância da manutenção de certas áreas para a preservação de ecossistemas, proteção de recursos naturais – dentre eles os mananciais de água –, contenção dos processos erosivos abruptos, dentre outros fatores. O grau de restrição varia de acordo com sua

fragilidade e relevância ambiental, sendo assim, flexibilizar tais restrições, permitindo o uso e a ocupação, coloca em xeque a legitimidade e a efetividade da legislação.

Por outro lado, a problemática fundiária no país, em especial nas áreas urbanas, traduzida na superestimação do preço do solo, diminui a gama de alternativas de ação por parte do poder público para garantir o acesso à terra pelas populações de mais baixa renda. Essas populações estão localizadas às margens da cidade formal, de maneira geral ocupando áreas com alguma restrição ambiental, e que, por isso, não são de interesse do mercado imobiliário. Um processo de regularização fundiária, que exija a retirada de toda a população de baixa renda residente em áreas de proteção ambiental, torna-se economicamente inviável na maioria das cidades brasileiras. Além disso, muitas vezes as pessoas criam vínculos – afetivos, econômicos e culturais – com o lugar em que vivem, e esse fator também deve ser levado em conta no processo de regularização. Dessa forma, e diante da realidade fundiária e econômica das cidades no país, a flexibilização das restrições de uso e ocupação em áreas ambientalmente protegidas deve ser considerada, porém, de uma maneira racional e sustentável.

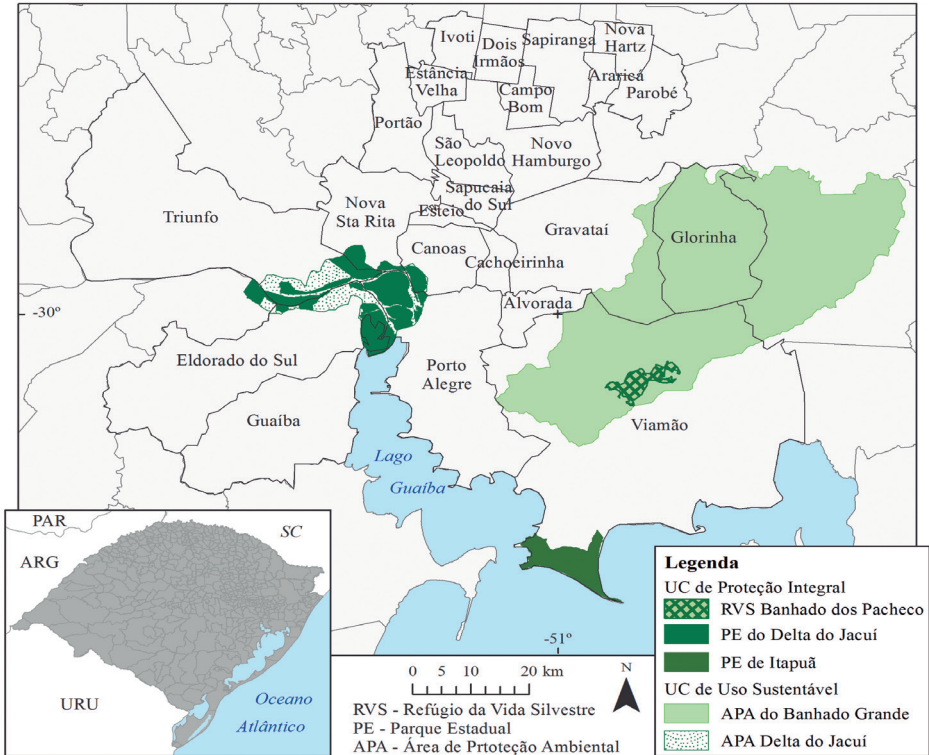
Para permitir a permanência da população nesses locais, o processo de regularização fundiária deve seguir alguns critérios, como a garantia de diminuição da exposição da população a riscos à segurança e à saúde, e de melhorias ambientais, a partir de medidas urbanísticas de infraestrutura e saneamento. Deve-se ressaltar que a permissão da ocupação nessas áreas se dá apenas nos casos já consolidados, não permitindo, dessa forma, que a lógica da validação da informalidade se mantenha ao longo do tempo.

## **OCUPAÇÃO EM ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS NA RMPA**

A Região Metropolitana de Porto Alegre<sup>1</sup> possui cinco Unidades de Conservação da Natureza, que somam pouco mais de 150 mil hectares (cerca de 25% da área total da região), sendo três de Proteção Integral (Refúgio da Vida Silvestre Banhado dos Pacheco, Parque Estadual do Delta do Jacuí e Parque Estadual de Itapuã) e duas de Uso Sustentável (Áreas de Proteção Ambiental do Delta do Jacuí e do Banhado Grande) (Mapa 2). Viamão é o município com o maior número de Unidades de Conservação, com o Parque Estadual de Itapuã, RVS Banhado dos Pacheco e boa parte da APA do Banhado Grande, que possui área também nos municípios de Gravataí, Glorinha e Santo Antônio da Patrulha. O Parque Estadual e a APA do Delta do Jacuí cobrem parte dos municípios de Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita e Porto Alegre. Em termos de área, o município que possui mais UC é Glorinha, que tem mais de 97% de seu território dentro da Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande.

<sup>1</sup> Para esse trabalho foi considerado o limite da RMPA de 2000, com 24 municípios, pois esses compõem o chamado eixo metropolitano, e representa a porção mais urbanizada da Região.

**Mapa 2:** Unidades de Conservação da Natureza nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.



**Fonte dos dados brutos:** Rio Grande do Sul (2008).

Por sua configuração geográfica – relevo predominantemente de baixas altitudes, com a presença de alguns morros, e exutório de importantes bacias hidrográficas, como as dos Rios dos Sinos, Gravataí, Caí e Jacuí –, a RMPA possui uma grande quantidade de cursos d’água, de diferentes tamanhos, e que banham boa parte do território dos municípios. Por essa razão, a região possui também uma grande quantidade de APP de hidrografia. No entanto, por se tratar de uma região essencialmente urbana, tanto em termos territoriais como populacionais, muitos dos cursos d’água de menor porte localizados nas cidades acabaram sofrendo intervenções como a retificação, a canalização e até mesmo o aterramento, o que torna quase inviável a identificação das APP.

As APP da RMPA foram calculadas a partir da base cartográfica do Exército na escala 1:50.000<sup>2</sup> (HASENACK; WEBER, 2010), que data das décadas de 1970/80,

<sup>2</sup> A base cartográfica do Exército é a mais homogênea e estruturada disponível atualmente, e foi feita com base nas cartas topográficas da Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Exército, elaboradas pela 1ª Divisão de Levantamento (1ª DL).

e, por essa razão, alguns cursos d'água presentes nessa base podem estar atualmente modificados e, conseqüentemente, suas APP correspondentes. Os critérios utilizados para o cálculo das APP, com base nas definições do Código Florestal, estão descritos no Quadro 3. As manchas urbanas foram identificadas a partir da atualização da base cartográfica do Observatório das Metrôpoles (2000), com o auxílio de imagens de satélite. As Unidades de Conservação foram disponibilizadas pelo Projeto Biodiversidade RS (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

**Tabela 3:** Faixas de APP de hidrografia calculadas para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Faixa de APP	Descrição
30 metros	Cursos d'água com até 10 metros de largura Em torno do Lago Guaíba
50 metros	Em torno das nascentes
100 metros	Rios Caí, Gravataí e Sinos
500 metros	Rio Jacuí

**Fonte dos dados brutos:** Brasil (2012).

A RMPA possui pouco mais de 73 mil hectares de APP de hidrografia, o que representa cerca de 12% da área total dos municípios. Somando as APP com as UC, e excetuando as sobreposições, a região tem aproximadamente 207 mil hectares de áreas protegidas, o que equivale a cerca de 25% da área total dos municípios (Mapa 3).

Do total da área dos municípios, 8,8% (71.937 ha) corresponde à mancha urbanizada, sendo que os municípios com maior percentual são Canoas e Esteio, com 43% e 46%, respectivamente, e os com menor, são Glorinha, 0,3%, e Triunfo, com 1%.

Essas manchas urbanas estão situadas, em boa parte, nas áreas de proteção ambiental, especialmente as APP, que estão ocupadas de maneira irregular. Cerca de 10% das APP de hidrografia (6.252 ha) e 2% das UC (3.102 ha) da RMPA possuem algum tipo de intervenção urbana (Mapa 4). Dessa forma, dos quase 72 mil hectares de área urbanizada na RMPA, quase 6,7 mil hectares estão situados em áreas de proteção ambiental, o que corresponde a cerca de 9% do total da área urbanizada (Tabela 1).

As ocupações nas Unidades de Conservação estão concentradas nas APA do Banhado Grande e do Delta do Jacuí, e são predominantemente de população de baixa renda, assim como as ocupações existentes nas Áreas de Preservação Permanente, apesar de existirem ocupações de outros níveis de renda. Por essa razão, grande parte das áreas de proteção ambiental ocupadas na RMPA é passível de regularização fundiária, de acordo com a legislação.

No entanto, deve-se ressaltar que, apesar de necessário, esse tipo de processo de intervenção deve se dar de maneira sustentável e estar em consonância com o objetivo





**Tabela 4:** Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e suas áreas, em hectares.

Município	Área do município	Área urbanizada	Área de proteção ambiental	Ocupação em área de proteção ambiental
Alvorada	9.502,7	2.702,5	1.042,4	182,7
Araricá	4.700,2	129,3	387,0	10,9
Cachoeirinha	5.855,7	2.156,9	257,9	46,8
Campo Bom	8.120,9	1.623,2	713,4	93,4
Canoas	17.506,9	7.574,3	2.182,7	271,0
Dois Irmãos	8.705,7	971,4	531,0	83,6
Eldorado do Sul	68.387,6	2.386,7	10.213,6	231,3
Estância Velha	7.004,1	1.130,6	392,7	69,0
Esteio	3.646,5	1.679,7	335,6	51,7
Glorinha	43.304,9	135,5	42.237,1	135,5
Gravataí	61.863,3	5.197,7	17.258,9	262,5
Guafba	50.424,6	2.020,2	3.610,3	47,0
Ivoti	8.350,1	870,3	485,4	35,3
Nova Hartz	8.314,7	496,6	506,5	42,6
Nova Santa Rita	29.085,0	764,4	3.960,2	60,5
Novo Hamburgo	29.703,6	4.799,7	2.184,2	266,4
Parobé	14.430,4	959,7	1.484,3	65,6
Portão	21.266,0	679,1	1.418,0	45,4
Porto Alegre	66.870,5	21.398,6	13.249,8	1.972,1
São Leopoldo	13.696,7	4.300,6	1.260,1	319,0
Sapiranga	18.234,7	1.562,8	1.117,1	109,3
Sapucaia do Sul	7.791,6	2.363,0	682,4	133,0
Triunfo	109.807,0	1.120,2	21.470,2	136,3
Viamão	200.904,0	4.913,8	79.213,8	1.966,3
<b>RMPA</b>	<b>817.477,5</b>	<b>71.937,0</b>	<b>206.194,8</b>	<b>6.637,0</b>

**Fonte dos dados brutos:** Rio Grande do Sul (2008); Brasil (2012); Observatório das Metrôpoles (2000).

principal da instituição dessas áreas especiais, que é o da proteção dos ecossistemas e do ambiente natural. Essa sustentabilidade deve ser pensada de maneira ampla, incluindo os moradores ao entorno natural ou construído, e assim, garantindo que as pessoas residentes nessas áreas, além de não degradarem o ambiente natural, tenham também acesso à infraestrutura e serviços básicos que garantam a melhoria do seu bem-estar e, conseqüentemente, a inclusão efetiva na cidade formal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática da ocupação urbana em áreas de proteção ambiental está cada vez mais presente nas cidades brasileiras. No caso dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, esse tipo de ocupação representa cerca 9% da área

urbanizada da Região. As áreas protegidas com maior grau de ocupação são as APP de hidrografia, que possuem cerca de 10% de suas áreas com algum tipo de intervenção urbana.

É sabido que a maior parte das ocupações irregulares nessas áreas é de população de baixa renda, que, sem alternativas de se inserir no mercado imobiliário formal, acaba ocupando áreas impróprias e com restrições legais de uso, como as APP e as UC. Esse tipo de ocupação é passível de regularização fundiária, desde que esse processo resulte em melhorias ambientais e que as áreas ocupadas não sejam consideradas de riscos à população.

Por se tratar de áreas de grande relevância ambiental, esse processo deve ser sustentável e capaz de conciliar a manutenção da população de baixa renda no local – de maneira a garantir qualidade de vida e bem-estar – com a melhoria das condições ambientais. Possibilitar tal processo exige uma mudança cultural e política, que permita se pensar na terra não apenas como uma mercadoria geradora de grandes lucros, mas como uma necessidade e um direito de todo cidadão. Além disso, é necessário driblar (ou tentar conciliar) interesses ambientais, econômicos, políticos e sociais difusos, o que também exige um esforço conjunto que, de maneira geral, não se consegue facilmente. Tais mudanças precisariam modificar uma lógica enraizada culturalmente no país, e, por isso, exigiriam tempo e vontade política para serem concretizadas. De qualquer forma, entende-se que é possível (e necessário) se pensar alternativas mais viáveis e factíveis que possibilitem a inserção da população de baixa renda na cidade formal, por meio da melhoria da qualidade de vida e de maneira a garantir a permanência dessas pessoas em seus locais de moradia, minimizando os impactos ambientais causados pela ocupação humana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. 2 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, 192p.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. **Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 mai 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2012/lei/L12651compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/lei/L12651compilado.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

BRASIL. Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006. **Casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2012.

HASENACK, H.; WEBER, E. (Org.). **Base cartográfica vetorial contínua do Rio Grande do Sul - escala 1:50.000**. Porto Alegre: UFRGS, Centro de Ecologia, 2010. 1 DVD-ROM. (Série Geoprocessamento n. 3).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

MARICATO, E. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, 204 p.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996, 141 p.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **GeoMetrópoles INCT**. 2000. Disponível em: <<http://geometrosoles.net/#>>. Acesso em 21 set. 2014.

PESSOA, M. L. A ocupação irregular de baixa renda em Áreas de Preservação Permanente no município de Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil. In: VIII Congresso de Areas Protegidas, 2013, Havana, Cuba. **Anais ...** Havana: 2013. p. 544-555. Disponível em: <<http://www.cubambiente.com/memorias/2013/AreasProtegidas.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 9.519, de 21 de janeiro de 1992. **Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 21 jan. 1992. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=16489&Texto=>](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=16489&Texto=>). Acesso em: 23 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL - SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Biodiversidade RS**. 2008. Disponível em: <<http://www.biodiversidade.rs.gov.br/portal/index.php?acao=downloads&id=1>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. **Projeto de Recuperação de Matas Ciliares**. 2005. Disponível em: <<http://www.sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam2/Default.aspx?idPagina=8068>>. Acesso em 10 set. 2014.

SMOLKA, M. **Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra**. Lincoln Institute of Land Policy. 2003. Disponível em: <[http://www.lincolninst.edu/pubs/825\\_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra](http://www.lincolninst.edu/pubs/825_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra)>. Acesso em: 11 dez. 2013.

VILLAÇA, F. **O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.



# A ocupação irregular como estratégia de conquista da cidade. Enfoque sobre os aspectos territoriais do problema em Porto Alegre<sup>1</sup>

*Álvaro Luiz Heidrich*

*Amanda Cristina Bahi de Souza*

*Christiano Correa Teixeira*

*Marília Guimarães Rathmann*

*Rodrigo Costa de Aguiar*

## INTRODUÇÃO

Este texto expõe nossa compreensão sobre os problemas das ocupações irregulares, tendo a cidade de Porto Alegre como campo de observação empírica. A pesquisa em que essas observações se apoiam buscou caracterizar aspectos da formação dessas ocupações em duas escalas: o âmbito geral das áreas de ocupação irregular no município<sup>2</sup> e de cinco casos em diferentes localizações no contexto socioespacial da cidade<sup>3</sup>.

Para o estudo do contexto geral do município, recorreu-se às análises cartográfica e documental, em articulação aos estudos do espaço social da cidade. Já para o estudo das situações selecionadas, o trabalho de campo com registros textuais e fotográficos, combinados com a realização de entrevistas de abordagem qualitativa, permitiu a composição de diários de campo para sua posterior análise.

1 Este texto traz reflexões e resultados da pesquisa “O território da ocupação: formação, cotidiano e relações com a cidade”, desenvolvido no período de 2008-2011 e integrante do projeto “Estruturação territorial, dinâmica socioespacial e governança: Efeitos sociais e processos de transformação nas Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul – 1991/2010”, do núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles. Pesquisa realizada com fomento CNPq e FAPERGS.

2 Os dados oficiais utilizados para as análises das áreas de ocupação tiveram referência no estudo de Aldovan de Oliveira Moraes (1999 e 2000) e a base de dados do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Igualmente, a caracterização do espaço social de Porto Alegre tem o ano de 2000 como referência, tomado a partir do estudo de Mammarella e Barcellos (2005).

3 A busca pela compreensão da territorialidade dessas unidades irregulares de ocupação levou a um estudo baseado em levantamento de campo em cinco vilas irregulares em Porto Alegre, distribuídas espacialmente na malha urbana de Porto Alegre. O levantamento de campo considerou as vilas irregulares Icaraí II, Chocolateão, Areia, Mínuano e Invasão (da Restinga).

Esses procedimentos estiveram articulados ao enfoque teórico-metodológico da Geografia Social, um campo de estudos que considera a imbricação das relações sociais e espaciais. Ele refere-se ao espaço, transformado em território pelas representações de identidade e ações sociopolíticas, assim como registra todas as contingências do ambiente geográfico e os efeitos da economia e das técnicas (DI MÉO, 1998).

A cidade de Porto Alegre caracteriza-se como espaço metropolitano no contexto da produção e reprodução do capitalismo, uma condição que confere maior tensão às dinâmicas urbanas, dado que a ocupação e o uso do solo se delineiam em espaços mais “apertados”, muito disputados. O espaço faltante para as diversas buscas da centralização, da oferta de serviços e da aglutinação do mercado torna o que se dispõe, em geral, muito mais caro, tendo-se em conta que, para residir e usufruir da cidade, necessita-se da mediação do mercado de imóveis. Em vista disso, a discussão que segue orienta-se especialmente para a compreensão da constituição dos espaços de busca do que a cidade oferece por parte daqueles que não dispõem de recursos para participar dessa mediação.

Por ocupação irregular compreendemos a apropriação de parcela do solo urbano para constituir moradia de maneira informal, quer dizer, sem a intermediação regular do mercado de imóveis ou programas habitacionais. Quase sempre esse processo é formador de vilas populares e favelas. São compostas muitas vezes por habitações precárias, como é característica comum no início das ocupações. Outro traço que configura sua constituição é a autoconstrução, uma prática que economiza fatores na produção da moradia mediante o uso da própria força de trabalho do morador (MARICATO, 1979). No estudo desenvolvido por Aldovan de Oliveira Moraes, essas áreas são denominadas por núcleos ou vilas irregulares e definidas pelo conjunto de moradias em áreas públicas ou privadas, que apresentam problemas de irregularidade fundiária e deficiências de infraestrutura e serviços urbanos (MORAES, 2007).

Em linguagem difundida, usada muito na imprensa, mas também com uso popular não desprezível e já com registro em dicionário<sup>4</sup>, tais espaços são denominados “invasão”. Todavia, não entendemos ser este o termo mais apropriado, por estar diretamente associado à ótica da propriedade do solo regulamentada, pública ou privada, o que, portanto, limita-se a apenas essa face da questão. Para enfatizar o sentido sociogeográfico de considerar a condição mais geral de preenchimento do espaço geográfico, o termo *ocupação* – que aqui associamos ao irregular – reforça a ideia de fixação e permanência, tão presente e comum nas cidades brasileiras e latino-americanas e que, no mais das vezes, diz respeito à tomada da posse de parcelas sem marca de uso ou destinação<sup>5</sup>. Considera, então, também o lado dos

4 Dicionário Aurélio: Local ocupado ilegalmente por habitações populares (FERREIRA, 2004).

5 Conforme o mesmo dicionário: Ato de apoderar-se alguém, legalmente, de coisa móvel (ou semovente) sem dono, ou porque ainda não foi apropriada, ou por haver sido abandonada (FERREIRA, 2004).

que percebem esse aspecto e passam a lhe dar destino para a moradia. Em 10 de julho de 2001, sob a Lei 10.257, foi instituído o Estatuto da Cidade, o qual “agregou a ordem urbanística no rol de direitos metaindividuais [...] com o fim de garantir a implementação de suas diretrizes, institutos e instrumentos de ordenação legal” (SILVA, 2011, p. 308). Com efeito, o direito à cidade incorpora, juridicamente, o mesmo patamar dos direitos difusos e coletivos, como o direito do consumidor e do patrimônio histórico, por exemplo. Então, a função social da cidade busca sobrepor o coletivo sobre o individual, e efetivar o “uso socialmente justo do espaço urbano [...] democratizando os espaços de poder, de produção e de cultura” (SILVA, 2011, p. 309). Considerando o direito à cidade como previsto no ordenamento jurídico, o caso das ocupações irregulares, que se multiplicam em todas as grandes (e médias) cidades brasileiras, também é contemplado. No entanto, o que se verifica na prática não é uma harmoniosa coexistência entre os interesses privados e sociais. A figura das construtoras e incorporadoras – que nos últimos anos tem se beneficiado dos programas públicos de construção de moradias populares, como Minha Casa, Minha Vida – é a de um agente que especula com o solo urbano; e com o mercado aquecido e a crescente demanda por moradias, fruto da facilidade de crédito, essa figura pressiona por áreas ocupadas irregularmente ou no deslocamento de tais comunidades para áreas distantes de seus empreendimentos. Então, o que temos presenciado, principalmente no caso de Porto Alegre, é uma tensão entre os movimentos sociais e as construtoras.

Ainda que tenhamos uma normativa jurídica para o assentamento de famílias em situação irregular, o que se verifica é uma crescente busca pela centralidade urbana, por meio das ocupações irregulares. Conforme divulgado pela Corregedoria Geral da Justiça do RS<sup>6</sup>, somente na cidade de Porto Alegre, até o mês de setembro de 2014, havia 2.364 ações de reintegração de posse. O que evidencia uma disputa por espaço e território. Se de um lado temos as construtoras, que incessantemente buscam novas áreas para seus empreendimentos, de outro, temos os movimentos sociais e as comunidades auto-organizadas, que desenvolvem uma rede de informações sobre as novas áreas a serem ocupadas. Essas disputas por áreas, que por vezes não entram na esfera judicial, tornam flagrantemente que a questão da moradia e o direito à cidade são batalhas travadas diuturnamente. Com efeito, essas lutas geram tensões que se estendem aos territórios, pois a aceitação do termo vai além do valor de troca, ela traz consigo o valor de uso, as marcas do vivido (HAESBAERT, 2008).

Em função dessas qualificações, as áreas formadas por ocupação irregular devem ser, desse modo, consideradas como *territórios*. Há uma razão fundamental para isso: mesmo que a sua produção deva ser concebida num quadro relacional,

6 Cf. **Zero Hora**, edição de 17/09/2014, disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/justica-tem-2-364-processos-de-reintegracao-de-posse-em-porto-alegre-4599766.html>>. Acesso em: 10 de out. de 2014.



integrante da produção do espaço urbano, trata-se também de um tipo de relação mais universal com o espaço, da ação de tomá-lo em posse e utilizar isso como uma estratégia de conquista. Essa é uma significação clássica deste conceito, de apropriação como uma estratégia em busca de controle ou conquista de recursos, como observou Robert Sack (1986). Mas, por outro lado, aspectos que dizem respeito à territorialidade humana, como espaços definidos por formulações identitárias vão se evidenciar junto às populações dos moradores dessas áreas. A prática e o viver coletivo colaboram para isso<sup>7</sup>.

Por outro lado, o próprio espaço urbano é fortemente territorializado, com múltiplas áreas demarcadas, de regramento funcional e de usos consolidados. Mesmo assim, é também espaço sujeito à apropriação, posto que a territorialização não desfaz a condição primeira e original de espaço. E, como territórios derivam do poder (dos poderes), haverá sempre a possibilidade da sua constituição, em oposição e alternativa ao já estabelecido (HEIDRICH; HEIDRICH, 2010). Numa sociedade em conflito, isso não se faz sem tensão. Assim, do lado da cidade, ações como contenção, remoção, regularização fundiária também constituem prática territorial, à medida que se produzem espaços controlados, extinguidos, transformados ou incorporados no espaço social e geográfico da cidade.

Esses problemas estão sujeitos ao modo como nos relacionamos em sociedade e ordenamos o uso do espaço urbano, modo esse que compreende, de um lado, dinâmicas autônomas de reprodução econômica e, de outro, ações que visam o estabelecimento de um espaço urbano por meio de uma ordem política. Todavia, esse ordenamento não tem garantido solução aos problemas que se agregam à constituição da cidade. Esse quadro expressa, justo porque o produz, uma geografia de espaços segregados, mais distantes dos benefícios que a cidade proporciona. Compreendemos isso com o respaldo do argumento de Henri Lefebvre como uma *contradição do espaço* (2008 [1972]), pois enquanto numa direção se produz a centralização de recursos e possibilidades diversas que se oferecem a todos, noutra direção não se contemplam todas as demandas por seus atributos.

Para o encaminhamento dessa discussão, o texto que segue estrutura-se em três tópicos: uma discussão sobre a situação geral em contexto, com ênfase no espaço social da cidade; uma apresentação geral da ocupação “irregular” e comentários e análises sobre as áreas de ocupação selecionadas, num esforço de diálogo entre teoria e prática; e considerações resultantes das observações da pesquisa realizada.

7 Além do mais clássico estudo sobre e as territorialidades humanas, de Roberto Sack (1986), há uma rica bibliografia sobre esse enfoque da territorialidade humana, que explora a sua constituição elaborada pelos aspectos imateriais da cultura, as ideologias, os discursos, a identidade. Muito embora não nos tenhamos reportado a muitos, os seguintes estudos são inspiradores da abordagem aqui adotada: DI MÉO; BULÉON (2007); DI MÉO (1996; 1998); HAESBAERT (2004); RAFFESTIN (1987); SAQUET; SPOSITO (2009); SAQUET (2007); SOUZA (1995 e 2001).

## AS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO SOCIOESPACIAL DA CIDADE

A cidade, como uma forma da espacialidade, além de seus aspectos estruturados, paisagens e materializações consolidadas, compreende também as relações de um coletivo. Com esse sentido, Raymond Ledrut (1974 [1968]) a vê como uma comunidade territorial:

Por certo, tais relações se estabelecem mediante a espacialidade, isto é, por meio das coisas que formam determinado espaço, e isto ao menos na mesma medida em que o fazem por meio da linguagem. Assim mesmo, se constituem sobre a base da espacialidade. Mas o espaço somente tem significado em relação à vida coletiva dos homens que ocupam os lugares. (...) Por conseguinte, a cidade não é uma coisa, um objeto; nem sequer uma máquina que deva funcionar com fluidez; é uma comunidade humana, uma coletividade territorial, uma população estabelecida de maneira mais ou menos duradoura em um espaço até certo ponto bem delimitado, cujos membros mantêm relações de interdependência regidas por determinadas instituições (p. 23-24).

É um espaço com particulares atributos de um modo de viver urbano, pessoas e grupos com vidas particulares e interdependentes, articuladas por relações e instituições típicas, nascidas e próprias desse meio. É o que se vive, mas também uma situação idealizada, planejada de acordo com um ordenamento político sob os efeitos das relações econômicas. É difícil admitir que existam espaços do urbano que estejam alijados dos benefícios dessa própria situação. O problema é que esse qualitativo do urbano em boa medida se expressa fragmentariamente: é paisagem, porque é um compósito de tudo o que se manifesta, mas por também compor territórios com suas definições de uso e acesso não permite a toda sua população o usufruto de tudo que está em paisagem. Desse modo, o espaço que contém ambas essas feições expressa o que há em sua inteira contradição.

As áreas de ocupação irregular constituem a materialização no espaço das ações de sujeitos que pretendem pertencer à cidade, usufruir de seus atributos. Porém, a simples localização na cidade não dá a seus ocupantes a plenitude desse usufruto, embora seja um caminho para isso. O espaço urbano, em sua concretude, é impregnado de desigualdades. Espaços “nobres”, bairros de classes endinheiradas, médias e populares etc., de policentrismos, de fraturas socioespaciais e de periferias. Esses espaços compõem o conjunto no qual cada grupo se encontra “acantonado numa posição ou numa classe precisa de posições vizinhas, quer dizer, numa região determinada do espaço” (BOURDIEU, 1989, p. 134), que agrega todos os seus atributos, como renda, instrução, atividade ocupacional, relações institucionais, conhecimento formal e simbólico.

O estudo desse espaço social em Porto Alegre, obtido por meio da tipologia socioespacial, que considera fundamentalmente a composição do território por

categorias socio-ocupacionais<sup>8</sup>, revela uma cidade ocupada por quatro categorias, representativas de suas respectivas posições no espaço social: *superior*, *médio*, *operário* e *popular* (Figura 1).

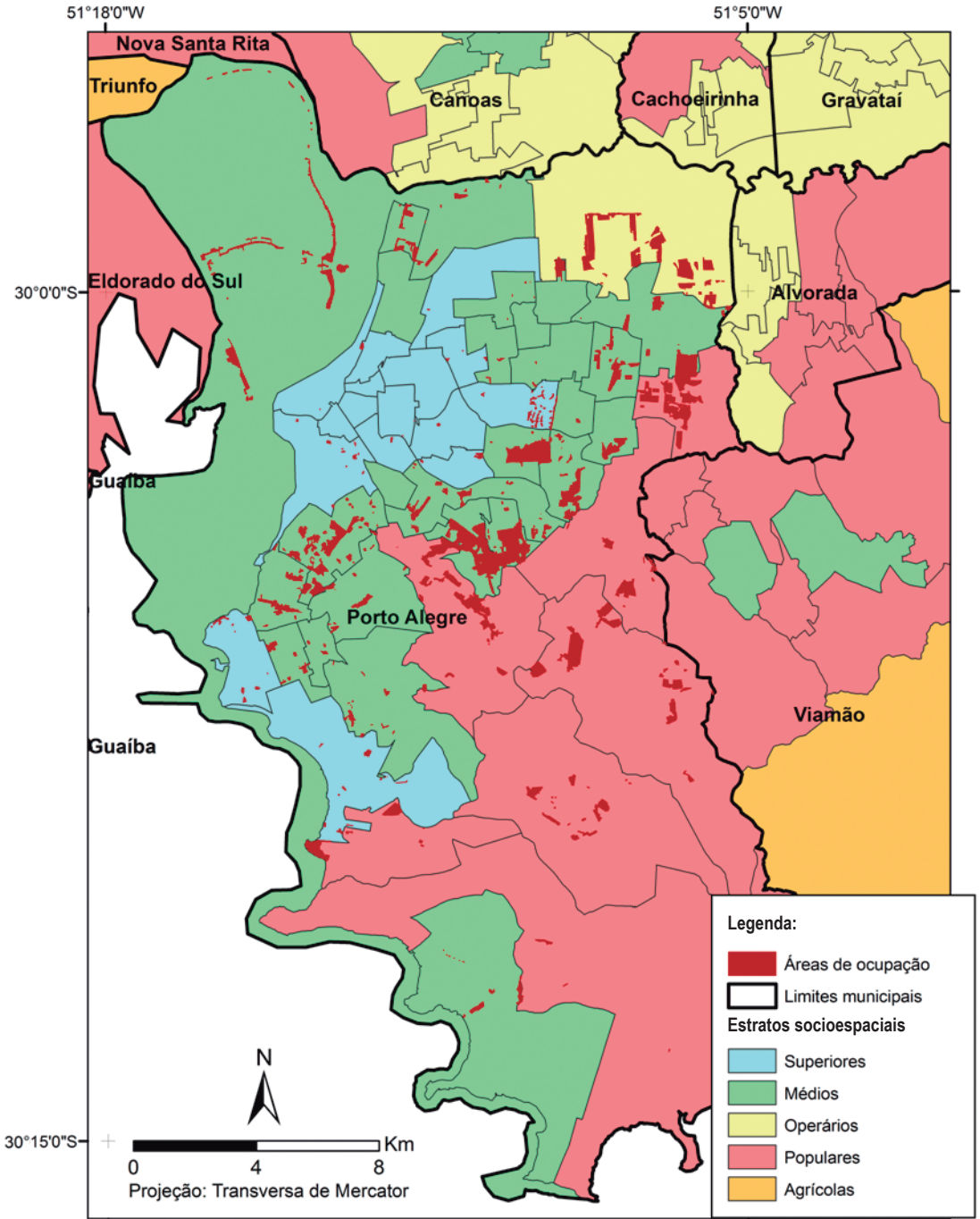
O tipo *superior* é o lugar da predominância das elites. Na área que ocupa se concentram as moradias das classes dirigentes e dos intelectuais, embora nelas também seja significativa a presença de camadas médias. A Geografia dessa posição conforma uma distribuição em duas regiões. A mais adensada compreende o centro da cidade como no “vértice de um leque” que conforma toda a mancha urbana de Porto Alegre, área que apresenta também o adensamento dos serviços e infraestruturas da cidade. Nessa área, como em suas adjacências, conforma-se uma paisagem de meio urbano de forte centralidade e concentração dos atributos da urbanidade. Uma segunda área, mais ao sul, é região com presença, embora não exclusiva, de bairros seletos de alta-renda. Nessas áreas há, em grau menos expressivo, a localização de *ocupações profissionais médias*. Nesses espaços as áreas de ocupação irregular são rarefeitas, fato coerente com o valor mais elevado do solo urbano e, com evidência, a mais intensa ocupação formal e regular desse espaço.

