

IV – REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

IV.1 - CARACTERIZAÇÃO GERAL

Institucionalização e configuração do espaço metropolitano

São os seguintes os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): 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 Antonio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia, Taquara, Triunfo e Viamão. A formação original contava com 14 municípios, conforme os termos da Lei Complementar nº. 14 que criou a aglomeração em 1973. A Constituição Estadual de 1989 confirmou a configuração inicial da RMPA, ao mesmo tempo que procedeu ao acréscimo de 8 municípios. Desde então, por força de desmembramentos, emancipações e incorporações de novos municípios, passou a ser gradualmente alterada a área territorial abrangida, bem como o número de unidades constituintes. Como resultado, a RMPA aumentou sua superfície de 5.830 para 9.800,2 km² (2004) e chegou a seus atuais 31 integrantes. Deve ser observado que esta evolução ocasionou também perdas em termos de áreas que um dia foram metropolitanas, por conta da criação de novos municípios cujo territórios têm sua origem na RMPA, mas que não foram integrados à mesma. O Quadro IV.1 sintetiza os momentos principais dessa trajetória (ver também Anexo IV.1).

Quadro IV.1

A formação da Região Metropolitana de Porto Alegre. 2005

Ano e número total de municípios	Municípios da configuração original e os acrescidos
1973 (14 municípios)	Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.
1989 (22 municípios)	Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Glorinha, Ivoti, Nova Hartz, Parobé, Portão e Triunfo.
1994 (23 municípios)	Charqueadas.
1998 (25 municípios)	Araricá e Nova Santa Rita.
1999 (28 municípios)	Montenegro, Taquara e São Jerônimo.
2000(30 municípios)	Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha.
2001(31 municípios)	Capela do Santana

A RMPA situa-se na zona leste do Estado do Rio Grande do Sul, estendendo-se ao norte da Laguna dos Patos e ocupando 3,48% da

superfície total do Estado. Os municípios de maior extensão são Viamão (15,2% da área metropolitana), Santo Antônio da Patrulha (10,7%), São Jerônimo (9,6%) e Triunfo (8,4%), enquanto Esteio (0,28%), Araricá (0,36%) e Cachoeirinha (0,45%) estão entre os menores.

A região metropolitana é bem servida por rodovias, sendo que as duas principais cruzam a capital gaúcha. Um delas, a BR-116, tem seu início em Jaguarão, no Extremo Sul do Estado, ingressa na região metropolitana através do município de Guaíba, atravessa toda a área mais intensamente densificada no sentido Sul-Norte e sai por Dois Irmãos, avançando para Caxias do Sul e, mais além, para Santa Catarina. É um eixo viário com forte ocupação urbana no seu entorno, sendo marcado por condições de circulação notoriamente críticas, comprometido que está pela incapacidade de acomodar os grandes fluxos de tráfego que ali se concentram nos horários de pico e até mesmo fora deles. Isso faz com que sejam numerosos os trechos da BR-116 sujeitos a constantes engarrafamentos, sendo a mesma também recordista em número de acidentes registrados. Atualmente, estão em discussão dois projetos alternativos que visam desafogar este eixo de ligação fundamental na dinâmica metropolitana.

A outra via é a BR-290, que parte de Uruguaiana, na fronteira com a Argentina, e se desloca no sentido Oeste-Leste, penetrando na RMPA por São Jerônimo, passando por Porto Alegre e saindo por Santo Antônio da Patrulha. Esta estrada tem seu término no município de Osório e dá acesso à BR-101, que faz a ligação com Santa Catarina.

A região metropolitana abrigava um contingente de 3,974 milhões de pessoas em 2004.¹ Isso equivalia a 37,38% do número total de habitantes do Rio Grande do Sul, o que representava um acréscimo de 1,82% em relação à mesma participação relativa de 1995, quando a população era de 3,393 milhões. As mulheres mostravam-se majoritárias no total de residentes, perfazendo 51,66% em 2004.

Constata-se que, na formação da população estadual, continua sendo preponderante o peso da RMPA, porquanto 53,29% da variação populacional total observada no período 1995-2004 podem ser-lhe atribuídas. O exame das taxas de crescimento reitera este comportamento mais dinâmico, expresso nos 1,77% que marcaram a expansão da população total metropolitana, contra os 1,21% de aumento da mesma variável no contexto do Estado. Um indicador que retrata bem o grau de concentração alcançado na RMPA é o representado pela densidade demográfica, que passou de 346,19 para 405,47 habitantes por km², apesar da incorporação dos novos municípios com área extensa e baixa população.

Verifica-se também que o peso relativo da população urbana da RMPA no Estado manteve-se estável ao longo do período em exame, ficando no entorno dos 43%, o que é também um reflexo da dinâmica acelerada que vem marcando o processo de urbanização no Rio Grande do Sul como um todo. Efetivamente, o significativo incremento constatado na sua taxa de

¹ IBGE e FEE (FEEDADOS).

urbanização - de 78,27 para 83,86% - confirma a persistência do avanço do fato urbano no contexto estadual. No caso da RMPA, a taxa de urbanização já era muito elevada e cresceu pouco, passando de 94,38 para 96,10%. Cabe ainda referir que as taxas de crescimento vigentes na RMPA e no Estado mostram-se coincidentes no período 1995-2004 (1,98 e 1,99% respectivamente).

Já no contexto intrametropolitano, Porto Alegre desponta como o principal município, com seus 1,403 milhões de habitantes em 2004. Vem passando, no entanto, por um processo de perda de importância relativa, o que fica evidenciado no recuo de 37,84 para 35,30% de sua participação na população total da RMPA no período 1995-2004. Esta desaceleração do ritmo de crescimento da capital gaúcha, verificada praticamente desde a década dos 80, reproduz uma tendência mais ou menos generalizada que marca a dinâmica demográfica das grandes cidades brasileiras.

Vale ainda referir o elevado grau de concentração populacional atingido na RMPA. Assim, considerando-se os 5 maiores municípios (Porto Alegre, Canoas, Viamão, Gravataí e Novo Hamburgo), observa-se que estes contribuíam com 62,69% da população em 2004. No outro extremo, encontrava-se o município de Araricá, com 5.370 residentes e representando apenas 0,14% população total metropolitana.

Vetores de crescimento e dinâmica da economia

São dois os principais subespaços identificáveis no território da RMPA, ambos operando intimamente articulados e, ao mesmo tempo, mantendo uma relativa autonomia. A unidade conhecida como RMPA1 ocupa a parte norte da região metropolitana e agrega os municípios do Vale dos Sinos. É polarizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo², notabilizando-se por uma acentuada especialização no setor coureiro-calçadista e nos gêneros afins, como Couros, Peles e Similares e Papel e Papelão. Paralelamente, São Leopoldo e Novo Hamburgo vêm consolidando seu papel como pólos de comércio e de serviços, com destaque na área de educação, na parte norte da RMPA.

A RMPA2, por sua vez, localiza-se na parte sul do território metropolitano e é polarizada por Porto Alegre.³ Caracteriza-se por dispor de um parque industrial de grande diversificação, em que há uma presença expressiva de setores da petroquímica, metalúrgica, produtos alimentares e do complexo automotivo, entre outros. É igualmente um pólo avançado no que respeita às atividades do terciário, com presença marcante dos serviços comerciais, de saúde, educação, transportes, telecomunicações e intermediários financeiros. Em suma, trata-se de uma unidade territorial marcada por um setor secundário dinâmico e fornecedor de produtos de maior valor agregado, ao mesmo tempo que conta com um setor terciário igualmente diversificado e de ordem elevada na hierarquia dos serviços.

Tanto a Leste como a Oeste dessas duas formações, encontram-se outro subespaços, recentemente incorporados à aglomeração e que são

² Campo Bom, Dois Irmãos, Sapiranga, Nova Hartz, Araricá, Parobé, Taquara, Ivoti, Estância Velha e Portão são os demais integrantes da RMPA1.

³ Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Nova Santa Rita, Cachoeirinha, Alvorada, Gravataí, Glorinha, Viamão, Eldorado do Sul e Guaíba são os demais municípios da RMPA2.

marcados por características mais marcadamente rurais. Formariam a RMPA3 (Charquedas, Arroio dos Ratos e São Jerônimo), a RMPA4 (Triunfo, Montenegro e Capela de Santana) e a RMPA5 (Santo Antonio da Patrulha). A constituição dos dois principais subespaços referidos deu-se por obra de um longo processo de estruturação metropolitana, que privilegiou inicialmente uma industrialização liderada por Porto Alegre. Mais adiante, deu-se a expansão do desenvolvimento manufatureiro ao longo do eixo norte, seguindo o traçado da BR-116. O desenvolvimento de São Leopoldo e Novo Hamburgo respondeu a este movimento, seguindo-se à canalização de investimentos para infra-estrutura básica e para o sistema produtivo e dando também origem à criação de postos de trabalho e à proliferação de loteamentos para abrigar uma população em rápida evolução. Já o desdobramento espacial na direção leste-oeste estruturou-se em função da BR-290, envolvendo municípios como Viamão, Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha e Canoas.

Os desenvolvimentos mais recentes nesse recorte territorial não foram capazes de reduzir as diferenças que geraram as duas subespacialidades, tendo contribuído, ao contrário, para consolidar ainda mais o peso da região sul. De fato, foi na RMPA2 que se concentraram os grandes investimentos realizados nos anos 90 - com destaque para Canoas e Gravataí -, sinalizando a reversão de uma tendência de desconcentração espacial da produção industrial metropolitana em favor do resto do Estado que se verificara nas décadas anteriores. Enquanto isto, RMPA1 viu-se comprometida pela crise enfrentada pelo setor coureiro-calçadista, intensamente afetado pelos efeitos da reestruturação global e pelos ajustes realizados no modelo de crescimento seguido pelo País.

Passando-se a realizar agora um breve apreciação sobre o comportamento recente da economia da RMPA, constata-se que sua evolução acompanhou a tendência das taxas de crescimento do produto estadual.⁴ Sabe-se que este último retomou uma trajetória de maior expansão no período 1999/2002, quando cresceu a uma taxa anual de 2,9%. Ainda que esta seja uma marca muito modesta dado o tamanho das necessidades sociais existentes, representou indiscutivelmente um avanço em relação aos 1,26% a.a. registrados entre 1994 e 1998. Observe-se que esta retomada da economia estadual coincidiu com a mádesvalorização da moeda nacional ocorrida em 1999. Tal medida ensejou, de fato, o fim da fase do câmbio apreciado que vinha sendo praticado e que colocava um dos principais entraves ao crescimento econômico através das exportações, uma alternativa crucial no contexto da economia gaúcha.

Esta performance repercutiu favoravelmente sobre a territorialidade da RMPA, garantindo à economia metropolitana a manutenção de uma contribuição relativa ao PIB estadual superior aos 41% entre 1999 (41,87%) e 2002 (41,61%), atravessando inclusive o pico dos 43,76% registrados no ano 2000. Tal comportamento é facilmente explicável, bastando considerar que é nessa região que se concentram, conforme já

⁴ IBGE e FEE (FEEDADOS).

assinalado, muitas das atividades mais dinâmicas do setor produtivo estadual.

Examinando-se como as atividades dos diversos setores se comportaram na RMPA vis-à-vis a evolução dos mesmos no conjunto do Estado, verifica-se que a agropecuária tem regionalmente uma presença pequena e cadente. Basta dizer que sua participação no Valor Adicionado Bruto (VAB) da agropecuária estadual decaiu de 3,68% em 1999 para 3,02% em 2002.

Já o setor secundário tem uma forte representação na RMPA, tendo chegado a constituir mais da metade do VAB estadual da indústria entre 2000 e 2002 e fechando este último ano com 50,51% de participação. Cabe destacar, em especial, o ganho relativo de 2,24 pontos percentuais alcançado entre 1999 (49,79%) e 2000 (52,03%), coincidindo com um momento de grande dinamismo da indústria no Estado, que registrou então uma expansão de 8% em termos reais. Com relação ao setor de serviços, constata-se não ter havido modificações significativas ao longo do período considerado, tendo seu peso relativo no contexto setorial do Estado oscilado de 45,90 para 46,25% entre 1999 e 2002.

Passando a considerar-se agora a estrutura interna da produção metropolitana, confirma-se a presença insignificante de sua agropecuária, capaz de lhe assegurar uma participação no entorno do 1% no total do VAB regional ao longo dos anos considerados. O fato é que as áreas capazes de serem utilizadas para fins de exploração primária já começam a ficar escassas, determinando a elevação do preço da terra à medida que se intensifica o processo de sua transformação em espaços urbanos.

O relevante, nesse contexto, fica mesmo por conta da atuação dos setores industrial e de serviços. Nesses, a grande mudança ocorreu na passagem de 1999 para 2000, quando se verificou um avanço relativo da indústria de 4,44 pontos percentuais e um recuo dos serviços de 4,17 pontos percentuais. Há pelo menos três fatores que explicam o dinamismo do setor manufatureiro em âmbito metropolitano. Por um lado, a maxidesvalorização cambial ocorrida em janeiro de 1999 liberou em grande medida o segmento industrial exportador localizado na RMPA de seu principal entrave, qual seja, o câmbio valorizado. Além disso, a indústria em geral estava à época com capacidade ociosa, o que facilitou a rápida expansão constatada no ano 2000. Por fim, deve ser assinalada a entrada em operação de uma série de novos projetos industriais que buscaram a RMPA para sua localização. Com isso, sua presença relativa no VAB total metropolitano cresceu de 44,72% em 1999 para 48,25% em 2000, um comportamento que teve sua contrapartida na variação negativa afetando os serviços e que fez com que sua participação declinasse de 54,11 para 50,68% no decurso do mesmo período.

Por fim, retomando-se a questão da distribuição intrametropolitana do crescimento econômico, o fato mais relevante fica por conta das mudanças que vêm afetando o papel desempenhado por Porto Alegre. Há, efetivamente, claras evidências de um processo de perda de importância relativa da sua economia no contexto metropolitano, conforme denotado pelo decréscimo de 34,70 para 30,09% de seu PIB no agregado total da

RMPA entre 1999 e 2002. Este descenso atinge especialmente o setor manufatureiro do município-capital, em um movimento cuja origem remonta ao início dos anos 70. Veja-se assim que, apenas entre 1999 e 2002, Porto Alegre teve uma redução de 3,85% em sua participação no produto industrial metropolitano, chegando a 16,89% nesse último ano. Naturalmente, este não é um fenômeno que lhe é exclusivo, sendo usual nas metrópoles que se modernizam em economias capitalistas.