Na estruturação do tipo *médio*, em que prevalece a presença das ocupações de pessoal de escritório, atividades de supervisão, ocupações técnicas, nível médio de saúde e educação etc. também se encontra a presença variada de todas as ocupações, tendo-se em conta que a característica mais forte é a menor participação das camadas operárias. Esse tipo se distribui no entorno do anterior, revelando também, nesse aspecto, sua condição mediana no que diz respeito ao usufruto das vantagens locacionais da disposição dos serviços e infraestruturas. É nessas áreas que se projetam os principais eixos de expansão urbana da cidade, como diagnosticou Sanfelice (2009). Mas é também junto a essa categoria que ocorre a maior incidência da ocupação irregular. Há aí mais urbanidade em formação, onde se encontra junto a cursos d’água e áreas com declividade acentuada, terrenos originalmente não destinados à produção de moradias e, também, terrenos em reserva de valor.

No tipo *operário*, predominam os trabalhadores do secundário tradicional e moderno (trabalhadores do secundário, do terciário especializado, operários da construção civil e serviços auxiliares) e popular, mas também há presença das mesmas

8 Cf. Mammarella e Barcellos (2005) e Mammarella (2008), consideraram-se os critérios (a) distribuição da população, (b) continuidade e contiguidade geográfica, (c) unidades urbanísticas e (d) correspondência entre áreas e seus limites para agregação dos dados. Ver também Mammarella e Barcellos, “Uma abordagem tipológica da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre” (2009). O argumento fundamental dessa metodologia baseia-se na forte correlação entre as hierarquias das posições ocupacionais e das posições dos ocupados na escala de distribuição do capital escolar e econômico no espaço social das metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte (RIBEIRO e LAGO, 2000). No capítulo 2 desse livro, apresenta-se análise desse quadro para as aglomerações urbanas do Rio grande do Sul com base nos dados do censo de 2010. Contudo, aqui neste capítulo, optamos por preservar a análise com base nos dados do censo de 2000, a fim de mantermos coerência com o levantamento das áreas de ocupação irregular elaborado pelo DEMHAB.

Figura 1: Porto Alegre. Tipologia socioespacial.



Fonte dos dados: MORAES (1999), Bases Cartográficas do DEMHAB, MAMMARELLA; BARCELOS; 2005.

Elaboração: Rodrigo Costa de Aguiar

ocupações profissionais do tipo popular. Em menor quantidade, encontra-se a presença de ocupações médias. E, no tipo *popular*, nota-se a presença predominante dos trabalhadores do terciário não especializado, como os empregados domésticos e secundariamente, do terciário especializado. Esses dois tipos socioespaciais formam, em sequência à distribuição dos anteriores, uma extensa área em direção ao periférico. Conformam duplamente a periferia: geográfica e socioeconômica: o espaço mais distante dos centros de comércio ou negócio com notável carência ou precariedade de infraestrutura. Como bem concebeu Ermínia Maricato (1979, p. 83):

Essa ocupação é urbana, mas pode-se dizer também que é desurbanizada à luz de certas formulações técnicas urbanísticas de planejamento ou mesmo à luz de certas formulações antropológicas, ou ainda à luz da história das cidades<sup>9</sup>.

Os diferentes tipos se distribuem geograficamente de modo bastante coeso quase sem descontinuidades e demonstram forte coerência entre as posições mais bem ocupadas do espaço social (como renda, prestígio, instrução etc.) e a distribuição da materialidade da urbanidade, como meios de consumo coletivos, a centralidade, a melhor infraestrutura urbana, assim como, reciprocamente, opostamente, a precariedade e a falta desses atributos.

Até as mudanças mais recentes das estratégias de reprodução do capital imobiliário e das modalidades da produção das moradias de classes alta e média há um histórico de inexpressividade da ocorrência das moradias das camadas superiores junto ao espaço de domínio do tipo popular, demarcando-se a separação das classes sociais geograficamente, como já haviam observado Mammarella e Barcellos (2005). Todavia, tal segregação vem sendo aos poucos acrescida de novas feições, como a fratura socioespacial que “avizinha” profundas diferenças sociais, mantendo-se o distanciamento socioespacial por meio dos aparatos técnicos dos condomínios horizontais fechados (HEIDRICH, 2007). Compreende-se, de acordo com o conceito base de espaço social, que a tipologia socioespacial revela conjuntos de posições, formas da ocupação do espaço urbano, assim como também as territorialidades dessas posições refletem a busca do que se dispõe na geografia da cidade. Disso se poderiam ressaltar quatro atributos socioespaciais importantes da cidade: **(1)** a própria cidade, que significa mercado, oportunidades econômicas e consumo de serviços e mercadorias, garantias sociopolíticas; **(2)** a centralização, que significaria o conjunto dos benefícios da cidade reunidos em lugar central; **(3)** a localização e o acesso, ou seja, a facilidade de se chegar a um lugar central; e **(4)** a distinção da posição ocupada, que tem a ver com a diferença socioespacial definida pela

<sup>9</sup> Ermínia Maricato busca nas ideias explanadas por Henri Lefebvre em “O Direito à Cidade” (1968) o reforço dessa ideia. Para nós, soa como concretude do espaço social urbano de nossas cidades e revela que é a própria ocupação da cidade, nos espaços de carência e precariedade (em periferia geográfica ou não), que o urbano vai se estendendo, clamando pela urbanização.

concentração materializada no espaço dos valores de um grupo social.

Dessa forma, a ocupação da cidade que resulta em áreas irregulares ficaria nesse contexto recolocada. Quer dizer, não se trata apenas de falta de moradia, mas do significado que ela proporciona. No mapa (Figura 1), se vê que tais áreas não estão distribuídas uniformemente: **(a)** há grande concentração delas no extrato socioespacial *médio*; **(b)** as áreas localizadas nos extratos *operário* e *popular* estão majoritariamente próximas a esta última; **(c)** as que se localizam junto ao extrato *superior* são reduzidas, de menor extensão e estão bastante dispersas. No argumento de que elas se constituem como territórios, estariam marcando uma posição nesse espaço, como estratégia de seus protagonistas em busca daqueles atributos socioespaciais.

Tanto essas áreas se constituem em territórios, como a própria cidade, enquanto expressão de um ator<sup>10</sup> – o poder político instituído – se faz em território. O território tem a ver com a ação, que pode ser dos indivíduos, que deriva de uma “sutil ‘alquimia’ entre o pessoal e o coletivo” (TIZON, 1996, p. 21), como pode ser de uma instituição, por sua capacidade de poder e influência. Quer dizer, estão em jogo lógicas territoriais distintas, a dos atores da ocupação irregular e a dos atores do ordenamento do espaço urbano. Os espaços regulados da cidade, como o zoneamento e as unidades espaciais do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano e Ambiental (1999), se constituem com o objetivo principal “de estabelecer estratégias diferenciadas de regulação e controle do uso do solo” (HEIDRICH; HEIDRICH, 2010), segundo as características urbanas de cada uma delas. Por se fundar no princípio de controle sobre áreas, principalmente sobre o uso do solo urbano, é de sentido essencialmente territorial. Parte de um real e estabelece um ideal que se conjuga no equilíbrio de poderes aceitos que considera fundamentalmente visão técnica e formal.

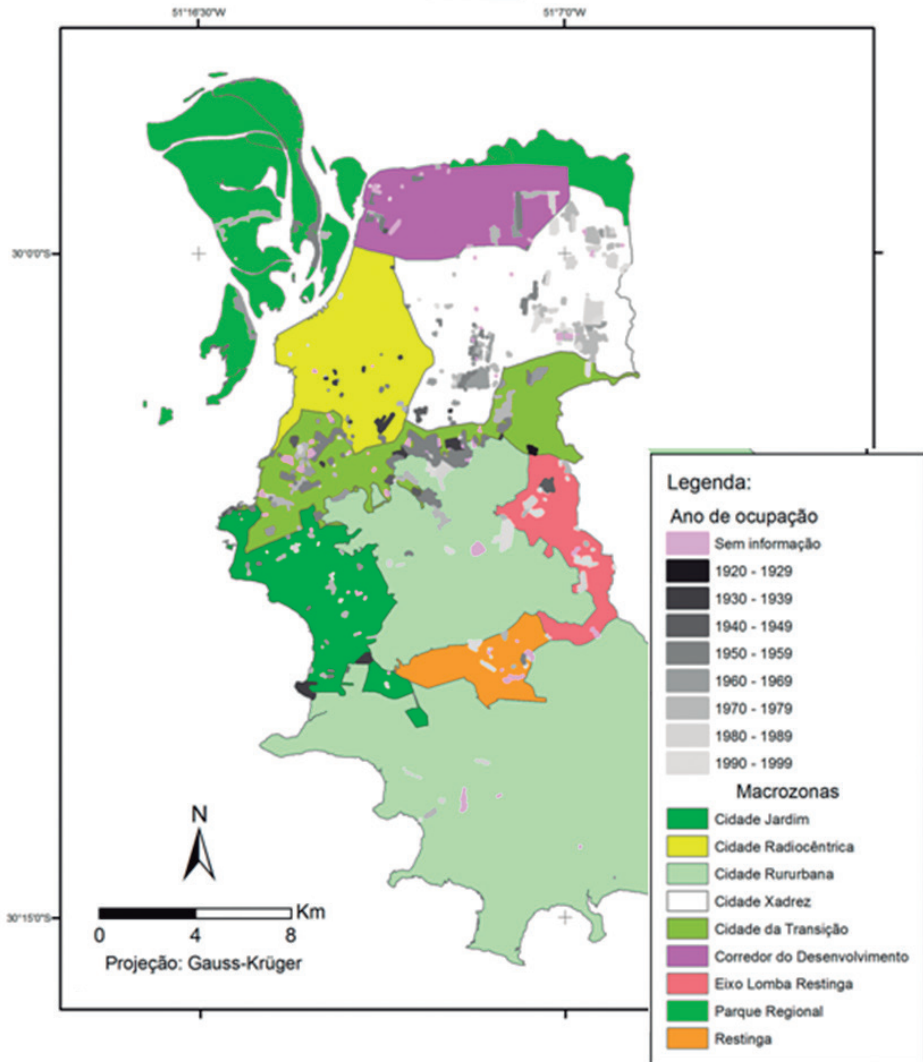
Esse reconhecimento revela lógicas antagônicas, pois uma delas não está no plano, não é concebida no ordenamento territorial da cidade. É o que buscamos demonstrar a seguir com a sobreposição das ocupações irregulares às diferentes macrozonas do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano Ambiental (1999), de Porto Alegre (Figura 2).

Boa parte da área dos setores médios, como se viu anteriormente, constitui-se na macrozona Cidade de Transição e coincide com o de morros (da Polícia, Santana, Santa Tereza, Teresópolis) que separa a do Norte, de ocupação urbana intensiva, do Sul, de ocupação urbana rarefeita<sup>11</sup>. É área de interesse ambiental em função da presença das chamadas áreas verdes e de maior declive. Pois é justo esse espaço

**10** “o ator não é simples agente. (...) É por vezes uma realidade mais ampla, um ‘actante’, no sentido genérico do termo. A palavra ‘actante’ designa uma instância, uma entidade identificável: indivíduo, mas também coletividade, organização, etc., um operador genérico dotado de uma capacidade de agir. (...) O ator realiza tudo consciente e deliberadamente. O agente é qualquer tipo de homem ou de mulher ordinários, sem qualidades específicas”. DI MÉO; BULÉON (2007, p. 29),

**11** Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (1999).

**Figura 2:** Áreas de ocupação irregular conforme o período da formação e Macrozonas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.



**Fonte:** DEMHAB e SPM.

**Elaboração:** Rodrigo Costa de Aguiar

que combina a ocorrência de terrenos em declive em proximidade ao adensamento urbano que possui elevada concentração das áreas de ocupação irregular.

A Cidade Radiocêntrica compreende a área de povoamento mais antigo da cidade. É assim definida pelo seu traçado viário, que compreende vias radiais e perimetrais ao redor do centro. As ocupações irregulares no Centro Histórico e em alguns bairros adjacentes aparecem com muito menor intensidade e a sua formação predominante ocorre entre as décadas de 1920 e 1940, também as de registro mais antigo.

A macrozona Parque Regional abrange o Parque Saint Hilaire e as Ilhas do Delta do Rio Jacuí, e compreende as **Áreas de Proteção Permanente**. Nessa, a ocupação do espaço para moradia ocorre tanto a ocupação irregular em moradias populares como de classes mais abastadas. E, por haver interesse do capital imobiliário, estabelecem-se conflitos pelo uso do solo (classes médias e altas *versus* ocupações de classes pauperizadas).

No Corredor de Desenvolvimento, área considerada estratégica para a cidade, encontram-se as indústrias que ainda permaneceram na cidade, dado o processo de desindustrialização do núcleo metropolitano. Ela também possui comércios atacadistas, revenda de máquinas e implementos agrícolas e o complexo de abastecimento CEASA. A presença de duas grandes rodovias são fatores relevantes para a configuração desse espaço: a BR-116 e mais especialmente a BR-290, que lhe faz contorno pelo oeste e norte. As ocupações irregulares ocorrem próximas a esses eixos viários na entrada da cidade, com grande intensidade no bairro Farrapos a oeste e Sarandi a leste. Algumas poucas são mais antigas, da década de 1950, mas a maior parte são formadas nas últimas décadas do período analisado.

No Eixo Lomba-Restinga, macrozona caracterizada por ocupações populares, também são encontradas essas formas de apropriação. Nessa região, porém, a moradia em área irregular não destoa tanto em termos socioeconômicos e paisagísticos do contexto em que se localizam. Agregam-se ao periférico, à carência de recursos, serviços e infraestrutura.

Os bairros Tristeza, Vila Assunção, Ipanema, Serraria, Guarujá e Cavallhada, em conjunto, compõem a Cidade Jardim. Nessa macrozona, conforma-se a ocupação urbana associada à intensa arborização. Nos bairros Tristeza, Vila Assunção e Ipanema, pertencentes ao tipo socioespacial *superior*, encontra-se concentração de moradias de elevado padrão. Também há forte expansão e já se nota elevada concentração dos condomínios horizontais fechados (AGUIAR; HEIDRICH; UEDA, 2008). O contato de casas e condomínios horizontais de elite com as zonas pobres e de ocupação irregular produzem autênticas fraturas socioespaciais<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Designação utilizada por nós para identificar uma variação da segregação espacial, aquela que se dá em proximidade e vizinhança, oportunizada pelo uso de tecnologias e artefatos de separação como os muros dos condomínios horizontais fechados (HEIDRICH, 2007; 2011).



A área denominada Cidade Xadrez se caracteriza pela presença de alguns núcleos de centralidade secundária e pela urbanização altamente densificada. É região de elevada incorporação imobiliária e de produção de novas centralidades (SANFELICE, 2009). Nessa macrozona, as ocupações são encontradas em grande número, e acompanharam o desenvolvimento e a expansão urbana. O período em que passam a ocorrer é mais recente, posteriormente aos anos 1950 e com mais intensidade nas décadas mais recentes (posteriormente a 1980).

Em síntese, pode-se ver que as ocupações mais antigas estão próximas das áreas centrais, ao passo que as mais jovens estão mais distantes. Vê-se que a formação das vilas na cidade de Porto Alegre acompanharam o crescimento e a expansão urbana da cidade. Todavia, junto à Cidade de Transição – que envolve a cadeia de morros –, mesclam-se ocupações recentes e mais antigas. Assim, certamente esse meio geográfico, que faz as vezes de uma periferia, com maior dificuldade de acesso, é um fator interveniente. Na Cidade Jardim, cuja expansão urbana foi mais recente – sobretudo a partir da construção de condomínios horizontais – a formação de vilas foi também mais recente. No geral, quanto mais distante das áreas centrais, mais recentes são as ocupações, o que se evidencia também nas macrozonas Eixo Lomba-Restinga e Restinga. À medida que novas áreas são incorporadas ao mercado imobiliário, os terrenos em reserva – o solo sem destinação – vão se exaurindo as possibilidades de ocupação dos vazios mais próximos de centralidades. A busca pela compreensão da territorialidade dessas unidades irregulares de ocupação levou a um estudo baseado em levantamento de campo em cinco vilas irregulares em Porto Alegre, distribuídas espacialmente na malha urbana de Porto Alegre. O levantamento de campo considerou as vilas irregulares Icará II, Chocolate, Areia, Minuano e Invasão, e contou também com entrevistas não-diretivas aos moradores.

## **ESPAÇOS VIVIDOS DA OCUPAÇÃO**

No enfoque geográfico, paisagem e território se mesclam na constituição do espaço urbano. O território se sobrepõe a ela pelas práticas socioespaciais. E essas ações, com suas intencionalidades, revelam a tensão entre ocupação irregular e conformação legal, que disputam a constituição do espaço social, por suas posições. Elas se mesclam ao processo de constituição do urbano, embora não sejam áreas urbanizadas em seu início, pois geralmente se fazem a partir dos chamados vazios. Tais vazios são em maior parte terrenos de instituições públicas municipais, estaduais ou federais, alguns em situação de litígio e poucos de propriedade particular<sup>13</sup>. São

<sup>13</sup> Como pudemos verificar em nossa pesquisa, é de absoluta predominância a ocupação de terrenos públicos e imóveis de cooperativas e companhias e cooperativas habitacionais. A ocupação de terrenos privados tem registro, mas, em minoria, e em geral nas áreas mais afastadas do urbano denso e das centralidades. Ver AGUIAR; HEIDRICH (2011).

áreas com falta ou precariedade de equipamentos urbanos ou benfeitorias, mas, de forma predominante, se localizam nas proximidades de tais recursos. É bastante comum, antes da ocupação, não serem portadoras de meios de consumo coletivo<sup>14</sup>. Como se depreende da memória de seus protagonistas, essas áreas antes de serem ocupadas possuíam o perfil de áreas relegadas:

(...) Aí ele falou para o meu marido, que ele é primo do meu marido. Aí ele disse assim “a gente vai invadir aquele pedaço do lado de lá”. Porque isso aqui era uns cômodos de areia, que eles tiravam do valão, tiravam do Guaíba e atiram pra cá, então tinha uns lugar que eram uns buraco, tinha outros que era areia até lá em cima ... aí a gente foi... aí a gente veio. Aí do lado a gente alugava duas peça, que era eu, meu marido, meu filho mais velho, que tá na faculdade hoje e essa que mora aqui. Aí então a gente... né, vamo se reunir com o pessoal e aí foi vindo, foi vindo, foi um, foi vindo outro, e a gente foi pegando pedaço pra um, pedaço pra outro... aí foi indo (moradora da Vila Icarai II).

Após a ocupação, essas áreas guardam as características de espaços próprios por seus aspectos diferenciados no tecido urbano, mas, já antes disso, são cantos e nergas dos lotes urbanos, muitas vezes nas condições que oferecem maior risco à moradia, como as áreas inundáveis juntos aos cursos d’água ou encostas mais íngremes (Figuras 3 e 4).

A constituição desses espaços possui dinâmica similar às que formam as periferias, em função da carência e da precariedade dos atributos da urbanização. Parece ser uma característica bastante peculiar deste processo, misturar as feições da constituição do espaço produzido às histórias particulares de luta por uma moradia. Trata-se de uma necessidade dupla, pois o residir implica em ter o lar e a localização na cidade. Para Nola Gamalho (2010, p. 132):

Se para a parcela da população que participa do consumo da cidade enquanto mercadoria, a habitação adquire *status* de desejo vinculado a amenidades, como localização, incidência solar e equipamentos como elevador, piscina, entre outros, para o segmento desprovido da condição de consumidor o desejo é fundido à necessidade, e o ato de habitar está para além do consumo, é o progresso social.

Com a permanência nesses locais, aos poucos as comunidades logram conquista de melhorias. O abastecimento de água, muitas vezes uma torneira para uma vila inteira e, nos casos mais antigos, diretamente nas moradias, é o serviço mais solicitado. A energia elétrica muitas vezes é capturada diretamente da rede, sem registro. Calçamento e esgotamento sanitário também é comum faltarem.

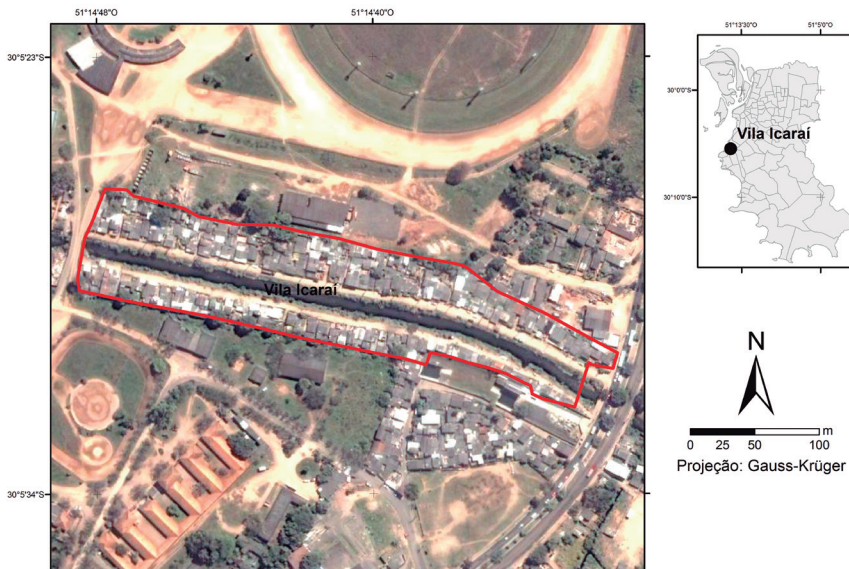
**14** Os meios de consumo coletivos possuem três características principais: (a) eles não são destinados ao consumo individual, portanto, seu valor de uso é coletivo (como uma praça, o transporte coletivo); (b) há dificuldade de fazer sua introdução no setor das mercadorias, em função da lentidão de sua renovação, produzindo uma rentabilidade capitalista muito fraca; (c) eles não se combinam com produtos materiais separados, exteriores às atividades que o produziram (como edifícios escolares, hospitalares). (LOJKINE, 1981, p. 132-135).

**Figura 3:** Vila Icarai II, Arroio Icarai.



**Foto:** Amanda de Souza e Cristiano Teixeira, 2010.

**Figura 4:** Vila Icarai II.



**Fonte da imagem:** Quickbird, DEMHAB, 2008.

**Geoprocessamento:** Rodrigo Costa de Aguiar.

Porém, a escola para os filhos, o transporte público e o encontro de alternativas de trabalho que a localização proporciona, vão se somando ao histórico de conquistas e assim vai se fazendo o diálogo das comunidades ocupantes com a cidade. Isso produz um importante sentido: as áreas ainda não incorporadas plenamente à cidade vão ganhando a cidade em virtude de uma prática territorial. É o fato que enlaça e articula. Numa relação em que ao mesmo tempo há inserção e falta, como um movimento ininterrupto<sup>15</sup>.

É um aspecto muito nítido da relação da condição territorial, quando se tem uma marca de espaço singularizado, que faz relação com o contexto maior por intermédio do seu conjunto particular. Não é a comunidade em si, apenas, é todo um pedaço de cidade. E, como se trata disso, o território contém, além do fato em si, o sentimento de fazer parte, de pertencer e sentir-se vinculado. Considerando a relação dessas comunidades consigo mesmas e de seus territórios com a cidade, Ana Fontoura (2008, p. 381-382) explicita que se tem:

(...) de um lado, a construção de identidades que se manifestam através da existência de códigos e de histórias comuns que unem uns e fazem separar outros, criando-se fronteiras imaginárias intransponíveis que não aparecem nos mapas, mas existem no dia-a-dia, dificultando o diálogo e impedindo as ações; do outro lado, a relação com o poder público municipal, especialmente diante de uma proposta gerada numa rede de ação tecida entre Estado e agentes sociais excluídos.

Mesmo levando-se em conta que a constituição dessas ocupações possui um sentido comum, não significa que seus ocupantes expressem uma única compreensão sobre os problemas que lhes afligem. Em muitos sentidos, essas ocupações podem ser vistas como uma comunidade – de vizinhança, territorial –, mas constituem um corpo social complexo, que possui diferenças e certamente divergências. Elas apresentam-se com aspecto unificado por causa de sua expressão territorial, pois esta é a condição que identifica a que se pertence. Para Di Méo e Buleón (2007, p. 118), “o ideal é uma condição necessária para a formação das realidades materiais e da reprodução das relações que engendram” e, quando vinculadas ao território, as representações consubstanciam materialidade e imaterialidade.

Territórios são vistos e percebidos por seus conteúdos simbólicos (RAFFESTIN, 1988), por aquilo que significam nas duas direções, de quem participa dele e de quem está fora. Evidentemente que o mapa é sua melhor representação, mas poderíamos dizer que nem todos são mapas geográficos, alguns são feitos de memórias, outros de literatura, discursos etc. O que se retrata em qualquer uma dessas formas de representar o espaço tem a ver com a preocupação de quem comunica e, por isso,

**15** Em Porto Alegre, considerando-se os dados do Censo Demográfico de 2010, cerca de 11% dos domicílios (56.024) localizavam-se em favelas, os chamados aglomerados subnormais. Cf. IBGE, Censo Demográfico 2010, resultados do universo, aglomerados subnormais. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 de out. de 2014.

retrata uma territorialidade específica. Assim como se nota facilmente no argumento sobre as nacionalidades, que se apoia nos atributos geográficos, históricos e culturais de um país, também os contornos e os conteúdos das demais territorialidades, como a das vilas, são construções desse tipo.

Nas áreas ocupadas, a ligação de uns com todos, isto é, a coesão em torno da territorialidade, parece se dar pela associação dos elementos em junção, extraídos do compartilhamento do espaço-tempo. Viver numa mesma geografia e vivenciar seus fatos contribui para a elaboração de referentes da vida, para a identidade do grupo. Por mais que haja qualquer diferença de opinião, rusga ou desconforto entre vizinhos, a referência que contribui para a visão de cada um no contexto origina-se na mesma realidade socioterritorial. Compartilham uma reivindicação bastante comum: ter o direito de se manterem no lugar, de estar na cidade. Quando indagados sobre o lugar, em geral se reportam assim: “*aquilo ali não era de ninguém*” (morador da Vila Chocolateão), ou “*era lugar abandonado, a gente é que deu o jeito nisso*” (moradora da Vila Icarai II). Também é comum a percepção de que os poderes públicos possuem uma dívida com eles, um compromisso com o problema que vivenciam, de lhes faltarem serviços e equipamentos urbanos. Compreendem isso a partir da comparação com os bairros bem atendidos.

As modalidades da chegada ao lugar são muito semelhantes, quase sempre iniciadas por poucas famílias. Com certa rapidez, elas somam-se aos que aguardavam um pouco de certeza, conhecidos e parentes. Mas o espaço não se completa imediatamente, já que cresce a ocupação por subdivisão dos primeiros lotes.

A ocupação dá, a quem tem a posse, certo “direito” sobre o lugar. Uma habitação, mesmo que sem registro formal na cidade, tem seu valor de uso e situa-se numa posição em relação aos benefícios que o urbano contém. Pode-se ver que as casas levantadas podem ser trocadas por pequenas quantias, que muitas vezes são estabelecidas com o parâmetro da necessidade de quem se muda. Quando decorrido algum tempo, e a localização é favorecida por algum incremento da cidade, pode-se auferir um valor. Esse aspecto se entrelaça com o original, à maneira de um conflito de estratégias: a de **ganhar a cidade** e a de servir-se do recurso da ocupação como estratégia de **reprodução social**. Para Bonduki e Rolnik (1979, p. 129), a ocupação de terrenos distantes, a autoconstrução e a contínua repetição contribuem para manutenção da baixa remuneração dos trabalhadores:

(...) ao produzir sozinho sua casa, o trabalhador cria um valor de uso, apropriado totalmente por ele, e que é, potencialmente uma mercadoria, pois pode ser comercializado a qualquer momento. (...) Se, numa primeira instância, a habitação resultante dessa operação é produzida como valor de uso, passa a ter valor de troca quando é mercantilizada, através de venda ou locação, muito frequentes.

Se, por um lado, a autoconstrução tem sua origem nos baixos salários, ao generalizar-se institucionaliza essa baixa de salários. Há, portanto, um sobretrabalho implícito ao processo, mas este não se encontra no trabalho de construção da habitação propriamente dito e sim na diminuição da magnitude do “trabalho necessário”

na jornada cotidiana de trabalho, possibilitada pela eliminação do gasto mensal equivalente ao aluguel.

Mesmo que isso deva ser compreendido como sistêmico, é significativo que muitos são trabalhadores do circuito inferior da economia, não assalariados. Desse modo, usufruir do rendimento auferido pela venda da sua habitação (benfeitoria e localização), em muitos casos, vai se constituindo em prática de reprodução social. Essa estratégia é utilizada por alguns moradores de reassentamentos ou áreas reurbanizadas, quando repassam a moradia conquistada por troca financeira, retornando à dinâmica de ocupação, que pode ser em outro local ou até na mesma área, seguida das práticas da autoconstrução e reivindicação por melhorias urbanas. Evidenciou-se essa dinâmica na Vila Areia, vila irregular que está integrada a um projeto de reurbanização em realização no bairro Farrapos<sup>16</sup>. Segundo relatos dos moradores mais antigos, essa prática se dá há muitos anos, o que dificulta que aqueles que estão há mais tempo no local recebam uma nova casa, pois a (re)ocupação do local é constante, isso fica evidente em uma frase de um morador: “a Vila Areia nunca acaba!”. O fato de a vila ser constantemente ocupada faz com que coexistam moradores bastante antigos, de mais de vinte anos, e moradores muito recentes, de menos de um ano. A vila é composta de barracos e sofre constantemente processos de remoção e nova ocupação. A Figura 6 mostra como o espaço da vila está vazio, enquanto a Figura 5 apresenta a vila reocupada. Nesse caso, evidencia-se que a fiscalização não é eficiente, permitindo que novas ocupações se estabeleçam a partir da instalação de novos barracos, tornando inviável a retirada dessas ocupações quando já possuem famílias morando. A territorialidade, dessa forma, não permanece, mudam as pessoas e as relações bastante rapidamente (TEIXEIRA; SOUZA; HEIDRICH, 2011). Ela é bastante instável, a memória coletiva é fragmentária, já que uns saem e outros chegam com muita rapidez. Assim, as mudanças não envolvem apenas a paisagem, mas também os compartilhamentos e, evidentemente, os sentidos das experiências.

A coesão dessas comunidades, por serem pequenas, nos leva a pensar que se mantenha forte, resultante de uma vida preenchida de significados comuns. Mas ela é atravessada por diferenças pertinentes às sociedades complexas, considerando-se a multiplicidade de experiências, como, por exemplo, suas opções religiosas, seus

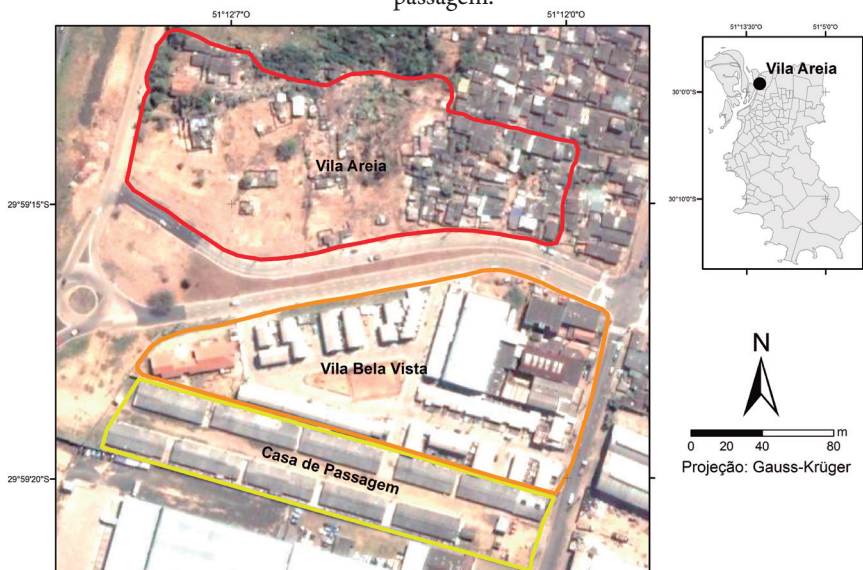
**16** Esse bairro, com muitas áreas de ocupação irregulares (ver figura 2), tem sido objeto de importante programa de reforma urbana. O Programa Integrado Entrada da Cidade, conforme divulgado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, visa ao desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental da região e conta com investimento de R\$ 140 milhões. As ações, voltadas para a construção de habitações no próprio local de ocupação, implantação de sistema viário e saneamento, atendendo 3.775 famílias com 3.061 novas casas e 714 lotes urbanizados. O programa conta com financiamento externo e recursos municipais. Já foram entregues 1629 Unidades Habitacionais. Restam aproximadamente seis vilas a sofrerem intervenção, que estão em análise pelo PIEC. Atualmente as vilas Areia e Tio Zeca estão em vias de realocação, por responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), em função de ali estar projetada a alça de acesso da segunda travessia do Guaíba.