Complementando este rápido aporte de alguns pontos fundamentais do contexto socioeconômico da RMPA, procede-se agora a uma breve descrição de aspectos relativos ao quadro regional da ocupação e desemprego, sendo para tanto utilizados dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMPA.⁵ Estes revelam que, durante o decênio 1996/05, a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu a uma taxa anual de 2,44%, enquanto a taxa de crescimento dos ocupados ficou posicionada em um nível algo inferior (2,24% a.a). Na medida que a PEA é o resultado do somatório do número de ocupados e desempregados, é compreensível que o total desses últimos tenha permanecido em patamares elevados, conforme demonstrado pela média anual de 261 mil pessoas desempregadas. Tais resultados são igualmente corroborados pelo comportamento da taxa de desemprego, que nunca baixou dos 13% e chegou mesmo ao pico dos 19% em 1999. Mais recentemente, o primeiro semestre de 2005 - com uma taxa de desemprego de 14,6%, a terceira menor na década em análise - confirmou a situação de melhoria relativa no mercado de trabalho que vem sendo observada desde 2004. Ainda assim, é preciso dizer que a expansão do número de ocupados foi muito tímida, nada sugerindo uma reversão consistente de tendências capaz de reduzir substancialmente o montante dos 264 mil desempregados estimados para 2005.

IV.2 – DIAGNÓSTICO SOCIOURBANO DA REGIÃO METROPOLITANA

Para a realização da abordagem intra-urbana acerca da questão social e demográfica da RMPA utilizou-se o Censo de 2000, que permite a desagregação das informações a nível das Áreas de Expansão dos Dados da Amostra – AEDs (Mapas IV.1 e IV.1A⁶). A região metropolitana é composta por 164 AEDs, das quais 49 estão localizadas em Porto Alegre e 14 correspondem aos territórios inteiros dos municípios.

IV.2.1 - Ocupação, renda e diferenciação socioespacial

A análise da ocupação e da renda na RMPA tem por objetivo captar os diferenciais intra-urbanos da população ocupada, ou seja, daquela que está inserida no mercado de trabalho. A abordagem contempla a situação da ocupação - através da taxa de ocupação total e por gênero -, a renda familiar - enfocando a proporção de famílias com rendimentos até meio salário mínimo *per capita* -, o perfil socioocupacional da região e, finalmente, a tipologia das AEDs segundo esse perfil.

⁵ PED-RMPA, Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP, DIEESE e apoio PMPA.

⁶ A AED 77, correspondente aos bairros Boa Saúde e Petrópolis de Novo Hamburgo, no mapa está incluída no município de São Leopoldo. Essa área, antes do Censo de 2000, pertencia a esse último município. O IBGE forneceu o mapa de municípios ainda com o traçado anterior.

Em 2000, a população ocupada da RMPA era de 1.582.426 pessoas, correspondendo a uma taxa de ocupação de 85,06%. Essa taxa era de cerca de 88% para a população masculina e de 81% para a feminina, demonstrando a menor intensidade da inserção das mulheres no mercado de trabalho.

Examinando-se o Mapa IV.2, relativo à espacialização da taxa de ocupação total por AEDs, verifica-se que as mais altas taxas (entre 89,08 e 95,33%), correspondentes ao primeiro quintil, envolvem três situações: áreas situadas na parte central de Porto Alegre, onde se concentra a população melhor qualificada; AEDs localizadas nos municípios onde predomina a indústria coureiro-calçadista, ao norte da região, que absorve mão-de-obra extensivamente; e as áreas de perfil rural - como Capela de Santana, Glorinha e distritos de Gravataí, Viamão e Santo Antonio da Patrulha, onde a ocupação está fortemente associada às atividades agrícolas. Em contrapartida, as menores taxas de ocupação (entre 75,54 e 80,66%), relativas ao último quintil e que equivalem aos maiores índices de desemprego -, encontram-se sobretudo na periferia da capital, em áreas correspondendo a bairros como Farrapos, Mário Quintana e Restinga. Além disso, tal situação abrange áreas que fazem limites com essa periferia, em Alvorada e Viamão, que ainda se caracterizam por sua função dormitório. É significativa também a condição de baixa ocupação constatada em muitas AEDs, tanto de Canoas como de Gravataí, onde a produção industrial tem um peso significativo: Canoas sedia a Refinaria Alberto Pasqualini e Gravataí, além de um distrito industrial, abriga o complexo automotivo da General Motors (GM).

Em relação ao diferencial de ocupação entre homens e mulheres, existe uma maior proximidade no primeiro quintil, ou seja, as mulheres têm uma taxa de ocupação um pouco menor do que a dos homens nas áreas onde as taxas de ocupação são mais elevadas. Essa proximidade reduz-se à medida que cai a referida taxa, a ponto de, no último quintil e em praticamente todas as áreas, a diferença entre a ocupação masculina e feminina em detrimento das mulheres estar acima da média metropolitana, com diferenças muito significativas, passando de 18 pontos percentuais na AED que corresponde aos bairros Mathias Velho e Industrial em Canoas.

Para a análise do perfil socioocupacional da RMPA, será examinada a distribuição da população ocupada, que em 2000 representava 42,17% da total, segundo as categorias socioocupacionais (CATs).

Os resultados (Tabela IV.1) apontam para um modelo de estrutura ocupacional marcado pelo peso da categoria dos Trabalhadores do Secundário, seguida de perto pela das Ocupações Médias (27,67 e 26,46% respectivamente). Os Trabalhadores do Terciário Especializado encontram-se na terceira posição em termos de participação na conformação da estrutura social metropolitana, representando 17,27% dos ocupados. Tal destaque tem correspondência na tendência de expansão do segmento de serviços que se observa nas grandes aglomerações urbanas.

Centrando a atenção no perfil dos oito grandes agrupamentos de CATs, constata-se que, com relação às categorias que ocupam as extremidades da pirâmide social, as elites, em especial os dirigentes, têm uma participação reduzida na estrutura social da região (1,39%). Mesmo a elite intelectual, onde estão incluídas ocupações nem sempre bem remuneradas como os professores com formação de nível superior, não se destaca nessa estrutura (7,40%). No outro limite, os Trabalhadores do Terciário Não Especializado, categoria que reúne as ocupações menos qualificadas, apresentam uma representatividade mais significativa, participando com 14,63% na composição do quadro de ocupados. Os Agricultores, como é coerente com a configuração metropolitana, são minoritários, representando apenas 1,97%.

Algumas particularidades relativas à composição interna dos grandes agrupamentos de CATs, que refletem os principais perfis da estrutura social, devem ser salientadas. As cinco categorias ocupacionais de maior peso na estrutura metropolitana são os operários da indústria tradicional (9,19%), as ocupações de escritório (9,11%), os trabalhadores do comércio (8,70%), os prestadores de serviços especializados (8,57%) e os operários da construção civil (7,22%). Observa-se nesse nível de desagregação que a proeminência do secundário está em grande parte atrelada ao peso do operariado da indústria tradicional, que não pode ser desvinculado da importância que tem a indústria coureiro-calçadista no Vale dos Sinos (na RMPA1). Os trabalhadores da indústria da construção civil têm sua participação relacionada com a concentração do setor construtivo na produção imobiliária de Porto Alegre, que vem apresentando crescimento significativo em termos do número de empreendimentos e da oferta de área construída. Convém notar que, no conjunto das categorias médias, as ocupações de escritório são as de maior peso, reunindo um contingente bastante diversificado de ocupações em grande parte tradicionais, como contínuos, escriturários, cobradores, secretários de expediente e estenógrafos. No conjunto dos Trabalhadores do Terciário Não Especializado, são os empregados domésticos que têm a maior participação (6,71%).

A análise dos resultados da montagem da tipologia socioespacial da região revelou que a principal oposição organizando o espaço metropolitano é a que compreende, de um lado, os trabalhadores da indústria tradicional e, de outro, as categorias de intelectuais de nível superior, à exceção dos estatutários. A grande diferenciação ocupacional marcando o espaço na RMPA pode, portanto, ser referida à clássica dicotomia existente entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Foram identificados nove agrupamentos capazes de representar uma hierarquização do espaço metropolitano em 2000. Utilizando uma denominação que expressa essa hierarquia e também traduz o tipo de combinação de categorias, ou de mistura social, que marca cada um desses espaços, esses agrupamentos foram assim nomeados: superior, médio superior, médio, médio inferior, operário, operário tradicional, operário inferior, popular e agrícola popular, cujas características e localização serão feitas a seguir com base na Tabela IV.1 e no Mapa IV.3.

As nove áreas de tipo superior, que reúnem 104 mil ocupados, estão todas localizadas em Porto Alegre e se caracterizam pela importância da moradia dos Dirigentes e dos Intelectuais, apesar da presença significativa de camadas médias. As AEDs de tipo médio superior (161 mil ocupados) estão assim distribuídas: 11 em Porto Alegre, duas em Canoas e duas em São Leopoldo. É nesse tipo que também se concentra a moradia de Dirigentes e Intelectuais, porém com menor intensidade do que no tipo superior, sendo que a incidência de Ocupações Médias é a mais destacada, com uma participação de 41%. Nas áreas de tipo médio, também há predominância de Ocupações Médias, porém com menor magnitude do que no tipo anterior. São 13 AEDs, reunindo 109 mil ocupados, que se localizam predominantemente em Porto Alegre (sete), mas abrangendo também Esteio (uma área), Gravataí (uma) e Novo Hamburgo (três áreas). A característica central desses três tipos de agrupamentos é a baixa incidência de moradia das camadas operárias e popular.

Um quarto dos ocupados da RMPA (mais de 391 mil pessoas) conforma as 37 AEDs de tipo médio inferior. Essas áreas caracterizam-se por apresentar maior mistura social do que os três tipos anteriores. São moradia de uma parte relevante das camadas médias, nelas aparecendo também significativamente os Trabalhadores do Terciário (especializado e não especializado) e do Secundário.

As AEDs onde a residência de operários é muito expressiva foram classificadas em três tipos: o tipo operário, em que predominam trabalhadores do secundário em geral, especialmente os trabalhadores da indústria moderna; o tipo operário tradicional, onde se concentram os trabalhadores da indústria tradicional; e o tipo operário inferior, em que os trabalhadores do secundário se juntam às categorias do terciário, especializado e não especializado. Ao todo, a população que compõe esses três tipos de agrupamentos totaliza cerca de 460 mil ocupados (29% do total da região). Em termos de localização, cabe destacar que nenhum desses três tipos contém AEDs da capital e que o tipo operário tradicional se concentra na porção norte da RMPA, onde, em termos econômicos, predomina a produção coureiro-calçadista. Nos dois outros tipos operários, predominam (mas não com exclusividade) AEDs localizadas em municípios limítrofes a Porto Alegre, como Canoas, Gravataí, Esteio, Alvorada, Cachoeirinha, Guaíba.

O grupo de tipo popular define-se por uma presença mais intensa dos trabalhadores do terciário não especializado, ou seja, os domésticos, prestadores de serviços não especializados, catadores e ambulantes. Estão também presentes nessas áreas os ocupados em atividades do terciário especializado e do secundário, particularmente os operários da construção civil. As 30 áreas classificadas como populares (com cerca de 258 mil ocupados) abrangem, além da periferia sudeste de Porto Alegre, outras áreas de alta densidade de população urbana e/ou de concentração de atividades econômicas situadas apenas em municípios do seu entorno (Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Gravataí, Guaíba e Viamão). O último grupo, do tipo agrícola popular, de menor tamanho

populacional (74 mil ocupados), é marcado pelo peso da moradia dos agricultores. Sua localização coincide em grande parte com os novos municípios incorporados à RMPA após 1991, de grande extensão territorial e onde, na sua maior parte, a AED é constituída pela totalidade do município (Montenegro, Triunfo, São Jerônimo, Arroio dos Ratos, Glorinha, grande parte de Viamão, Gravataí e Santo Antonio da Patrulha). A qualidade principal dos agrupamentos de tipo operário, popular e agrícola é a quase inexistência de moradia das categorias superiores na hierarquia social.

No que diz respeito aos rendimentos, considerando-se a renda familiar *per capita*, utilizou-se somente a faixa extrema, de até meio salário mínimo (Mapa IV.4), uma vez que esta medida permite localizar aquelas famílias que vivem em situação de extrema precariedade. Em termos médios, a situação atinge 146.871 famílias, o equivalente a 12,29% do total.

Os piores índices (na faixa entre 19,16 e 32,10%) estão distribuídos nos municípios rurais, na periferia de Porto Alegre, em AEDs de municípios limítrofes como Alvorada, Canoas, Viamão e Guaíba, e em uma área de Novo Hamburgo e duas de São Leopoldo.

A renda familiar *per capita* não permite que se conheça a disparidade entre a renda de homens e mulheres. Para tanto, foi utilizado como indicador a renda do trabalho principal. Levando-se em consideração o diferencial, em termos percentuais, entre rendimento médio em salários mínimos de homens e mulheres, observa-se que na RMPA as mulheres recebem em média 65,49% a menos do que os homens. Ao nível intra-urbano, nas áreas em que essa diferença é maior, a cifra alcança 42,89% (na AED formada pelos bairros Higienópolis e Boa Vista em Porto Alegre) e naquelas onde ela é menor, chega a 91,59% (na AED correspondente a Belém Novo, também em Porto Alegre). É de se mencionar que, mesmo nas AEDs onde os rendimentos são mais elevados, a diferença é significativa e sempre favorável aos homens, ao passo que, nas AEDs com menores rendas médias, muitas vezes as médias se aproximam. Ou seja, condições sociais melhores em termos de áreas não implicam situações de paridade entre os sexos quando se trata de rendimentos.