**Figura 5:** Vila Areia. Área reocupada.



**Foto:** Amanda de Souza e Cristiano Teixeira, 2010.

**Figura 6:** Vila Areia em remoção. Ao centro, vê-se área reurbanizada e, abaixo, pavilhões de passagem.



**Fonte da imagem:** Quickbird, DEMHAB, 2008.  
**Geoprocessamento:** Rodrigo Costa de Aguiar.

lugares de origem e alternativas de condução da vida que variam não apenas pelo encontro da oportunidade de trabalho, mas também pela sujeição às formas menos lícitas de obtenção de rendimento. Assim, tanto o sentido da aproximação como de certo afastamento estão presentes nas dinâmicas de formação desses pequenos territórios. Por isso, entendemos que o conjunto social dessas ocupações deve ser refletido (averiguado) como comunidades detentoras de reservatórios de sentidos, que não seriam únicos, mas plurais. O sentido, como compreendem Peter Berger e Thomas Luckmann (2004, p. 15-16), é:

(...) uma forma complexa de consciência [que] não existe em si, mas sempre possui um objeto de referência. Sentido é a consciência de que existe uma relação entre experiências. O inverso também é válido: o sentido de experiências – e (...) ações – será construído em primeiro lugar por especiais realizações “relacionais” da consciência. A experiência atual em dado momento pode ser relacionada com uma experiência já acontecida há pouco ou num passado remoto. Geralmente a experiência atual não é relacionada com uma única outra experiência, mas com um tipo de experiência, um esquema de experiência, uma máxima comportamental, uma legitimação moral, etc., derivados de muitas experiências e armazenados no conhecimento subjetivo ou tomados do acervo social do conhecimento.

Com isso, se compreende que as experiências aqui relatadas se associam à geografia do lugar ocupado e seu contexto na cidade; associam-se ao cotidiano, que envolve subemprego, estratégias de subsistência e a convivência contraditória entre a precariedade e a presença da urbanidade; e o próprio agir, que envolve principalmente a itinerância e a ocupação. Por isso, o que aproxima não é viver a mesma coisa, mas compartilhar uma espécie de confluência, como um repositório. Mesmo que o que se viva não diga respeito a todos, o que todos vivem conflui para a uma mesma referência, impregnada de fatos localizados.

Na Vila Icarai II (Figuras 3 e 4), a ocupação foi iniciada nos primeiros anos da década 1990 por poucas famílias, que viram o lugar como um espaço sobrando, o uso vinha sendo feito para rejeito de calça. Foi pelos protagonistas compreendido que ali poderiam instalar moradia, permanecendo na mesma região da cidade, sem a despesa dos aluguéis. A ação, com o tempo, foi seguida da chegada de um conhecido ou parente no espaço que foi aberto e, também, pela compra da casa de alguém. O lugar possui uma grande densidade de moradias, que aos poucos têm sido removidas<sup>17</sup>, mas nem todos se conhecem e compartilham da mesma memória

**17** Durante o levantamento de campo, em 2009, permaneciam 108 domicílios no local. Parte dos moradores foram retirados do local, mediante a indenização no valor de R\$ 40.000,00, e aqueles que optam pela moradia têm sido reassentados em vilas junto ao bairro Cristal, próximos do local, como as vilas Campos Velho e Nossa Senhora das Graças ou, mais distantes, na região sul da cidade, como a Vila Hípica. O reassentamento dos moradores da região é parte do Programa Integrado Socioambiental (PISA), que compreende ações de obras de proteção contra cheias, a construção de novas moradias e vias que contornarão a margem do arroio Cavalhada. Parte dos recursos do programa origina-se de medidas mitigatórias da implantação do Centro de compras Barra Shopping Sul. Cf. Prefeitura



sobre como o lugar se formou. A atividade das pessoas é bastante variável nessa vila e nota-se que, em relação a outros espaços de maior vulnerabilidade social da cidade, um aspecto geral de melhor situação social, como a presença não desprezível do emprego formal e moradias bem equipadas com bens de consumo duráveis.

A Vila Chocolateiro, já removida (Figuras 7 e 8), foi uma ocupação em área central da cidade, em local vizinho a prédios de instituições públicas, como Tribunal Regional Federal, Receita Federal, Instituto de Colonização e Reforma Agrária, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros. As primeiras ocupações se fizeram em meados dos anos 1980, por pessoas vindas de diferentes locais da cidade e, muitas delas, moradores de rua. Os moradores que permaneciam no local previamente à remoção distribuíam-se entre 181 famílias e eram majoritariamente recicladores de resíduos sólidos, popularmente conhecidos por catadores. A distribuição dos barracos no lugar possuía um arranjo apertado, com ruelas pequenas que permitiam o tráfego de um carrinho de coleta por vez. Numa área mais central, a maneira de uma esplanada, algumas instalações de encontro, como um bar/armazém, dois brinquedos de praça para as crianças e um clube de mães – local das atividades sociais, recepção de doações e reuniões com as muitas instituições de assistência social ou organizações que ali desenvolviam algum apoio ou projeto<sup>18</sup>. Porém, tudo era muito precário. O que havia de infraestrutura melhor era um conjunto de quatro banheiros e tanques com torneira, já há bastante tempo com os dutos estourados, fazendo espalhar o esgotamento por baixo dos barracos. As ligações de energia elétrica, os chamados “gatos”, realizadas pelos próprios moradores já haviam ocasionado diversos incêndios. Também era local em que se alteravam muito os moradores, apesar de permanecer um grupo antigo, que mantinha a memória do lugar.

A Vila Minuano é um espaço de ocupação bastante antigo e, pode-se dizer, estável, pois não há processo de intervenção em projeto. Trata-se de uma situação acomodada, mesmo que com nítida diferenciação da qualidade das construções. Junto ao córrego do Dique Sarandi, as moradias mais precárias estão em lugar mais agradável, por causa do espaço que permite a arborização e o uso do lugar para lazer (Figuras 9 e 10). Os moradores construíram à margem do córrego uma pequena praça arborizada, que, além de um refúgio nos dias de calor, é a materialização das relações humanas no espaço, revelando, por meio do uso, o sentimento de pertencimento

de Porto Alegre, Secretaria Municipal de Gestão, Projeto Integrado Socioambiental. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae>>. Acesso em: 10 de out. de 2014.

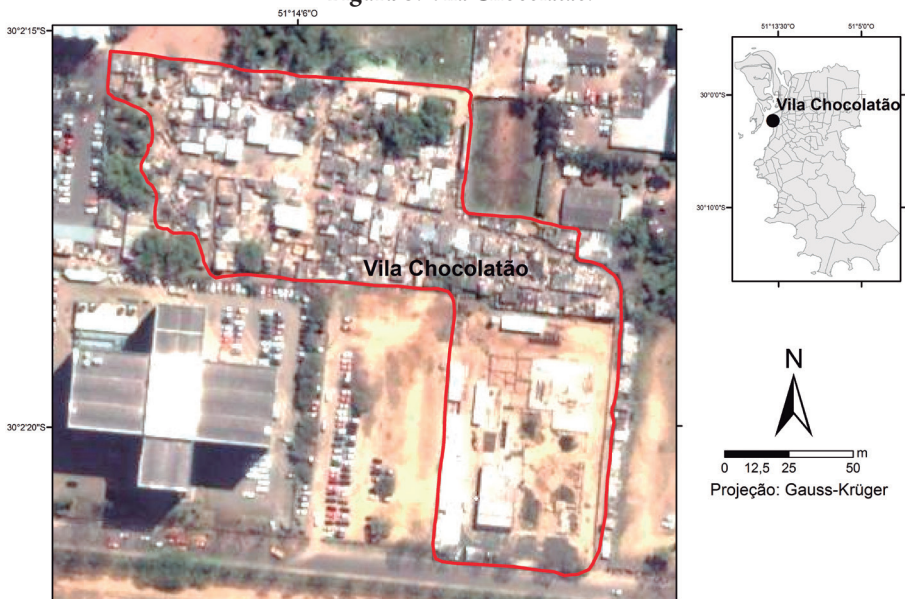
**18** Dentre as inúmeras entidades que atuam na Vila, destacamos as seguintes: GAJUP - Grupo de Assessoria Justiça Popular, CARU - Coletivo de Apoio à Reforma Urbana, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; projeto Pim Pim Piá - Primeira Infância Melhor, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; CAMP – ONG a serviço da empresa VONPAR; igrejas e grupos religiosos; CONTERRA - grupo contratado pela empreiteira de obras para executar o Projeto de Trabalho Técnico Social de reassentamento; Grupo de Apoio Social do Posto de Saúde Santa Marta; e a Rede para Sustentabilidade da Vila Chocolateiro - rede municipal -, participam todas as secretarias da Prefeitura, algumas empresas como a Vonpar, representante da UNESCO e do Tribunal Regional Federal.

**Figura 7: Vila Chocolateão.**



**Foto:** Miriam Claussen, 2010.

**Figura 8: Vila Chocolateão.**



**Fonte da imagem:** Quickbird, DEMHAB, 2008.

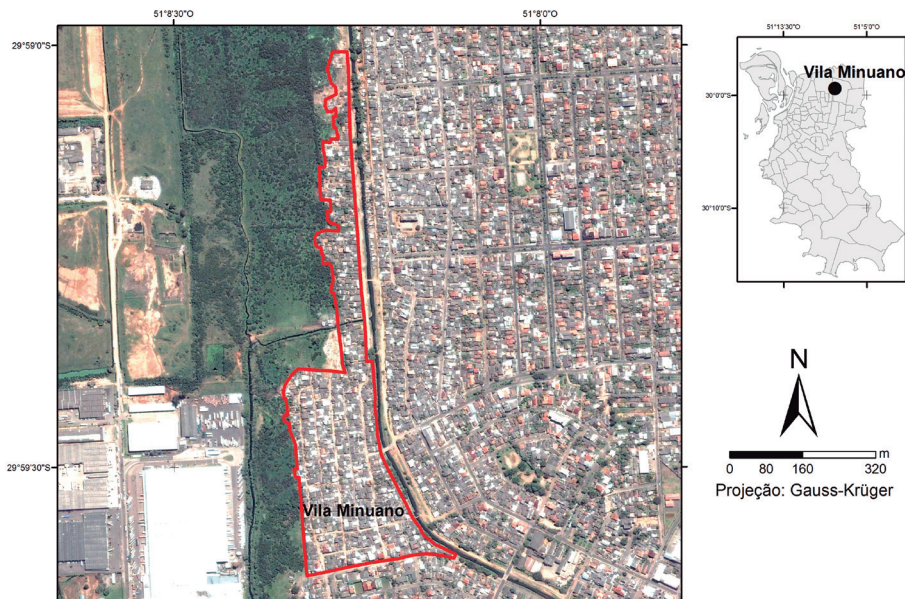
**Geoprocessamento:** Rodrigo de Aguiar.

**Figura 9:** Vila Minuano. Recanto construído pelos moradores junto ao córrego do Dique Sarandi.



**Foto:** Amanda Souza e Cristiano Teixeira, 2010.

**Figura 10:** Vila Minuano.



**Fonte da imagem:** Quickbird, DEMHAB, 2008.

**Geoprocessamento:** Rodrigo de Aguiar

ao lugar que construíram como alternativa para reprodução da vida. Nota-se o zelo pelo aspecto do ambiente e pelas recomendações expostas nas placas, como: área de lazer, não use drogas.

Na ocupação conhecida por Invasão (da Restinga), o processo de reassentamento, iniciado em 2011, contribui para fragilizar a relação dos moradores com o seu lugar. A consciência de que o futuro, o “lar”, não será construído ali, é percebida pelos sujeitos como um motivador para não melhorarem as suas casas e infraestrutura da vila (Figuras 11 e 12), já que não estarão mais naquela área em alguns meses. Além disso, a origem dos moradores e o uso da ocupação revelam duas territorialidades distintas na mesma área. Esses contrastes de características, além de terem o tempo de ocupação como variável, são expressos também pelo tipo de renda dos moradores e pelas relações de vizinhança.

Na parte antiga (onde surgiu a ocupação), nota-se que, além de uma maior transitoriedade, há relação conflitante entre os vizinhos na disputa pelo atendimento básico de suas necessidades, não pouco negligenciado pelas instituições assistenciais, por causa da condição irregular da ocupação. Já na parte nova (para onde a vila se expandiu), os moradores se sentem mais à vontade de estar na rua e nos pátios de suas casas. O uso do espaço para moradia é menos denso e a relação entre vizinhos encontra-se bem ancorada por relações de solidariedade. O contraste entre eles vai além do período da ocupação, são territorialidades muito distintas reveladas a partir das identidades, representações, uso do solo e relações entre as vizinhanças de cada território.

No território que inicia a ocupação, há uma maior carência de infraestrutura, assim como falta de segurança e tráfico de entorpecentes. A relação entre os moradores é influenciada a partir das estratégias ilícitas de obtenção de renda existente. Nota-se que as pessoas sentem constrangimento e dificuldade em responder o questionário, como se vê nos gestos, como cobrir a boca com a mão durante uma conversa que chega ao tema, “escondendo” o que diziam. O gesto defensivo, de quem de alguma maneira quer proteger-se, é gesto simbólico, de quem é oprimido e vigiado, nos revelou a complexidade das relações de micropoder que permeiam a vida cotidiana no lugar.

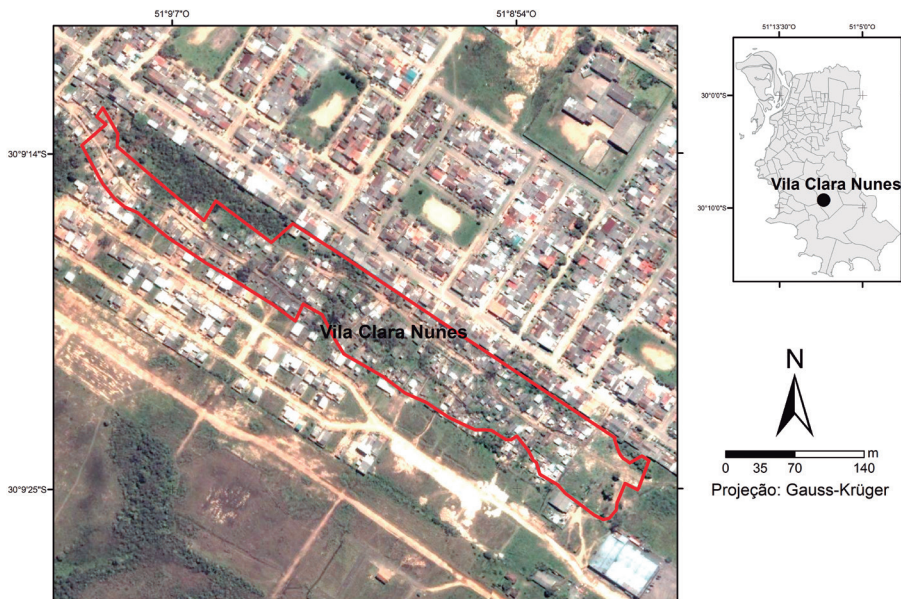
A paisagem do território da ocupação mais recente revela um clima de tranquilidade e segurança. A infraestrutura (rede de esgoto e energia) foi instalada pelos próprios moradores em “mutirões”. A partir das relações com espaço, possibilita a representação das individualidades, como por exemplo: um pátio que se torna, para alguns, espaço que simboliza liberdade, uma liberdade que opõe a vida com características do campo, ainda presentes na Restinga, ao caos urbano: “eu gosto de morar aqui (no território mais novo da Invasão), no meio do mato, tranquilidade (...) tu acorda com os passarinhos (...) porque é ruim tu acordar no meio de buzinas e gritaria”<sup>19</sup>.

**Figura 11:** Invasão da Restinga.



**Foto:** Felipe Dal Piva e Marília Rathmann, 2011.

**Figura 12:** Invasão da Restinga.



**Fonte da imagem:** Quickbird, DEMHAB, 2008.  
**Geoprocessamento:** Rodrigo de Aguiar.

Essas vilas possuem um duplo aspecto buscado por suas comunidades: centralidade e urbanidade. Estão localizadas em regiões da cidade com acessibilidade a serviços, escolas, fonte de geração de renda. Elas guardam, por sua localização, essa possibilidade de acesso aos atributos da cidade. Todas elas estão em processo de regularização, remoção ou reassentamento.

A Vila Areia, como já ressaltado, é objeto de reassentamento e vinha sempre se caracterizando por uma repetida mudança de seus ocupantes. Dois aspectos foram comentados, e que nos parecerem muito associados ao que identificamos por essa instabilidade: a violência e os estigmas. Alguns moradores respondem que não há problemas de violência, outros dizem que ficam no “*cantinho deles*”. No entanto, os relatos sobre tiroteios são bastante frequentes. Segundo alguns moradores, não era raro a polícia recolher corpos pela manhã, ou que, à noite, às vezes parecia “*banguê-banguê*”. Essa vivência de cotidiano, repercute nas práticas dos que ali vivem, condiciona essas pessoas a uma vida de privações, da convivência em comunidade, contribuindo em boa medida para a instabilidade territorial do local.

Essa situação colabora para a construção de um imaginário de lugar com frágeis vínculos de pertencimento e estigmatizado. Moradores já reassentados, a não mais que 50 metros dali, na Vila Bela Vista, reconstroem plenamente seus vínculos com o novo lugar e fazem questão de estabelecerem a diferença: “não, hoje não digo que moro na Vila Areia, eu moro é na Bela Vista<sup>20</sup>”. A Vila Areia ganha ares de local de exílio e sinônimo de deterioração, como observou Wacquant (1992), para *Banlieues* franceses e guetos negros norte-americanos.

A Vila Chocolate, recentemente teve a maior parte de seus moradores reassentados no bairro Mário Quintana, distante cerca de 12 km da área central que ocupa atualmente. Alguns não cadastrados nesse processo voltaram às ruas. Por isso que se considera que, quando ocorrem remoções das populações das áreas centrais, que se diz que se faz uma destruição da teia de relações sociais estabelecidas nessas áreas, visto que para profissões como catadores, a centralidade é uma importante fonte de recursos para a reprodução social das famílias.

A Vila Icarai II está sendo removida e parte de seus ocupantes serão reassentados em diversas regiões da cidade em projetos de habitação popular, enquanto outros estão sendo indenizados, com o compromisso de adquirirem outro imóvel e não retornarem. Desse modo, um dos componentes mais importantes da experiência é a localização.

Forma-se dessa maneira a compreensão do significado territorial dessas ocupações: trata-se de um fato em si, a materialidade, que é produzido por atores, é resultado de um agir e se faz como tal por ter sido compreendido, em ação e

19 Relato de morador.

20 Relato de morador.

materialidade, e ter uma representação. Ele possui enlaces com o poder, em que seu princípio básico, como compreendido por Sack (1986), é constituir-se em estratégia, alçada especialmente quando as outras formas que estruturam a ordem social não surtem efeito, como o diálogo, a política e o consenso, por exemplo. Como se pode ver, muito mais que uma restrição de acesso, os territórios produzidos são estratégia para ganhar a cidade e também garantir uma forma de reprodução social.

A busca por moradia próxima à centralidade urbana é o que motiva essas populações. Geralmente esse tipo de ocupação não se dá em grande escala, todos ao mesmo tempo e de forma organizada. É uma invasão silenciosa. A informação corre na informalidade. Essa invasão silenciosa ou apropriação silenciosa da rotina – que segundo Asef Bayat, é a apropriação de espaços marginais ou intersticiais em pequena escala e sem confronto – mostra “a invasão silenciosa dos ‘comuns’, um avanço silencioso, paciente, prolongado e generalizado das pessoas comuns sobre a propriedade para sobreviver às dificuldades e melhorar suas vidas” (BAYAT, 1997, p. 57). Constituem processos que têm a ver com uma escrita da cidade, “aquilo que acontece na rua, nas praças, nos vazios, aquilo que se diz aí (...) aquilo que se inscreve e se prescreve em seus muros, na disposição dos lugares e no seu encadeamento” (LEFEBVRE, 2008, p. 70), ou seja, é a maneira como as pessoas organizam o seu cotidiano, suas práticas e ideologias, espacialmente.

Por isso podemos pensar que os sujeitos desse processo são atores que se envolvem numa luta pelo espaço da cidade e constituem autênticas comunidades de vida (BERGER; LUCKMAN, 2004 [1995]), um grupo coeso e articulado, que se veem diferenciados por meio das experiências que vão tendo e, ao mesmo tempo, identificados pela geografia que produzem. E, por essa geografia, por seus territórios, torna-se possível elaborar uma fala desses em relação aos outros.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Muito se tem explorado esse tema em nossa realidade urbana, particularmente nos países em que a urbanização foi historicamente marcada por profundas desigualdades. Em especial, a compreensão do problema sob a ótica da produção do espaço urbano, das migrações campo-cidade e da lógica da reprodução do capital imobiliário renderam importantes compreensões. Nessa exposição, se buscou um foco de análise variante. A preocupação maior destas reflexões foi expor um pouco do argumento territorial para compreender certa lógica e aspectos do cotidiano da formação das áreas de ocupação irregular na cidade de Porto Alegre. A pesquisa, na qual estas reflexões se apoiam, parte de uma consideração básica, de que se soma aos processos já conhecidos, uma lógica que está ligada à *propensão humana de agir territorialmente para se ganhar o espaço*.

O espaço do qual falamos é a cidade, que possui a expressão de um espaço social que contém a materialidade, os objetos e as relações com vistas à garantia dos direitos e o convívio entre desiguais, ao consumo do espaço e à reprodução de estilos de vida.

Do lado dos que almejam ter a cidade, então são alçadas estratégias que se consubstanciam em territórios – áreas de ocupação –, os quais estamos acostumados a chamar de irregulares, do ponto de vista legal. Do ponto de vista da teoria posta em uso aqui, trata-se simplesmente de ocupação. Ela constitui outros espaços sociais, que têm a cidade como meta: meios de consumo coletivo, escola, posto de saúde, oportunidades econômicas, endereço e acesso à centralidade, como já possuem os habitantes “normais” da cidade.

A leitura, então, não está focada para compreender a dominação, a explicação do espaço, mas a sua apropriação, em que as imbricações estão focadas na ordem próxima, em diálogo, ou contraposição, ao maior, ao estabelecido. A cidade não é o dominador, ela também é um construto, mas é um espaço geral em que as desigualdades são ordenadas e, por isso, ela tende a negar o acesso. Ela não dá conta do que vem por sobre o mundo que promete. Como duas estratégias antagônicas de se almejar a cidade, a que está estabelecida por meio do mercado, do plano e da gestão e a que é solicitada, por meio da ocupação, terminam por produzir, de novo, a cidade, com o plano, o mercado e a gestão. As estratégias se encontram ao final do processo produzindo o reassentamento, a remoção e a reurbanização. Os dois primeiros são em geral modos de tornar periférico o problema, de conceder a cidade parcialmente e na sua feição mais precária. A reurbanização, por sua vez, significa mais concretamente a conquista da cidade formal, da sua materialidade. Muitas vezes, porém, essa conquista vem acompanhada das taxas de direito de uso, energia elétrica e água, que nem todos os antigos ocupantes estão capacitados a consumir formalmente. Em muitos desses casos, a periferia se encontra no centro. Damos-nos por conta, então, que ganhar a cidade não é simplesmente residir nela, mas se precisaria trazer de volta a sua essência: um espaço de convívio, de mercado, de política e de civilidade, fazendo dessa ideia integralmente um fato.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. C. de; HEIDRICH, A. L.; UEDA, V. Os Condomínios Horizontais e as “Diferentes Caras da Cidade” no município de Porto Alegre/RS. In: XV Encontro Nacional de Geógrafos, São Paulo: **Anais do XV Encontro Nacional de Geógrafos**, 2008.

AGUIAR, R. C. de; HEIDRICH, A. L. A ocupação irregular em Porto Alegre no ano de 2000. In: XXX Encontro Estadual de Geografia. Outras Geografias: entre território e ambiente, região e desenvolvimento, 2011, Erechim. **Anais XXX Encontro Estadual de Geografia**. Outras Geografias: entre território e ambiente, região e desenvolvimento. Erechim; Porto Alegre: UFFS; AGB, 2011. v. único.



- BAYAT, A. Un-civil society: the politics of the 'informal people'. In: **Third World Quarterly**, London, v. 18, n. 1, p. 53-72, 1997.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004 [1995].
- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.) **A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979, p. 117-154.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- DI MÉO, G. **Les territoires du quotidien**. Paris; Montreal: L'Harmattan, 1996, p. 17-34.
- DI MÉO, G. **Géographie sociale et territoires**. Paris: Nathan, 1998.
- DI MÉO, G.; BULÉON, P. **L'espace social**. Lecture géographique des sociétés. Paris: Armand Colin, 2007.
- FERREIRA, A. B. de H. **Novo dicionário eletrônico Aurélio**. 3 ed. Curitiba: Editora Positivo, 2004.
- FONTOURA, A. E. S. Participação, cotidiano e identidade na periferia de Porto Alegre. **Cidades**. Presidente Prudente, v. 5, n. 8, p. 355-384, 2008.
- GAMALHO, N. P. Malocas e periferia: a produção do Bairro Restinga. In: **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 4, n. 10, p. 122-141, 2010.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, A. L.; COSTA, B. P. da; PIRES, C.; UEDA, V. (Orgs.). **A emergência da multiterritorialidade. A ressignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.
- HEIDRICH, A. L. Aspectos da fratura socioespacial na cidade de Porto Alegre. **Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais**, Barcelona, v. XI, n. 245 (67), p. 1-9, 2007.
- HEIDRICH, A. L. Faces antagônicas da segregação espacial na cidade de Porto Alegre. **Revista Geográfica de América Central**, San José, n. 47E, p. 1-15, 2011.
- HEIDRICH, A. L.; HEIDRICH, B. B. Reflexões sobre o estudo do território. In: BUITONI, Marisia Margarida Santiago (Coord.) **Geografia: ensino fundamental**. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Básica, 2010, p. 111-134.
- JUSTIÇA tem 2.364 processos de reintegração de posse em Porto Alegre. **Zero Hora**, Porto Alegre, 17 set. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/09/justica-tem-2-364-processos-de-reintegracao-de-posse-em-porto-alegre-4599766.html>>. Acesso em: 10 de out. de 2014.
- LEDROUT, R. **El espacio social de la ciudad**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1974 [1968].
- LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008 [1968].
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 [1972].

- LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981 [1977].
- MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M de. Estrutura social e segmentação do espaço metropolitano. Um retrato da Região Metropolitana de Porto Alegre em 2000. **Cadernos da Metrópole**, São Paulo, n. 13, p. 133-169, 2005.
- MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M de. Uma abordagem tipológica da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. M. (Orgs.) **Território, economia e sociedade**. Transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009, p. 137-177.
- MAMMARELLA, R. (Coord.) **Atualização e expansão da análise da organização social dos territórios das metrópoles e a identificação das tendências de transformação de longo prazo – 1980/2000**; Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2008. (Relatório de Pesquisa do Projeto Observatório das Metrópoles: território, coesão social e governança democrática).
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979, p. 71-93.
- MORAES, A. de O. **Da irregularidade fundiária**. Porto Alegre: Demhab, 1999.
- MORAES, A. de O. **Mapa da irregularidade fundiária**. Porto Alegre, Demhab: 2000.
- MORAES, A. de O. **Duas ou três coisas a respeito de regularização fundiária**. Porto Alegre: Demhab, 2007.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/Secretaria do Planejamento Municipal, 1999. 30 p. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/download/download.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2015.
- RAFFESTIN, C. Repères pour une théorie de la territorialité humaine. **Cahier/Groupe Réseaux**, Caen, v.3, n. 7, 1987, p. 2-22. Disponível em: <[http://www.persee.fr/doc/flux\\_1162-9630\\_1987\\_num\\_3\\_7\\_1053](http://www.persee.fr/doc/flux_1162-9630_1987_num_3_7_1053)>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. do. O espaço social das metrópoles brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n. 3, 2000, p. 111-129.
- SACK, R. D. **Human territoriality. Its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANFELICE, D. de M. **A produção do espaço como mercadoria: novos eixos de valorização imobiliária em Porto Alegre/RS**. (Dissertação de mestrado). São Paulo: USP/FFLCH, 2009. 147 p.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. (Orgs.). **Territórios e territorialidades**. Teorias processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- SILVA, C. E. Gestão Democrática da cidade e o direito à moradia. In: ALFONSIN, B. de M.; PAGANI, E. A.; SOMENSI, S.; PRESTES, V. B. (Orgs.). **Anais do II Congresso de Direito Urbano e Ambiental**: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Vol. 1 - Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 309-324.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1995, p. 77-116.

SOUZA, M. J. L. de. Território do outro, problemática do mesmo?. In: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) **Religião, Identidade e território**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001, 145-176.

TEIXEIRA, C. C.; SOUZA, A. C. B.; HEIDRICH, A. L. Território da ocupação: a presença da Territorialidade na vila areia, Porto Alegre. In: SILVEIRA, D. (org.). **Anais XXX Encontro Estadual de Geografia**. Porto Alegre: AGB-PA, 2011.

TIZON, P. Qu'est-ce que le territoire?. In: DIMÉO, Guy. **Les territoires du quotidien**. Paris; Montreal: L'Harmattan, 1996, p. 17-34.

WACQUANT, L. **Condenados da Cidade**: estudos sobre marginalidade avançada. Rio de Janeiro: Revan, 2005, 2ª edição, setembro de 2005.

## **IV PARTICIPAÇÃO NA CIDADE**



# Cidades, desigualdades e a dengue: lições de uma grande epidemia de dengue numa microárea de Porto Alegre, a Vila Sossego

*Maria Inês Azambuja*

*Alzira Lewgoy*

*João Henrique Kolling*

*Igor Espíndola*

## INTRODUÇÃO

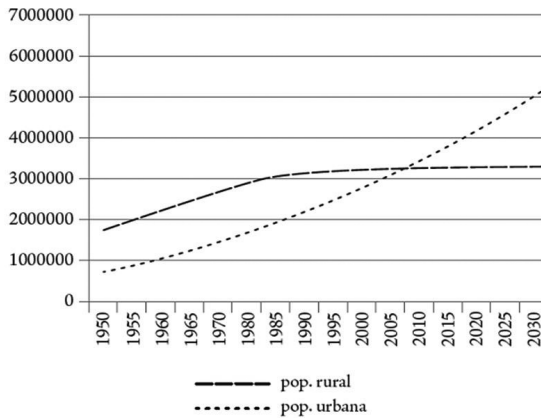
A urbanização historicamente ocorre com aumento de desigualdades, muitas das quais se manifestam como desigualdades na infraestrutura e no acesso a serviços que irão resultar em desigualdades sociais no adoecimento. Este trabalho relata a ocorrência e alguns desdobramentos do reconhecimento de uma microepidemia de dengue na Vila Sossego, em Porto Alegre, uma aglomeração urbana subnormal, por critérios do IBGE, e que é acompanhada desde 2011 pelo Projeto InterSossego de Extensão Comunitária, do Programa Saúde Urbana da UFRGS

O texto 1) introduz o tema “Saúde Urbana” e sua amplificação recente a partir da agenda global de desenvolvimento sustentável decorrente da intensificação do processo de urbanização no mundo; 2) apresenta o Programa Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades, da UFRGS, a Vila Sossego e o Projeto InterSossego, cenários deste estudo; 3) sumariza para os não-especialistas a epidemiologia da dengue no Brasil, até a epidemia de 2013, em Porto Alegre; 4) descreve o processo de identificação, pelo Projeto InterSossego, de uma epidemia de dengue no microterritório da Vila Sossego; 5) relata a discussão havida em oficina intersetorial, e com a participação de representante da comunidade, sobre essa microepidemia; 6) discute a relação entre a dengue e os ambientes urbanos e 7) conclui com uma discussão sobre o que a epidemia pode nos ensinar sobre potencialidades e desafios para a resolução de problemas em territórios específicos, com a participação da população local, e sobre a adequação da formação acadêmica dos futuros profissionais para os desafios da saúde urbana no século XXI.

## A SAÚDE URBANA

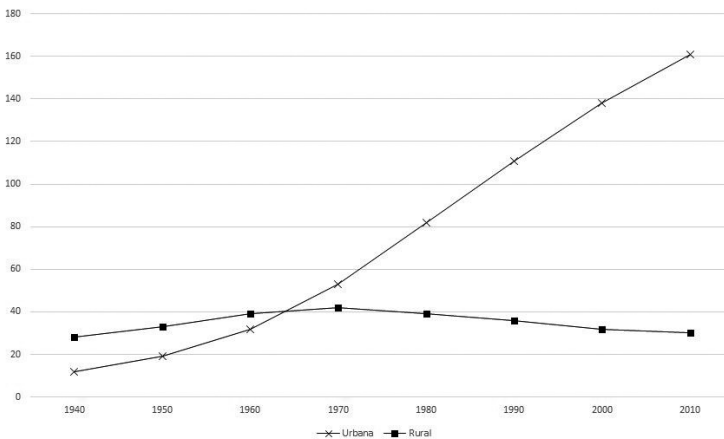
Se o século XX foi o século da explosão demográfica, observa-se que, nos últimos 40 anos, o crescimento da urbanização tem suplantado o crescimento populacional (Gráfico 1), o que faz da urbanização o fenômeno global do século XXI (WHO/UN-HABITAT, 2010). Na primeira década do século XXI, pela primeira vez na história, mais da metade da população humana vive em cidades. Na América Latina e no Brasil (Gráfico 2), o processo de urbanização inverteu a relação entre população rural e urbana ainda na década de 60 do século passado.

**Gráfico 1:** Crescimento demográfico mundial por local de residência: urbano ou rural.



Fonte: AZAMBUJA, 2014. Dados: UN, 2013.

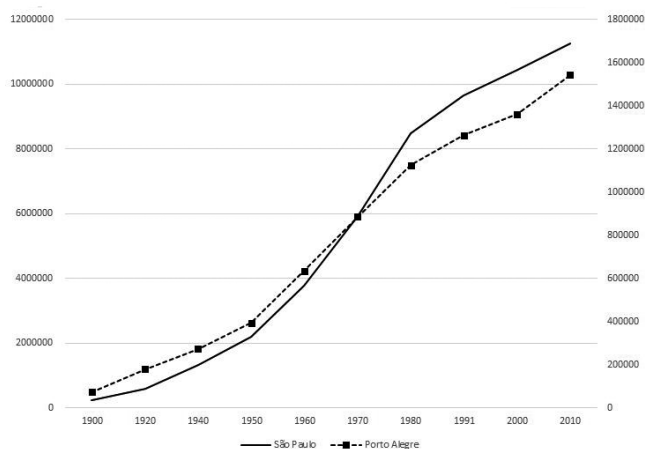
**Gráfico 2:** Crescimento demográfico no Brasil por residência urbana e rural.



Fonte dos dados: IBGE, 2010.

No Brasil, mais de 80% dos brasileiros já vivem em cidades, sendo quase 40% em áreas metropolitanas (AZAMBUJA *et al.*, 2011). Comparativamente, as cidades brasileiras superaram a velocidade de crescimento das cidades europeias registrada nos cem anos iniciais da revolução industrial. Entre 1940 e 2010, a população da cidade de Porto Alegre cresceu 5,6 vezes, tendo que acomodar 1,24 milhão de pessoas, além das 270 mil residentes em 1940. Já o município de São Paulo cresceu 8,4 vezes, passando de 1,3 para 11,2 milhões de habitantes, em 70 anos (Gráfico 3). E com o agravante de, na década de 1980, a população migrante e seus filhos e netos terem enfrentado uma situação de profunda estagnação econômica – a chamada “década perdida” (Gráfico 4). A renda *per capita* de países da América Latina e Caribe diminuiu 0,7% ao ano, 10% na década, e, no Brasil, a recuperação econômica só mostrou mais sustentabilidade nos últimos dez anos (ROSA *et al.*, 2014; AZAMBUJA *et al.*, 2015).

**Gráfico 3:** Evolução das populações das cidades de Porto Alegre e São Paulo no século XX.



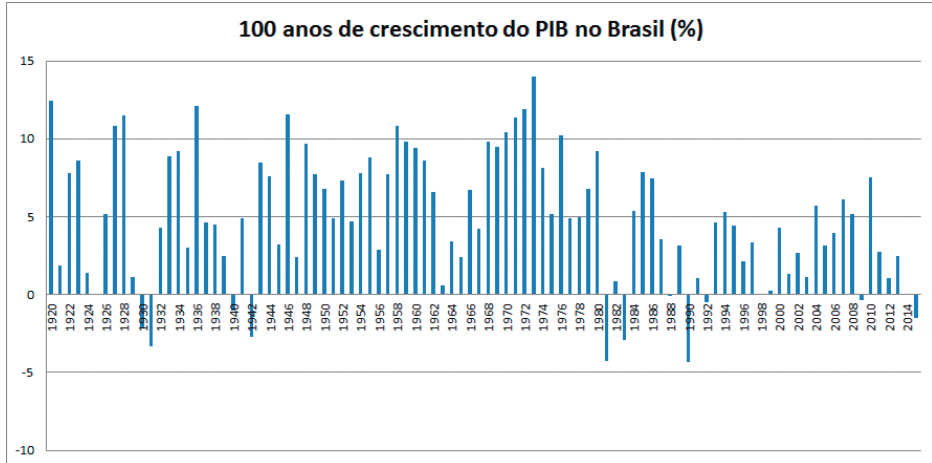
Fonte: AZAMBUJA *et al.*, 2015.

Conforme documento da WHO/UN-HABITAT (2010),

[...] Sobrecarregados pela velocidade do crescimento, muitos governos não estão acompanhando a expansão continuada de necessidades de infraestrutura e serviços. O resultado disto é que muitas áreas urbanas contém – ao mesmo tempo, e nas mesmas cidades – o melhor e o pior para a saúde e o bem-estar (p. 10).

Desde o início do século XXI, os formuladores das políticas globais de saúde e desenvolvimento vêm enfatizando que, se as cidades frequentemente são centros



**Gráfico 4:** Evolução do PIB brasileiro de 1950 a 2014.

Fonte: GALA, [s/d]

de inovação, serviços especializados e desenvolvimento econômico, também são locais onde grandes parcelas da população convivem com pobreza e carências de infraestrutura e serviços, que afetam adversamente a saúde (MCMICHAEL, 2000; CORBURN e COHEN 2012). Entre as patologias associadas com desigualdades sociais em ambientes urbanos, têm sido listadas não apenas as doenças infecciosas e as decorrentes de poluição ambiental, mas também as doenças crônicas cardiometabólicas, as doenças mentais, a drogadição e a violência e suas sequelas (TALUKDER *et al.*, 2015). Crescentemente, se reconhece que, mesmo que seja importante investir em ampliação dos serviços de assistência à saúde, a ação em outros setores também é essencial para atender necessidades básicas das populações urbanas e garantir mudanças em determinantes sociais e ambientais da saúde nas cidades, por meio de desenvolvimento integrado sustentável (TALUDKER *et al.*, 2015). Como muito bem ilustrado pelo diálogo abaixo, extraído de um vídeo da CBS de 2008 sobre determinantes sociais do adoecimento

(...) - Blackwell: A primeira coisa necessária é reconhecer que onde você vive impacta na sua saúde. Que o ambiente na comunidade, o ambiente social e o econômico juntos, determinam se teremos ou não uma existência saudável.

(...) - Williams: Isto significa que política de habitação é política de saúde. Educação é política de saúde. Política antiviolência é política de saúde. Políticas de melhorias nos bairros são políticas de saúde. Tudo que nós fizemos para melhorar a qualidade de vida dos indivíduos na sociedade tem impacto na sua saúde e é política de saúde (UNNATURAL CAUSES, 2008, *apud* AZAMBUJA *et al.*, 2010).

Entre as áreas que necessitariam de maior investimento e coordenação para a produção de mais saúde e desenvolvimento urbano sustentável, são citados o

planejamento do uso do solo, a segurança alimentar, a criação de empregos, a infraestrutura de transporte, a conservação da biodiversidade e da água, a produção de energia a partir de fontes renováveis (reciclagem), o manejo de desastres, a educação, a habitação e os serviços de saúde (RYDIN *et al.*, 2012; UN 2013, TALUKDER *et al.*, 2015).

## O PROGRAMA SAÚDE URBANA E O PROJETO INTERSOSSEGO

Em 2010, um grupo de professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) articulou-se sob o guarda-chuva de um Programa de Extensão e Pesquisa em Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades (AZAMBUJA *et al.*, 2010; SAÚDE URBANA/UFRGS, 2015), com vistas a promover o debate sobre a saúde nas cidades num contexto de desigualdades sociais e ambientais significativas, como é o caso brasileiro. Em 2006-2008, alguns de nós já havíamos mostrado que, estratificando os bairros da cidade de Porto Alegre por uma medida sumária de indicadores sociais selecionados, as taxas de mortalidade precoce (antes dos 65 anos), por doenças cardiovasculares, eram até 3 vezes maiores em *bairros* classificados no quartil inferior comparado ao quartil superior da média das condições sociais das famílias em cada bairro (AZAMBUJA *et al.*, 2006; BASSANESI *et al.*, 2008). Esta mesma linha de inquérito sociogeográfico resultou em outras publicações, mostrando disparidades em hospitalizações (MOTA, 2009) e mortalidade por doenças respiratórias (AZAMBUJA *et al.*, 2009) e prevalência de tuberculose (ACOSTA, 2008) entre os bairros da cidade estratificados por condições sociais.

Esses estudos foram instrumentais para a posição crítica que o grupo adotou com relação à redução de desigualdades de saúde via assistência médica universal. Entendíamos que, para enfrentarmos as desigualdades em saúde, precisaríamos investimento ambiental e social nas nossas cidades - uma recuperação da perspectiva da Medicina Social da metade do século XIX, na Europa (AZAMBUJA *et al.*, 2010), mas que precisaria ser atualizada e contextualizada para o Brasil dos dias atuais e amplamente disseminada (PROGRAMA SAÚDE URBANA/UFRGS, 2015).

## O PROJETO INTERSOSSEGO

O Projeto InterSossego teve início em 2011, como um dos braços do Programa Saúde Urbana (LEWGOY *et al.*, 2011). Seu objetivo era, a partir da extensão comunitária, tentar identificar e trabalhar com determinantes sociais e ambientais de saúde numa comunidade irregular de Porto Alegre: a Vila Sossego. Os desafios eram 1) se seria possível atuar sobre esses determinantes no nível local; 2) como trabalhar no território de forma integrada – interdisciplinar, intersetorial e com a participação da população e 3) que contribuições a experiência da extensão comunitária poderia trazer para a aprendizagem de alunos e professores, e para a formação dos futuros profissionais.

## A Vila Sossego

A Vila Sossego é um dos últimos redutos de moradia irregular, persistindo em região relativamente central de Porto Alegre. Ocupa, há mais de 30 anos, uma área de cerca de 200 metros no maior diâmetro, que corresponde ao que seria um trecho do leito da rua Livramento, no bairro Partenon. O trecho é delimitado pelas ruas Euclides da Cunha e Veador Porto, e tem também um acesso no centro pela rua Luís de Camões (Figura 1).

Em 2008, a área foi reconhecida como área especial de interesse social por decreto municipal (PMPA, 2008), o que garante aos moradores o direito à reurbanização, com sua permanência no local. Passados seis anos, e apesar de reiteradas promessas em vésperas de eleição, e de conquista de recursos nos orçamentos participativos de 2010 e 2013, não há qualquer previsão para o início da construção das moradias e a integração da área à malha regular da cidade.

Em fevereiro-março de 2013, agentes de saúde da UBS e bolsistas de extensão e de iniciação científica da pesquisa do Projeto InterSossego contaram 333 pessoas vivendo em 101 habitações na área (4 habitações fechadas). Os Quadros 1 e 2 apresentam algumas características sociodemográficas dos domicílios e da população residente.

## DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

A inserção no território deu-se por meio da parceria com a UBS Santa Cecília/HCPA, que estava transitando para o modelo de Estratégia de Saúde da Família e tinha uma equipe (médico, enfermeira, agente comunitária de saúde) já reconhecida pela comunidade. No primeiro ano de trabalho, realizou-se o reconhecimento coletivo da comunidade por meio de mais de trinta visitas e oito reuniões mensais noturnas na Vila Sossego, e, semanalmente, às quintas-feiras, reuniões dentro do grupo da UFRGS e com os parceiros institucionais. A experiência dos primeiros meses na extensão resultou na proposição e aprovação, pelo CNPq, de um projeto de pesquisa (LEWGOY *et al.*, 2011), que visava aprofundar o diagnóstico da comunidade.

Nestes três anos de desenvolvimento dos projetos, foram realizadas aproximadamente trinta reuniões mensais noturnas com a comunidade, além de inúmeros outros contatos com moradores, entre os parceiros institucionais e dentro do grupo da UFRGS, que permitiram, em alguns casos, encaminhamentos de problemas específicos ou desenvolvimento de estratégias de mobilização e reflexão (jornal Saúde, Sossego; Feira de Saúde, Encontro Intervilas 2013) sobre a saúde e seus determinantes, com foco na comunidade (ver *site* do PROGRAMA SAÚDE URBANA/UFRGS 2015).

Entre os temas trazidos pela comunidade como problemas relacionados à saúde, estiveram a urbanização da Vila, o risco de incêndios e a legalização das

**Figura 1:** Vista da Vila Sossego. As ruas Euclides da Cunha e Veador Porto demarcam os limites no leito da rua Livramento (maior diâmetro), e vê-se o acesso central pela rua Luís de Camões.



**Fonte:** Googlemaps, trabalhada pelo acadêmico de arquitetura Ícaro Epifânio, Projeto InterSossego, 2014.

ligações de luz, o lixo, um muro com risco de queda (resolvido), vetores (insetos e ratos), a habitação, proliferação de animais domésticos (solução encaminhada), a escola e a formação dos adolescentes, a vulnerabilidade deste grupo ao engajamento em atividades ilegais, o que a UFRGS fazia lá, a feira de saúde, de novo a habitação, o lixo, ou seja, preocupações muitas vezes recorrentes e com pouca viabilidade de encaminhamentos efetivos, seja pelo poder público, seja pela própria comunidade. Na reunião mensal, que ocorreu no dia 12 de março de 2013, fomos recebidos por um grupo de moradores muito maior do que o usual, com cartazes “Chega de reunião e pesquisa, queremos solução” (estávamos realizando um censo sociodemográfico na Vila, nos meses de fevereiro e março, com boa adesão dos moradores, mas obviamente sem benefício efetivo percebido por eles, especialmente frente à uma situação de crise). Os moradores estavam muito apreensivos com o diagnóstico de casos confirmados ou suspeitos de dengue entre os vizinhos, no primeiro ano em que se registrava mais casos autóctones do que importados de dengue na cidade de Porto Alegre.

## A DENGUE

Nesta seção, fazemos uma descrição da doença e de sua epidemiologia no Brasil, pois este artigo é para público não necessariamente da área da saúde. Além

**Quadro 1:** Informações Domiciliares. Censo. Projeto Intersossego jan/fev 2013.

<b>Número de domicílios</b>	<b>n</b>
Contados	105
Pesquisados	101
próprios	77
alugados	10
de tijolo	87
com até 4 cômodos	50
com banheiro interno	93
luz com relógio exclusivo do domicílio	31
com relógio de uso compartilhado	21
sem relógio (gato)	47
água	98
ligação DMAE	71
relógio entre 3 e 4 pontos dentro do domicílio	74
esgoto ligado diretamente à rede (?)	95
fossa	4
presença de animais domésticos	61
<b>Utilização de meios de comunicação no domicílio</b>	
TV	90
NET	38
Rádio	65
Jornais	38
<b>Participação social/comunitária</b>	
Grupo/atividade religiosa	18
Cooperativa	0
Associação	8
Atividade de grupo na UBS	3
<b>Meio de transporte</b>	
Onibus	89
Carro	23
Caminhão	1
Carroça	0
<b>Em caso de doença, a família</b>	
procura o hospital	50
consulta na UBS	72
benzedeira	1
farmácia	4
igrejas	5
<b>Número de moradores por domicílio</b>	
1	12
2	24
3	26
4	18
5	12
6	2
7	6
8	1

Fonte: LEWGOY *et al.*, 2012. Projeto de Pesquisa do Grupo InterSossego.

Dados originais não publicados

**Quadro 2:** Informações demográficas, Vila Sossego, base, 333 residentes em 101 domicílios

<b>Raça/cor</b>	Branco	59%	
	Pretos/pardos	41%	
<b>Sexo</b>	Homens	43,30%	
	Mulheres	56,70%	
<b>Idades</b>	Homens		Mulheres
			Total
0 a 4	11	16	27
5 a 14	35	24	59
15 a 19	12	19	31
20 a 29	30	31	61
30 a 39	17	25	42
40 a 49	12	22	34
50 a 59	13	25	38
60 a 69	7	16	23
70 e mais	3	9	12
ign	4	2	6
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>189</b>	<b>333</b>

**Fonte:** LEWGOY *et al.*, 2012. Projeto de Pesquisa do Grupo InterSossego.  
Dados originais não publicados

disso, a dengue ainda é uma condição pouco frequente no sul, e toda a oportunidade deve ser aproveitada para disseminar conhecimento sobre ela. Mas aprofundar o conhecimento sobre a dengue é uma decisão que fica a critério de cada leitor. Ou seja, é possível pular toda esta seção sem perder o fio condutor do relato.

## A DOENÇA

A dengue é uma doença que resulta de uma infecção viral transmitida por picada de mosquito. O termo “dengue” vem do espanhol e que dizer “manha”, refletindo o estado de moleza e cansaço em que fica a pessoa contaminada pelo mosquito. Na América Latina, o mosquito *Aedes aegypti* é o único agente transmissor relevante epidemiologicamente (BARRETO; TEIXEIRA, 2008). São quatro os sorotipos virais mais conhecidos, denominados DENG V-1, 2, 3 e 4, e todos já circularam ou circulam no Brasil (BARRETO *et al.*, 2011). Não existe vacina disponível, assim, as medidas de prevenção baseiam-se no controle vetorial, pouco efetivo, e em comunicação para o favorecimento da identificação e tratamento precoces dos casos (BARRETO *et al.*, 2011). A primeira infecção e a infecção de crianças pequenas em geral causam doença mais leve do que a infecção de crianças maiores e adultos (CDC, 2014a). Reinfecções por diferentes sorotipos são possíveis e, na dependência da sequência de vírus implicados, podem resultar em formas graves de adoecimento. O Quadro 3 relaciona os sintomas principais da dengue e os sinais de alerta para a gravidade que surgem, em geral, quando a temperatura do paciente cai, três a sete dias depois do início dos sintomas (CDC, 2014a).

**Quadro 3:** Principais sintomas e sinais de alerta da dengue

Sintomas principais	Sinais de alerta para gravidade
Febre alta com ao menos dois sintomas adicionais	Dor abdominal severa ou vômito persistente
Dor de cabeça severa	Pontos ou placas avermelhadas na pele
Dor severa atrás dos olhos	Sangramento de nariz e gengivas
Dor articular	Vômitos com sangue
Dor muscular ou óssea	Fezes pretas
“Rash” cutâneo	Irritabilidade ou confusão
Manifestações de sangramento leve (ex, nasal, gengival, petéquias ou hematomas)	Pele pálida, fria e pegajosa (clammy)
Contagem de leucócitos baixa	Dificuldade para respirar

Fonte: CDC, 2014a.

## Re-emergência e evolução das epidemias de dengue no Brasil

A Dengue é considerada um dos maiores problemas de saúde pública do mundo hoje (BARRETO; TEIXEIRA, 2008; CDC, 2014b). A infecção distribuiu-se ao redor do Equador, numa faixa entre 35°N e 35°S de latitude, intervalo definido pela ecologia dos mosquitos transmissores. De acordo com o CDC (2014b), mais de 1/3 da população mundial vive em áreas de risco, e 400 milhões de pessoas são infectadas anualmente. Até a década de 1970, epidemias de dengue eram notificadas por apenas nove países, na maior parte no sudeste asiático. Mas, a partir da década de 1970, epidemias passaram a ser registradas na América do Sul, América do Norte e Caribe (MACIEL *et al.*, 2008; DICK *et al.*, 2012), e em duas décadas, coincidindo com a urbanização acelerada da população, a região passou a contribuir com o maior número de casos anuais da doença, no mundo (WHO, 2012; BRAGA; VALLE, 2007; MACIEL *et al.*, 2008). No Brasil, estima-se que a reintrodução do mosquito transmissor ocorreu entre 1976 e 1977, acompanhando as mudanças sociais e ambientais relacionadas à urbanização (BRAGA; VALLE, 2007; MACIEL *et al.*, 2008; MEDRONHO, 2006). A primeira grande epidemia ocorreu em 1986, no Rio de Janeiro (MACIEL *et al.*, 2008). Esta epidemia é considerada o ponto de partida para a dispersão do vírus DENV-1 para Estados das Regiões Sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) e Nordeste (Pernambuco, Alagoas, Ceará e Bahia) (BRAGA; VALLE, 2007). A introdução do sorotipo DENV-2 coincidiu com a segunda onda epidêmica no país, no período 1990-1991, afetando especialmente o Rio de Janeiro e o Ceará (BRAGA; VALLE, 2007), e resultou nos primeiros casos mais severos da doença no país (MACIEL; COLS, 2008). A dispersão do vetor, a partir de 1994, culminou em uma terceira onda epidêmica em 1997-1998 (BRAGA; VALLE, 2007). Em 1998, só no Brasil foram registrados mais de 700 mil casos de dengue (BARRETO; TEIXEIRA, 2008). O DENV-3 foi detectado no Brasil no ano 2000 (NOGUEIRA *et al.*, 2001). Em 2001, circulava, no Rio de Janeiro e em Roraima, e na grande epidemia de 2002, o

Denv-3 cocirculava com os vírus Denv-1 e 2 (SIQUEIRA JR. *et al*, 2005; MEDRONHO, 2006) e casos autóctones (adquiridos localmente) ocorriam em 25 das 27 unidades federadas, exceções sendo Santa Catarina e o Rio Grande do Sul (BRAGA; VALLE, 2007).

O Rio Grande do Sul, situado em região temperada no limite da latitude máxima da circulação esperada para o vetor, experimentou os primeiros casos autóctones de dengue apenas em 2007 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008). Em Porto Alegre, embora houvesse registros de casos autóctones antes de 2013, só neste ano o número de casos autóctones superou o de casos importados na cidade. A transmissão local teria se iniciado no final do mês de janeiro (PUSTAI, 2013). Até o fim de 2013, foram registrados 219 casos em residentes de Porto Alegre, sendo 150 casos autóctones (mais do que o dobro dos importados) (BOLETIM EPIDEMIOLÓGICO, 2014).

## **O CASO DA MICROEPIDEMIA DE DENGUE NA VILA SOSSEGO**

Inicia-se aqui a descrição do evento epidêmico que motivou este artigo, e sobre o qual nos debruçamos para entender melhor os limites e potencialidades da interação intersetorial, da comunicação social e da participação comunitária para o diagnóstico, controle e prevenção de eventos epidêmicos nas cidades.

Retroativamente, o primeiro caso de moradora da Vila Sossego teria ocorrido na segunda semana de fevereiro de 2013. O caso foi identificado só no final do mês, a partir da visita de um agente de endemias ao local de trabalho da moradora. Esta reconheceu os sintomas descritos pela visitadora e teve o caso confirmado por sorologia dias depois. Um novo caso de dengue na Vila Sossego ocorreu três semanas após o início dos sintomas no caso índice, em morador que residia a menos de 50 metros do primeiro caso, e no dia 12 de março, data da reunião mensal da equipe na vila, quando fomos recebidos com cartazes dos moradores pedindo ajuda, já teriam sido identificados mais três casos nas casas próximas (ver figura 2). O tempo decorrido entre o início dos sintomas do primeiro e do segundo caso é compatível com a contaminação de *Aedes Egipty* circulando localmente, e o estabelecimento de cadeia local de transmissão. A grande área verde que se vê no mapa (figura 2), na esquina da rua Luís de Camões com a Livramento, corresponde a um terreno privado utilizado até 2013 como depósito de sucata a céu aberto por um grande reciclador que morava em prédio próprio, na rua Veador Porto.

Os moradores tinham razão para se sentirem alarmados. Cinco casos em uma comunidade pequena, de 333 pessoas, correspondiam a uma taxa de incidência de mais de 1500/100 mil, muito superior ao limite de 300 por 100 mil, a partir do qual o Ministério da Saúde considera a incidência da dengue como elevada. E, ao final de três semanas, os cinco casos se transformaram em dez, ou seja, 3% dos moradores da Vila Sossego tiveram diagnóstico confirmado de dengue em casos ocorrendo no



período entre 7/2 e 27/3/2013, uma taxa dez vezes maior que a taxa considerada elevada pelo Ministério da Saúde (sem contar dois outros casos em residentes próximos [marcados como A e B, ver figura 2]). Ou seja, uma grande epidemia de dengue localizada numa microárea de Porto Alegre.

## **OFICINA PARA DISCUSSÃO DA MICROEPIDEMIA**

Em 2014, ano dedicado pela Organização Mundial da Saúde às doenças transmitidas por vetores, o Programa Saúde Urbana organizou uma oficina interdisciplinar e intersetorial para discutir a microepidemia da Vila Sossego (UFRGS/SAÚDE URBANA, 2014c). Participaram como convidados: 1. Prof. Dr. Luciano Zubaran Goldani – Infectologista, Departamento de Medicina Interna, UFRGS; 2. Engº Paulo Robinson da Silva Samuel, Assessoria de Gestão Ambiental, UFRGS; 3. Bióloga Maria Elaine Esmério, Vigilância da Dengue, SMS - CGVS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre; 4. Jornalista Juliano Tatsch, Jornal do Comércio, repórter responsável pela cobertura à microepidemia de dengue de 2013; 5. Sr. Jeferson Silva Souto, Morador da Vila Sossego; e, como organizadores, 6. Prof. Dra. Alzira Lewgoy, Coordenadora do Projeto InterSossego; 7. Dr. João Kolling, Médico de Família e Comunidade da UBS Santa Cecília/HCPA, Relator da Epidemia pelo Projeto InterSossego; 8. Prof. Dra. Maria Inês Azambuja, Médica Sanitarista, Dep. Medicina Social FAMED/UFRGS, colaboradora do Projeto InterSossego e Moderadora do Evento pelo Programa Saúde Urbana/UFRGS. A audiência era composta principalmente por docentes e alunos da disciplina “Práticas Integradas em Saúde”, compartilhada por vários cursos da área da Saúde da UFRGS, e alguns profissionais da UBS e da Vigilância Epidemiológica do município. Sumarizamos abaixo os principais tópicos debatidos.

### **Por que ocorreu este grande número de casos nesta comunidade?**

A equipe do projeto InterSossego levantou duas possibilidades: a) o favorecimento da proliferação do mosquito no ambiente do grande depósito de sucata localizado muito próximo à residência do caso índice; e b) numa comunidade pequena e com um ponto de comércio central utilizado por todos (localizado entre as residências dos casos 1 e 4 (ver Figura 2), seria esperada maior troca de informações sobre os casos diagnosticados, levando a um grau maior de suspeição diagnóstica frente a sintomas inespecíficos como febre e dor no corpo, o que poderia ter contribuído para alertar profissionais da saúde ainda pouco experientes com epidemias de dengue, no Sul, e favorecer o diagnóstico dos casos.

### **É possível que o número de casos de Dengue em Porto Alegre, em 2013, esteja subestimado?**

**Figura 2:** Evolução temporal da data do início dos sintomas de casos diagnosticados como dengue no território correspondente à Vila Sossego, entre 7 de fevereiro e 27 de março de 2013, Porto Alegre.



**Autoria da figura:** João Henrique Kolling, Maria Inês Azambuja, projeto InterSossego. Mapa original: Acad. de Arquitetura Marília Backes, projeto InterSossego. Fonte dos casos: CGVS, Secretaria Municipal da Saúde, PoA.

Todos concordam que não seja possível descartar esta hipótese. A dengue pode ser assintomática ou apresentar manifestações clínicas leves na primeira infecção. Como era uma condição nova aqui, talvez a identificação de casos tenha sido menor do que o número de casos que de fato aconteceram. O morador Jeferson mostrou-se surpreso ao saber que pode haver dengue sem diagnóstico ou hospitalização, ou seja, a informação que chega efetivamente à população ainda é precária. O Dr. João Kohling mostrou que as Unidades Básicas identificaram poucos casos, sendo a UBS HCPA Santa Cecília uma exceção. O Prof. Goldani sugere que essa hipótese de número maior de casos do que os identificados possa ser a explicação para ter acontecido internação de um caso autóctone de dengue com manifestação severa (choque), em 2014, o que usualmente ocorre apenas na reinfecção.

### **O grau de informação transmitido à população e profissionais de saúde durante a epidemia de dengue foi suficiente?**

Embora a representante da Secretaria Municipal da Saúde, a bióloga Maria Elaine Esmério, acredite que sim, referindo que havia sido disponibilizado material impresso e pelo *site* da Secretaria da Saúde, tanto o morador como os representantes

de serviços de saúde na mesa discordaram. O jornalista Alvaro Tatsch chamou a atenção para a diferença entre disponibilidade de informação e a comunicação efetiva desta informação, e reconheceu que a mídia poderia contribuir mais.

### **Sobre a estratégia atual de prevenção da Dengue**

Como não existe vacina disponível, a prevenção da dengue depende do controle vetorial. A ênfase principal dos agentes de endemias são os criadouros domésticos em potinhos de água, de vasos, bromélias etc. (TATSCH, 2013a; MARTINS, 2013). A justificativa, segundo a bióloga Maria Elaine, da Secretaria Municipal da Saúde, é que os mosquitos seriam territoriais, permanecendo e se reproduzindo nos próprios domicílios onde as fêmeas obtêm o sangue para a maturação dos ovos. Na opinião da bióloga, não há desigualdade espacial na distribuição de focos de mosquito, que acontecem em todas as áreas da cidade, em ambiente principalmente doméstico. Relata também que o município é ágil em, aos primeiros casos identificados, realizar ações locais de borrifação para prevenir a disseminação. Há debate e controvérsia sobre a ênfase em focos domiciliares.

### **E por que tantos casos no Partenon?**

O morador Jeferson Silva Souto traz uma informação preciosa, que sugere uma hipótese que merece ser investigada: o elevado número de casas vazias, abandonadas, nos bairros Partenon e Santa Cecília, que rapidamente se transformam em áreas de descarte de lixo. Afirma que o mesmo ocorre com as obras urbanas paradas nesses bairros, com detritos abandonados pelas construtoras nos locais que, em seguida, viram locais de despejo de mais lixo.

### **Sobre o lixo e a Dengue**

Há inúmeros artigos na literatura associando a ocorrência da dengue com a desorganização do ambiente, e especialmente com o descarte de lixo a céu aberto. O engenheiro Paulo Robinson da Silva chama a atenção para a necessidade de uma revolução cultural em relação à separação e descarte do lixo, inclusive entre alunos da universidade. A professora Alzira e o morador senhor Jeferson referem que, na Vila Sossego, mesmo com o fechamento do depósito grande que existia à época, novos focos de lixo persistem. Há descarte indevido em uma pracinha local abandonada, tanto por parte de carroceiros de fora, que são pagos para se livrarem irregularmente de detritos de obras e outros, como por parte dos moradores, que descartam nessa área já deteriorada o seu lixo doméstico. O mesmo acontece na outra extremidade da rua Livramento, quando tão logo o lixo é recolhido da calçada, nova leva é despejada

na rua, sem controle. O morador Jefferson defende que o melhor investimento é aquele feito na educação das crianças. A professora Maria Inês sugere que é preciso atacar as razões dos descartes inadequados por carroceiros, e talvez não só multar, mas favorecer o descarte em condição adequada.