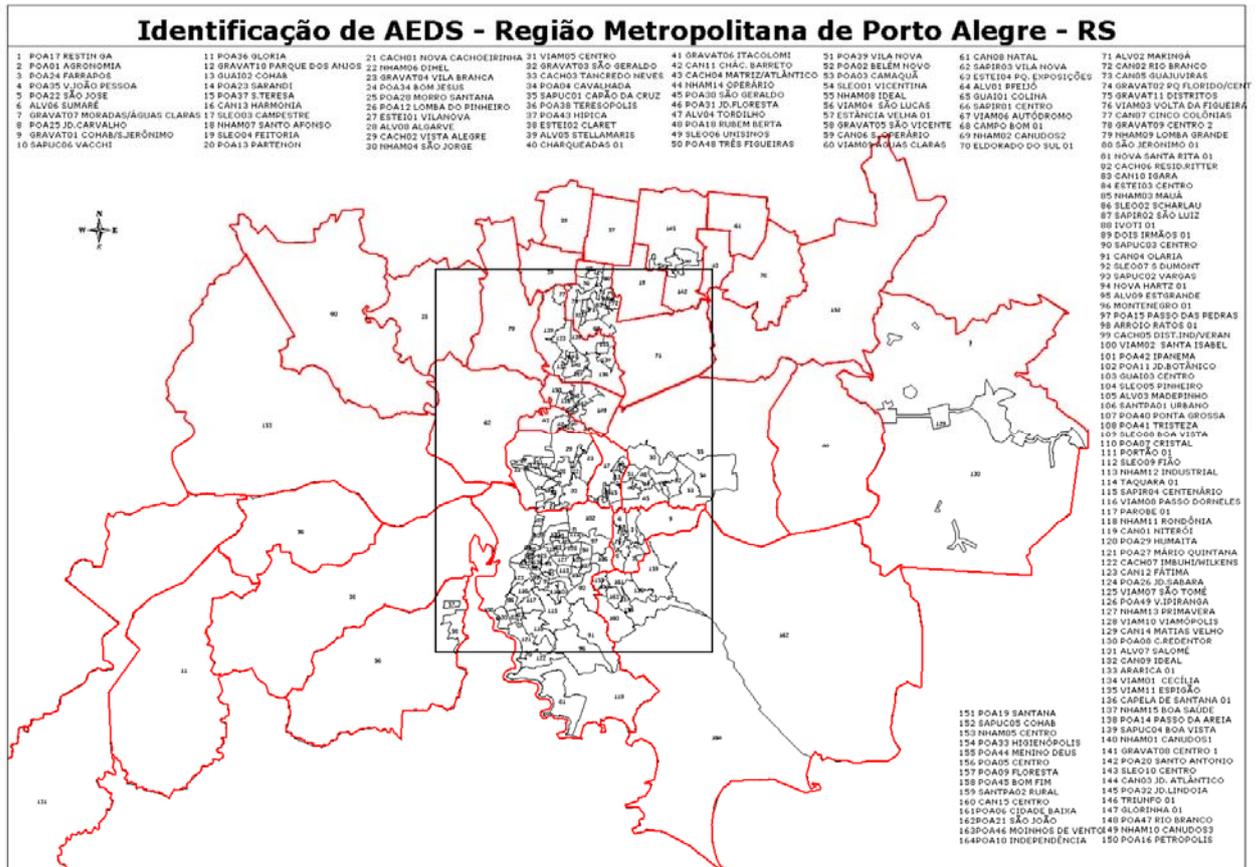
∴

Quanto à estrutura social metropolitana, é importante apontar que seu formato, fortemente influenciado pela importância dos operários e com grande peso dos trabalhadores da indústria tradicional, expressa uma conformação típica da sociedade industrial em sua fase fordista. A presença significativa das camadas médias reforça esse caráter.

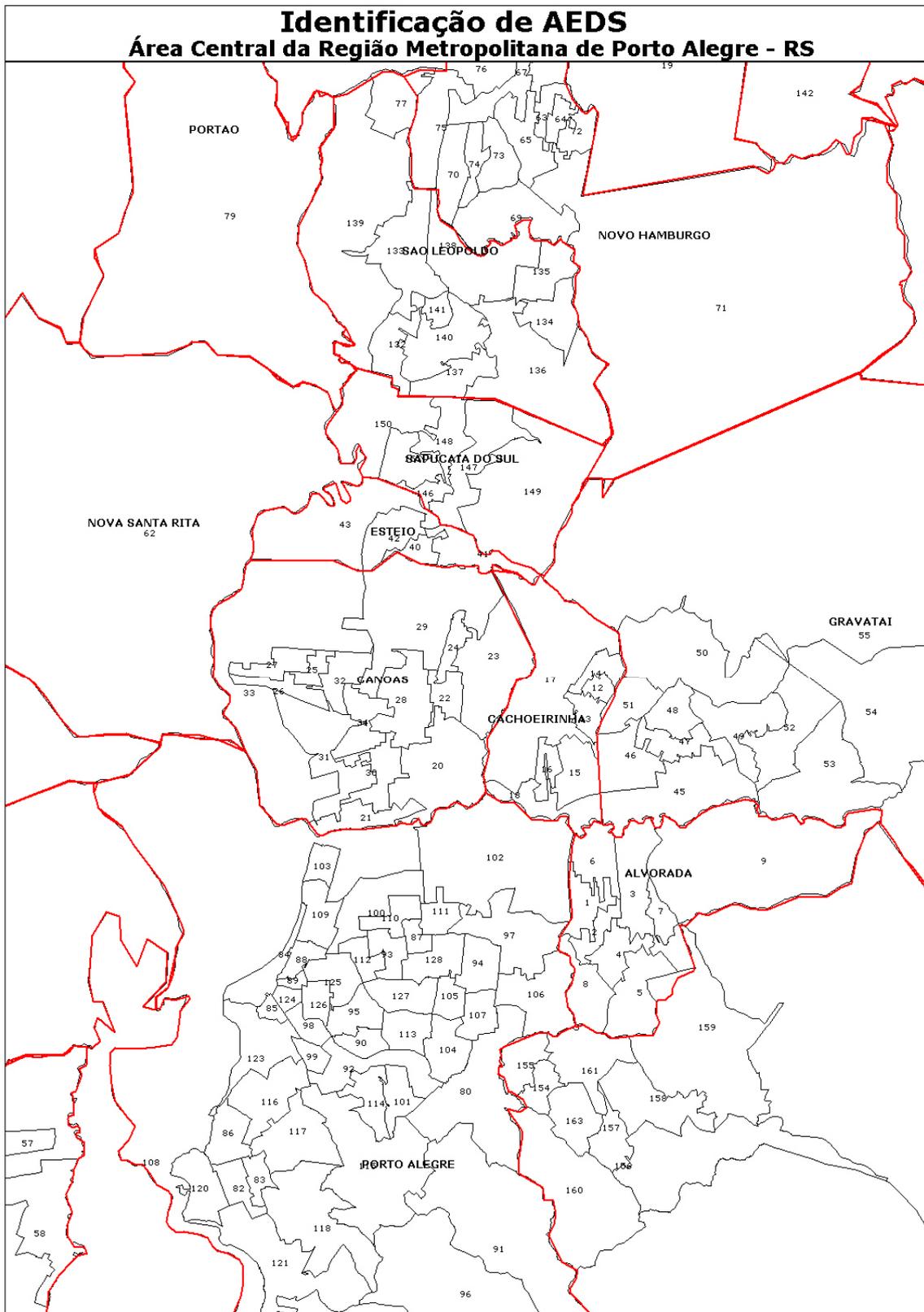
No tocante à configuração tipológica do espaço da RMPA, verifica-se que esta é marcada pela presença, de um lado, dos operários da indústria tradicional e, de outro, dos profissionais de nível superior, apontando uma importante oposição entre trabalho manual e intelectual. Esse fenômeno expõe uma relativa polarização que se verifica nas áreas de tipo superior, localizadas exclusivamente em Porto Alegre, onde as elites estão concentradas, e nas áreas de tipo operário tradicional, situadas ao norte da região, no espaço de influência dos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, onde a produção coureiro-calçadista é predominante.

Por fim, levando-se em consideração as condições de rendimento da população metropolitana, pode-se afirmar que existe uma correspondência entre a hierarquia socioespacial e o perfil social predominante das populações que vivem nos diferentes tipos de áreas da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Mapa IV.1



Mapa IV.1A (detalhe)



Mapa IV.2

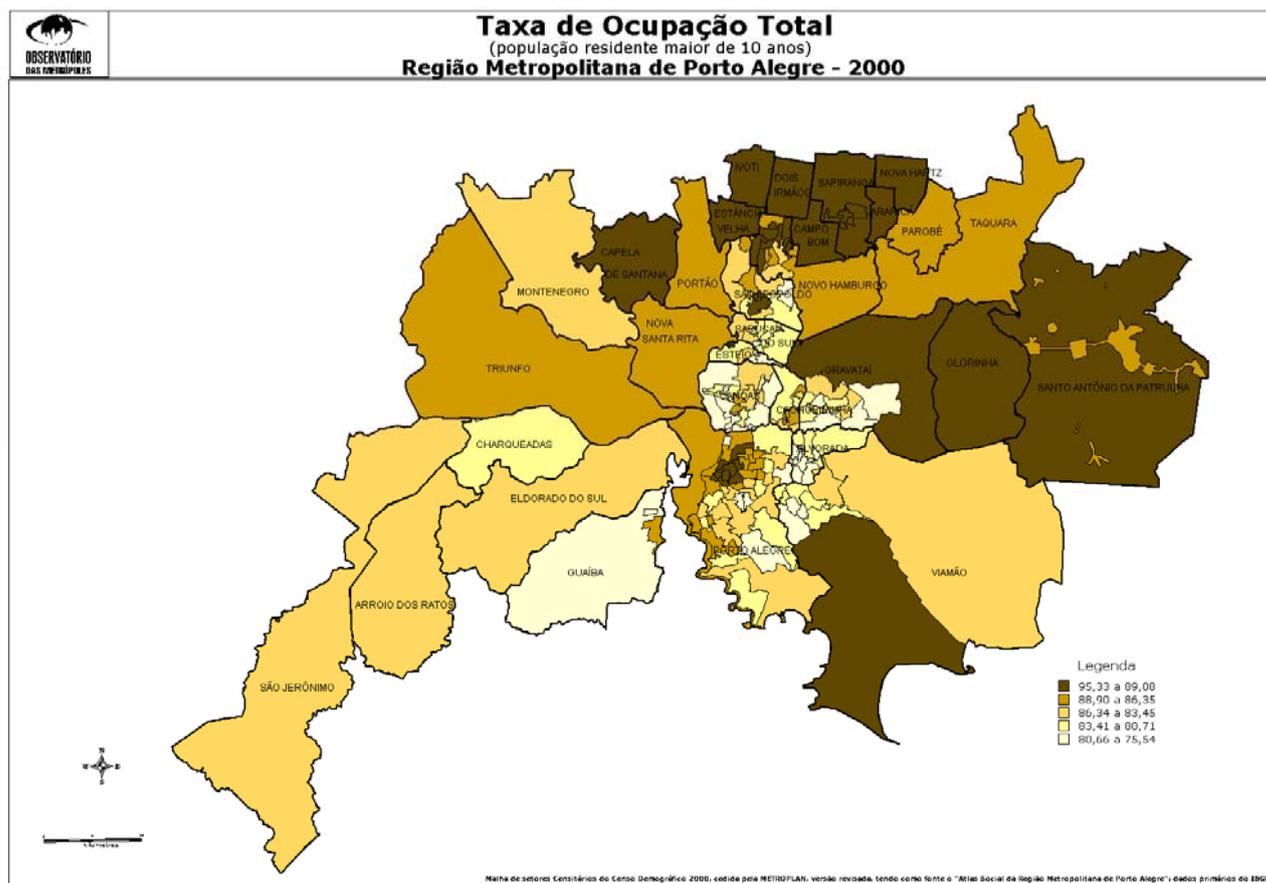


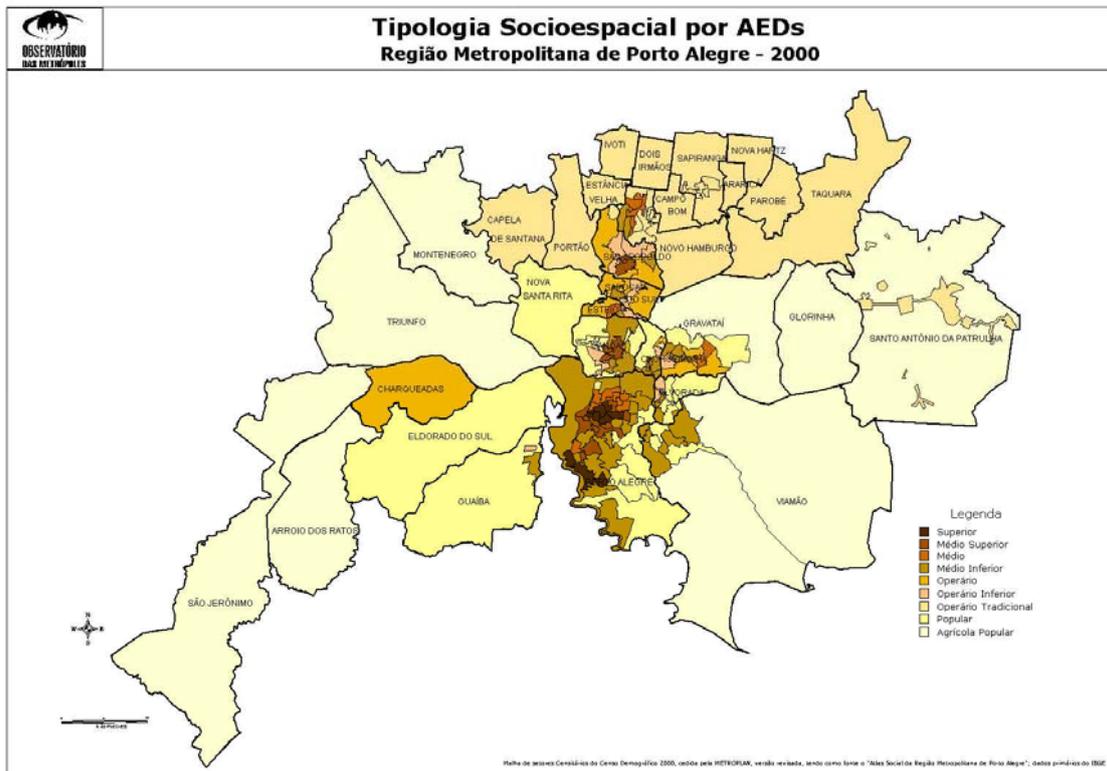
Tabela IV.1 Perfil e índice de densidade relativa das categorias socioocupacionais segundo os tipos de áreas. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2000

Perfil e índice de densidade relativa das categorias socioocupacionais segundo os tipos de áreas. Região Metropolitana de Porto Alegre. 2000