**A Bióloga Maria Elaine, da Secretaria Municipal da Saúde, diz que não há desigualdade espacial significativa na distribuição de focos domiciliares de mosquito nos bairros da cidade. O que explica, então, a variabilidade espacial da ocorrência de casos registrados pela Secretaria da Saúde em 2013?**

Há duas hipóteses não-excludentes: 1) o número de casos registrados não reflete de fato a distribuição dos que ocorreram, ou seja, há sub-registro de casos em alguns bairros da cidade. Não saber do risco possivelmente contribui para não se reconhecer a doença, especialmente quando ela é uma condição nova na região. Estudo sorológico da prevalência de anticorpos contra a dengue na Vila Sossego e em amostras de moradores de Porto Alegre poderia ajudar a esclarecer a real ocorrência da dengue na cidade. A Dra. Maria Elaine diz que dificilmente o município possa fazer isso. Mas que a Universidade, sim, poderia fazê-lo; 2) há, de fato, risco diferenciado de contaminação entre os bairros, a diferença podendo estar associada a focos não-domiciliares de lixo.

**Como os serviços básicos e a população poderiam colaborar para esclarecer a questão dos focos não-domiciliares no futuro?**

Repassar com mais agilidade a informação sobre os endereços dos casos aos serviços de atenção básica contribuiria para alertá-los sobre a ocorrência de casos em sua área e favoreceria a busca ativa entre os indivíduos sintomáticos. Por outro lado, tanto os serviços como as populações locais, com o conhecimento que têm do território – como mostrou o morador Jeferson – poderiam identificar e notificar focos não-domésticos que merecessem atenção. (No caso da Sossego, essa notificação fora feita pela população e os serviços de saúde antes mesmo da epidemia. A notificação não basta. É necessário investir na articulação intersetorial dos órgãos públicos necessária para a ação. A interdição do depósito só ocorreu na urgência da epidemia e sob pressão da mídia).

**Se nós – Universidade e os Serviços Públicos – sabemos que há correlação entre adoecimento e precariedade social, como podemos passar esta mensagem de forma efetiva para a comunidade, de forma a mobilizá-la para a mudança?**

A esta questão, o jornalista Juliano Tascht respondeu devolvendo à própria Universidade a necessidade de mudar. Lembrou que, em seus anos de formação na

Comunicação Social da UFRGS, jamais foi colocada a ele a tarefa de cobrir algum evento ou situação em uma comunidade pobre. Avalia que a UFRGS esteja muito distanciada das questões comunitárias.

A professora Alzira concordou e comentou sobre o interesse dos acadêmicos da UFRGS nesse tipo de ação. Ela citou o grande número de candidatos à bolsa do Projeto InterSossego, em 2014 (75 inscritos para 6 vagas), e avaliou, pelo interesse no debate que estava ocorrendo, que a interdisciplinaridade, intersetorialidade e a participação comunitária, marcas do projeto InterSossego, estavam ganhando espaço no ensino (disciplina integradora) e outras atividades acadêmicas.

O morador senhor Jeferson relatou a importância que teve para a Vila Sossego a presença da UFRGS lá. Segundo ele, ela mudou a maneira de os moradores se verem e os tornou de invisíveis a visíveis para a cidade.

## **DISCUSSÃO**

São inúmeras as lições aprendidas com a microepidemia de dengue na Vila Sossego. Sua detecção ocorreu em função de um trabalho de extensão comunitária que reunia docentes e acadêmicos da UFRGS, profissionais de Saúde da UBS Santa Cecília/HCPA e moradores, e debatia saúde com eles há dois anos. Como um dos objetivos do projeto de extensão era justamente produzir conhecimento a partir da realidade local, a situação propiciou muitas observações e reflexões.

### **Dengue e ambiente na Vila Sossego**

Desde janeiro, a população e a equipe de saúde local denunciavam às autoridades sanitárias a grande proliferação de mosquitos na Vila Sossego (testemunhada por nossos alunos que lá realizavam o censo). As autoridades insistiam na idéia de que a proliferação era secundária a focos domésticos, criadouros em pratos e vasos de plantas (TATSCH, 2013a). Mas a população local discordava e apontava um grande depósito de sucata a céu aberto funcionando em terreno privado na esquina da rua Livramento com a Luís de Camões (figura 2) como o foco principal (MARTINS, 2013). O terreno tinha condições ideais para o mosquito: área verde para o macho fitófago, água parada para o desenvolvimento das larvas, e população humana vulnerável próxima (figura 2).

A dificuldade de articulação entre as diferentes secretarias e outros órgãos de fiscalização municipal, com mandato para entrar em área particular em caso de ameaça à saúde pública, vinha mantendo a situação inalterada. A partir da reunião do Projeto com os moradores no início de março, a mobilização da comunidade intensificou-se. Uma reportagem do Jornal do Comércio de Porto Alegre (TASCH, 2103a), divulgando os até então cinco casos de dengue ocorridos em área tão pequena e a mobilização

dos moradores, impulsionou a intervenção pública, com o comparecimento do secretário da Saúde na Vila Sossego (MARTINS, 2013), a realização da interdição do depósito reclamada há meses pela comunidade, e a remoção de toneladas de material (TATSCH, 2013b; G1, 2013). Ao longo do processo, outros cinco casos foram notificados. Não houve novos casos na Vila Sossego após o dia 27 de março, embora a epidemia tenha se desenrolado na cidade pelo menos até o final de abril, início de maio (CGVS, 2013).

## **Dengue e o ambiente urbano**

Como relatado, a bióloga Maria Elaine Esmério, da CGVS, afirmou, na Oficina, que não há desigualdade espacial significativa na distribuição de focos domiciliares de mosquito nos bairros da cidade. O que explicaria, então, a variabilidade espacial da ocorrência de casos registrados pela Secretaria da Saúde em 2013?

Conforme Teixeira *et al* (1999), o adensamento populacional e a adaptabilidade do mosquito ao ambiente habitado estariam associados à distribuição e à frequência das infecções. Em cidades maiores, a ocupação desigual do espaço possibilitaria a distribuição desigual de condições favoráveis tanto à proliferação do vetor como à disseminação viral por adensamento populacional, resultando em estratos com diferentes taxas de transmissão da Dengue (MACIEL *et al.*, 2008; TEIXEIRA *et al.*, 1999; MEDRONHO, 2006). Estas diferenças talvez não se expressem na análise da distribuição dos focos domiciliares. Seria necessário considerar as condições mais gerais de habitação, reservatórios de água desprotegidos, saneamento insuficiente e, como consequência, o acúmulo, no lixo, de grande quantidade de objetos e vasilhames capazes de acumular água e favorecer a reprodução do vetor, além da mobilidade dos grupos populacionais (MACIEL *et al.*, 2008). Estas duas condições – acúmulo de vasilhames em área verde localizada no centro do foco, e a interação intensa dos moradores da área no armazém da comunidade, também central em relação ao foco – seriam fatores extra-domiciliares a se considerar.

## **A detecção teria ocorrido se não estivéssemos lá?**

Usualmente, durante epidemias em grandes cidades, a descrição das ocorrências limita-se a apresentação da contagem geral de casos, hospitalizações e mortes relativas à população total e em boletins produzidos pelas autoridades sanitárias, em geral, ao fim da epidemia. Este conjunto é descrito conforme sua distribuição por sexo, idade, data de início de sintomas, complicações etc. No caso da dengue, os serviços de Vigilância em Saúde dos municípios têm procurado localizar espacialmente os casos, identificando assim locais de maior risco. O relatório descritivo da epidemia de dengue de 2013, em Porto Alegre, produzido pela Coordenadoria Geral de Vigilância

em Saúde (CGVS) da Prefeitura Municipal, apresentou os dados de ocorrência da dengue de 2013 por bairros da cidade (Quadro 4). Como se verifica, há grande variação espacial dos casos registrados. Os casos da Vila Sossego estão na maior parte registrados no Bairro Partenon. Mas a contagem por bairros ainda esconde muita heterogeneidade na distribuição territorial das ocorrências e os sistemas existentes permitem, no máximo, a localização de casos e a medida da densidade do vetor por bairros, desconsiderando que, nos bairros, há grande heterogeneidade interna, o que dificulta identificar e atuar sobre focos com abrangência espacial menos que alguns quilômetros (BARCELLOS *et al.*, 2005).

Possivelmente, se não estivéssemos presentes nessa comunidade, o agrupamento de casos lá ocorrido não teria sido reconhecido. A comunidade não teria como saber se o número de casos que aconteciam era maior ou menor do que o esperado com base na ocorrência registrada no bairro ou na cidade. Uma equipe de saúde que não estivesse na comunidade, como a equipe da UBS estava, também possivelmente teria dificuldade para identificar o surto, pois a comunicação entre a vigilância epidemiológica e as unidades básicas de atendimento ainda não ocorre em tempo real, dificultando maior integração entre estes níveis do SUS.

### **Como avaliamos a Oficina?**

A participação de debatedores de diversas áreas técnicas (infecologia, clínica, epidemiologia, engenharia, comunicação) e de diferentes origens (academia, serviço, mídia, comunidade) foi muito rica. Ela possibilitou o cruzamento de diferentes olhares e contribuições para a formulação do problema, e levantou questões a serem encaminhadas pela mídia, pela academia e pelos serviços, tais como: 1- a quantidade, adequação e fluxo das informações para os serviços especializados, serviços básicos de saúde e para a população, em casos de doenças novas na comunidade como a dengue; 2- mais integração da vigilância com a atenção básica (e especialmente os agentes de saúde?) e as próprias comunidades, que devem ser parceiras na identificação de focos de risco, e devem poder esperar resposta ágil do Estado para eliminá-los; 3- com relação ao lixo, a necessidade de investir não só em informação, mas em mudança cultural até mesmo dos pretensamente “educados”, além de favorecer concretamente sua disposição correta. E educar as crianças; 4- Insistir na avaliação da estratégia de prevenção da dengue. Potinhos ou lixo a céu aberto? Avaliação dos dados de distribuição de mosquitos coletados por armadilhas (em andamento na Secretaria Municipal da Saúde), que podem ajudar a esclarecer algumas questões; 5- inquéritos sorológicos para esclarecer o quanto a distribuição dos casos registrados reflete o nível e a distribuição de casos de dengue na cidade (em parceria com o Ministério da Saúde?); 6- Mais investimento da Universidade em proporcionar aos alunos situações de aprendizado ligadas às condições de vida da população.

**Quadro 4:** Frequência de casos confirmados AUTÓCTONES de dengue e coeficiente de incidência\* por Bairro de Infecção, Porto Alegre, 2013 (Até a Semana Epidemiológica 35)

Bairro de infecção	Dengue clássico	População do bairro	Coefficiente de incidência
Partenon	74	45.768	161.69
Bom Jesus	17	26.719	63.63
São José	14	28.156	49.72
Santo Antônio	8	13.161	60.79
Santana	7	20.723	33.78
Jardim Botânico	5	12.521	39.93
Petrópolis	4	38.155	10.48
Navegantes	4	4.322	92.55
Humaitá	2	11.502	17.39
Santa Maria Goretti	2	3.509	57.00
Cristal	2	19.225	10.40
Cel. Aparício Borges	2	23.167	8.63
Chácara das Pedras	2	7.471	26.77
Azenha	1	13.459	7.4
Santa Cecília	1	5.768	17.34
Vila Ipiranga	1	20.958	4.77
Vila Jardim	1	11.979	8.35
Jardim Carvalho	1	25.763	3.88
Ipanema	1	15.518	6.44
Cidade Baixa	1	16.522	6.05
<b>Total</b>	<b>150</b>		

\*coeficiente de incidência por 100.00

**Fonte:** CGVS, Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre

Mas essa ainda foi uma atividade da Universidade, com convidados externos, e não uma oficina realmente intersetorial com poder de influir nos rumos dos serviços. Precisamos caminhar nesta direção, na perspectiva da promoção da saúde urbana.

## E as repercussões na comunidade?

### Repercussão da epidemia e da oficina na Comunidade Vila Sossego

O morador Jeferson Silva Souto saiu da oficina da Universidade decidido a liderar uma mobilização para recuperar a área da pracinha da Vila Sossego, então totalmente tomada por lixo depositado irregularmente por carroceiros das vizinhanças e pelos próprios moradores. Na reunião subsequente do Projeto InterSossego, se propôs a, com os moradores que quisessem, trabalhar para transformar a área num espaço bom para a Comunidade. A ideia que ganhou mais adeptos na reunião foi transformar parte da área numa horta comunitária. O Dr. João Kolling fez contato com os responsáveis pela horta Comunitária da Lomba do Pinheiro, e o morador,



com a professora Alzira e acadêmicos bolsistas do Projeto, foram conhecer aquele trabalho. Detalhes sobre esta atividade estão relatados no *Jornal Saúde, Sossego*. (*Jornal Saúde, Sossego*, set. 2014).

Nas semanas subsequentes, a reforma da área ganhou a adesão da liderança comunitária da Vila Sossego, que conseguiu, junto aos órgãos públicos, aterro, mourões e tela para cercar a área. A líder comunitária da Lomba do Pinheiro veio quatro vezes à Vila Sossego e trabalhou ela mesma, com outros participantes daquele projeto, para dar forma à horta. A mobilização foi tão bem sucedida que foi surpreendida por entrega de brinquedos novos e restabelecimento da iluminação local para a inauguração do espaço, ainda em construção, pelo prefeito de Porto Alegre, como parte da política “Prefeito na Comunidade”. O Sr. Jefferson Souto recebeu do prefeito o título de Prefeito do Jardim Sossego. Em março de 2015, ou seja, mais de seis meses depois da inauguração pelo prefeito, o jardim Sossego, agora com muro grafitado pelos moradores durante a nossa feira de Saúde em Novembro (*Jornal Saúde, Sossego*, dez. 2014), continuava limpo. É importante ressaltarmos que, para a Comunidade em sua relação com a UFRGS, esse não foi um evento isolado. São três anos de trabalho intenso e muita energia colocada nessa ação pela coordenadora e colaboradores do projeto InterSossego. Nada facilmente reproduzível... Mas o processo de transformação do espaço degradado na Vila no “Jardim Sossego”, levado a efeito pela liderança do morador Jefferson, mostra a potencialidade que existe nas periferias, e que pode ser promovida a partir da escuta respeitosa de seus membros pela academia e pelos agentes públicos. Como referido mais de uma vez pelos moradores, o projeto os tornou visíveis para eles mesmos e para a cidade.

Apesar da excepcional manutenção do Espaço, o problema do lixo na comunidade não está superado. Mas agora acreditamos que possa ser trabalhado a partir do compartilhamento de informações e valorização da participação local.

## CONCLUSÕES

Embora os desafios sejam muitos e os caminhos ainda pouco claros, não há dúvidas de que deve haver mudanças na organização da prestação de serviços e, para isto, também deve haver na formação profissional, se quisermos desenhar políticas públicas mais efetivas para o enfrentamento de problemas urbanos complexos. A dengue, como tantos outros problemas nas grandes áreas urbanas e metropolitanas, embora se expresse na área da saúde, não é um problema do setor de saúde somente, e necessita intervenção intersetorial integrada (MEDRONHO, 2006). A perspectiva interdisciplinar e intersetorial, e a participação efetiva das comunidades no diagnóstico e encaminhamento de soluções são fundamentais para construirmos a mudança e, como vimos aqui, mostraram-se capazes até de realizar o sonho da democracia: mobilizar o poder político para atuar em favor de uma demanda que nasce de um

problema da comunidade. Que, para a Vila Sossego e para todos nós, esta seja mais uma semente plantada, junto com as demais da Horta Comunitária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, L. M. W.; BASSANESI, S. L. O mapa de Porto Alegre e a tuberculose: distribuição espacial e determinantes sociais. In: CONGRESSO MUNDIAL DE EPIDEMIOLOGIA, 18., 2008. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ABRASCO, 2008.

ADELMAN, L. **Unnatural causes**: Is inequality making us sick? San Francisco, CA: California News Reel, 2008. Disponível em: <[http://www.unnaturalcauses.org/assets/uploads/file/UC\\_Transcript\\_5.pdf](http://www.unnaturalcauses.org/assets/uploads/file/UC_Transcript_5.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2010.

AZAMBUJA, J. A. **Sustentabilidade na construção**: em busca de novo paradigma. Porto Alegre: Ed. Uniritter, 2014.

AZAMBUJA, M. I. R.; ACHUTTI, A. A.; REIS, R. A. Saúde urbana, ambiente e desigualdades. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 19. p. 100-105, 2011. Disponível em: <<http://www.rbmf.org.br/rbmfc/article/view/151>>. Acesso em: 26 set. 2014.

AZAMBUJA, M. I.; BASSANESI, S. L.; ACHUTTI, A. A. A mortalidade por doenças respiratórias em Porto Alegre é maior em áreas da cidade com piores indicadores sociais. **Boletim de Saúde**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-39, 2009.

AZAMBUJA, M.I.; BASSANESI, S.L.; AERTS, D.; FLORES, R.; ACHUTTI, A.C. Social inequalities and cardiovascular diseases mortality: an ecologic study from Porto Alegre, RS, Brasil. In: CONGRESSO MUNDIAL DE SAÚDE COLETIVA, 11., 2006. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ABRASCO, 2006.

AZAMBUJA, M.I.; ROSA, R.S.; ACHUTTI, A.A.; LEWGOY, A.M.B. **Cidades, saúde e desenvolvimento social**: visão, iniciativas, desafios e algumas reflexões a partir do sul. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2015.

BARCELLOS, C.; PUSTAL, A. K.; WEBER, M.A.; BRITP, M.R.V. Identificação de locais com potencial de transmissão de dengue em Porto Alegre, através de técnicas de geoprocessamento. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, Brasília, DF, v. 38, n. 3, p. 246-250, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsbmt/v38n3/24003.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.

BARRETO, M.; TEIXEIRA, M. G. Dengue no Brasil: situação epidemiológica e contribuições para uma agenda de pesquisa. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 64, p. 53-72, 2008. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/adrianomedico/dengue-no-brasil-situao-epidemiologica>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BARRETO, M.L., TEIXEIRA, M.G., BASTOS, F.I. Successes and failures in the control of infectious diseases in Brazil: social and environmental context, policies, interventions, and research needs. **The lancet**, v. 377, n. 9780, p. 1877-1889, 2011.

BASSANESI, S. L.; AZAMBUJA, M. I.; ACHUTTI, A. C. Mortalidade precoce por doenças cardiovasculares e desigualdades sociais em Porto Alegre: da evidência à ação. **Arquivos Brasileiros de Cardiologia**, São Paulo, v. 90, n. 6, p. 403-412, 2008.

BRAGA, I. A.; VALLE, D. *Aedes aegypti*: histórico do controle no Brasil. **Epidemiologia e serviços de saúde**, v. 16, n. 2, p. 113-118, 2007. Disponível em: <[http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-49742007000200006&lng=es](http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742007000200006&lng=es)>. Acesso em: 24 set. 2014.

CDC – CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Dengue Homepage. Clinical Guidance**. Atlanta: CDC, 2014a. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/dengue/clinicalLab/clinical.html>>. Acesso em: 26 set. 2014.

CDC – CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Dengue**. Atlanta: CDC, 2014b. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/dengue>>. Acesso em: 26 set. 2014.

CGVS – COORDENADORIA GERAL DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. 2014. Sistema de informação dos agravos de notificação de Porto Alegre. Casos notificados em 2012 e 2013. **Boletim Epidemiológico**, ano 16, n. 54, fev., 2014. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu\\_doc/prefeitura\\_municipal\\_porto\\_alegre\\_-\\_boletim\\_epidemiologico\\_\\_54\\_2014\\_-\\_fevereiro.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu_doc/prefeitura_municipal_porto_alegre_-_boletim_epidemiologico__54_2014_-_fevereiro.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

COMBATE à dengue ajuda a erradicar focos de lixo em Porto Alegre. **G1**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/03/combate-dengue-ajuda-erradicar-focos-de-lixo-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 24 set. 2014.

CORBURN, J.; COHEN, A. K. Why we need urban health equity indicators: integrating science, policy, and community. **PLoS Med**, v. 9, n. 8, 2012.

DICK, O. B.; SAN MARTIN, J. L.; MONTOYA, R. H.; DIEGO, J.; ZAMBRANO, B.; DAYAN, G. H. The history of dengue outbreaks in the Americas. **The American journal of tropical medicine and hygiene**, v. 87, n. 4, p. 584-593, 2012.

GALA, P. Cem anos de PIB no Brasil. Disponível em: <<http://www.paulogala.com.br/100-anos-de-pib-no-brasil/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Domicílios e residentes em aglomerados subnormais**. Censo 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/tabelas\\_pdf/tab1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab1.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

JORNAL SAÚDE SOSSEGO. Porto Alegre: UFRGS, Set. 2014. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saudeurbana/intersossego/03>>.

JORNAL SAÚDE SOSSEGO. Porto Alegre: UFRGS, Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saudeurbana/intersossego/03>>.

LEWGOY, A. M. B.; AZAMBUJA, M. I.; KHOLING, J. H. G. **Integralidade, intersetorialidade e trabalho multiprofissional numa microregião da UBS HCPA/Santa Cecília**. Projeto de extensão. Ano 3, 2011. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saudeurbana/intersossego/projeto-intersossego>>. Acesso em 24 set. 2014.

LEWGOY, A. M. B.; AZAMBUJA, M. I.; KOLLING, J. A. **Desafios interdisciplinares nos processos de formação e trabalho em saúde urbana na comunidade**. Projeto de pesquisa CNPq. 2012.

MACIEL, I. J.; SIQUEIRA JÚNIOR, J. B.; MARTELLI, C. M. T. Epidemiologia e desafios no controle da dengue. **Revista de patologia tropical**, v. 37, n. 2, p. 111-130, 2008.

MARTINS, C. B. A luta contra a dengue. **Jornal Saúde, Sossego!**, ano 3, n. 7, p. 4-5, abr., 2013. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saudeurbana/intersossego/JornalEdicao07.pdf.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.

MCMICHAEL, A. J. The urban environment and health in a world of increasing globalization: issues for developing countries. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 78, n. 9, p. 1117-1126, 2000.

MEDRONHO, R. de A. Dengue e o ambiente urbano. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 9, n. 2, p. 159-161, 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Informe epidemiológico da dengue de janeiro a novembro de 2008**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.combateadengue.com.br/wp-content/uploads/2009/02/boletim-janeiro-novembro-2008.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

MOTA, L. M. M. **Internações hospitalares pelo Sistema Único de Saúde (SUS) em Porto Alegre e determinantes de sua distribuição espacial**. 2009. 66 f. Dissertação (Mestrado em Epidemiologia) – Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NOGUEIRA, R. M.; MIAGOSTOVICH, M. P.; DE FILLIPIS, A. M. Dengue virus type 3 in Rio de Janeiro, Brazil. **Memórias do Instituto Oswaldo Cruz**, v. 96, n. 7, p. 925-926, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Decreto nº **15.878, de 17 de março de 2008**. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029704.DOCN.&l=20&u=%2Fmetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 24 set. 2014.

POCHMANN, M. **Pobres que trabalham e estudam têm jornada superior à dos operários no século XIX**. Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <<http://arquivo.geledes.org.br/em-debate/colonistas/11215-pochmann-pobres-que-trabalham-e-estudam-tem-jornada-superior-a-dos-operarios-no-seculo-xix>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

PUSTAL, A. K. Situação epidemiológica do início da epidemia de dengue em Porto Alegre no ano de 2013. **Boletim Epidemiológico**, v. 50, n. 1, 2013. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu\\_doc/boletim\\_50\\_fevereiro\\_2013\\_2.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu_doc/boletim_50_fevereiro_2013_2.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

RYDIN, Y.; BLEAHU, A.; DAVIES, M.; DÁVILA, J. D.; FRIEL, S.; DE GRANDIS, G.; WILSON, J. Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century. **The Lancet**, v. 379, n. 9831, p. 2079-2108, 2012.

SIQUEIRA JÚNIOR, J. B.; MARTELLI, C. M.; COELHO, G. E. Dengue and dengue hemorrhagic fever, Brazil, 1981-2002. **Emerging Infectious Diseases**, v. 11, n. 1, p. 48-53, 2005.

TALUKDER, S.; CAPON, A.; NATH, D.; KOLB, A.; JAHAN, S.; BOUFFORD, J. Urban health in the post-2015 agenda. **The Lancet**, v. 385, n. 9970, p. 769, 2015. Disponível em: <[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(15\)60428-7/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(15)60428-7/fulltext)>. Acesso em: 06 jun. 2016. DOI: 10.1016/S0140-6736(15)60428-7

TATSCH, J. Moradores da Vila Sossego cobram ações públicas contra a dengue. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 2013a. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=118913>>. Acesso em: 24 set. 2014.

TATSCH, J. Vila Sossego comemora a limpeza de terreno. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 2013b. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=119538>>. Acesso em: 24 set. 2014.

TEIXEIRA, M. da G.; BARRETO, M. L.; GUERRA, Z. Epidemiologia e medidas de prevenção do dengue. **Informe epidemiológico do SUS**, v. 8, n. 4, p. 5-33, 1999.

THE LANCET. Editorial. Urban Health Post-2015. **The Lancet**, v. 385, n. 9970, p. 745, 2015. Disponível em: <<http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2815%2960418-4/fulltext?rss=yes>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Faculdade de Medicina. Departamento de Medicina Social. **Programa de Extensão e Pesquisa Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades**. Porto Alegre: UFRGS, 2015a. Disponível em: <[www.ufrgs.br/saudeurbana](http://www.ufrgs.br/saudeurbana)>. Acesso em: 13 mar. 2015.

UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Mesa redonda sobre a dengue**. Porto Alegre: UFRGS, 2015b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/saudeurbana/intersossego/02-1>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. **World economic and social survey 2013: sustainable development challenges**. New York: UN, 2013.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Hidden Cities: unmasking and overcoming health inequities in urban settings**. Geneva: WHO, 2010. Disponível em: <[http://www.who.int/kobe\\_centre/publications/hidden\\_cities2010/en/](http://www.who.int/kobe_centre/publications/hidden_cities2010/en/)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Dengue**. Geneva: WHO, 2012. Disponível em: <<http://www.who.int/ctd/dengue/burdens.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

## **Arenas decisórias no desenvolvimento urbano: pavimentação comunitária da Rua Carlos Superti**

*Iára Regina Castello*

### **INTRODUÇÃO**

No que diz respeito à gestão do desenvolvimento urbano, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu uma clara hierarquização de competências entre os níveis de governo, ao contrário das definições delineadas para os setores de educação e saúde. Assim sendo, a implementação de programas de reconfiguração e melhorias do espaço urbano, tais como a provisão de serviços públicos, equipamentos e a infraestrutura de uso coletivo pode ser de competência de qualquer um dos níveis da Federação, condicionada tão somente à existência de recursos e/ou linhas de crédito. É fato conhecido que o acesso a tais recursos tem sido controlado, basicamente, pelo Governo Federal, gerando uma forte e crescente dependência entre os poderes locais e as instâncias decisórias federais. As dificuldades creditícias enfrentadas pelos municípios, aliadas a receitas próprias bastante limitadas, impeliu-os a buscar transferências voluntárias, efetivadas por convênios firmados com o Governo Federal<sup>1</sup>. O planejamento do desenvolvimento urbano no nível municipal vê-se, então, atrelado a concorrências e seleções conduzidas pelo executivo, dependente apenas daquele conjunto de obras considerado relevante no nível federal, para as quais há uma programação orçamentária previamente decidida e com aporte de recursos. Alternativamente, a implementação da política urbana também se dá pela ação do legislativo, por meio da repartição de emendas parlamentares que, embora de valores pequenos e de distribuição individual, são voltadas, majoritariamente, a investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos.

E é dessa forma casual que a política urbana local vai se fazendo no Brasil de hoje. As cidades perdem a oportunidade de pensar seu futuro e se planejar

<sup>1</sup> Sobre este tema, ver Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, GT29 - Processos decisórios e formulação de políticas públicas: atores e dinâmicas políticas, especialmente o texto “Financiamento e Processos Decisórios: em busca das determinantes da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil”, ROLNIK; KLINTIOWITZ; IACOVINI, 2011.

democraticamente, pois dependem de recursos gravados aleatoriamente e pré-direcionados. Os processos decisórios são sempre engendrados na esfera federal, alavancados pela disponibilidade de convênios, financiamentos e linhas de crédito. Os recursos, no entanto, mesmo quando bem empregados, são transformados em projetos e obras e implementados nas cidades e metrópoles, implicando em transformações socioterritoriais que, na maioria dos casos, não atendem às especificidades locais e às demandas sociais.

Este texto é um subproduto e dá continuidade ao projeto “Pactos Sócio territoriais, financiamento e gestão metropolitana”, desenvolvido entre 2009 e 2012 junto ao Observatório das Metrópoles<sup>2</sup>. O projeto, em nível nacional, se organizou pela necessidade de melhor compreender a atuação dos processos decisórios que envolvem os investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos. Havia a percepção de que grande parte das decisões sobre a política urbana se dava no interior do jogo político-eleitoral, ambiente privilegiado de distribuição de verbas e investimentos que são naturalmente canalizados para a implantação de obras de infraestrutura e serviços urbanos, os quais acabam reconfigurando o espaço das cidades. Para entender esse processo, foi proposto o levantamento e estudo sistemático das fontes federais e estaduais de recursos para investimentos urbanos nas regiões metropolitanas, bem como a análise de como essas são geridas. Foi ainda sugerido aos núcleos regionais a reconstrução dos processos decisórios envolvidos nos investimentos da área de desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas, por meio de estudos de caso selecionados, tais como: projetos de drenagem, pavimentação, saneamento e limpeza urbana, projetos de mobilidade urbana, construção de rodovias, trens/ metrô e outras grandes obras viárias, todos claramente apontando para setores e intervenções com grande nível de complexidade, classificados como grandes projetos estruturadores do desenvolvimento urbano-metropolitano e demandando, por isso, macroinvestimentos. E, complementando, realizar os mesmos procedimentos, reconstrução dos processos com identificação das arenas decisórias, para intervenções de pequeno porte – microinvestimentos em urbanização de assentamentos precários – que, por suas características, são capazes de mudar positivamente a vida das comunidades envolvidas.

O caso aqui apresentado objetivou ampliar a compreensão sobre a atuação dos processos decisórios que envolvem investimentos na área do desenvolvimento urbano em regiões metropolitanas por meio da reconstrução das etapas de intervenção e foi exemplificado em um estudo de caso, com foco em um investimento de pequeno porte, identificando suas arenas decisórias – um microinvestimento em urbanização de assentamento precário – que, por suas características, foi capaz de transformar

<sup>2</sup> Observatório das Metrópoles, Projeto INCT – 2009/2012, LINHA III – Governança Metropolitana, Projeto: Pactos Sócio Territoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana. Coordenadores: Raquel Rolnik e Orlando Júnior.

e qualificar a vida das comunidades envolvidas. O microinvestimento investigado, referente à pavimentação e drenagem da rua Carlos Supérti, reivindicação e conquista da comunidade, foi proposto ao Orçamento Participativo de Porto Alegre, em 2007. Assentamento precário regularizado, escola de ensino fundamental e via urbana saneada e pavimentada compõem, na realidade, elementos fundamentais requeridos por aquela comunidade, para iniciar um processo de transformação positiva. O texto se amplia para um estudo de caso sobre investimentos em projetos de regularização de assentamentos, investigando as arenas decisórias e o grau de efetividade do processo de transformação da situação estrutural e o desenvolvimento urbano. O resultado da pavimentação demandada foi extremamente positivo. Por sua localização estratégica e por sua condição de elemento conector e mediador da acessibilidade a equipamentos sociais pré-instalados, esse investimento local de pequeno porte alavancou uma transformação socioterritorial importante, contribuindo para o desenvolvimento urbano da comunidade e de seu entorno.

O relato exposto no texto mostra um microinvestimento em assentamento precário que passou por um processo de regularização. Trata-se da Vila Monte Cristo, localizada em Porto Alegre. O microinvestimento investigado é o referente à pavimentação e drenagem da rua Carlos Supérti – a Rua do Colégio –, reivindicação e conquista da comunidade proposta ao Orçamento Participativo de 2007. O investimento foi feito para pavimentar uma rua local com pouco mais de 300 metros, em duas etapas, atendendo a demandas sucessivas do Orçamento Participativo da Região Centro Sul de Porto Alegre. O estudo da Pavimentação Comunitária da Rua Carlos Supérti foi proposto com o objetivo de “identificar arenas e atores envolvidos nos processos decisórios sobre microinvestimentos em urbanização de assentamentos precários...”<sup>3</sup>, partindo do estudo de casos muito singelos – como a extensão de uma rede de infraestrutura ou a pavimentação de uma via – que permitam a reconstrução das arenas e processos decisórios, desde a formulação das demandas iniciais até sua implementação<sup>4</sup>.

Como ponto de partida, foi selecionado um estudo de caso, a Rua Carlos Supérti, por esta constituir-se em uma via local recentemente pavimentada em um assentamento precário. A origem da precariedade socioterritorial apontada está na ocupação acelerada que passou a acontecer na localidade da Vila Nova, conhecida, até a metade do século XX, pela ocupação extensiva, pelas atividades rurais ligadas à hortifruticultura e pela Festa do Pêssego, evento anual que celebra

3 TR 3.6 - Pactos Sócio Territoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana, Coordenadores: Raquel Rolnik, Orlando Junior. Linha 3, Governança Metropolitana, projeto INCT, Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática, 2009 - 2012.

4 Na sua formulação inicial, o Projeto de Pesquisa TR – Pactos Sócio Territoriais previa que a reconstrução das arenas decisórias deveria procurar detectar: (i) Os autores iniciais da proposta e/ou demanda; (ii) os proponentes; (iii) sua circulação no interior da máquina pública; (iv) atores privados envolvidos com a proposição; (v) atores privados e públicos que incidiram sobre o debate público.



a colheita da fruta, com início no dia 8 do mês de dezembro. Essas características começaram a ser rapidamente revertidas já a partir da década de sessenta do século passado. A urbanização deu-se, basicamente, de duas formas: (i) pela simples e direta ocupação de extensões de terra ainda não apropriadas, sem qualquer parcelamento ou definição de traçado urbano e/ou infraestrutura; (ii) pela construção de loteamentos incompletos, ou irregulares, porque carentes de qualquer infraestrutura. A situação das comunidades que se formaram nessas modalidades é de absoluta precariedade, áreas submetidas a um total descompromisso com as condições sanitárias mínimas, carentes de sistema viário básico, de infraestrutura de qualquer tipo, desprovidas dos equipamentos sociais essenciais, como escola e unidade de saúde ou, até mesmo, de atendimento materno-infantil e, usualmente, lembradas pelos políticos apenas nos períodos eleitorais.

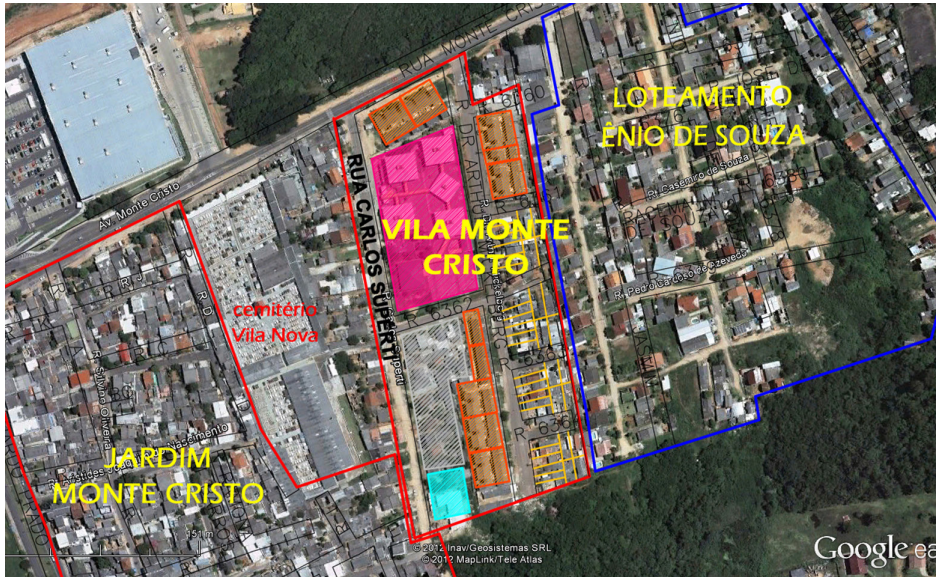
## ANTECEDENTES DO ENTORNO

Ocupação irregular de terras urbanas e loteamento incompleto, duas situações tão típicas quanto inadequadas de nossas cidades, fazem parte do entorno da rua Carlos Supérti, objeto do presente estudo de caso. A transformação das chácaras e sítios em áreas urbanas teve início com a ocupação de uma gleba de 6,5 hectares, localizada na confluência da avenida Eduardo Prado, principal acesso à Zona Sul de Porto Alegre, com a avenida Monte Cristo, no início dos anos 1970. Formou-se aí o **Jardim Monte Cristo**, ocupação residencial sem qualquer regramento urbanístico. Posteriormente, a urbanização passou por um processo de redefinição fundiária e projetual estando, atualmente, regularizada e integrada ao tecido urbano.

Em 1978, uma propriedade privada de 7,6 hectares, com frente para a avenida Monte Cristo, localizada a leste da atual rua Carlos Supérti, foi precariamente parcelada sob a forma de loteamento, sem prover a necessária infraestrutura, além de ignorar as condições topográficas. Constituiu-se o **Loteamento Ênio de Souza**, uma urbanização sujeita a alagamentos frequentes após a construção das edificações nos lotes rapidamente comercializados. Essa ocupação irregular, que hoje abriga 180 famílias (630 moradores), configurada sem qualquer noção de saneamento e habitabilidade, foi autuada por diversas vezes na década de 1990, por denúncias de que, ao bloquear linhas de drenagem e desconsiderar cursos d'água intermitentes localizados em meio à urbanização, o parcelamento realizado impedia o adequado escoamento das águas superficiais, estimulando alagamentos na área. A Figura 1 localiza esse Loteamento bem como o Jardim Monte Cristo apresentado acima, mediados pela Vila Monte Cristo, a urbanização que abriga a rua Carlos Supérti.

Foi só após a mobilização da comunidade que a situação começou a ser revertida. Em janeiro de 2007, foi criada a Associação de Moradores e Amigos do Loteamento Ênio de Souza, que recorreu à Gerência de Regularização de Loteamentos

**Figura 1:** Urbanização de assentamentos precários na Vila Nova: ocupação irregular e loteamento incompleto.



Elaboração da autora sobre imagem de satélite.

da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, criada em 2005, para que esta acompanhasse e viabilizasse a regularização fundiária de sua área. Concomitantemente, a Associação contratou uma empresa de consultoria de projetos – a Studio Projetos<sup>5</sup> – para desenvolver o projeto de regularização com a participação dos moradores do loteamento. Em novembro de 2007, a Studio Projetos entregou seu primeiro produto, o levantamento topográfico da gleba; as diretrizes urbanísticas, projeto geométrico e regularização fundiária foram desenvolvidos a partir de 2008. Em novembro daquele ano, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre aprovou o Decreto que define a gleba como Área Especial de Interesse Social do Tipo II, critério da legislação vigente que autoriza a regularização fundiária adotando, se necessário, padrões urbanísticos alternativos (rebaixados). O Decreto de aprovação do loteamento, com a regularização e outorga dos lotes aos proprietários, coordenado pela Procuradoria Geral do Município, foi emitido em março de 2011<sup>6</sup>. Apesar de regularizada formalmente, a área ainda é passível de uma série de irregularidades, com denúncias de que está sujeita a alagamentos em função da existência de um arroio –

<sup>5</sup> A Studio Projetos realizou vários trabalhos para a Associação entre os anos de 2007 e 2011.

Disponível em: <<http://www.studioprojetos.com.br/eniodesouza/index.php?secao=release>>.

Acesso em: 16 fev. 2012.

<sup>6</sup> Regularização Urbanística e Fundiária do Loteamento Ênio de Souza. Entrevista com a Gerência de Regularização de Loteamentos da Procuradoria-Geral Adjunta de Domínio Público, Urbanismo e Meio-Ambiente do Município de Porto Alegre, 7 e 8 de novembro de 2011.

ou linha de drenagem muito acentuada – localizado em meio à área urbanizada. A via norte-sul, aberta para dar acesso às habitações – rua Ênio de Souza –, sem nenhuma infraestrutura nem pavimentação, era, frequentemente, o canal de passagem das águas superficiais que se depositavam no fundo do loteamento.

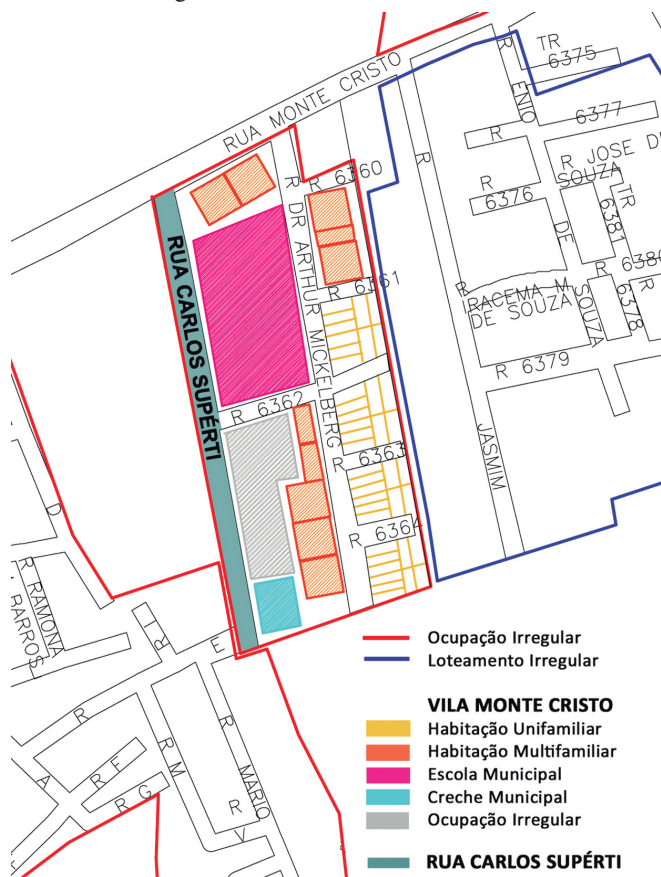
## **A VILA MONTE CRISTO: CONCENTRAÇÃO DE EQUIPAMENTOS SOCIAIS**

E, finalmente, a gleba, que tem como limite oeste a rua Carlos Supérti, com 3,6 hectares (Figura 2), foi também uma ocupação irregular, neste caso de uma área municipal desocupada, que foi sendo apropriada sem qualquer parcelamento ou arruamento. Denominada Vila Monte Cristo, 45% de sua área física foi, posteriormente, destinada a equipamentos comunitários e ao sistema viário, conquistados sucessivamente pela comunidade local no Orçamento Participativo, já a partir de 1992.<sup>7</sup> Desses, o equipamento alavancador do processo de mudança socioespacial foi, indubitavelmente, a Escola Municipal de Ensino Fundamental Monte Cristo, demandada no OP de 1992 e inaugurada em 1995. Seguiram-se ampliações e melhorias no equipamento escolar e, na sequência, surgiu a necessidade de facilitar a acessibilidade à escola, localizada na parte mais alta do terreno, garantindo mobilidade mais adequada para os moradores do entorno. Paralelamente, o Departamento Municipal de Habitação assumiu a gleba e a responsabilidade pela elaboração de um projeto urbanístico e pela regularização fundiária da Vila Monte Cristo expedindo, eventualmente, os contratos de concessão do direito real de uso das unidades residenciais às 179 famílias lá cadastradas<sup>8</sup>. O projeto, realizado em 1997 pelo DEMHAB, foi implementado entre 1998 e 2001 com recursos do Programa Pró-Moradia da Caixa Econômica Federal<sup>9</sup>. A Figura 2 mostra a distribuição dos lotes unifamiliares, a localização dos prédios e os equipamentos comunitários, destacando a rua Carlos Supérti, canal de circulação abordado neste texto. Já o Quadro 1 detalha os investimentos na regularização fundiária da Vila Monte Cristo, especificando datas, valores, objeto e empresas envolvidas.

7 Relatório do Projeto “Relação entre a Organização Socioespacial dos Núcleos Habitacionais e o Mercado Imobiliário na Região Metropolitana de Porto Alegre”, Iára Castello, Programa Institutos do Milênio 2005-2008, Junho 2009.

8 O DEMHAB/PMPA atua em áreas públicas irregulares, na elaboração de projetos de reparcelamento do solo, regularização fundiária (observando padrões urbanísticos possíveis considerando a população cadastrada) e produção de unidades habitacionais para médias familiares de quatro (4) pessoas.

9 O projeto, um parcelamento bastante singelo com quarteirões retangulares e traçado regular, não parece ter considerado as características naturais do terreno, que apresenta grandes aclives e ondulações acentuadas. No terreno, foram traçadas duas vias norte-sul cortando toda a gleba e atuando como linhas de drenagem das águas superficiais, e quatro vias Leste-Oeste, formando 11 quarteirões. Desses, quatro foram parcelados em lotes unifamiliares dotados de módulos sanitários (em número de 69), cinco foram, inicialmente, destinados a prédios multifamiliares (resultando em 120 apartamentos), um delimitado para circunscrever a já existente escola e o último destinado a equipamento comunitário, onde, por fim, foi construída a creche.

**Figura 2:** Vila Monte Cristo.

Planta elaborada pela autora.

Vale destacar a importância atribuída, no parcelamento, aos espaços de uso público, compostos pelas vias de circulação, escola e creche que, juntas, correspondem a mais de 45% da área total da gleba. Os cerca de 9.000m<sup>2</sup> reservados para o sistema viário e os 7.390m<sup>2</sup> de equipamentos comunitários estimulam o convívio, as trocas e as práticas sociais, contribuindo para a inserção social e a emergência de valores coletivos nos moradores da área.

### **O Agente Catalisador: Escola Municipal de Ensino Fundamental da Vila Monte Cristo**

A Escola Municipal de Ensino Fundamental – EMEF – foi o primeiro equipamento social demandado pela comunidade moradora do entorno da Vila Monte Cristo (Região Centro Sul do Orçamento Participativo), em 1992. E essa

**Quadro I:** Regularização Fundiária da Vila Monte Cristo – Projeto Urbanístico e produção de unidades habitacionais

Ano	Período	Valor (R\$)	Origem dos Recursos	Objeto	Empresa
1997			Recursos Próprios DEMHAB	Projeto urbanístico	DEMHAB
1998	06/98-10/98	119.278,75	CEF – Programa Pró Moradia	Terraplenagem, rede d'água e de esgoto pluvial	Brivale
1998	09/98-11/99	1.212.696,04	CEF – Programa Pró Moradia	80 unidades habitacionais + 69 módulos sanitários	Mandinho
1999	11/99-01/00	39.504,61	CEF – Programa Pró Moradia	Energia Elétrica e Iluminação Pública	InstalWatt
2000	08/00-03/01	439.748,45	CEF – Programa Pró Moradia	40 Unidades Habitacionais	Mandinho
2000	08/00-05/01	258.773,09	CEF – Programa Pró Moradia	Complementação de Infraestrutura	Copaga
<b>TOTAL</b>		<b>2.070.000,94</b>			

**Fonte:** DEMHAB, Coordenação de Obras, 18/01/2012.

demanda surgiu por uma conjunção de fatores, entre os quais a existência de terreno público adequado para a sua localização, a mobilização comunitária, a vontade política e a recente formação de novas lideranças. Para uma comunidade destituída de todo e qualquer direito, a conquista desse equipamento público e de qualidade, implantado com rapidez e competência, e administrado em sintonia com as necessidades e capacidades locais, demarcou o início do processo de mudança tanto social quanto espacial. O prédio da escola foi construído durante os anos 1993-1994; já em abril de 1995 tinha início o primeiro ano letivo, com uma proposta pedagógica voltada às classes populares, estimulando a construção de uma ligação íntima com a comunidade, propiciando práticas coletivas e garantindo a participação de todos (Figura 3)<sup>10</sup>.

**Figura 3:** A EMEF Vila Monte Cristo dominando a paisagem da área.



**Foto:** Iára R. Castello.

A própria Comunidade conseguiu a ampliação das salas de aula e das instalações da Escola por meio de nova demanda ao Orçamento Participativo, em 1998, melhorando as condições de aprendizado. A EMEF Vila Monte Cristo funciona em três turnos, atendendo cerca de 1.200 alunos e sedia anualmente uma Feira do Livro que já está em sua 17ª Edição (Figura 4).

**10** Ver a página da Escola <<http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/montecristo/>> que reproduz o currículo, o histórico e atividades, além do jornal virtual, uma interessante experiência pedagógica, infelizmente descontinuada, que recebeu até prêmios internacionais. Acesso em: 14 fev. 2012.

**Figura 4:** A Feira do Livro da EMEF Monte Cristo.

Foto: página da escola. Acesso em: 16/11/2011.

### **Equipamento Comunitário: Escola de Educação Infantil Pinguinhos de Ouro**

A construção da Creche resultou da parceria e da solidariedade entre vários agentes. A demanda se definiu no Orçamento Participativo de 2005 já como uma parceria entre a Prefeitura, que se comprometia com o material, e a Comunidade, que deveria se comprometer com a mão de obra. O terreno foi cedido pelo Departamento Municipal de Habitação<sup>11</sup>, o anteprojeto do prédio foi inicialmente desenvolvido como exercício acadêmico no semestre letivo pelos alunos de Projeto Arquitetônico do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFRGS, coordenados pelo professor Douglas Aguiar, e ainda a empresa Tilton Construções, envolvida com um projeto comercial nas proximidades, se dispôs a colaborar com o empreendimento<sup>12</sup>. As Figuras 5 e 6 mostram o terreno e prédio da Escola de Educação Infantil Pinguinhos de Ouro.

**11** Inicialmente, o DEMHAB cedeu o terreno de 961 m<sup>2</sup> para a comunidade construir a sede social da Associação de Moradores da Vila Monte Cristo, mas os moradores, entendendo que uma creche comunitária seria um equipamento mais urgente, mobilizaram-se para conseguir um projeto viável na UFRGS, e receberam como prêmio o terreno remanejado em área de creche.

**12** Creche Comunitária. JORNAL DA REGIÃO CENTRO-SUL, Maio 2006. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg/usu\\_doc/creche\\_comunitaria.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg/usu_doc/creche_comunitaria.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

**Figura 5:** A creche demandada pelas mães trabalhadoras.



**Foto:** Íara R. Castello.

**Figura 6:** O acesso à creche, o pátio frontal e os equipamentos de lazer e recreação infantil.



**Foto:** Íara R. Castello.



## Sistema viário: A rua Carlos Supérti, canal conector dos saberes

A comunidade organizada demandou, em 2003, a pavimentação e drenagem da rua Carlos Supérti, uma via de 320 metros lindeira à Escola Municipal de Ensino Fundamental Monte Cristo.

Embora o projeto geométrico tenha sido desenvolvido para a totalidade da via, sua implantação ficou restrita apenas aos 150 metros mais próximos da Escola Municipal. O recurso alocado para a obra foi suficiente apenas para a pavimentação do primeiro trecho. Estrategicamente, o OP só considera a pavimentação de vias que: concentrem fluxos importantes – canais de grande circulação tanto viária como de pedestres; contenham algum equipamento coletivo ou comunitário, isto é, atendam ao cidadão – o indivíduo – mas também à comunidade como um todo. As Figuras 7 e 8 exibem a nova face da via pública pavimentada e com infraestrutura básica, lugar de ir e vir e também de brincadeiras em um domingo de verão, um espaço tranquilo mas que também pode ser um lugar vivo, espaço de interação.

A pavimentação do primeiro trecho, com recursos do OP, animou os moradores a se mobilizar para demandar sua complementação e implantação de infraestrutura, pleitos só atendidos pelo OP de 2007 gerando, para o município de Porto Alegre, investimentos discriminados na Tabela 1.

A conclusão da pavimentação da via só foi viabilizada com recursos do OP de 2007, que reconheceu a importância de facilitar a conexão com a creche recém-construída, com recursos do OP de 2005, justamente no trecho final, sem pavimentação da via. Foi, então, autorizada a pavimentação dos 170 metros remanescentes, completando-se o caminho entre a Escola, que atende a mais de 1000 alunos, e a creche, que, em 2006, esperava atender a aproximadamente 100 crianças. O Quadro 2 identifica, esquematicamente, as arenas decisórias envolvidas na pavimentação da rua Carlos Supérti, arrolando passos e procedimentos até o recebimento da obra em fevereiro de 2010.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

O veículo indutor das mudanças realizadas na área foi, sem dúvida nenhuma, a introdução do Orçamento Participativo, a partir de 1989<sup>13</sup>. Não cabe aqui fazer uma avaliação deste instrumento que, além de já ter sido largamente analisado e mensurado<sup>14</sup>, tornou Porto Alegre mundialmente conhecida como a cidade do

<sup>13</sup> Ver <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

<sup>14</sup> Luciano Fedozzi, pesquisador do Observatório das Metrópoles, tem investigado a experiência do OP, monitorando 20 anos de sua trajetória. Na obra **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**, de 2007, traça um perfil muito acurado do instrumento e avalia sua evolução, reconhecendo avanços e sua consolidação como prática de gestão democrática das políticas públicas, mas vê problemas trazidos pela burocratização do processo.

**Figuras 7 e 8:** batendo bola em um domingo de férias na Carlos Supéti, uma rua comum, conectora dos equipamentos sociais.



**Fotos:** Iára R. Castello.

**Tabela 1:** Investimentos realizados pelo Município de Porto Alegre na Rua Carlos Supérti – Pavimentação do trecho 2

Serviço	Orçamento/Licitação	Proposta da firma vencedora	Gasto total da obra	Responsável
Pavimentação	–	R\$ 210.854,80	R\$ 131.498,14	SMOV/PMPA
Drenagem	–	R\$ 172.463,86	R\$ 171.220,10	DEP/PMPA
<b>Total</b>	<b>R\$ 391.048,80</b>	<b>R\$ 383.318,66</b>	<b>R\$ 302.718,24</b>	–

**Fonte:** Escritório de Projetos e Obras, Secretaria Municipal de Obras e Viação, PMPA.

**Quadro 2:** Arenas Decisórias na Rua Carlos Supérti – processo decisório: passos e procedimentos

	Atividades	Data
Região do Orçamento Participativo Centro Sul define pavimentação como a 3ª prioridade temática [e indica o trecho de 170m da Carlos Supérti]. O projeto geométrico de toda a extensão da via já havia sido elaborado quando foi pavimentado o 1º trecho		2007
PMPA faz a licitação		nov/08
Assinatura do contrato com a Empresa vencedora da licitação [pacote de obras com três vias], com prazo de 300 dias para execução		jan/09
Empresa recebe a licença para iniciar as obras na Carlos Supérti		jun/09
Recebimento da obra da Carlos Supérti.		fev/10

**Fonte:** Organizado a partir de entrevistas com técnicos do Escritório de Projetos e Obras, Secretaria Municipal de Obras e Viação, PMPA.

Orçamento Participativo, devido ao acerto e pioneirismo de sua aplicação. Este novo mecanismo de gestão pública urbana – batizado de orçamento participativo – ao estabelecer uma ação comum entre Governo e sociedade civil, estimulou a participação popular, criando um novo patamar de cidadania e de ação comunitária.

Não importa saber o tamanho ou o percentual do orçamento municipal disponibilizado para distribuição participativa, ou a metodologia de distribuição ou até mesmo como as prioridades regionais e temáticas foram sendo definidas. O importante é o reconhecimento, vinte e dois anos depois, de que o Orçamento Participativo foi um embrião na formação de grupos de comunidades atuantes e mais conscientes de seus direitos.

A população carente, que vive na Vila Monte Cristo e nas urbanizações precárias de seu entorno, moradora em área desprovida de recursos, de infraestrutura, de equipamentos públicos e de serviços sociais de qualidade, soube entender a precariedade e a inadequação de seu espaço de vida; aprendeu a diferença entre o bem público, que é apropriado e/ou usufruído pela coletividade, e o privado; aprendeu a demandar um direito seu, o de poder viver, atuar e circular em um espaço urbano público, seguro e, fundamentalmente, de qualidade, que dá dignidade à comunidade e às suas famílias.

## **A URBANIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA VILA NOVA**

Paradoxalmente, o relato do caso da pavimentação comunitária da rua Carlos Supérti mostrou que investimentos pontuais – *piecemeal investments* –, quando estrategicamente localizados, são capazes de gerar um efeito multiplicador de porte. A rua Carlos Supérti tornou-se um eixo de equipamentos educacionais para uma importante área residencial da Zona Sul, atraindo quase 1.500 alunos, em três turnos.

E o OP, ainda que possa receber críticas, seja pela morosidade das ações, seja pela limitação dos recursos disponibilizados, ou ainda por ter se distanciado de suas origens, foi o canal viabilizador do exercício da cidadania para essas populações moradoras dos assentamentos precários. Ao apostar em demandas de equipamentos sociais – voltados para a educação fundamental do ser humano –, a comunidade privilegiou o público ao invés do privado, o coletivo em vez do individual, a heterotopia, ao invés do enclausuramento privatópico (VALVERDE, 2009). E, ao demandar a pavimentação da rua Carlos Supérti, facilitou a acessibilidade e deu maior mobilidade à comunidade para se deslocar na área e conectar-se aos equipamentos sociais. Paralelamente, a comunidade se organizou e vem conquistando sua moradia privada, seja por meio de ações do Estado, seja por meios próprios, mas sempre procurando estabelecer parcerias, avançando na busca de um espaço mais igual.

É evidente que há ainda muito por fazer na comunidade. A própria Vila Monte Cristo conta com uma parte de sua população vivendo em situação irregular, fato decorrente do escasso controle sobre a área no início da implantação do projeto

urbanístico. A melhoria das condições habitacionais dessa população depende de um conjunto de ações, mas sua inserção ao meio social e práticas comunitárias da Vila Monte Cristo está sendo facilitada justamente pela implantação dos equipamentos educacionais articulados pela via, periférica ao assentamento, porém vital como elemento conector e gerador de mobilidade/acessibilidade na área. Sua complementação, justamente confrontando a área apropriada irregularmente em 1999/2000 (ver Figura 2), possibilita o uso pleno dos equipamentos e a expectativa é de que essa conexão linear venha a se firmar como espaço de interação, lugar de encontros, extravasamento das áreas sociais dos equipamentos escolares, enfim, um lugar público desenhado para a apropriação e estímulo à superação dos problemas metropolitanos de hoje.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É bastante provável que a investigação realizada não tenha atendido aos objetivos da pesquisa sobre pactos socioterritoriais, suas arenas decisórias e os atores envolvidos nos processos sobre o desenvolvimento urbano de assentamentos precários. Também nem sempre foi possível identificar as fontes de recursos para esses investimentos urbanos. Os levantamentos realizados apontaram, por outro lado, outras possibilidades de investigação, merecedoras de aprofundamento futuro.

Uma delas está relacionada à sistematização do **Orçamento Participativo** como instrumento de participação popular. Este tema tão debatido, focado sempre como um instrumento democrático de gestão das políticas públicas, ao estabelecer uma relação profícua entre Governo e sociedade civil, pode ser comprovado em relação a uma comunidade específica. A população conheceu o OP, entendeu os objetivos desse instrumento, aprendeu a utilizá-lo e dele se apropriou para construir seu espaço de vida com melhor qualidade. E uma constatação de maior importância: o OP operou também como um instrumento de educação cidadã.

Outra possibilidade de desenvolvimento futuro tem a ver com a construção e valorização do sentido de **Espaço Público e Coletivo** (SOJA, 1993) em oposição ao Espaço Privado e Individual<sup>15</sup>. Sobre o tema do espaço, o cientista social Anthanas Mockus, ex-professor e reitor da Universidade Nacional da Colômbia, quando eleito prefeito de Bogotá, começou a realizar experiências e ações pedagógicas com a população. Ele buscava, com isso, propiciar um ambiente de comunicação e solidariedade para, então, assegurar o uso adequado do espaço, e a construção de um **sentido de público**, no qual os indivíduos, por meio de conversas e não da força, conseguem estabelecer deliberações cidadãs para chegar a fins comuns<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> O tema da oposição público e privado foi abordado anteriormente em trabalho apresentado no I Encontro Nacional da ANPARQ. Ver Castello, 2010.

<sup>16</sup> Ver Páramo e Cuervo, 2009, especialmente o capítulo de Síntesis.

É nessa direção que se entende profícuo prosseguir a investigação. Orientar o desenvolvimento urbano das comunidades e da cidade do século XXI em uma escala humana, incrementando a quantidade e a qualidade de espaço público. E voltar a pensar como coletivo, e na cidade como um lugar de cultura, de convivência e de conhecimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLO, I. R. Pluralidade e Vizinhança em Loteamentos Residenciais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPARQ, 1., Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro: PROURB. 2010. Disponível em: <<http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/106/106-627-1-SP.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- CASTELLO, I. R. Relação entre a Organização Socioespacial dos Núcleos Habitacionais e o Mercado Imobiliário na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Relatório de Projeto**. Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre, Programa Institutos do Milênio 2005-2008, Junho 2009.
- ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL DA VILA MONTE CRISTO. Disponível em: <<http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/montecristo/>>. Acesso em: 14 fev. 2012.
- FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre** – análise histórica de dados: perfil social e associativismo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- JORNAL DA REGIÃO CENTRO-SUL. **Creche Comunitária**. Porto Alegre: PMPA, maio, 2006. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgf/usu\\_doc/creche\\_comunitaria.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgf/usu_doc/creche_comunitaria.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- PÁRAMO, P.; CUERVO PRADOS, M. **La Experiencia Urbana en el espacio público de Bogotá en el siglo XX: Una mirada desde las prácticas sociales**. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2009.
- ROLNIK, R., KLINTIWITZ, D., IACOVINI, R. Financiamento e Processos Decisórios: em busca das determinantes da Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT29 - Processos decisórios e formulação de políticas públicas: atores e dinâmicas políticas, 35, 2011, Caxambu. Anais.
- SOJA, E. **Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- STUDIO PROJETOS. Disponível em: <<http://www.studioprojetos.com.br/eniodesouza/index.php?secao=release>>. Acesso em: 16 fev. 2012.
- VALVERDE, R. R.; HOSPODAR, F. Sobre espaço público e heterotopia. **Geosul**, Florianópolis, v. 24, n. 48, p. 7-26, jul./dez. 2009.



# Participação e juventudes: Relações geracionais e adultocentrismo no Orçamento Participativo de Porto Alegre<sup>1</sup>

*João Paulo Pontes*

*Luciano Fedozzi*

## INTRODUÇÃO

O tema da participação juvenil em processos sociais e políticos tem sido objeto de um número crescente de abordagens<sup>2</sup>. A análise mais recorrente é a de que, em sua expressiva maioria, os agentes compreendidos como jovens estão, por um lado, vivenciando uma espécie de desinteresse em relação às instituições democráticas e, por outro lado, inventando ou reinventando formas não tradicionais e não institucionalizadas de exercício da cidadania<sup>3</sup>.

Boa parte das pesquisas tem buscado compreender as especificidades do que é ser/estar jovem nos dias de hoje, suas diferentes realidades sociais, as formas como os e as jovens vivenciam a condição juvenil e como se relacionam com a política. Entretanto, muitas concepções reproduzem definições de caráter essencialista, substancialista e naturalizada ao compreender juventude de forma isolada. Isto

<sup>1</sup> Versão resumida do Trabalho de Conclusão de Curso de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, tendo sido orientado pelo Prof. Dr. Luciano Fedozzi.

<sup>2</sup> Em espaços formais e informais, instituições de ensino, organizações da sociedade civil, meios de comunicação de massa, pesquisas, na definição de estratégias partidárias, na formulação de políticas públicas etc.

<sup>3</sup> Destacadamente, em expressões e organizações artístico-culturais, ONGs e ativismo digital, tendo como principais temas de associação as lutas pela garantia dos Direitos Humanos (especialmente, gênero, sexualidade, raça/etnia e meio ambiente). O movimento estudantil brasileiro, tão expressivo nas décadas de 1960 e no período 1977-85 (na luta contra a ditadura militar), além da década de 1990 (movimento “caras pintadas”, pelo impeachment do presidente Fernando Collor de Melo), hoje passa por um quadro de refluxo de mobilização. Sobre este tema, ver Mische (1997), em que pese o entendimento mistificador, essencialista e psicologizante da autora sobre juventude, bem como ver ABRAMO (1997) e SPOSITO (2000).



é, escapa a essas concepções a *dimensão relacional e histórica do objeto em questão*, mergulhando assim na *doxa*, no senso comum<sup>4</sup>.

Juventude é uma invenção, uma construção social. Bourdieu (1983, p. 112) polemiza: “é apenas uma palavra”<sup>5</sup>. Em um primeiro momento, é necessário reconstruí-la historicamente. Em quais condições surge a ideia de juventude como um período da vida? Imbricadas em quais relações de poder é produzida a periodização da vida em estágios evolutivos? Por quais transformações tem passado? O paradoxo<sup>6</sup> sustentado aqui é o de que a construção social das juventudes é um fenômeno estruturalmente situado na dimensão das relações geracionais, relações estas forjadas em exercícios de poder e dominação, apresentando-se de formas distintas em contextos de classe, relações de gênero, etnia etc.