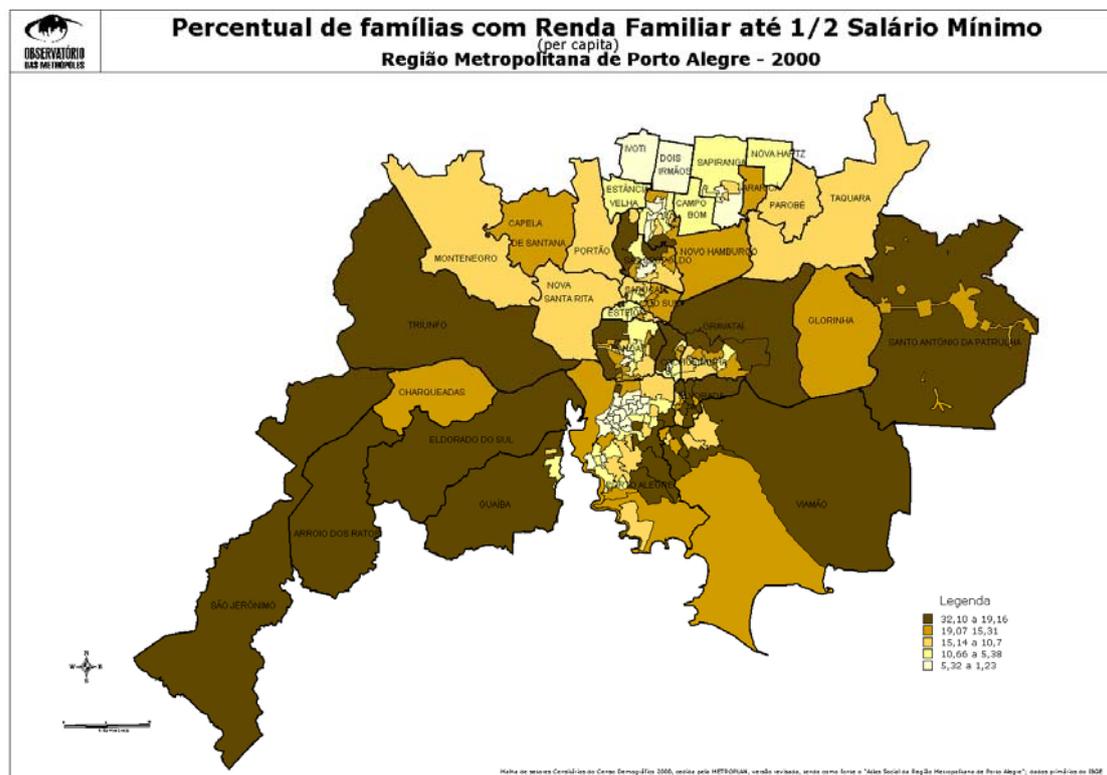
CATs	Tipos	RMPA		SUPERIOR		MÉDIO SUPERIOR		MÉDIO		MÉDIO INFERIOR		OPERÁRIO		OPERÁRIO TRADICIONAL		OPERÁRIO INFERIOR		POPULAR		AGRICOLA POPULAR		
		Frequência	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade	Perfil (%)	Densidade
DIRIGENTES		21742	1,39	1,0	4,98	3,6	2,53	1,8	2,66	1,9	0,97	0,7	0,65	0,5	1,12	0,8	0,65	0,5	0,35	0,2	0,90	0,6
CAT21 grandes empregadores		12228	0,78	1,0	3,16	4,1	1,17	1,5	1,85	2,4	0,52	0,7	0,30	0,4	0,72	0,9	0,30	0,4	0,13	0,2	0,30	0,4
CAT22 dirigentes do setor público		4355	0,28	1,0	0,80	2,9	0,78	2,8	0,24	0,9	0,20	0,7	0,17	0,6	0,13	0,5	0,18	0,6	0,13	0,5	0,20	0,7
CAT23 dirigentes do setor privado		5159	0,33	1,0	1,02	3,1	0,58	1,8	0,57	1,7	0,25	0,8	0,19	0,6	0,27	0,8	0,16	0,5	0,08	0,2	0,40	1,2
INTELECTUAIS		115979	7,40	1,0	27,67	3,7	19,26	2,6	13,67	1,8	5,32	0,7	3,18	0,4	2,54	0,3	2,49	0,3	1,99	0,3	3,69	0,5
CAT41 profissionais autônomos de nível superior		32439	2,07	1,0	9,44	4,6	5,11	2,5	3,93	1,9	1,24	0,6	0,64	0,3	0,59	0,3	0,67	0,3	0,55	0,3	1,17	0,6
CAT42 profissionais empregados de nível superior		42981	2,74	1,0	10,05	3,7	6,82	2,5	5,26	1,9	2,09	0,8	1,16	0,4	1,00	0,4	0,94	0,3	0,79	0,3	1,06	0,4
CAT43 profissionais estatutários de nível superior		10658	0,68	1,0	2,70	4,0	2,29	3,4	0,91	1,3	0,46	0,7	0,28	0,4	0,15	0,2	0,12	0,2	0,13	0,2	0,27	0,4
CAT44 professores de nível superior		29901	1,91	1,0	5,49	2,9	5,04	2,6	3,56	1,9	1,53	0,8	1,10	0,6	0,79	0,4	0,76	0,4	0,52	0,3	1,19	0,6
PEQUENOS EMPREGADORES		50425	3,22	1,0	7,92	2,5	4,72	1,5	6,43	2,0	2,81	0,9	1,96	0,6	2,91	0,9	2,03	0,6	1,21	0,4	2,51	0,8
CAT31 pequenos empregadores		50425	3,22	1,0	7,92	2,5	4,72	1,5	6,43	2,0	2,81	0,9	1,96	0,6	2,91	0,9	2,03	0,6	1,21	0,4	2,51	0,8
OCUPAÇÕES MÉDIAS		414925	26,46	1,0	33,79	1,3	40,98	1,5	38,99	1,5	29,82	1,1	21,78	0,8	18,94	0,7	21,14	0,8	18,70	0,7	15,89	0,6
CAT51 ocupações de escritório		142868	9,11	1,0	8,96	1,0	13,90	1,5	12,45	1,4	11,06	1,2	7,12	0,8	6,02	0,7	7,74	0,8	7,32	0,8	5,26	0,6
CAT52 ocupações de supervisão		68870	4,39	1,0	7,89	1,8	7,02	1,6	7,52	1,7	4,20	1,0	3,42	0,8	3,86	0,9	3,00	0,7	2,44	0,6	2,42	0,5
CAT53 ocupações técnicas		97494	6,22	1,0	8,40	1,4	9,47	1,5	11,05	1,8	6,64	1,1	5,65	0,9	4,74	0,8	5,48	0,9	3,65	0,6	2,80	0,5
CAT54 ocupações médias da saúde e educação		56573	3,61	1,0	3,64	1,0	5,26	1,5	4,55	1,3	4,36	1,2	3,19	0,9	2,51	0,7	2,63	0,7	2,77	0,8	3,37	0,9
CAT55 ocupações da segurança pública, justiça e correios		29882	1,91	1,0	2,75	1,4	3,45	1,8	1,94	1,0	2,38	1,2	1,30	0,7	0,72	0,4	1,18	0,6	1,72	0,9	1,37	0,7
CAT32 ocupações artísticas e similares		19238	1,23	1,0	2,16	1,8	1,90	1,5	1,48	1,2	1,17	1,0	1,10	0,9	1,10	0,9	1,11	0,9	0,80	0,7	0,68	0,6
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO ESPECIALIZADO		270806	17,27	1,0	11,05	0,6	14,87	0,9	15,80	0,9	20,45	1,2	17,79	1,0	12,22	0,7	19,90	1,2	21,24	1,2	14,49	0,8
CAT61 trabalhadores do comércio		136450	8,70	1,0	5,49	0,6	7,41	0,9	8,51	1,0	10,10	1,2	8,97	1,0	6,39	0,7	10,76	1,2	10,19	1,2	7,84	0,9
CAT62 prestadores de serviços especializados		134356	8,57	1,0	5,57	0,6	7,47	0,9	7,28	0,9	10,35	1,2	8,82	1,0	5,83	0,7	9,14	1,1	11,05	1,3	6,66	0,8
TRABALHADORES DO SECUNDÁRIO		433916	27,67	1,0	5,80	0,2	8,82	0,3	13,41	0,5	23,54	0,9	38,52	1,4	49,73	1,8	36,43	1,3	31,46	1,1	26,82	1,0
CAT71 trabalhadores da indústria moderna		100319	6,40	1,0	1,18	0,2	2,37	0,4	3,60	0,6	5,83	0,9	15,03	2,4	6,56	1,0	11,16	1,7	7,55	1,2	6,07	0,9
CAT72 trabalhadores da indústria tradicional		144081	9,19	1,0	1,29	0,1	2,13	0,2	4,15	0,5	4,76	0,5	7,64	0,8	32,65	3,6	7,84	0,9	4,98	0,5	7,13	0,8
CAT73 trabalhadores dos serviços auxiliares		76226	4,86	1,0	1,49	0,3	2,13	0,4	2,83	0,6	5,53	1,1	6,87	1,4	3,91	0,8	7,61	1,6	6,61	1,4	5,04	1,0
CAT74 trabalhadores da construção civil		113290	7,22	1,0	1,84	0,3	2,20	0,3	2,84	0,4	7,42	1,0	8,98	1,2	6,61	0,9	9,81	1,4	12,31	1,7	8,57	1,2
TRABALHADORES DO TERCIÁRIO NÃO ESPECIALIZADO		229468	14,63	1,0	8,57	0,6	8,60	0,6	8,73	0,6	16,59	1,1	15,02	1,0	9,64	0,7	16,82	1,1	23,19	1,6	16,59	1,1
CAT63 prestadores de serviços não especializados		71350	4,55	1,0	1,84	0,4	2,45	0,5	2,48	0,5	5,07	1,1	5,26	1,2	3,02	0,7	5,18	1,1	7,86	1,7	4,48	1,0
CAT81 trabalhadores domésticos		105220	6,71	1,0	5,01	0,7	3,36	0,5	3,00	0,4	7,38	1,1	6,22	0,9	4,58	0,7	7,61	1,1	10,84	1,6	9,81	1,5
CAT82 ambulantes e catadores		52898	3,37	1,0	1,72	0,5	2,79	0,8	3,25	1,0	4,14	1,2	3,54	1,0	2,04	0,6	4,03	1,2	4,49	1,3	2,30	0,7
AGRICULTORES		30956	1,97	1,0	0,22	0,1	0,21	0,1	0,31	0,2	0,49	0,3	1,10	0,6	2,90	1,5	0,53	0,3	1,86	0,9	19,11	9,7
CAT10 agricultores		30956	1,97	1,0	0,22	0,1	0,21	0,1	0,31	0,2	0,49	0,3	1,10	0,6	2,90	1,5	0,53	0,3	1,86	0,9	19,11	9,7
Soma de TOTAL		1568217	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0	100,0	1,0

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico 2000. Amostra. IBGE.

Mapa IV.3



Mapa IV.4



IV.2.2 – Demografia

A Região Metropolitana de Porto Alegre possuía, em 2000, um total de 3.718.778 habitantes, uma taxa de urbanização de 95,5% e uma densidade demográfica de 379,5 hab/km². Esse nível de urbanização não se distribuía de forma homogênea entre os municípios, variando de 22,6% em Glorinha e 58,1% em Triunfo a 100% em Cachoeirinha e Canoas. É interessante observar que, em alguns casos, houve um decréscimo de participação da população urbana entre 1991 e 2000, o que pode ser observado em Campo Bom, Capela de Santana, Charqueadas, Gravataí, Porto Alegre e Taquara. Esse fato está provavelmente associado a processos de expansão do tecido urbano, em um movimento de ocupação de espaços ainda legalmente considerados como áreas rurais. Na verdade, todos estes municípios - à exceção de Capela de Santana - já eram bastante urbanizados, não tendo se verificado alterações compatíveis na sua estrutura produtiva capazes de sugerir uma efetiva reversão de tendências.

As taxas de crescimento populacional desse período refletem esta particularidade, pois em todos os municípios mencionados acima, bem como em Alvorada e Viamão, elas foram mais elevadas no meio rural. No que se refere à expansão demográfica da população total da região metropolitana, esta foi de 1,6% a.a., sendo importante ressaltar que os maiores índices ocorreram em Eldorado do Sul (4,9%), Nova Hartz (4,6%), Parobé (3,8%), Capela de Santana e Viamão (3,3%), Alvorada (2,9%) e Gravataí (2,8%), todos situados no eixo de influência de Porto Alegre ou de São Leopoldo e Novo Hamburgo. Tal crescimento se relaciona com a migração, sobretudo a intrametropolitana. Os municípios com as taxas de crescimento mais baixas ou negativas, além da perda populacional, se caracterizaram por ter sofrido urbanização no período, ou seja, houve migração rural-urbana. Este é o caso de São Jerônimo (-3,4%), Santo Antônio da Patrulha (-1,0%), Ivoti (-0,7%), Porto Alegre (0,8%), Canoas (1,0%), Montenegro (1,2%) e Arroio dos Ratos (1,3%).

Deve ser destacada a condição diferenciada de Canoas e de Porto Alegre. O município de Canoas é o segundo maior da região, tendo superado os 300 mil habitantes em 2000 e atingido a urbanização total, o que se liga em grande parte à perda de território ocorrida com a emancipação de Nova Santa Rita, onde se concentrava a parcela rural de sua população. Porto Alegre, por sua vez, assim como a maior parte das capitais brasileiras, vem perdendo população para seu entorno e se expandindo para a periferia, em zona ainda definida como rural.

A população da RMPA está concentrada em um eixo que se estende de Porto Alegre para o norte, em direção a São Leopoldo e Novo Hamburgo e acompanhando a BR-116. Veja-se que somente a capital concentrava 36,58% da população. Outro eixo de expansão urbana e populacional da metrópole é o Leste-Oeste, que agrega municípios que desempenharam historicamente funções de cidades-dormitório no contexto metropolitano.

As densidades demográficas mais elevadas, bem superiores à média de 379,5 hab/km² e variando entre 1.092,8 e 2.899,5 hab/km², encontram-se em Porto Alegre e seu entorno imediato (Esteio, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas e Sapucaia do Sul) e em São Leopoldo e Novo Hamburgo. Deve-se notar que todos estes municípios, à exceção de Alvorada, têm importante participação do secundário na estrutura econômica. As mais baixas densidades, que não alcançam 100 hab/km², podem ser observadas em Glorinha, São Jerônimo, Triunfo, Arroio dos Ratos, Santo Antonio da Patrulha, Eldorado do Sul, Capela de Santana e Nova Santa Rita.