Com o processo de redemocratização das instituições políticas brasileiras, inúmeras inovações têm sido desenvolvidas com o intuito de garantir e promover a ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas. Destarte, ao tratar do tema da inclusão/exclusão dos segmentos sociais nas várias Instituições Participativas, os estudos apontam, em geral, a baixa inclusão dos jovens nesses processos. O presente texto, resultado de investigação sobre a longa trajetória do destacado caso do OP de Porto Alegre, busca contribuir para compreender esse tema no âmbito da questão das assimetrias e da equidade da participação, temas caros ao debate atual sobre a qualidade e a efetividade das formas de democracia participativa. Ocorre que

(...) as práticas da democracia participativa não criam, por si só, oportunidades equânimes entre os grupos e indivíduos. Existem situações desiguais e assimétricas que constituem a estrutura social do país e a realidade local, e que exercem forte tendência de se reproduzir - não mecânica ou deterministicamente - em situações constituídas por um espaço comum para a tomada de decisões. No caso do OP aqui ilustrado, isso significa que essa inovação democrática reproduz, em parte, algumas desigualdades oriundas da disposição diferenciada ocupada no espaço social pelas camadas sociais, em função dos capitais socioeconômico, cultural e social. (...) A pressuposição da igualdade de condições e de tratamento igual entre desiguais incorre em contradição com o objetivo de transformar o processo de participação em ‘Escola de Cidadania’ (FEDOZZI, 2009, p. 29-30).

Os dados disponíveis sobre o perfil dos participantes do OP (FEDOZZI, 2007; FEDOZZI *et al.*, 2013) indicam uma predominância geracional contrastante com as

4 Conseqüentemente, ao tentar entender o porquê da baixa participação de jovens em instituições democráticas, utilizando-se de categorias estanques/desistorizadas para lhes definir, acabam legitimando e reproduzindo discursos que justamente impedem e/ou desestimulam a própria participação supostamente pretendida.

5 Alguns textos produzidos sobre juventudes no Brasil apresentam críticas à postura de Bourdieu sobre o tema. Entretanto, boa parte das críticas cita apenas o título do texto, sem dialogar com as demais questões apontadas pelo autor na entrevista.

6 “Não no sentido de aproximação à *doxa*, mas no outro sentido do prefixo grego *pára*: isto é, no de oposição à *doxa* dominante” (PAIS, 1990, p.139).

gerações hoje identificadas como de jovens<sup>7</sup>, sendo que esta predominância se amplia radicalmente conforme as instâncias contam com maior grau de representatividade e atribuições de poder em sua estrutura.

Assim, o problema que norteia a investigação se expressa nas seguintes perguntas sociológicas: O Orçamento Participativo de Porto Alegre é marcado pelo adultocentrismo como valor hegemônico e pela dominação gerontocrática? As dinâmicas de relações entre participantes do OP contribuem para a configuração de uma preponderância etária, agravada conforme a escala de poder das instâncias representativas do mesmo? Quais são os capitais e as estratégias que estruturam as disputas de poder no OP, especificamente no que diz respeito às relações geracionais? O desenho institucional, os procedimentos adotados e as regras do OP contribuem para a legitimação e a reprodução da gerontocracia e obstaculizam o aprofundamento da democratização nessa inovação participativa?

A partir dessas interrogações sociológicas, foi realizada pesquisa empírica junto aos e às participantes do OP de Porto Alegre, que será aqui apresentada de forma sintética. O recorte empírico foi delimitado pelas relações de poder estabelecidas entre as gerações participantes do OP de Porto Alegre – especificamente, no Fórum Temático de Cultura, no Fórum de Delegados da Região Centro e no Conselho do Orçamento Participativo (COP) –, conforme será justificado adiante. De forma específica, pretendeu-se: identificar e analisar os significados atribuídos ao curso da vida, à ideia de juventude e à participação de agentes tidos como jovens no OP e suas instâncias representativas; identificar e analisar a disposição objetiva dos agentes nas estruturas hierárquicas a partir das classificações etárias; analisar o desenho institucional, os procedimentos e as regras do OP de Porto Alegre à luz das possibilidades e dos constrangimentos à participação das diferentes gerações, bem como à efetivação dos princípios normativos da democracia deliberativa, como serão apresentados; por fim, contribuir para a reflexão crítica sobre a promoção da equidade entre as e os participantes do OP, bem como para o aprofundamento da democratização das instituições participativas que se proliferaram nas últimas duas décadas no país.

A hipótese da presente investigação é a de que as relações de poder exercidas entre as gerações no Orçamento Participativo de Porto Alegre são marcadas pelo adultocentrismo, sendo esta concepção objetivada e legitimada por meio de estratégias de reprodução das representações evolucionistas hegemônicas acerca do curso da

7 “A idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável, (...) o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotados de interesses comuns e relacionar estes interesses a uma idade definida biologicamente já constitui uma manipulação evidente” (BOURDIEU, 1983, p. 113). De acordo com a postura ontológica e epistemológica sustentada aqui, não será proposta uma definição do que é juventude, mas este conceito será utilizado em referência aos seus diversos usos, nos seus variados contextos (como um conceito êmico), sem a utilização de aspas. Estatisticamente, será usada a faixa entre 16 e 25 anos, ou até 29 anos, de acordo com os propósitos, conforme explicitados.

vida e da noção de juventude, entendida como um período de preparação para a vida adulta – momento compreendido como o de reais condições para o exercício pleno e responsável da cidadania. O adultocentrismo também se manifesta nas lógicas discursivas e demais configurações simbólicas que reforçam modelos hegemônicos de atuação, notadamente contrários às linguagens socialmente associadas às juventudes. A dominação geracional é também favorecida no próprio desenho institucional, nos procedimentos e nas regras vigentes no OP, os quais se tornam obstáculos ao aprofundamento da qualidade da democracia participativa e à efetividade dessa inovação como expressão, ainda que parcial, de supostos da democracia deliberativa.

Como se sabe, em que pese ampla literatura atual e que não cabe aqui reproduzir, pode-se afirmar que

a democracia deliberativa assenta sobre um conjunto de pressupostos que a distingue doutras teorias concorrentes. Em primeiro lugar, a sua insistência na noção de debate racional enquanto procedimento político por excelência, em vez da noção de compromisso entre interesses divergentes. Em segundo lugar, como sublinha Jon Elster, ao invés dum ato privado como é o voto, a democracia deliberativa aposta num ato público enquanto ato político por excelência – a troca livre e pública de argumentos. Em terceiro e último lugar, a ideia de que se trata de deliberação realmente democrática, no sentido de que incorpora princípios essenciais do ideário democrático, quais sejam, a igualdade política de todos os participantes e a sensibilidade ao interesse público (SILVA, 2004, p. 2).

Nesse sentido, é fundamental a ênfase na dimensão relacional em que se produzem e reproduzem, nas próprias instituições participativas, discursos sobre as gerações – expressas, entre outras, nas representações sobre juventude e nas concepções sobre o curso da vida<sup>8</sup>.

Além da presente introdução, o capítulo está estruturado nas seguintes partes: o OP, a metodologia e as técnicas de investigação utilizadas; o referencial teórico sociológico sobre as relações geracionais e a construção social do adultocentrismo na modernidade; a apresentação e análise dos resultados obtidos pela investigação; e as considerações finais.

<sup>8</sup> Uma abordagem relacional, construtivista e crítica ao adultocentrismo e à gerontocracia pouco tem mobilizado discursivamente os movimentos sociais brasileiros, inclusive os ligados às pautas juvenis. Boa parte reforça estereótipos e generalizações mistificadoras, tais como disposição, determinação, garra, rebeldia, preparação, futuro, criatividade etc.

## **OP E A PARTICIPAÇÃO DAS JUVENTUDES: METODOLOGIA E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO**

O OP de Porto Alegre conta com um desenho institucional composto por instâncias de participação (estrutura) e por um procedimento anual de funcionamento<sup>9</sup>. Cada ciclo do OP tem a duração de um ano, sendo organizado em três etapas. Na primeira etapa, são realizadas Assembleias no âmbito de cada uma das 17 Regiões da cidade e das seis Temáticas. Todos os cidadãos e todas as cidadãs da cidade, a partir dos 16 anos, podem participar das Assembleias, com direito à voz e a voto (trata-se, portanto, do momento em que se realiza a democracia direta). São eleitas as diretrizes orçamentárias (que nortearão o planejamento do próximo ano), bem como são eleitos dois conselheiros titulares e dois suplentes para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Na segunda etapa do ciclo, são formadas as instâncias institucionais de participação, todas compostas por representação: 17 Fóruns Regionais e 6 Fóruns Temáticos de Delegados e Delegadas (instâncias intermediárias) e o Conselho do Orçamento Participativo (instância máxima de decisão). Os Fóruns Regionais e Temáticos são compostos pela representação dos e das participantes da primeira etapa, numa proporção de um delegado/a para cada dez participantes nas Assembleias. Os Fóruns reúnem-se periodicamente ao longo do ano, tendo como pautas: a) a apresentação de demandas e a escolha (por consenso ou por votação) das prioridades (obras, serviços, projetos etc.) que irão compor o Plano de Investimentos (PI) dos recursos públicos municipais do ano seguinte; b) acompanhar a execução das demandas decididas no ano anterior; c) tratar de temas discutidos no COP. Na terceira etapa, o COP discute e aprova o planejamento orçamentário do próximo ano: a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e o PI (Plano de Investimentos). O Regimento Interno do OP é discutido anualmente pela instância máxima de representação, o COP.

Devido à amplitude numérica de participantes no OP de Porto Alegre, a opção metodológica da investigação foi a de limitar o campo amostral aos e às participantes da Assembleia Temática de Cultura, da Assembleia da Região Centro e do Conselho do Orçamento Participativo (COP). A opção por uma Temática e por uma Região se deve ao fato de que cada uma delas tem objetos de definição orçamentária relativamente distintos: as Temáticas definem prioridades para temas específicos (educação, esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico, tributação, turismo e trabalho; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Temática Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; assistência social e saúde), ao passo

<sup>9</sup> A descrição da estrutura do OP tem apenas o objetivo de informar o seu funcionamento de maneira sintética. Não há espaço aqui para tratar das profundas transformações que o processo vem apresentando em termos de perda de qualidade e de efetividade. Para tal, ver FEDOZZI; MARTINS, 2012; FEDOZZI *et al.*, 2013; RENNO; SOUZA, 2012; BAIERLE, 2007.

que as Regiões tratam da definição de suas prioridades territoriais. Dentre os Fóruns Temáticos, a escolha pelo de Cultura é justificada pelo fato de que ela conta com o maior percentual de indivíduos com até 25 anos (30%), comparativamente às demais Temáticas e até Regiões (FEDOZZI, 2007, p. 25). Dentre os Fóruns Regionais, a escolha pelo Centro explica-se, fundamentalmente, em razão da facilidade de acesso, tendo em vista os escassos recursos disponíveis para a pesquisa empírica. Finalmente, a opção pelo Conselho do Orçamento Participativo é justificada pelo fato de que é a instância máxima de decisão, contando com alto grau de representatividade.

O método de investigação utilizou de técnicas quanti-qualitativas, especificamente: observação participante e, fundamentalmente, questionário estruturado, de tipo *survey*. A principal técnica utilizada foi a aplicação de questionário, num total de 83 casos, sendo 20 (24,1%) na Temática de Cultura, 36 (43,4%) na Região Centro e 27 (32,5%) no COP.

Todas/os delegados/as e conselheiras/os presentes nas reuniões foram convidados a contribuir, sem que fosse realizado nenhum tipo de amostragem adicional. As respostas foram informadas por meio de autopreenchimento individual, sendo todas as perguntas objetivas<sup>10</sup>. As respostas foram agrupadas e categorizadas de acordo com o referencial analítico e com os objetivos da pesquisa<sup>11</sup>. A investigação teve um caráter exploratório, não assumindo a pretensão de apresentar dados conclusivos e generalizáveis.

## OS CONCEITOS SOCIOLÓGICOS DE “GERAÇÃO” E “SITUAÇÃO DE GERAÇÃO”

Mannheim (1982) oferece uma interessante distinção entre os conceitos de “geração”, em sentido etário, e o de “situação de geração”. Para o autor, os indivíduos operam estruturalmente por meio de uma espécie de dialética interna, em que, a partir de um contato original com a herança acumulada, formam estratos de consciência. Todas as experiências posteriores tendem então a receber seu significado desse conjunto original, quer elas apareçam como verificação e finalização daquele conjunto, quer como sua negação e antítese. Ter nascido em uma mesma época (ser de uma mesma geração em sentido etário), mas em contextos socioculturais muito diferentes, ou viver as mesmas situações históricas e sociais, mas em diferentes

**10** O questionário contou com 48 questões, abordando aspectos sociodemográficos; associativismo, trajetória de participação, expectativas e instância de participação no OP; opiniões sobre o OP e critérios para participação em instâncias representativas; opiniões sobre o curso da vida e suas classificações; significados atribuídos à juventude; e avaliações sobre a participação de jovens no OP e no tecido associativo.

**11** A verificação de frequências e de cruzamentos de dados quantitativos foram realizadas com o *software* SPSS. Alguns cruzamentos foram realizados utilizando-se do teste de Chi-quadrado (Pearson Chi-square) para verificar existência de associação estatística significativa. Um resultado tem significância estatística se for improvável que tenha ocorrido por acaso.

estratos de consciência, não faz com que os indivíduos compartilhem de uma mesma *situação de geração*: “o que realmente cria uma situação comum é elas estarem em uma posição para experimentar os mesmos acontecimentos, dados, etc., e especialmente incidam sobre uma consciência similarmente ‘estratificada’” (MANNHEIM, p. 79-80). Para o autor, o fato de pertencer à mesma *situação de geração* proporciona aos indivíduos uma situação comum no processo histórico e social e, portanto, os restringe a uma gama específica de experiência potencial, predispondo-os a um certo modo característico de pensamento e experiência e a um tipo característico de ação historicamente relevante (MANNHEIM, p. 72).

Um exemplo ilustrativo dessa abordagem pode ser identificado na efervescência política e cultural de estudantes ao redor do mundo no conhecido “Maio de 68”. Essa efervescência teria sido fortemente influenciada pelo choque de gerações. Mas um dos elementos importantes da contribuição de Mannheim (1982) sobre esse fenômeno é a possível reflexão de que a reação se apresentou de diferentes formas de acordo com os diferentes contextos sociais (nos diferentes países, por exemplo) e de acordo com os diferentes estratos sociais (classe, raça/etnia e gênero, por exemplo), sendo que, inclusive, a própria efervescência não foi vivida por todos os agentes da mesma geração (no sentido do período de nascimento), expressando a diferença entre geração e situação de geração proposta pelo autor.

Assim, o conceito de *situação de geração* traz uma importante contribuição para o entendimento acerca das dinâmicas com as quais as estruturas simbólicas e materiais são transmitidas, interpretadas, reproduzidas e reelaboradas pelos agentes sociais no que diz respeito às semelhantes e diferentes posições em que esses se situam em relação às sucessões geracionais, às situações históricas e ao espaço social, bem como às contingências e às limitações a estas relacionadas. Não obstante, apesar de sua contribuição teórica de caráter antinaturalista, Mannheim parece negligenciar o fato de que tais marcadores são produtos de construções sócio-históricas que variam em diversos contextos (culturais, econômicos, nas relações de gênero etc.), inclusive não existindo em alguns deles, conforme atesta o estudo de Margaret Mead. A autora, a partir de observações realizadas nas Ilhas Samoa, “defende a ideia de que a adolescência é um fenômeno de sociedade, e que pode ser inexistente em algumas delas, como é o caso nessas ilhas” (EMMANUELLI, 2008, p. 29).

Em síntese, em cada contexto social e histórico, são inúmeras as representações que cada geração faz de si, das demais e do curso da vida, assim como, conseqüentemente, múltiplas são as possibilidades, limitações e características que podem assumir e construir. Assim, os recortes que distinguem uma geração das demais são eles próprios construções sociais e, portanto, arbitrários. Trata-se, portanto, de relações de poder, força, hierarquias, dominação, havendo ou não consciência por parte dos agentes envolvidos nessas relações.

É nesse sentido que será discutido a seguir – ainda que de forma sintética – a forma como a modernidade ocidental construiu a noção denominada de adultocentrismo.

## A construção social do adultocentrismo na modernidade

A maior parte das pesquisas e dos desenhos de políticas públicas trata de definir juventude como um período da vida, de transição entre a infância e a vida adulta, delimitada por alguns indicadores: biológicos (ligados principalmente à puberdade e às disposições físicas), psicológicos (como as crises decorrentes da passagem de um estágio ao outro e o recebimento de novas atribuições, da experimentação da sexualidade, a construção de identidades etc.), sociais (saída da educação formal e entrada no mercado de trabalho, acompanhada da saída da família de orientação e constituição da família de reprodução), culturais (construção de estilos de vida e linguagens especificamente juvenis, compostos por gostos musicais, formas de falar, roupas, acessórios etc.), político-filosóficos (definição de posicionamentos sobre relações, valores, crenças, instituições sociais etc.), assim como a combinação de dois ou mais destes elementos. Em geral, utiliza-se da abordagem demográfica (as classificações etárias como indicadores) para a construção de levantamentos e análises macrossociológicas, no desenho de políticas públicas, entre outros usos<sup>12</sup>. Consequentemente, tais abordagens se limitam a observar o fenômeno juventude isoladamente, de forma *substancialista*, buscando defini-lo com base em suas supostas características essenciais, intrínsecas, naturais, dadas *a priori*<sup>13</sup>. Portanto, tratam-se de abordagens deslocadas da dimensão estrutural e histórica em que o objeto é construído e reproduzido<sup>14</sup> - no caso aqui considerado, a dimensão das relações geracionais<sup>15</sup>.

12 Em 1985, Ano Internacional da Juventude, a Assembleia Geral das Nações Unidas definiu jovem como sendo o grupo de pessoas com idade entre 15 e 24 anos. O Estado brasileiro instituiu a faixa etária entre 15 e 29 anos como orientadora das políticas públicas de/para/com juventudes (BRASIL, 2005).

13 Como exemplo de abordagens que desconsideram a dimensão relacional da ideia de juventude, podemos citar EISENSTADT (1976), MANNHEIM (1982), FORACCHI (1972), LEVI; SCHMITT (1996), MISCHKE (1997) e DICK (2003).

14 O principal avanço das teorias feministas, nesse sentido, é deslocar do debate toda e qualquer tentativa de essencialização para delimitação de supostas características comportamentais de mulheres e sua associação com instituições específicas. Sobre o tema das teorias feministas, ver Scott (1990).

15 Por outro lado, são ainda criticáveis mesmo do ponto de vista empírico, na não considerada desconexão entre indicadores etários e a realidade concreta em que vivem inúmeros grupos de indivíduos entendidos como jovens. No Brasil, por exemplo, compreender juventude na linearidade família de orientação → escola → universidade → estágio → trabalho → família de reprodução, indica a posição de classe de boa parte da produção acadêmica: segundo pesquisa realizada em 2003 pelo Projeto Juventude/Instituto Cidadania (ABRAMO; BRANCO, 2005), mais da metade (53,2%) das pessoas entre 15 e 24 anos não estavam estudando. Paralelo a isto, aproximadamente 68% estavam trabalhando (36%, sendo que, destas, 60% no mercado informal), ou já haviam trabalhado (32%).

A ideia de que o curso da vida é inevitavelmente marcado por avanços evolutivos é hoje hegemônica, estando fortemente naturalizada no imaginário social e manifestada em pesquisas acadêmicas. A introdução que Eisenstadt dá à sua obra *De Geração a Geração* (1976), considerada uma das principais referências no tema, é exemplar dessas concepções. A idade e as diferenças etárias estão entre os mais básicos e cruciais aspectos da vida humana e determinantes do destino humano. Durante sua vida, todo ser humano passa por diferentes fases etárias e, em cada uma adquire e usa diferentes capacidades biológicas e intelectuais. Cada fase, nesta progressão, constitui um passo irreversível no desenrolar de sua vida, desde o começo até o seu final. Em cada fase executa diversas tarefas e assume diversos papéis em relação a outros membros de sua sociedade: de criança, ele torna-se pai; de aluno, professor; de jovem vigoroso, transforma-se num adulto que envelhece gradualmente (EISENSTADT, 1976, p. 1).

A passagem por determinadas experiências inevitavelmente agregaria aos agentes as condições de melhor se posicionar diante de experiências semelhantes, o que pode ser caracterizado como expressão do empirismo cientificista típico da modernidade.

Segundo o historiador Ariès (1978), a França medieval não dispunha de estruturas classificatórias organizadas em termos de grupos etários. Até por volta do século XII, não havia uma imagem da infância como a temos hoje<sup>16</sup>. A partir de um conjunto de modificações estruturais que se passou a atribuir a um período específico da vida a necessidade de uma espécie de reclusão – período em que seriam transmitidas às novas gerações uma série de conhecimentos produzidos pelas gerações anteriores. Ariès identifica na educação institucionalizada um importante mecanismo de produção de novas relações entre as gerações<sup>17</sup>. Portanto, não se tratava apenas de compartilhamento de conhecimentos, mas também da reprodução dos conhecimentos tidos como legítimos, a manutenção do *status quo*.

Nesse sentido, a construção social de estágios específicos da vida está diretamente imbricada em um conjunto de aspectos que configuram o contexto social da modernidade. Para Debert (2004), um dos aspectos relevantes são as transformações econômicas que caracterizam a passagem do modo de produção

16 Segundo Ariès (1978, p. 50), “até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de habilidade. É mais provável que não houvesse lugar para infância nesse mundo”. “Na Idade Média, no início dos tempos modernos, e por muito tempo ainda nas classes populares, as crianças misturavam-se com os adultos assim que eram consideradas capazes de dispensar a ajuda das mães ou das amas, poucos anos depois de um desmame tardio” (1978, p. 273).

17 “Passou-se a admitir que a criança não estava madura para a vida, e que era preciso submetê-la a um regime especial, a uma espécie de quarentena antes de deixá-la unir-se aos adultos. (...) Iniciou-se então uma verdadeira moralização da sociedade: o aspecto moral da religião pouco a pouco começou a prevalecer na prática sobre o aspecto sacro ou escatológico. Foi assim que esses campeões de uma ordem moral foram obrigados a reconhecer a importância da educação” (ARIÈS, 1978, p. 276 e 277).



feudal ao capitalismo. Da mesma forma, a estrutura social em transformação na modernidade reconfigura os domínios de atuação do Estado, que passa a tratar de questões antes relativas à esfera privada e familiar como problemas de ordem pública. Portanto, o Estado passa a regulamentar as etapas da vida. Os valores simbólicos orientadores da lógica social gradativamente deslocam-se da visão holista típica da Idade Média para práticas e concepções individualistas na modernidade, promovendo a institucionalização e a burocratização do curso da vida através de sua cronologização (DEBERT, p. 14-15).

A ideia de que os indivíduos estão em um processo evolutivo legítima e reproduz o mito liberal da mobilidade social: “crescer”, “melhorar”, “se qualificar”, são ideais hegemônicos almejados socialmente e reproduzidos do ponto de vista das trajetórias individuais/individualistas. Nesse contexto, as instituições de educação formal são apresentadas como ferramentas de ascensão por excelência. Entretanto, segundo Bourdieu (1998), o sistema escolar, ao se apresentar como neutro e desprovido de hierarquias, acaba justamente legitimando e reproduzindo as desigualdades sociais<sup>18</sup>. Sendo assim, no plano individual, toda e qualquer desconexão entre desejos subjetivos e possibilidades objetivas (“insucesso”) pode ser justificada do ponto de vista de possíveis equívocos cometidos no passado (que não volta mais!), especialmente na juventude, quando a irresponsabilidade e a imaturidade teriam contribuído para que o agente não tivesse dado conta das atribuições necessárias para aquele estágio, como ter estudado (ou ter estudado mais), ter escutado as pessoas mais velhas etc.

A adequação produzida nas instituições de educação tem como objetivo estrutural a qualificação técnica (servindo para formação de mão de obra) e a posterior inserção de pessoas tidas como adultas no mercado de trabalho e tendo sua ação no mundo marcada pela “responsabilidade”, “maturidade” etc. Para Debert (2004, p. 17), “o curso da vida moderno é reflexo da lógica fordista, ancorada na primazia da produtividade econômica e na subordinação do indivíduo aos requisitos racionalizadores da ordem social. Tem como corolário a burocratização dos ciclos da vida, através da massificação da escola pública e da aposentadoria. Três segmentos foram claramente demarcados: a juventude e a vida escolar; o mundo adulto e o trabalho; e a velhice e a aposentadoria.”

Atualmente, as lógicas contraditórias do sistema capitalista, no que diz respeito ao adultocentrismo, apresentam-se nitidamente nos meios de comunicação: por um lado, os principais ideais de juventude assentam-se fundamentalmente no consumo, como mercadoria (tecnologias digitais, estilos de vida “descolados”, “irreverentes”,

<sup>18</sup> “Para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais” (BOURDIEU, 1998, p. 53).

como no uso de cabelos coloridos, gírias, acessórios etc.<sup>19</sup>); por outro lado, quando apresentam exemplos de jovens que ascenderam socialmente por outras vias que não as diretamente ligadas a esses ideais de consumo (mercado da moda, da publicidade, das artes, do entretenimento ou do esporte), normalmente suas imagens são de tipo mais “sério”, “formal”, típicos do mundo adulto, tendo sido construídas em um percurso de disciplina e valorização da aprendizagem e do trabalho, respeitando hierarquias e condições desiguais de produção.

A partir das bases epistemológicas sustentadas por Foucault, pode-se ainda considerar a construção social da ideia de juventude nos marcos do adultocentrismo e do capitalismo como um dispositivo de disciplinarização, já que as instituições de educação formal reproduzem, hegemonicamente, as lógicas inerentes do modo de produção capitalista e, portanto, de adequação dos agentes sociais ao *status quo* e de formação de corpos dóceis. Como demonstra o autor, os mecanismos de disciplinarização “permitem o controle minucioso de operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade: são o que podemos chamar as ‘disciplinas’. (...) disciplina fabrica assim corpos ‘dóceis’. A disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)” (FOUCAULT *apud* BORGES, 2004, p. 5).

A construção de estágios evolutivos acerca do curso da vida como produto e produtora de hierarquizações entre agentes a partir de critérios etários, isto é, basicamente biológicos, expressa, segundo Rosemberg, uma visão de mundo *adultocêntrica*:

A Ciência Ocidental apresenta uma postura adultocêntrica, em que aquele que é considerado o mais forte em sociedades competitivas olha para a infância como se procurasse um outro adulto, o adulto que a criança será. A biologização e naturalização da criança e do bebê, com os padrões adultos e de maturidade permeando a compreensão do desenvolvimento, retiram da infância a sua historicidade e seu potencial transformador (ROSEMBERG, 1997, p. 17-18).

Portanto, também não é por acaso que, hegemonicamente, os agentes sociais em posições de poder no contexto das instituições que dominam o processo de delimitação e avaliação das classificações etárias (família, Estado, religiões, mercado de trabalho, universidades etc.) consideram-se adultos. Para Bourdieu (1983, p. 112): “a representação ideológica da divisão entre jovens e velhos concede aos mais jovens coisas que fazem com que, em contrapartida, eles deixem muitas outras coisas aos mais velhos”.

Essas posições de poder podem ser compreendidas, também, por meio do

<sup>19</sup> “A juventude perde conexão com um grupo etário específico e passa a significar um valor que deve ser conquistado e mantido a qualquer idade através da adoção de formas de consumo de bens e serviços apropriados” (DEBERT, 2004, p. 3).

conceito de gerontocracia utilizado por Weber (2000) no estudo sobre as formas de dominação tradicional (baseada na crença que valida o poder exercido por um chefe), de tipo primário<sup>20</sup>. Dessa forma, a cronologização do curso da vida em uma perspectiva evolucionista adultocêntrica – no caso da modernidade<sup>21</sup> – é o princípio ideológico que constitui e legitima a delegação de poder a um chefe segundo critérios etários. A dominação gerontocrática é exercida nas principais instituições tradicionais de socialização, como na família, nas religiões, no mercado de trabalho, na gestão do Estado e na própria escola<sup>22</sup>.

Por outro lado, a abordagem relacional das dinâmicas exercidas entre as gerações nos marcos da construção de classificações etárias torna a análise extremamente complexa, já que os agentes sociais vivenciam diferentes posições, em diferentes contextos. Segundo Pasini e Pontes (2007, p. 38):

juventude é uma posição social produzida e inserida nas disputas de poder e dominação típicas das relações entre as gerações. É uma *posição geracional relativa* (dada na relação) a diferentes situações, e não um grupo etário específico – apesar de que fortemente organizada por eles. Seus significados são frutos de construções sociais, sendo utilizados, conscientemente ou não, de acordo com as estratégias adotadas pelos agentes e suas correspondentes posições. As posições geracionais orientam relações, constituindo-se assim a partir de capitais específicos, que fazem com que sejam ora dominadoras, ora dominadas. As disputas são travadas diferentemente em relação aos variados recortes sociais (classe, raça/etnia, credo etc.) e nos inúmeros campos sociais (ciência, religião, mídia, família, educação, trabalho etc.) nos quais interagem. Entretanto, estrutural e hegemonicamente, a posição juventude é dominada em quase todos os campos de nossa sociedade (a sociedade global), mas não em todos.

Desta forma, a construção dos supostos estágios evolutivos da vida cumpre um papel disciplinador não apenas em relação aos agentes entendidos como jovens, mas também nos indivíduos tidos como adultos<sup>23</sup>. Conseqüentemente, é importante destacar que as relações de poder e dominação exercidas entre as gerações não obedecem a um sentido unidirecional, estando em permanentes tensões, o que leva

20 “(...) situação em que, havendo alguma dominação dentro da associação, esta é exercida pelos mais velhos (originalmente, no sentido literal da palavra: pela idade), sendo eles os melhores conhecedores da tradição sagrada. A gerontocracia é encontrada frequentemente em associações que não são primordialmente econômicas ou familiares” (WEBER, 2000, p. 151).

21 “Verifica-se que, ao contrário da visão adultocêntrica do pensamento ocidental, o pensamento indígena coloca as crianças como mediadoras entre categorias cosmológicas de grande rendimento e reconhece nelas potencialidades que as permitem ocupar espaços de sujeitos plenos e produtores de sociabilidade” (TASSINARI, 2007, p.11).

22 As instituições de ensino, em que pese serem historicamente os primeiros espaços de socialização das novas gerações (contribuindo decisivamente na produção de estilos de vida homólogos – inclusive a própria ideia de juventude), ainda assim são espaços, em geral, dominados por posições identificadas com o mundo adulto, tanto administrativa quanto pedagogicamente. Obviamente, há diversas experiências que subvertem essa pedagogia e a forma de vivenciar a escola.

23 Os considerados adultos e idosos são inibidos de mudar suas visões de mundo na considerada vida adulta, tais como ter crises de identidade, adotar certos códigos simbólicos tidos como de jovens, não ter filhos, morar com pais/mães etc.

à necessidade de não incorrer em generalizações absolutas nas análises concretas sobre as relações de poder<sup>24</sup>.

A investigação do como os agentes incorporam as classificações, ocupando posições e reproduzindo oposições geracionais, pode contar com o referencial produzido por Bourdieu acerca do conceito de *habitus*, definido pelo autor como princípio de divisão em classes lógicas que organiza a percepção do mundo social (estrutura estruturante), que é, por sua vez, o produto da incorporação da divisão em classes sociais (estrutura estruturada). O *habitus* é, portanto, necessidade incorporada, convertida em estrutura de disposições geradora de práticas sensatas e de percepções capazes de fornecer sentido às práticas engendradas dessa forma (BOURDIEU, 2007, p. 164). Destarte, a crença dos agentes de que estão evoluindo ao longo do curso de suas trajetórias representa a adequação dos mesmos às estruturas simbólicas correspondentes às posições que passam a assumir. Ao ocupar novas posições, os agentes deparam-se com um novo horizonte de possibilidades e restrições, tendo os agentes em posições semelhantes a confirmação de que suas ações correspondem às expectativas. Isso devido ao fato de que as estruturas de oposição (que organizam as práticas classificatórias engendradas pelo *habitus*) são perfeitamente homólogas entre si por serem todas homólogas do espaço das oposições objetivas entre as condições (BOURDIEU, 2007, p. 167). Ainda segundo o autor:

o conjunto das práticas dos agentes – ou do conjunto dos agentes que são o produto de condições semelhantes – são sistemáticas por serem o produto da aplicação de esquemas idênticos – ou mutuamente convertíveis – e, ao mesmo tempo, sistematicamente distintas das práticas constitutivas de um outro estilo de vida (BOURDIEU, 2007, p.163).

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ADULTOCENTRISMO.

Mesmo representando 20% da população da cidade (IBGE, 2010), as pessoas com idades entre 16 e 25 anos, em 2012, somavam 12,8% do total de participantes no OP, percentual que caiu para 8,1% nos Fóruns de Delegados/as, chegando a apenas 1,7% no Conselho do Orçamento Participativo (instância máxima de representação e decisão) (FEDOZZI *et al.*, 2013). A tendência é de queda da participação das pessoas com idades entre 16 e 25 anos, de 18,5%, em 2009, para 12,8%, em 2012, o menor percentual da participação de jovens (FEDOZZI *et al.*, p. 28). Portanto, tanto entre os participantes do OP em geral, como dentre os representantes eleitos (delegados/as e conselheiros/as), há uma sub-representação em relação ao percentual da população de pessoas entre 16 e 24 e uma super-representação dos participantes entre 42 e 60 anos em relação ao perfil etário da população de Porto Alegre.