A análise da densidade por AEDs⁷ reforça a constatação acerca da concentração populacional nos dois eixos de expansão urbana da região (Mapa IV.5). As densidades máximas (de 10.004 até 26.711 hab/km²) aparecem sobretudo em Porto Alegre⁸, mas também em Canoas (Guajuviras, Santo Operário, Natal e Mathias Velho), Novo Hamburgo (Canudos), Cachoeirinha (Nova Cachoeirinha), Sapucaia do Sul (Capão da Cruz), Esteio (Vila Nova, Cruzeiro e São José), Alvorada (Passo do Feijó União) e Guaíba (Cohab, Jardim Santa Rita). No outro extremo, o das baixas densidades, estão as áreas e os municípios rurais, na sua maior parte contornando os eixos, variando de 18 hab/km², na parte rural de Santo Antonio da Patrulha, a 820 hab/km² em Cachoeirinha, na AED relativa à zona 6 do Orçamento Participativo.

No que diz respeito ao fenômeno da imigração de data fixa (população não residente no município em 1995) por origem, observa-se que na região são preponderantes os fluxos intrametropolitanos (47,73%), seguidos dos intraestaduais (36,79%) e, por fim, dos interestaduais ou internacionais (13,66%). Os fluxos intrametropolitanos estão concentrados em AEDs dos municípios que contornam Porto Alegre, como Alvorada, Viamão, Eldorado do Sul e Gravataí, ou seja, correspondem fundamentalmente àquelas que exercem funções de dormitório no entorno de áreas dinâmicas.

Com relação à imigração intraestadual na RMPA, as maiores proporções (entre 51,27 e 68,89%) dizem respeito a dois tipos de situação: uma abrange majoritariamente AEDs de Porto Alegre e algumas de Novo Hamburgo e a outra incide nos municípios de Dois Irmãos e Sapiranga (Mapa IV.6). Enquanto que, no fluxo que se dirige a Porto Alegre, a migração pode estar associada a deslocamentos de população com renda mais elevada, tratando-se de migração por trabalho, de negócios profissionais ou também de estudantes, nos demais, pode estar relacionada com migração de vizinhança, em função da oferta de emprego industrial.

⁷ A densidade demográfica das AEDs foi calculada diretamente da base digitalizada no programa Mapinfo.

⁸ Em Porto Alegre, abrange as AEDs referentes aos bairros Cidade Baixa, Independência, Santana, Cristo Redentor, Rio Branco, Santa Cecília, Moinhos de Vento, Auxiliadora, Mont´Serrat, Bela Vista, São José, Bom Jesus, Jardim do Salso, Bom Fim, Farroupilha, Santo Antonio, Medianeira, Santa Tereza, Petrópolis, Centro, Farrapos, Floresta, Higienópolis, Boa Vista, Camaquã, Cavalhada, Passo d´Areia, Cristal, Vila João Pessoa, Coronel Aparício Borges, Partenon, Jardim Lindóia e São Sebastião.

No tocante ao perfil etário da população metropolitana, observa-se que, na média, prevalece a faixa ativa, ou seja, a de pessoas entre 15 e 64 anos (67,50%). O grupo etário constituído por crianças e adolescentes (de 0 a 14 anos) representa 26,2% e a população de idosos (a partir de 65 anos) totaliza 6,3%. A população no grupo etário mais jovem aparece em maiores proporções em AEDs de bairros populares, onde a pobreza está mais concentrada, em Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Nessas mesmas áreas, verificam-se os menores índices de idosos. Os maiores índices de envelhecimento (Mapa IV.7), ou seja, a maior proporção de população com mais de 65 anos com relação à população entre zero e 14 anos, são encontrados em AEDs de bairros consolidados de Porto Alegre⁹. Nesses bairros, para cada 100 crianças, existem de 110 a 188 idosos, ou seja, o número de idosos supera o de crianças. Num segundo patamar do índice de envelhecimento, destacam-se, com participação acentuada de idosos em relação à média da RMPA, as AEDs-municípios onde a população rural ainda tem importância, como Glorinha, Triunfo, São Jerônimo, Taquara, Montenegro, as AEDs rurais de Viamão e Gravataí e as correspondentes a bairros na zona sul de Porto Alegre e as melhores áreas, em termos sociais, situadas em municípios do eixo que segue a BR-116.

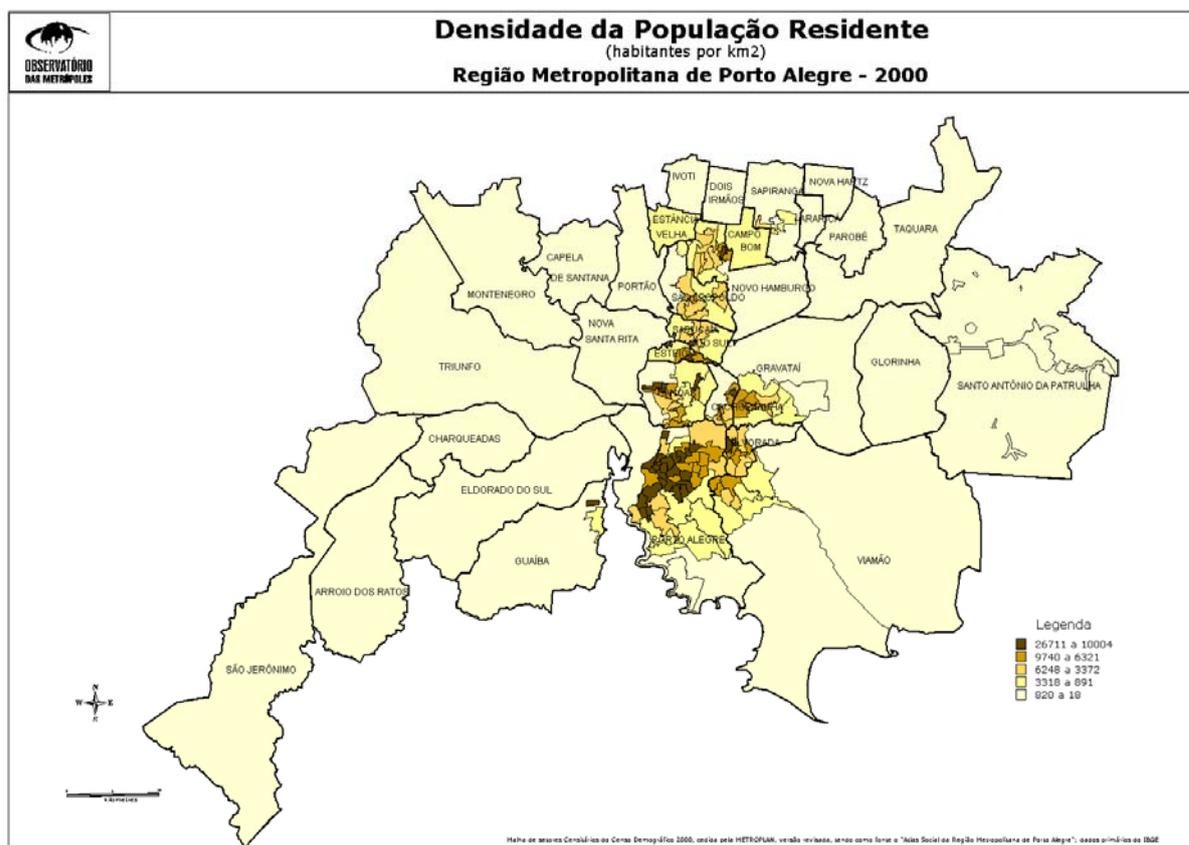
No que diz respeito às características da população metropolitana quanto ao sexo, a primeira coisa que se destaca é a predominância, em termos médios, da população feminina relativamente à masculina (para cada 100 mulheres há 93,57 homens). No entanto, quando se analisa esse aspecto do ponto de vista intra-urbano, verifica-se que, em 30 das 164 AEDs, nas áreas menos urbanizadas, há predominância da população masculina (razão de sexo superior a 100). As AEDs correspondentes às áreas de maior adensamento do tecido urbano das cidades do eixo Porto Alegre-Novo Hamburgo são as que apresentam maior participação do sexo feminino na população total. Chama a atenção, particularmente, que - entre as 31 AEDs do último quintil (no intervalo entre 71,01 e 89,84 homens para cada 100 mulheres) e com exceção de três delas, todas as demais estão localizadas em Porto Alegre, especialmente nos bairros mais consolidados da cidade.

Por fim, no que concerne ao perfil segundo a cor, é notável o predomínio da população branca na região metropolitana: apenas 13,42% dos residentes são pretos ou pardos. No entanto, ao analisar-se essa característica desde o enfoque intra-urbano, verifica-se que a população de negros e pardos está concentrada nas AEDs que formam a periferia de Porto Alegre (Mapa IV.8), estendendo-se para as áreas limítrofes nos municípios- dormitório de Alvorada e Viamão (no intervalo entre 18,67% e 32,16%). Aliás, em Alvorada, é

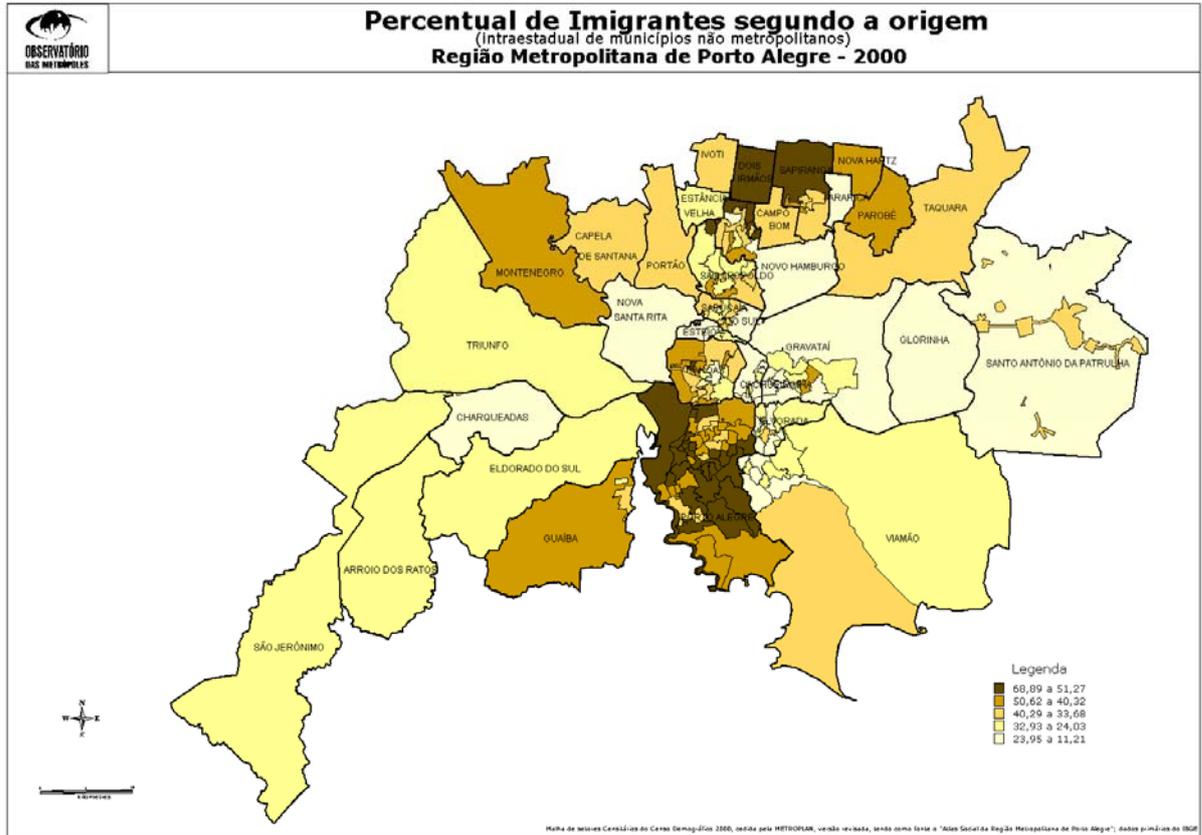
⁹ AEDs relativas aos bairros Independência, Bom Fim, Farroupilha, Centro, Cidade Baixa, Rio Branco, Santa Cecília e Floresta.

apenas em uma AED (Passo do Feijó) que a proporção de não brancos é inferior a 18%. Chama também atenção que a mais baixa proporção de negros e pardos (no último quintil, que vai de 1,89 a 6,32%) se encontra nos bairros centrais de Porto Alegre e em algumas AEDs de São Leopoldo, Novo Hamburgo, Ivoti, Dois Irmãos e Araricá, onde se desenvolveram importantes núcleos de imigração alemã nas primeiras décadas do século XIX.

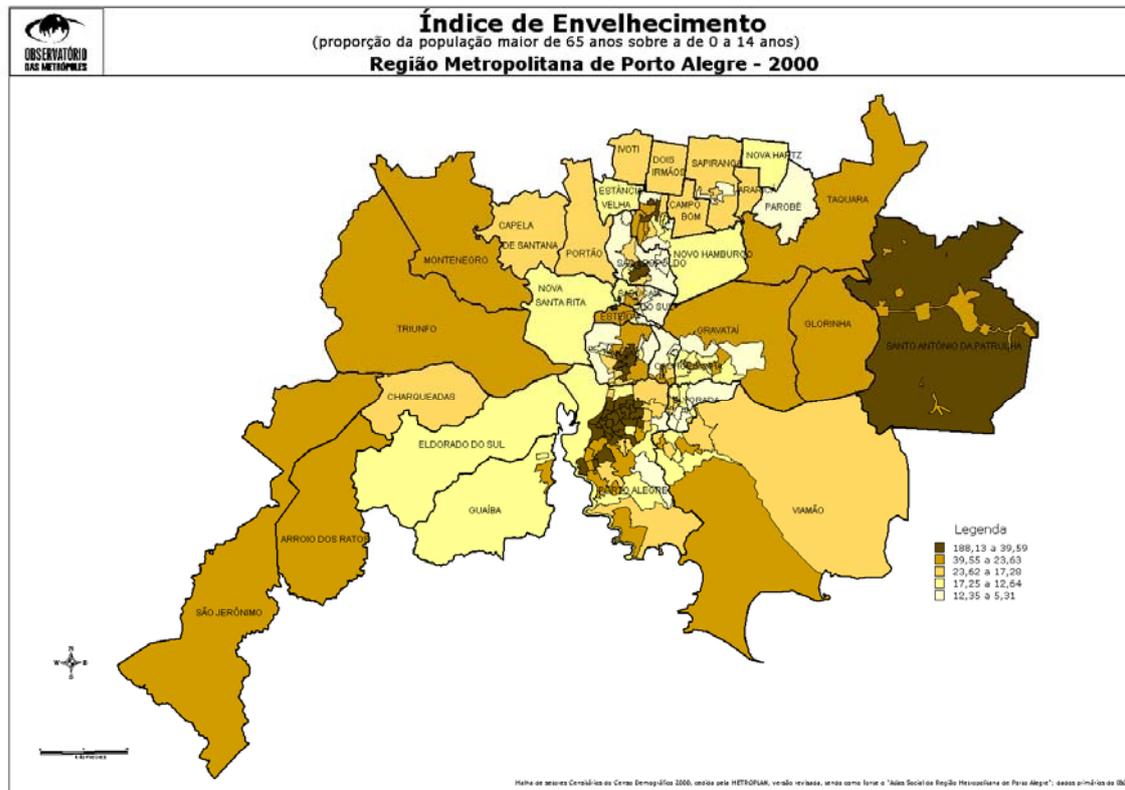
Mapa IV.5



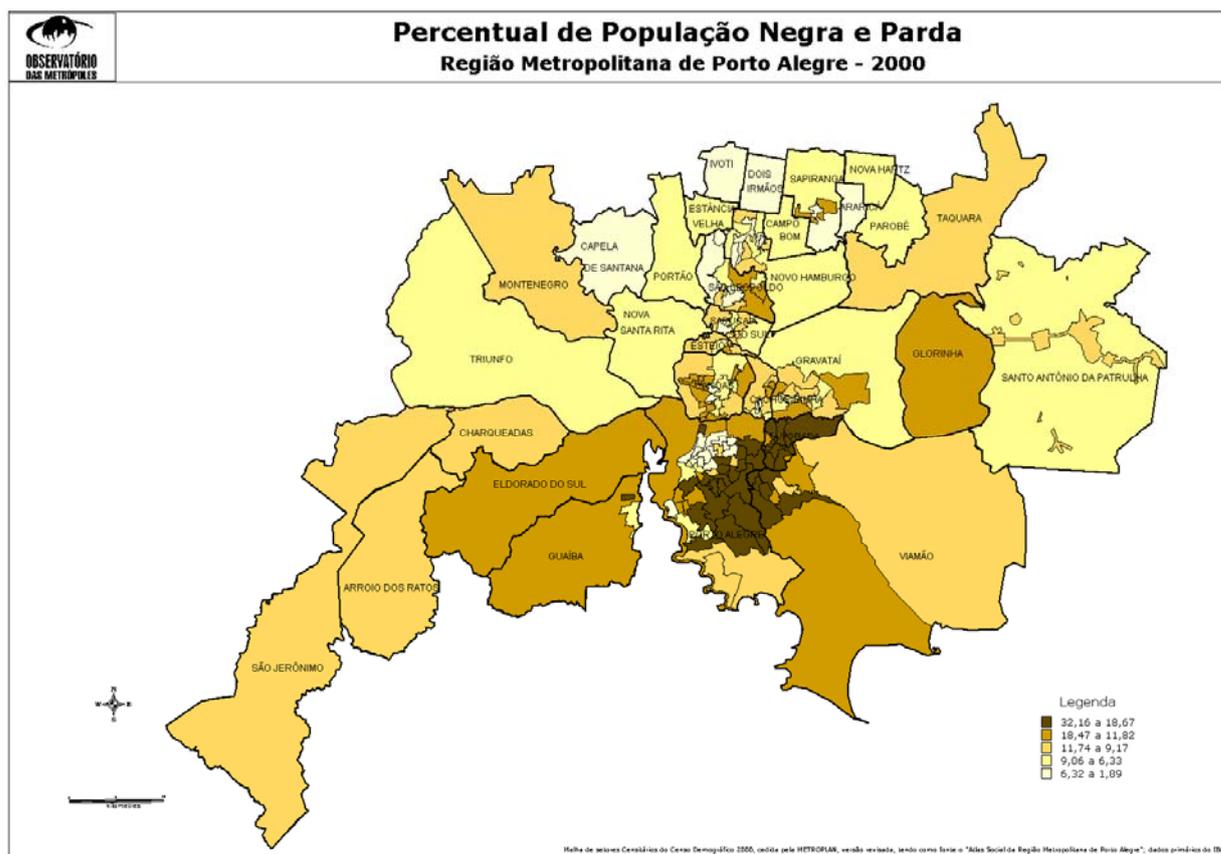
Mapa IV.6



Mapa IV.7



Mapa IV.8



IV.2.3 - Educação

O foco desta análise está centrado principalmente na identificação de situações de vulnerabilidade da população da Região Metropolitana de Porto Alegre em termos da educação, ou seja, onde e como aparecem os índices mais preocupantes, reveladores de condições de desigualdade no tocante ao acesso à instrução.

Para apresentar um perfil da questão educacional na RMPA, foram eleitas algumas variáveis, como o analfabetismo funcional, a frequência escolar e o acesso ao ensino, bem como o atraso escolar para os níveis fundamental, médio e superior. As informações foram consideradas inicialmente para o conjunto da região e seus municípios, sendo então trabalhadas na dimensão intra-urbana, através de uma visão pelas AEDs.

Analisando os dados sobre o analfabetismo funcional, aqui considerado como a proporção da população com mais de 15 anos de idade sem instrução ou com até três anos de estudo, constata-se que os municípios com altas proporções de população rural - como Santo Antônio da Patrulha, Triunfo, Glorinha, Arroio dos Ratos e Capela de Santana - têm índices acima de 25% de pessoas nessa condição, enquanto a média metropolitana é de 14,4%. No outro extremo, com taxas em torno dos 10%, estão Dois Irmãos e Ivoti, municípios ao norte da região, e Porto Alegre.

No que se refere às condições evidenciadas pelo Mapa IV.9, que mostra a informação desagregada por AEDs, verifica-se que a parte da região metropolitana correspondente aos municípios e áreas onde é relevante a população rural está enquadrada no pior intervalo em termos de analfabetismo funcional (entre 19,98 e 39,69%). É o caso de Glorinha, Santo Antonio da Patrulha, Capela de Santana, Portão, Nova Santa Rita, Triunfo, Arroio dos Ratos, São Jerônimo e Araricá, assim com dos distritos rurais de Gravataí, das AEDs relativas a Passo Dorneles, Águas Claras e Espigão, em Viamão.

Estes índices, que representam a pior situação em termos de instrução, também aparecem com evidência em algumas áreas de municípios do entorno da cidade-pólo. Isso pode ser observado, por exemplo, em uma área urbana de Viamão; no Distrito Estância Grande e nos bairros Parque Madepinho e São Francisco em Alvorada; em Guaíba, abrangendo a AED correspondente aos bairros Morada da Colina, Pedras Brancas, Parque 35 e Columbia City; e nos bairros Mathias Velho, Santo Operário e Natal em Canoas. Olhando mais detidamente para este dado no caso de Porto Alegre, aparece o bairro Mario Quintana como área mais vulnerável (23,47%), seguido pela AED que reúne os bairros Ponta Grossa, Chapéu do Sol, Lageado e Lami (22,56%). Assim, a maior vulnerabilidade no que diz respeito ao analfabetismo funcional aparece em áreas rurais, em localidades que funcionam como dormitório para a população mais pobre que trabalha em Porto Alegre e em bairros da periferia da Capital.

Examinando-se as situações mais favoráveis, chama atenção a posição de Porto Alegre, despontando com uma quantidade muito grande de áreas situadas entre as melhores no que se refere a esse indicador. São 24 áreas com índices bastante baixos (percentuais entre 1,54 e 8,79%), correspondendo em grande parte aos melhores bairros da cidade, como Moinhos de Vento, Auxiliadora, Bela Vista, Petrópolis, Independência e Bom Fim. Além da capital, também aparecem, no quadro formado pelos menores índices, uma AED de Novo Hamburgo, constituída pelos bairros Operário, Vila Nova e Guarani; duas áreas de Gravataí (Moradas e Águas Claras e o Centro); duas de São Leopoldo (além do Centro, os bairros Fião, Padre Réus, São João, Cristo Rei e Rio Branco), uma AED de Canoas (que equivale, total ou parcialmente, aos bairros Centro, Fernandes, Harmonia e Marechal Rondon) e, finalmente, a AED-município de Dois Irmãos. É importante salientar que, entre os municípios com áreas onde o analfabetismo funcional é baixo, destacam-se aqueles que são mais importantes em termos populacionais e econômicos.

Relacionando estes dados com a frequência escolar das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, trabalhada sob o ângulo da adequação entre idade e série, nota-se que a RMPA ainda apresenta, em média, um índice relativamente baixo de adequação (68,3%). A pior situação é encontrada no município de Araricá, com 58,7% das crianças frequentando a série adequada à idade e a melhor encontra-se em Estância Velha, onde esse índice chega a 77,3%.

Olhando o Mapa IV.10, pode-se ver que as taxas mais elevadas de população infantil, situadas em condições mais favoráveis no que diz respeito à adequação idade/série, estão bem dispersas entre as AEDs que conformam o eixo central da região, com algum destaque para leste, contrariamente ao que se verificou com o indicador de analfabetismo funcional, em que as melhores condições estão mais concentradas. Considerando o primeiro quintil, que inclui proporções entre 78,66 e 94,23%, observa-se com nitidez um *continuum* que vai da zona central de Porto Alegre até o norte, abrangendo áreas de todos os municípios situados no eixo que segue a BR 116 em direção a São Leopoldo e Novo Hamburgo. No que se refere à pior situação, índices entre 45,05 e 61,27%, encontram-se novamente uma boa parte dos bairros e áreas que se evidenciaram na análise do analfabetismo funcional. Porém, nesse aspecto, os municípios e áreas rurais não se destacam, à exceção de uma área de Viamão, uma de Novo Hamburgo e o extremo sul de Porto Alegre. São fundamentalmente bairros populares em municípios do entorno da capital (Canoas, Alvorada, Cachoeirinha, Sapucaia do Sul e Viamão). Em Porto Alegre, praticamente todos os bairros que fazem fronteira com Viamão e Alvorada expõem índices baixos de adequação idade/série.

Note-se que, com valores próximos a 50% de adequação idade/série, uma boa parte da população em idade escolar apresenta histórico de repetências, o que é um grande causador da evasão escolar.

Fica evidenciado, na análise dos dados relativos à frequência à escola, que ainda existem crianças e adolescentes que não estão ocupando os bancos escolares na Região Metropolitana de Porto Alegre. De fato, o percentual médio de alunos frequentando a escola de ensino fundamental em relação à população de 7 a 14 anos fica em torno de 94,90%, ou seja, restam alunos potenciais em idade escolar que não estão em processo de aprendizagem. O percentual mais elevado de frequência ao ensino fundamental cabe ao município de Dois Irmãos, com 98,73%, enquanto São Jerônimo fica em último lugar, com 89,95%.

Tal situação intensifica-se ainda mais no caso do ensino médio, que reúne alunos entre 15 e 17 anos frequentando a escola. Os piores exemplos, em termos de adequação idade/série, mostram índices que alcançam, no limite, apenas 20%, sendo essa precisamente a situação do Distrito Estância Grande, de Alvorada. Ou seja, é muito pequena a parcela de adolescentes nesta faixa etária que estão cursando a série adequada do segundo grau.

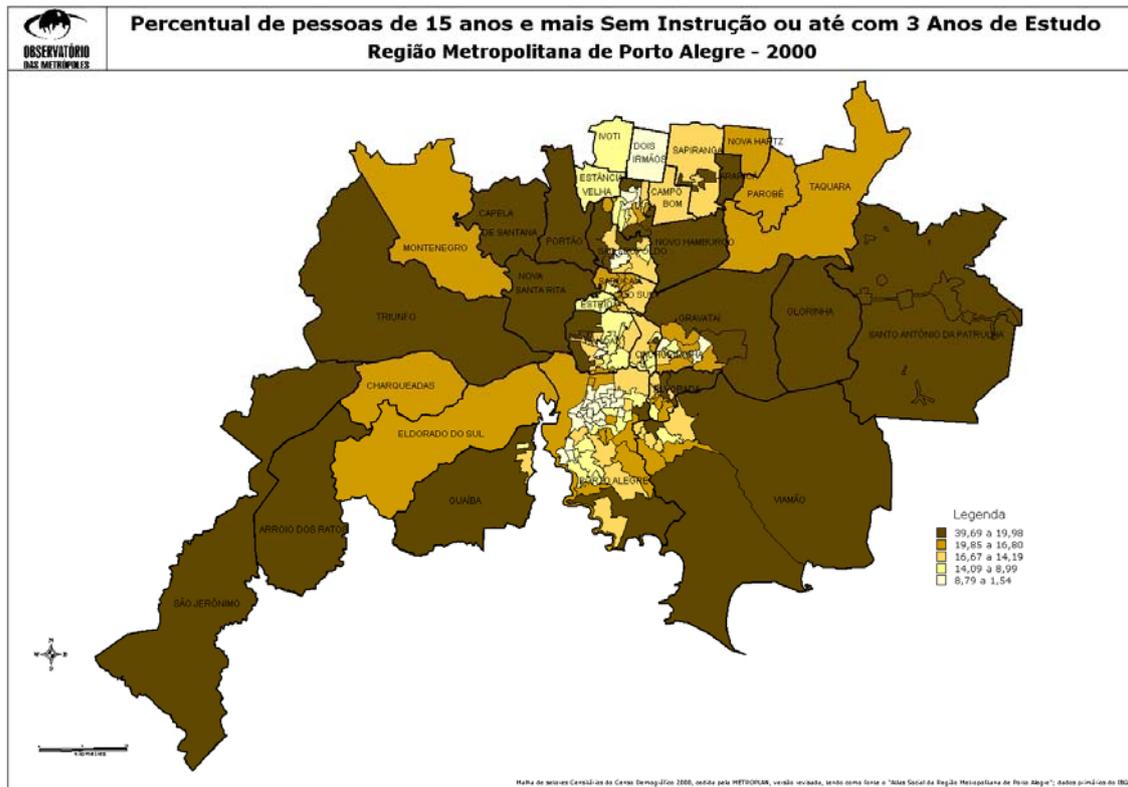
Estabelecendo-se uma comparação com os índices de acesso ao ensino médio, que chegou a um percentual de 42,60% entre os municípios da RMPA, é possível perceber que este é um dos principais problemas causadores dos baixos índices de frequência à escola entre os jovens de 15 a 17 anos. Entre os municípios com maior e menor percentual de frequência ao ensino médio estão Ivoti, com 50,34%, e Araricá com 26,83%.