<sup>24</sup> Um exemplo contrário ao adultocentrismo pode ser observado no caso da associação entre a ideia de juventude e a disposição para novidades: muitos agentes considerados jovens se valerão desta associação no mercado de trabalho.

Mas, para além dos dados objetivos acima apresentados, a investigação indicou a presença uma série de valores adultocêntricos na estrutura simbólica agenciadora das relações exercidas entre as gerações no contexto do Orçamento Participativo. O adultocentrismo é identificado nas percepções dos/as participantes pesquisados/as acerca do curso da vida, este entendido hegemonicamente como um processo evolutivo, marcado por estágios fixos. Tal análise parte, dentre outros dados, da crença de mais de três quartos (78,3%) dos/das respondentes de que estão individualmente evoluindo (no que diz respeito à qualificação de suas opiniões) com o passar do tempo; e de que quase metade (43,4%) acredita que quanto mais velhas as pessoas, mais elas ficam qualificadas para influenciar na sociedade.

A partir da concepção evolucionista, são estabelecidas hierarquias de poder entre as gerações no que tange às posições em que se encontram no mapa de classificações acerca das trajetórias de vida. Por um lado, as pessoas mais velhas seriam tidas como sujeitos de direitos especiais: 72,3% dos/das respondentes apresentaram uma ou mais respostas ligadas ao evolucionismo do curso da vida como motivos pelos quais as pessoas idosas deveriam ser respeitadas por seus atributos específicos (e não como portadoras de direitos universais). Por outro, jovens são compreendidas/os como estando em um estágio de preparação, de aprendizado, mas não de condições plenas de exercício responsável da cidadania, o que caberias às pessoas tidas como adultas, idosas ou simplesmente mais velhas. Essa análise é nítida quando da crença presente em mais de três quartos (77,1%) das/dos respondentes de que os erros cometidos por jovens se devem a uma ou mais suposta característica negativa e/ou desfavorável da condição juvenil. Para mais da metade da amostra (56,6%), ser jovem está correlacionado a ideias ligadas ao futuro, a um tempo de preparação. De qualquer forma, um dos dados que confirma a existência de valores essencialistas na definição de juventude é o fato de quase três quartos dos respondentes (73,5%) classificar, de uma forma ou de outra, o que é ser jovem. Portanto, a dominação gerontocrática se legitima e se reproduz.

Imbricados nesses aspectos, o adultocentrismo apresenta-se também na reprodução de um modelo hegemônico de comunicação na participação: 35,1% dos entrevistados desaprova jovens de usarem suas gírias em reuniões do OP; e 14,9% considera que talvez possam usar gírias. Esse dado talvez ajude a compreender porque a grande maioria (86,6%) considera ou que as reuniões não são atrativas para jovens (47,8%) ou que o são apenas em parte (38,8%).

Outro dado relevante é o de que (como pode ser observado na Tabela 1) a maioria (74,7%) se considera adulta, mesmo entre as pessoas que, segundo critérios etários adotados pelo Estado brasileiro, são jovens ou idosas: entre as pessoas com idades de 16 a 29 anos<sup>25</sup>, 62,5% não se considera jovem; dentre as pessoas com

**25** Conforme Lei que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude (BRASIL, 2005)

**Tabela 1:** Participantes por faixa etária por auto-identificação (%)

Faixa Etária	Como tu te consideras?					Total
	Criança	Jovem	Adulto(a)	Idoso(a)	n.d.a	
até 29 anos completos		37,5%	50,0%		12,5%	100,0%
de 30 a 59 anos	2,0%	4,1%	87,8%	2,0%	2,0%	100,0%
mais de 60 anos			50,0%	50,0%		100,0%
<b>Total</b>	1,3%	6,7%	74,7%	13,3%	2,7%	100,0%

**Fonte:** elaborado por João Paulo Pontes com base nos dados coletados

mais de 60 anos<sup>26</sup>, apenas metade (50%) se considera idosa/idoso. A partir desses dados, pelo menos três hipóteses podem ser levantadas: os/as participantes se adequam estrategicamente ao adultocentrismo hegemônico; a percepção de que o OP é um espaço fortemente associado à vida adulta que efetivamente desestimula a participação de agentes que se autoidentificam como jovens; e/ou as classificações etárias não correspondem, de modo geral, às percepções que as pessoas têm de si, portanto, uma classificação normativa que desconsidera a autodefinição de um bom número de agentes (não somente no OP<sup>27</sup>).

Mesmo que a maioria se considere adulta, os dados indicam a possibilidade de que as pessoas mais novas incorporem o adultocentrismo em seus universos simbólicos, orientando suas estruturas de disposições duráveis (*habitus*). Conforme mostra o Gráfico 1, nenhuma das pessoas com idade até 25 anos acredita ter condições de atuar como representantes no COP. O percentual de pessoas que acreditam ter condições de atuar como representantes no COP começa a ser maior do que o número de pessoas que acreditam não ter essa condição somente a partir da faixa etária entre 34 e 41 anos.

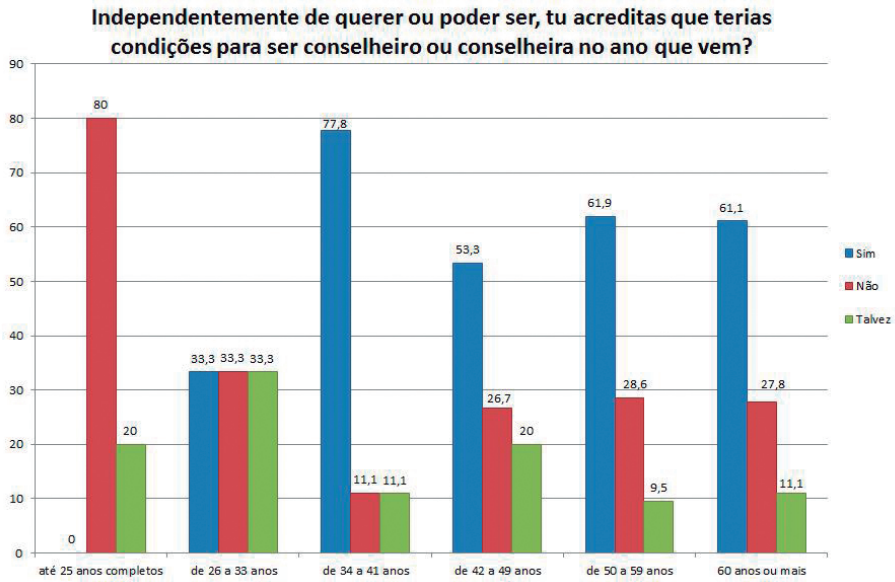
Os dados também indicam (cf. Gráfico 2) que quanto menor é a idade, menor é o desejo em participar do COP: entre as pessoas com até 25 anos, 80% não tem interesse em ser conselheira ou conselheiro; entre 26 e 33 anos, esse percentual é de 66,7%. Apenas a partir da faixa etária entre 42 e 49 anos é maior o percentual de pessoas com interesse em atuar no COP.

Do conjunto dos dados, é possível inferir que a participação de pessoas tidas como jovens é desestimulada nas instâncias de participação do OP. Essa hipótese é reforçada pela associação estatisticamente significativa ( $p = 0,001$ ) no cruzamento das variáveis *tempo de participação no OP* e *faixa etária*: conforme se observa no Gráfico 3, quanto mais novas, há menos tempo atuam no OP. Provavelmente, a evasão do processo é maior dentre os participantes com menos idade.

<sup>26</sup> Conforme Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003).

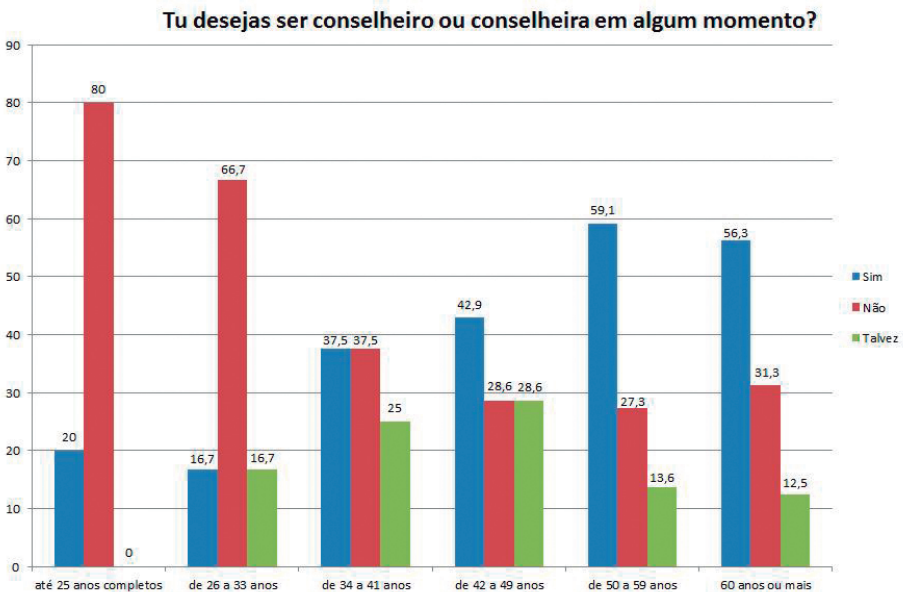
<sup>27</sup> A partir desses dados e análises, abre-se a possibilidade de estudos comparativos com outros espaços sociais no sentido de testar a hipótese de que o adultocentrismo constitui-se como valor hegemônico mais expressivo no OP de Porto Alegre do que possivelmente em espaços hegemonzados por outras categorias.

**Gráfico 1:** Participantes por faixas etárias por crença na condição de ser conselheira/o no ano seguinte

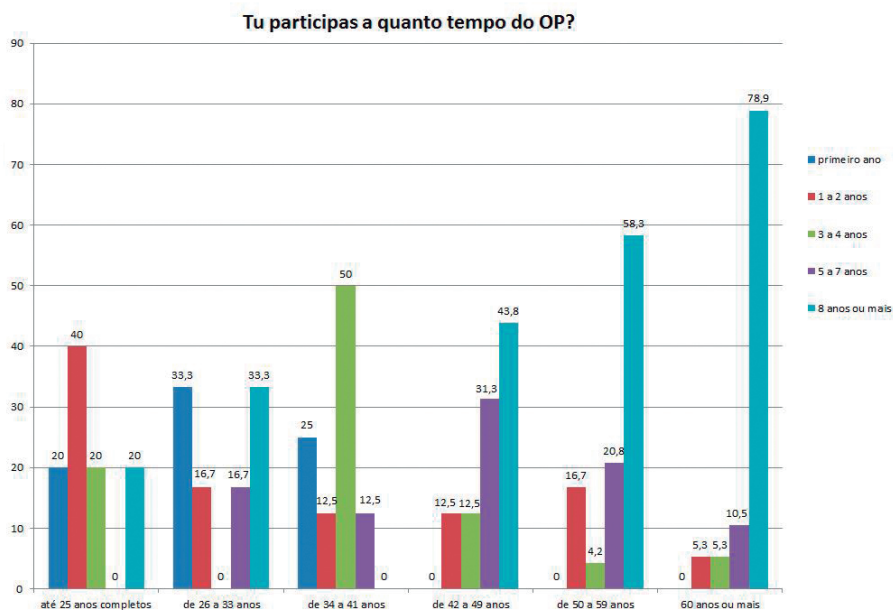


**Fonte:** elaborado por João Paulo Pontes com base nos dados coletados.

**Gráfico 2:** Participantes por faixas etárias por desejo em ser conselheira/o (%).



**Fonte:** elaborado por João Paulo Pontes com base nos dados coletados.

**Gráfico 3:** Participantes por faixa etária por tempo de participação no OP (%).

**Fonte:** elaborado por João Paulo Pontes com base nos dados coletados.

Mesmo que a grande maioria (94,8%) considere importante (55,3%) ou extremamente necessária (39,5%) a participação de jovens, e que 73% avalie como muito pouca (48,6%) ou pouca (24,3%) a quantidade de jovens participantes no OP, os dados permitem confirmar a hipótese de que a dominação gerontocrática se expressa na distribuição das posições de poder no processo participativo. Isso porque: caso duas pessoas estivessem concorrendo para o posto de conselheiro do COP, e apresentassem opiniões aparentemente iguais, 37,5% dos entrevistados afirmaram que votariam na pessoa mais velha, percentual quase três vezes maior daqueles que optariam pela pessoa mais nova (13,9%) (48,6% apresentou outra resposta). Portanto, levando-se em conta o imaginário hegemônico de que jovens estão fortemente associadas/os ao futuro, a um período de aprendizado, o posicionamento em favor da pessoa mais velha, em uma disputa para representação no COP, indica a provável situação que a pretendida participação de jovens no OP tenha como objetivo a sua condição de aprendiz dos ensinamentos a serem prestados pelas pessoas mais velhas, estas, sim, aptas a atuar em instâncias com maiores poderes de decisão.

Os dados ajudam a compreender (entre outras razões) porque a maioria dos participantes no OP são pessoas com 50 anos ou mais (55% do total dos participantes) (FEDOZZI, 2007; FEDOZZI *et al.*, 2013). Além disso, foi confirmada a expressiva assimetria nas condições de acesso às instâncias de representação dotadas de maior



grau de poder de decisão: como se observa na Tabela 2, participantes com mais de 50 anos correspondem a 47,7% do total de delegados/as. Esse percentual é ampliado para 64,7% entre conselheiras/os. Na amostra da presente pesquisa, não foi identificada nenhuma pessoa com idade inferior a 33 anos eleita como conselheira.

**Tabela 2:** Participantes por instância por faixa etária (%)

Faixa Etária	No OP deste ano, tu estás participando na condição de:		Total
	Conselheira/o	Delegado/a	
até 25 anos completos		11,4%	6,4%
de 26 a 33 anos	2,9%	11,4%	7,7%
de 34 a 41 anos	11,8%	11,4%	11,5%
de 42 a 49 anos	20,6%	18,2%	19,2%
de 50 a 59 anos	26,5%	31,8%	29,5%
60 anos ou mais	38,2%	15,9%	25,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** elaborado por João Paulo Pontes com base nos dados coletados

A investigação oferece elementos que permitem aceitar a hipótese de que o desenho institucional, os procedimentos para a tomada de decisões e as regras que orientam a composição das instâncias representativas no ciclo do OP, contribuem para a legitimação e a reprodução do adultocentrismo e da dominação gerontocrática nessa instituição participativa. Isso porque restringem as possibilidades de tematização pública de questões atinentes às relações geracionais, dentre outras<sup>28</sup>, incentivam a agregação de interesses por meio do critério de maiorias (quantitativismo), limitam a expressão da pluralidade social e garantem a possibilidade de permanência de representantes por tempo indeterminado.

Tais aspectos constituem-se como entraves à participação de posições marginalizadas da cultura política hegemônica, como as pessoas entendidas como jovens. Contribuem também para a impossibilidade de que seja aprofundada a democracia no OP de Porto Alegre, bem como para que esse não avance em direção a elementos da democracia deliberativa.

<sup>28</sup> O mesmo tipo de discrepância se pode observar no que diz respeito à dimensão das relações de gênero no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Pesquisa realizada em 2009 (FEDOZZI/UFRGS e OBSERVAPOA, 2009 *apud* FEDOZZI *et al.*, 2013) aponta que, por mais que, à época, o percentual de mulheres na cidade de Porto Alegre fosse de 54,7% (IBGE, 2010), e por mais que o percentual de mulheres participando no Orçamento Participativo na condição de delegadas chegasse ao mesmo percentual (54,7%), estes percentuais se invertem quando se trata da instância com maior poder de decisão (o COP), tornando o número de mulheres (46,3%) inferior ao de homens (53,7%).

## CONSIDERAÇÕES FINAS

Os resultados obtidos pela investigação indicam que a hipótese aventada é dotada de potencial heurístico para compreender os limites do OP quanto às relações geracionais. O adultocentrismo constitui-se como terreno ideológico de produção, legitimação e reprodução da dominação gerontocrática, tendo na ideia de experiência o principal capital simbólico orientador das estratégias de poder. A ideia de experiência tanto desestimula pessoas entendidas e que se entendem como jovens quanto justifica posições privilegiadas nas hierarquias de poder, mesmo entre pessoas na mesma faixa etária. Portanto, essa ideologia exerce dupla função, ambas imbricadas na legitimação e reprodução de relações de dominação. Como afirma Bourdieu (2004, p. 94):

todos os grupos empregam estratégias específicas para se produzir e se reproduzir, isto é, para criar e perpetuar sua unidade, logo, sua existência enquanto grupos, o que é quase sempre, e em todas as sociedades, a condição da perpetuação de sua posição no espaço social.

No presente caso, o adultocentrismo é, portanto, uma das principais estratégias de ascensão política no OP de Porto Alegre.

Os dados apontam, conseqüentemente, para a possibilidade de avanço no sentido da formulação de outros problemas de pesquisa sobre a longa história do OP, a partir de uma perspectiva não determinística: ter experiência é, de alguma forma, se adequar à cultura hegemônica (adultocêntrica)? Quais são os capitais simbólicos que agentes entendidos como jovens lançam mão para disputar posições e ascender nas instâncias hierárquicas da participação? Adaptam-se aos valores hegemônicos do adultocentrismo e buscam conservá-los diante de resistências provenientes de agentes tidos como jovens? Subvertem capitais adultocêntricos em detrimento da reprodução de quais outros capitais? Assim, a construção social das classificações simbólicas ancoradas em critérios etários, geracionais e/ou em estágios da vida poderia ser, por outro ponto de vista e com base em outros dados, questionada como definidora de modos similares e opostos de ser, pensar e agir no mundo. Eis desafios que continuarão a ser enfrentados como objetos de investigação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, H.; BRANCO, P. P. M. **Retratos da juventude brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ABRAMO, H. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, 1997.
- ARIÈS, P. **História social da família e da criança**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1978.

- BAIERLE, S. **Lutas Urbanas em Porto Alegre**: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2007.
- BORGES, J. L.. Escola e disciplina: uma abordagem foucaultiana. **Revista Urutágua**, n. 5. Disponível em: <[http://www.urutagua.uem.br/005/05edu\\_borges.pdf](http://www.urutagua.uem.br/005/05edu_borges.pdf)>. 2004: Acesso em: 18 dez. 2015.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Zouk Editora, 2007.
- BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BRASIL. **Lei n.11.129**, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria a Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n.10.683, de 28 de maio de 2003, e n.10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 15 nov. 2010.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estatuto do idoso**. Lei n. 10741 de 1 de outubro de 2003. Brasília. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 10 novembro 2010.
- DEBERT, Guita Grin. A cultura adulta e juventude como valor. Texto apresentado no ST13: **Imagens da Modernidade**: mídia, consumo e relações de poder. Anpocs, Caxambu, 2004.
- DICK, Hilário. **Gritos silenciados, mas evidentes**: jovens construindo juventude na história. São Paulo: Loyola, 2003.
- EISENSTADT, S. N. **De geração a geração**. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- EMMANUELLI, M. A clínica da adolescência. In: CARDOSO, Marta Resende; MARTY, François (orgs.). **Destinos da adolescência**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2008.
- FEDOZZI, L. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia, LOBATO, Lenaura (orgs.). **Participação, Democracia e Saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados**: perfil social e associativismo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.
- FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; MACEDO, C. E. G.; PARENZA, C.; CRUZ, M.; BASSANI, V. D. S. **Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Perfil, avaliação e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.
- FEDOZZI, L.; MARTINS, A. L. B. Novas instituições participativas, representação e processos de elitização: a trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre. **35º Congresso da ANPOCS**, Águas de Lindóia, 2012.
- FORACCHI, M. M. **A juventude na sociedade moderna**. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1972.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

LEVI, G.; SCHMITT, J-C. Introdução. In: LEVI, G. SCHMITT, J-C. (org.). **História dos jovens: da antiguidade à era moderna**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

MANNHEIM, K. O problema sociológico das gerações. In: FORACHI, Marialice Mencarini (org.). **Karl Mannheim: sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, 1997.

PAIS, J. M. “A construção sociológica da juventude: alguns contributos”. *Análise Sociológica*, v. 25, 1990

PASINI, E.; PONTES, J. P. **Jovens Multiplicadoras de Cidadania construindo outra história!** Porto Alegre: Themis, 2007

RENNÓ, L.; SOUZA, A. A metamorfose do Orçamento Participativo: mudanças de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 41, 2012.

ROSEMBERG, F. “Teorias de gênero e subordinação de idade: um ensaio”. **Pro-Posições**, v. 7, n. 3, 1997.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, n.16, p. 5-22, 1990.

SILVA, F. C. Democracia deliberativa: avaliando os seus limites. **II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política**. Fundação Gulbenkian, 2004 (mimeo).

SPOSITO, M. Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 3, 2000.

TASSINARI, A. Concepções indígenas de infância no Brasil. **Tellus**, Campo Grande, ano 7, n. 13, p. 11-25, 2007.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.



**ÁLVARO LUIZ HEIDRICH**

Geógrafo, Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1980), Mestre em Geografia pela UNESP (1985), Doutor em Geografia Humana pela USP (1998). Professor do Instituto de Geociências e Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Pesquisador do CNPq e do Observatório das Metrópoles.

 <http://lattes.cnpq.br/1355288214630167>

 [alvaro.heidrich@ufrgs.br](mailto:alvaro.heidrich@ufrgs.br)

**ALZIRA LEWGOY**

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil (2007). Professora adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. Coordenadora do Projeto de Extensão InterSossego do Programa de Extensão e Pesquisa em Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades da UFRGS. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Formação e Exercício Profissional em Serviço Social-GEFESS/UFRGS.

 <http://lattes.cnpq.br/6376230832558468>

 [alzira.lewgoy@ufrgs.br](mailto:alzira.lewgoy@ufrgs.br)

**AMANDA CRISTINA BAHÍ DE SOUZA**

Licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010) e mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014).

 <http://lattes.cnpq.br/4255550529129912>

 [amanda\\_bahi@yahoo.com.br](mailto:amanda_bahi@yahoo.com.br)

**ANDERSON MÜLLER FLORES**

Graduando em Geografia (Bacharelado) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, bolsista de iniciação científica do programa PROBIC/FAPERGS.

 <http://lattes.cnpq.br/3938465314115775>

 [email: anderson.mflores@gmail.com](mailto:anderson.mflores@gmail.com)

**BIANCA REIS RAMOS**

Possui curso técnico de nível médio em geomática pelo Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (2010) e graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (2014). É integrante do Núcleo de Análises Urbanas da FURG e mestranda em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de geoprocessamento, com ênfase em cartografia temática e sistemas de informação geográfica, atuando nos temas de reestruturação e morfologia do espaço urbano e análise demográfica.

 <http://lattes.cnpq.br/7271355495890182>

 [biancareis.geografia@gmail.com](mailto:biancareis.geografia@gmail.com)

**CÉSAR AUGUSTO AVILA MARTINS**

Professor de Geografia, líder do Núcleo de Análises Urbanas da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e pesquisador do CNPq. Mestre (USP), Doutor (UFSC) em Geografia (UFSC) com estágio posdoutoral como bolsista BEX-CAPES na Universitat Autònoma de Barcelona, na Espanha. Autor de diversos artigos com base em estudos econômicos para a análise das dinâmicas urbana e industrial. Organizou os livros “Quintas Urbanas: conversas sobre a cidade e o urbano”, “Quintas urbanas: cidades e possibilidades” e “Leituras do pensamento de Henri Lefebvre”.

 <http://lattes.cnpq.br/3468211709392384>

 [cesarmartins@furg.br](mailto:cesarmartins@furg.br)

**CHRISTIANO CORREA TEIXEIRA**

Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2012), Mestrando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor da rede pública e privada do RS, Professor-Formador do Programa Escola da Terra SECADI/MEC.

 <http://lattes.cnpq.br/0417541792536323>

 [christiano.teixeira@ufrgs.br](mailto:christiano.teixeira@ufrgs.br)

**GISELE DA SILVA FERREIRA**

Estatística, Bacharel em Estatística pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). Atualmente atua como Pesquisadora em Estatística da Fundação de Economia e Estatística “Siegfried Emanuel Heuser”, e Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

 <http://lattes.cnpq.br/7083510778424035>

 [gisele@fee.tche.br](mailto:gisele@fee.tche.br)

**HELENIZA ÁVILA CAMPOS**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Pernambuco (1988), Mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (1995) e Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999). Atualmente está vinculada como docente e pesquisadora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Participa como 2ª líder do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Integra o Observatório das Metrôpoles (Núcleo de Porto Alegre). Tem experiência na área de Geografia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional e planejamento urbano e regional.

 <http://lattes.cnpq.br/5667876978791233>

 [heleniza.campos@ufrgs.br](mailto:heleniza.campos@ufrgs.br)

**IÁRA REGINA CASTELLO**

Professora Titular aposentada da Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e representante das Instituições de Nível Federal e da UFRGS no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) de Porto Alegre. Graduada em Arquitetura e Urbanismo e MPhil em Desenho Urbano e Planejamento Regional pela Edinburgh University, atua em pesquisa científica e aplicada sobre a cidade e sociedade brasileiras, focando em áreas residenciais e espaços de moradia. Parte de sua produção acadêmica mais recente procurou conjugar os avanços na investigação científica com práticas de ensino desenvolvidas em sala de aula, sistematizando princípios, critérios e observações empíricas, visando ao entendimento do espaço urbano consolidadas em uma publicação de cunho didático. É pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Porto Alegre.

 <http://lattes.cnpq.br/7839309891623217>

 [icastello@terra.com.br](mailto:icastello@terra.com.br)

**IGOR ESPÍNDOLA**

Acadêmico de Relações Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de extensão no Projeto InterSossego do Programa de Extensão e Pesquisa em Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

 <http://lattes.cnpq.br/1744305880747941>

 [igor.espindola@hotmail.com](mailto:igor.espindola@hotmail.com)

**IVÁN GERARDO PEYRÉ TARTARUGA**

Geógrafo e Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2014), em que realizou um período sanduíche no Departamento de Geografia Humana da Universidade de Sevilha (Espanha) (2012). Atualmente é Pesquisador em Geografia da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). Integra o Núcleo Porto Alegre do Instituto Nacional de C&T (INCT/CNPq) Observatório das Metrôpoles, sendo o vice-coordenador desse Núcleo. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Humana e Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: análise espacial de processos sociais e econômicos, desenvolvimento territorial e inovações tecnológicas. É responsável pelo projeto de pesquisa “Inovação, território e desenvolvimento: o papel dos Parques Científicos e/ou Tecnológicos no Rio Grande do Sul” (Chamada MCTI/CNPQ/MEC/CAPES N. 22/2014).

 <http://lattes.cnpq.br/4245777787144461>

 [ivan@fee.tche.br](mailto:ivan@fee.tche.br)



**JOÃO HENRIQUE KOLLING**

Mestre em Epidemiologia pela UFRGS. Médico de Família e Comunidade. Médico da Estratégia Saúde da Família Santa Cecília 1, do Serviço de Atenção Primária à Saúde do Hospital de Clínicas de Porto Alegre. Preceptor de Internato e Residência Médica em Medicina de Família e Comunidade da UFRGS/HCPA.

 <http://lattes.cnpq.br/8070634846015703>

 [jhkolling@gmail.com](mailto:jhkolling@gmail.com)

**JOÃO PAULO PONTES**

Bacharel em Ciências Sociais (UFRGS), mestrando em sociologia (PPGS/UFRGS) e integrante do Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (PPGS/UFRGS).

 <http://lattes.cnpq.br/8631554279175049>

 [joaoppontes@gmail.com](mailto:joaoppontes@gmail.com)

**LETÍCIA MARIA SCHABBACH**

Doutora em Sociologia. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Docente do Programa de Pós-graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Participa do INCT Observatório das Metrópoles - Núcleo Porto Alegre, e dos grupos de pesquisa “Violência e Cidadania” e “Sociedade e Políticas Públicas”. Coordena o GT “Políticas Públicas” da Sociedade Brasileira de Sociologia. Áreas de pesquisa: Políticas públicas; violência e controle social.

 <http://lattes.cnpq.br/9673923147586714>

 [leticiams65@gmail.com](mailto:leticiams65@gmail.com)

**LUCIANO FEDOZZI**

Sociólogo, Doutor em Sociologia (UFRGS), Docente do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Pesquisador do CNPq. Pesquisador da rede Observatório das Metrópoles. Coordena o Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (PPGS/UFRGS). É pesquisador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrópoles.

 <http://lattes.cnpq.br/2880900997835659>

 [lucianofedozzi@gmail.com](mailto:lucianofedozzi@gmail.com)

**MARIA INÊS AZAMBUJA.**

Graduada em Medicina pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professora adjunta em regime de dedicação exclusiva no Departamento de Medicina Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Áreas de atuação em ensino e

pesquisa:saúde do trabalhador, epidemiologia de doenças crônicas e Influenza. Desde 2006 interessada no tema das Desigualdades Sociais e a Saúde, e desde 2010 contribuindo para a institucionalização do Programa de Extensão e Pesquisa em Saúde Urbana, Ambiente e Desigualdades na UFRGS. Colaboradora do Observatório das Metrópoles desde 2011.

 <http://lattes.cnpq.br/1323317527591610>

 [miazambuja@terra.com.br](mailto:miazambuja@terra.com.br)

### **MARIANA LISBOA PESSOA**

Geógrafa, Mestre em Planejamento Urbano e Regional e Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística e do Observatório das Metrôpoles.

 <http://lattes.cnpq.br/6461838865350140>

 [mariana@fee.tche.br](mailto:mariana@fee.tche.br)

### **MARÍLIA GUIMARÃES RATHMANN**


Licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011) e Mestranda em Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

 <http://lattes.cnpq.br/7832624869462962>

 [mariliaguimaraess@gmail.com](mailto:mariliaguimaraess@gmail.com)

### **PAULO ROBERTO RODRIGUES SOARES**

Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduado em Geografia (FURG, 1987) e doutor em Geografia Humana (Universidade de Barcelona, 2002). Professor e pesquisador da área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, Econômica e Regional. É pesquisador e atualmente coordenador do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles (INCT/CNPq).

 <http://lattes.cnpq.br/0660263492919489>

 [paulo.soares@ufgrs.br](mailto:paulo.soares@ufgrs.br)

### **RODRIGO COSTA DE AGUIAR**

Licenciado (2009) e bacharel (2011) em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor da rede pública e privada da Região Metropolitana de Porto Alegre. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Atua nos seguintes temas de pesquisa: Novas urbanizações, e ocupação irregular e direito à cidade.

 <http://lattes.cnpq.br/9510217929440007>

 [rodrigocdeaguiar@gmail.com](mailto:rodrigocdeaguiar@gmail.com)

**ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA**

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Estágio de Pós-doutorado em Geografia e Planejamento Territorial pela Universidade Nova de Lisboa. Professor titular do Departamento de História e Geografia, e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Atua como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica e Planejamento Urbano e Regional.

 <http://lattes.cnpq.br/3810508990315581>

 [rlls@unisc.br](mailto:rlls@unisc.br)

**ROSETTA MAMMARELLA**

Mestre em Sociologia pela UFRGS. Pesquisadora aposentada da Fundação de Economia e Estatística, Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Porto Alegre.

 <http://lattes.cnpq.br/6968930204231931>

 [rosettammarella@gmail.com](mailto:rosettammarella@gmail.com)

**SOLISMAR FRAGA MARTINS**

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (1988), mestrado em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Rio Grande (1997) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano/ 2004). Atualmente é professor Associado I do Instituto de Ciências Humanas e da Informação e é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia - FURG desde junho de 2010. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, Planejamento Urbano e Geografia Regional.

 <http://lattes.cnpq.br/6782202538170258>

 [solismarfm@terra.com.br](mailto:solismarfm@terra.com.br)







A dinâmica contemporânea da economia, em face da crescente articulação dos lugares à globalização, tem implicado na absorção de novos padrões de organização da produção, trazendo consigo grandes e generalizadas transformações. As cidades, as aglomerações urbanas, e, de modo especial, as áreas metropolitanas, ao mesmo tempo em que assumem importância estratégica para esse processo, sofrem os impactos de suas mudanças, especialmente os efeitos que se verificam sobre o mercado de trabalho, com o aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e dos riscos de intensificação dos processos de vulnerabilidade e exclusão social. O espaço urbano, igualmente, tem sofrido profundas alterações e, em especial, a fragmentação urbana se apresenta como sua feição mais expressiva. Esse conjunto de problemas, ao mesmo tempo em que compele as instituições para atuarem a favor das novas formas de reprodução do capital, também reclama do Estado novas concepções de política urbana, acompanhadas de novos instrumentos de ação e de gestão municipal.



Fundação de  
Economia e  
Estatística