Assim, evidencia-se que o sistema de ensino não tem alcançado a produção das aprendizagens necessárias e básicas aos alunos nestas faixas etárias, o que tem como uma de suas conseqüências o número reduzido de pessoas freqüentando o ensino superior (7,90% na faixa de 18 a 24 anos e 1,80%, em média, na de 25 anos ou mais).

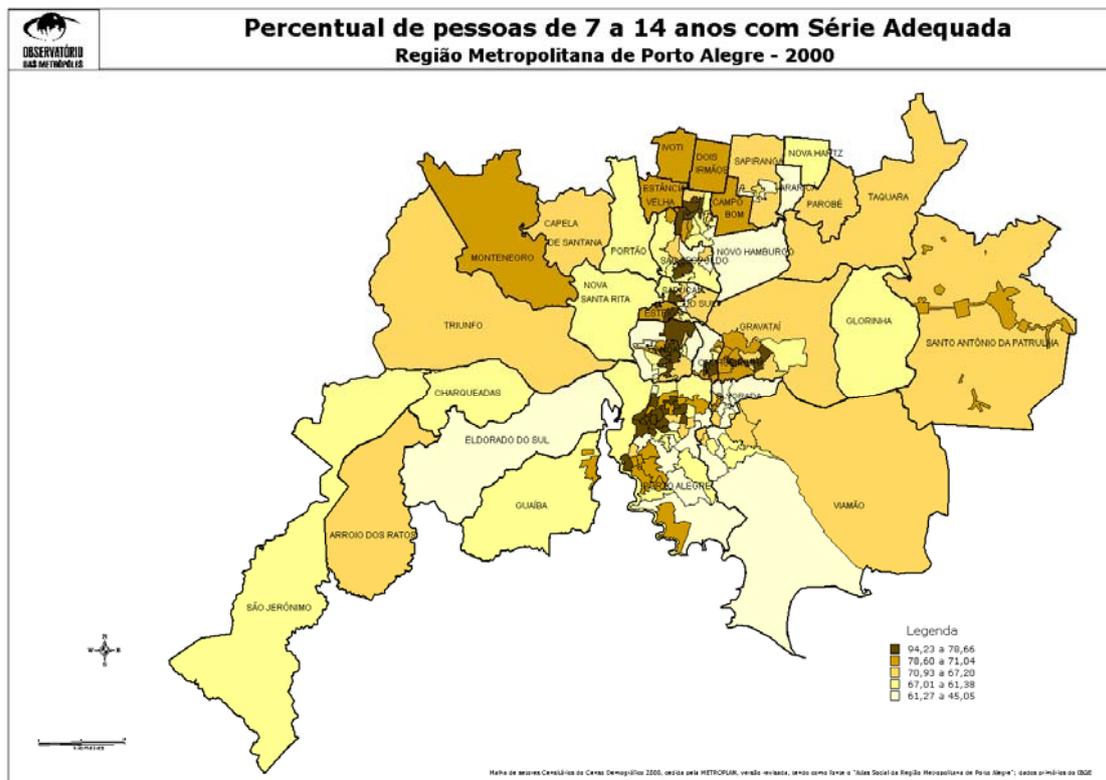
As situações acima mencionadas, envolvendo a freqüência escolar e adequação idade/série, contribuem para o aumento na taxa de analfabetismo funcional no longo prazo, já que as diversas repetências e a evasão escolar tendem a produzir adultos que não chegam a alcançar um padrão suficiente em termos de leitura e escrita.

.

Mapa IV.9



Mapa IV.10



IV.2.4 Moradia
 Condições e características das moradia

O acesso à infra-estrutura e serviços públicos, indicador do grau de relação da moradia com o meio urbano, recebeu um incremento significativo em todos os serviços na última década. A população urbana atendida por água potável na região expandiu-se 7,5% em média, atingindo o percentual de 96% em 2000; a presença de instalações sanitárias foi ampliada para mais 14,7% da população, passando a atender 92,1% dos moradores. Os municípios mais carentes em abastecimento d'água domiciliar são os do grupo com nível de integração média ao pólo¹⁰, onde apenas 73% dos domicílios têm atendimento adequado (Mapa IV.11). A energia elétrica domiciliar tornou-se um serviço distribuído universalmente, o mesmo acontecendo com o serviço de coleta do lixo urbano, que, efetivamente assumido pelas prefeituras municipais, atendia a 99% dos domicílios em 2000, sendo esse percentual um pouco inferior - 95% - apenas naqueles municípios com baixa integração ao pólo.

O exame dos tipos de habitações revela que 21% dos domicílios situam-se em blocos multifamiliares, percentual que se amplia para 44% no pólo. De fato, áreas com ocorrência significativa de moradias multifamiliar (que tendem a ser áreas regulares ou regularizadas e de ocupação mais recente) encontram-se em Porto Alegre (81% de todos os domicílios tipo apartamento), nas zonas centrais dos municípios que conformam o eixo norte-sul (Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul e São Leopoldo, municípios com nível alto de integração ao pólo), chegando até Novo Hamburgo, ao norte, percebendo-se ainda um início de verticalização nos novos municípios satélites que tiveram seu crescimento atrelado ao setor coureiro-calçadista. Os dois municípios com nível de integração muito alto, Alvorada e Cachoeirinha, têm participação marginal no processo de verticalização, contribuindo com menos de 2% dos domicílios tipo apartamento do espaço metropolitano. Isto sugere que o processo de verticalização não está relacionado ao nível de integração dos espaços metropolitanos.

A média ocupacional dos domicílios metropolitanos vem decrescendo desde 1970, quando atingia a 4,6 habitantes por domicílio, chegando ao ano 2000 com o valor de 3,3, o que permite supor que os requisitos espaciais das moradias, que definem suas características internas, estão sendo melhor atendidos. A avaliação da densidade domiciliar em 2000, medida pela *proporção dos domicílios particulares permanentes com número médio de moradores superior a três por dormitório*¹¹, indica que este tipo de inadequação é relativamente maior nos espaços mais integrados ao pólo. De fato, percebe-se uma relação direta entre nível de integração e

¹⁰ Os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre foram classificados, segundo o grau de integração ao pólo: Muito Alta (Alvorada e Cachoeirinha); Alta (Canoas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão); Média (Araricá, Campo Bom, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Sapiranga e Taquara); Baixa (Arroio dos Ratos, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo e Triunfo) (Ribeiro, 2004).

¹¹ Critério empregado no estudo Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas. Fundação João Pinheiro, Ministério das Cidades, 2004-2005.

inadequação por adensamento excessivo, muito provavelmente em decorrência do embate entre dois processos: a atração exercida pela metrópole em função do potencial de concentração de oportunidades econômicas e sociais, em contraposição à regulamentação mais rígida do uso e da apropriação de seu espaço, embutida nas práticas de planejamento. Destes dois processos, resulta o redirecionamento dos novos contingentes populacionais para espaços adjacentes, integrados e com boa acessibilidade, mas menos regulamentados. O outro indicador de densidade domiciliar examinado, a distribuição espacial de domicílios com até 3 cômodos¹², mostra uma concentração mais expressiva no entorno do eixo norte-sul, na zona sul do pólo e nas periferias dos municípios do eixo leste.

A estrutura de propriedade domiciliar apresentou um crescimento relativo de 8,2% de moradias próprias no período intercensos. Em 2000, cerca de 80% dos domicílios da região eram próprios, refletindo os valores culturais da sociedade brasileira. A informação moradia de aluguel não parece estar relacionada à carência ou inadequação de moradia, mas sim à necessidade de localização em proximidade a áreas de emprego ou de prestação de serviços educacionais. Em Porto Alegre, as maiores proporções de domicílios alugados estão na zona central e bairros limítrofes e, na área norte, nas proximidades do aeroporto; no resto da região, a distribuição espacial privilegia as áreas centrais dos municípios do eixo norte e os espaços urbanos de Ivoti, Dois Irmãos, Campo Bom, Sapiranga e Nova Hartz, satélites de Novo Hamburgo.

Já o exame do indicador moradia própria sem propriedade do terreno revela, efetivamente, uma inadequação da estrutura domiciliar, mostrando uma distribuição espacial bastante peculiar (Mapa IV.12), concentrada nas áreas de encosta de morros em Porto Alegre (Sta. Tereza, Teresópolis, da Cruz, Santana) e na zona norte segregada, se estendendo pelas periferias dos tradicionais municípios metropolitanos do eixo norte. No eixo leste, sobressaem as áreas urbanizadas de Cachoeirinha, Alvorada e Gravataí e, ao sul, Eldorado do Sul.

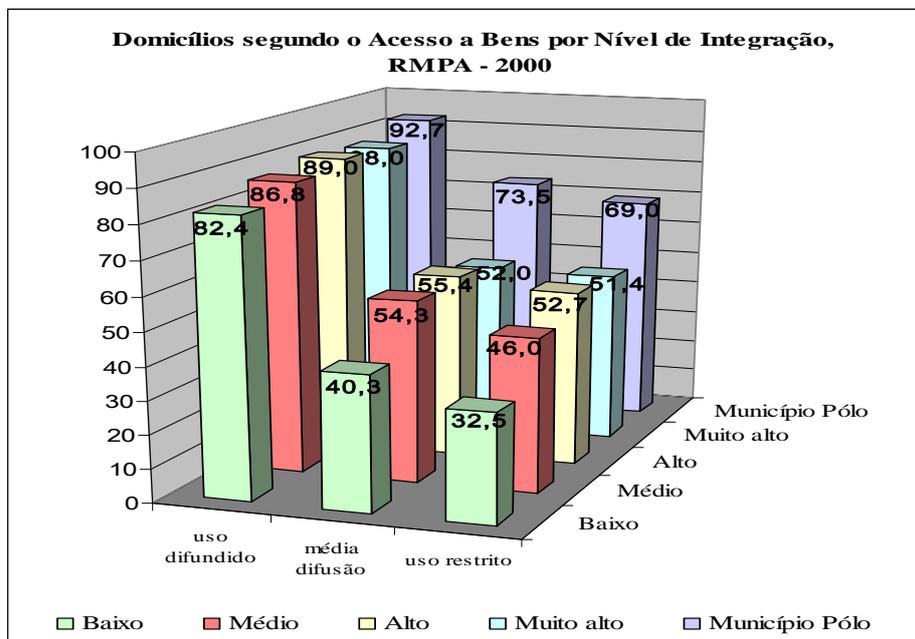
Padrões de conforto domiciliar

A última década registrou um crescimento significativo (10%) da posse de bens considerados de uso difundido (TV e geladeira), mais expressivo fora do pólo, a ponto de, em 2000, 90% dos domicílios disporem de todos os bens de uso difundido (rádio, televisão e geladeira/freezer). A evolução da propriedade do carro próprio, indicador do grupo de bens classificados como de média difusão, registra uma mudança da proporção de 33 para 46%, mais acentuada nos pequenos novos núcleos industriais, onde a população com acesso ao veículo particular praticamente triplicou.

¹² Domicílios com até 3 cômodos: total de domicílios particulares permanentes que apresentam até 3 compartimentos separados por paredes, inclusive cozinhas e banheiros (METRODATA - Desigualdades Intra-urbanas nas Metrôpoles Brasileiras, Observatório das Metrôpoles).

Os dados do Censo Demográfico de 2000 mostram uma relação direta, ainda que não muito acentuada, entre o acesso a bens e equipamentos domésticos (todos os níveis de difusão) e o nível de integração ao pólo, como mostra o Gráfico IV.1.

Gráfico IV.1



A espacialização intra-urbana dos domicílios segundo o acesso aos bens de uso difundido (Mapa IV.13) gera um padrão bastante similar ao relativo ao acesso a bens de média difusão e também de uso restrito, praticamente repetindo a distribuição dos domicílios tipo apartamento, com concentração no pólo e no conjunto Novo Hamburgo - municípios-satélites e ocorrência linear ao longo do eixo norte.

Necessidades habitacionais

A representatividade dos aglomerados subnormais com mais de 50 unidades é maior no pólo, concentrando-se nas AEDs que abrangem os morros que conformam a topografia da metrópole; na área do Passo das Pedras, com longo histórico de ocupação irregular às margens do arroio de mesmo nome; na ocupação do entorno do dique de proteção contra as cheias na área da Infraero, nas proximidades da pista do Aeroporto; e, no extremo norte, na área segregada pelo metrô e dique da avenida Castello Branco. Também são significativos os aglomerados das periferias dos municípios do eixo norte, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo e de Cachoeirinha, no eixo leste. Eldorado do Sul e Portão, municípios com grande crescimento populacional parecem não estar conseguindo controlar a ocupação aleatória de seu território, mostrando uma concentração importante de aglomerados subnormais. Resumindo, a ocorrência de aglomerados subnormais parece obedecer à lógica da invasão e ocupação de áreas de risco em periferias urbanas,

decorrentes da necessidade de provisão de estoque habitacional em áreas com crescimento populacional explosivo. O adensamento excessivo, também um indicador da inadequação em termos de moradia, é mais observado nas áreas com relevo acidentado do pólo (Santa Tereza, Glória, Vila João Pessoa, São José, Agronomia e Mario Quintana), no núcleo de habitação popular da Vila Restinga e na área de ocupação rarefeita conhecida como Hípica, além do bairro Farrapos no extremo norte. No eixo norte, aparece nas periferias de Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo e nos municípios do eixo leste (Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão).

A ocorrência de domicílios improvisados destaca-se em antigas áreas industriais (Floresta e São Geraldo), em áreas que historicamente foram apropriadas por afro-descendentes (Rio Branco e Três Figueiras), na área norte segregada (Humaitá), na urbanização limítrofe da área Ruben Berta e, ao sul, nas periferias (Glória, Lomba do Pinheiro e Restinga), todas no pólo. No eixo leste, extensão mais recente da metrópole, Cachoeirinha, Gravataí, Viamão e Alvorada têm áreas com alta incidência de domicílios improvisados. Este também é o caso dos municípios de Eldorado do Sul, Triunfo, Montenegro, Nova Santa Rita, Araricá e Nova Hartz. Tal dispersão do padrão espacial é, muito provavelmente, o resultado de situações bem diferentes, podendo tanto significar a apropriação de antigos prédios industriais degradados; a manutenção de uma situação de pobreza e carência; a “simples” necessidade de ampliação do estoque habitacional; ou a reconversão de edificações inadequadas em domicílios.

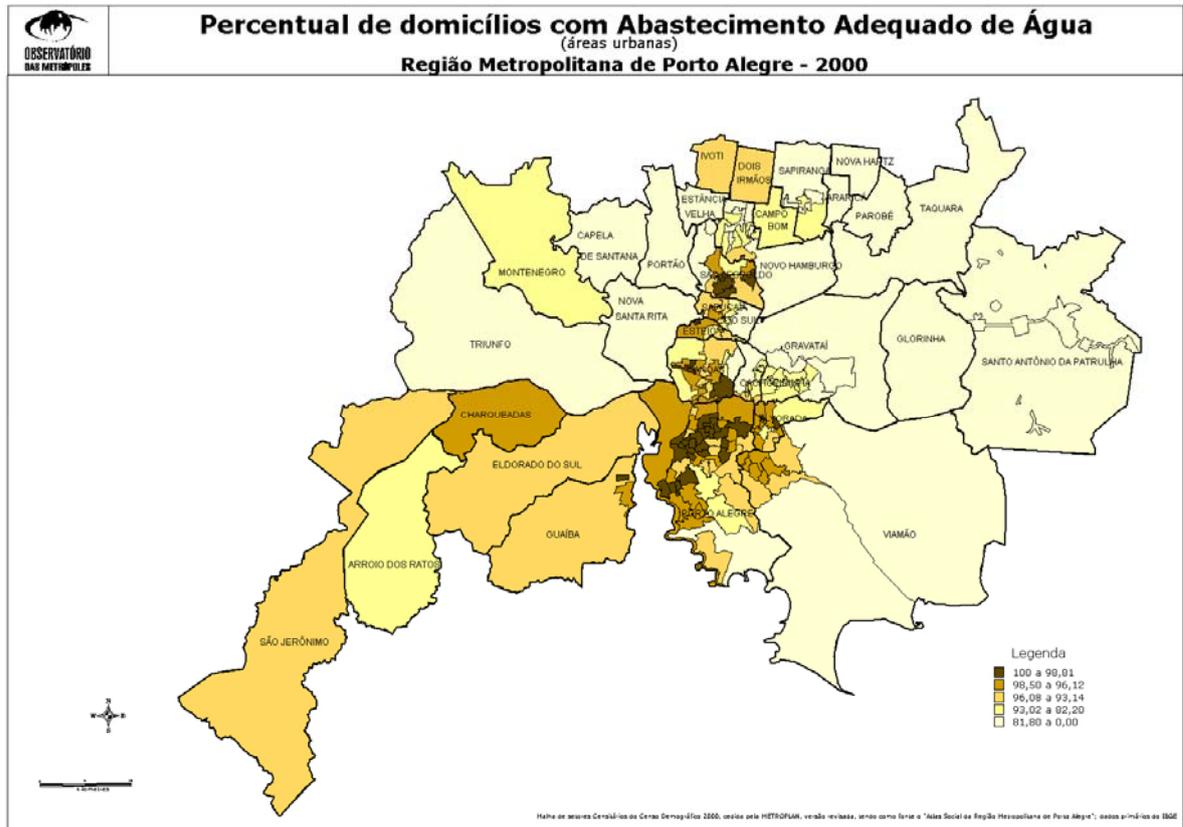
A proporção de cômodos cedidos ou alugados, outra variável formadora do índice do déficit habitacional, define um padrão espacial peculiar, com três áreas de maior ocorrência: a primeira é formada pelas antigas áreas urbanizadas do pólo (Centro, Cidade Baixa, Floresta, São Geraldo); a segunda concentra-se no município de Canoas e na área limítrofe do Parque de Exposições de Esteio; e o terceiro núcleo, ao norte de Novo Hamburgo, inclui o bairro Dihel e Mauá e os municípios de Campo Bom e Sapiranga.

Toda a zona centro-sul do pólo, grosseiramente limitada pela avenida Ipiranga e o bairro Sarandi e estendendo-se até a área limítrofe em Alvorada, caracteriza-se por dispor de espaços com alta concentração de domicílios com mais de uma família. As áreas periféricas de Novo Hamburgo, estendendo-se até Estância Velha, assim como os municípios de Charqueadas e São Jerônimo, localizados a sudoeste, e Guaíba, confrontando Porto Alegre na outra margem do Lago, também concentram níveis altos de convivência.

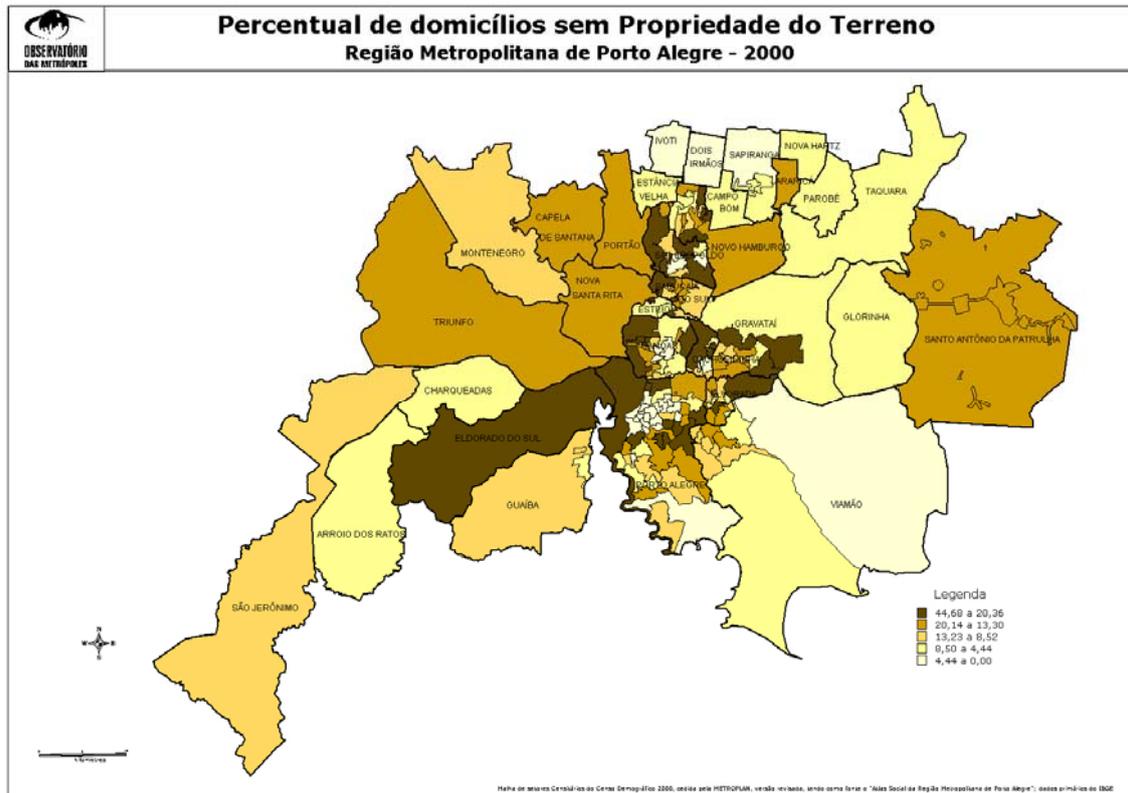
O percentual de déficit habitacional (Mapa IV.14) no total de domicílios (indicador composto formado pelo somatório de domicílios improvisados, cômodos cedidos e alugados e famílias conviventes) acrescenta algumas informações sobre os outros indicadores de precariedade. Sua espacialização aponta como áreas altamente deficitárias os bairros Sarandi e Farrapos, no norte, e toda a zona de

morros de Porto Alegre, setores periféricos de Novo Hamburgo e São Leopoldo, setores periféricos de Novo Hamburgo e São Leopoldo, uma parte importante da área urbanizada de Gravataí e, em nível um pouco menos perverso, os municípios de Estância Velha, Charqueadas e Guaíba.

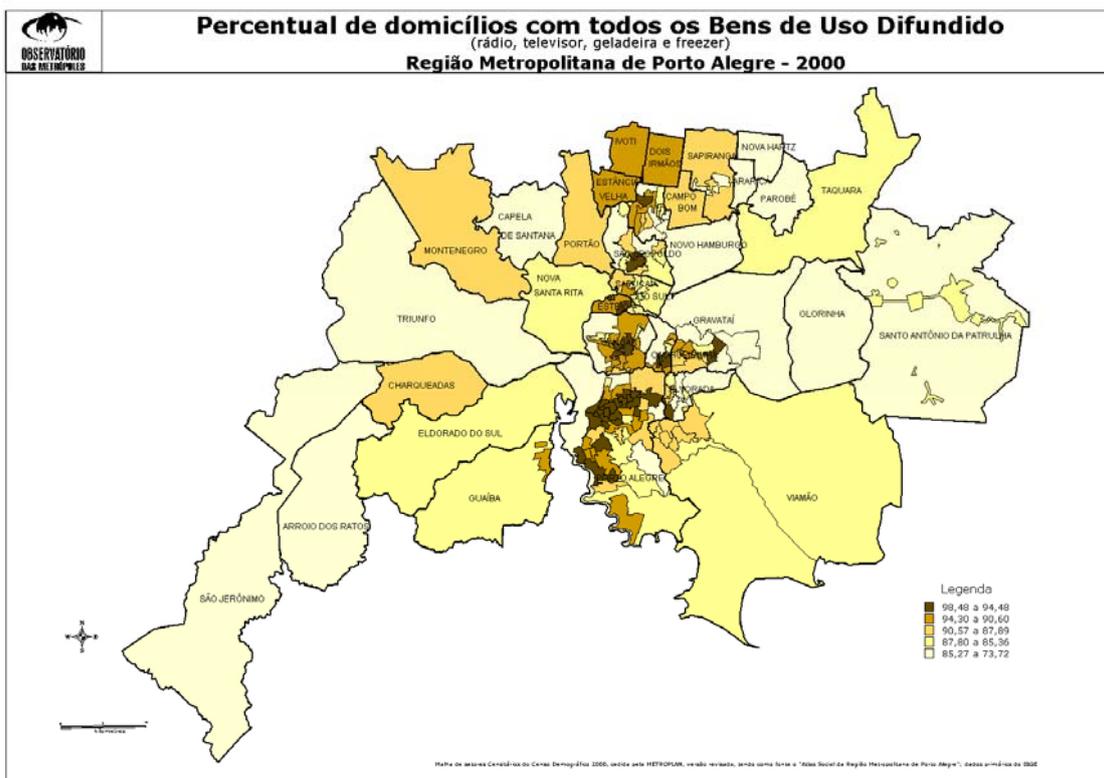
Mapa IV.11



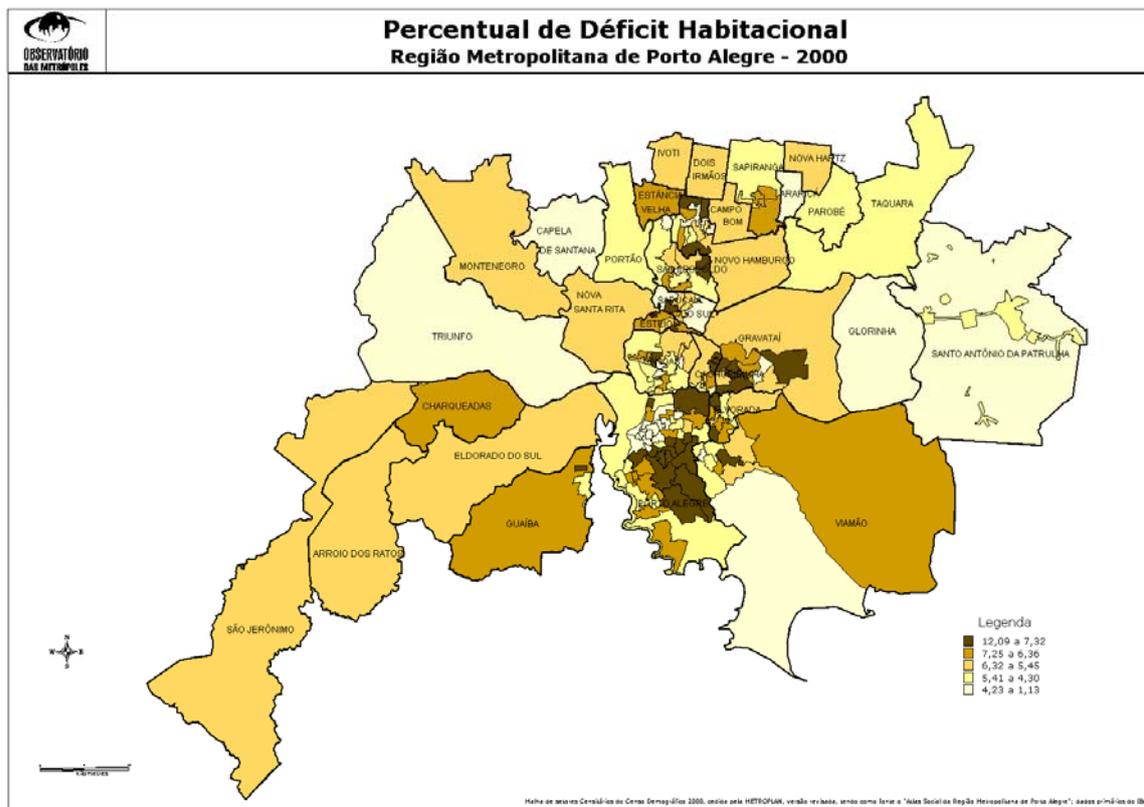
Mapa IV.12



Mapa IV.13



Mapa IV.14



IV.2.5 Mobilidade e transporte

Mobilidade e Transportes

A análise que se segue tem como objetivo apresentar a mobilidade da população da Região Metropolitana de Porto Alegre, tendo como fontes principais os dados do *Censo Demográfico de 2000 – Movimentos Pendulares* e os dados sobre os deslocamentos levantados pela *Entrevista Domiciliar - EDOM*, aplicada em 1997 e atualizada para 2002.¹³

A mobilidade da população da RMPA, estudada a partir dos dados de origem/destino dos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, obtidos no Censo de 2000, considerou os níveis de integração dos municípios ao pólo¹⁴ e as AEDs. Para a primeira análise, foi elaborada a Tabela IV.2

¹³ A pesquisa foi aplicada pela Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN

¹⁴ Ver nota 8.

Tabela IV.2

População residente de 15 anos e mais que trabalha ou estuda e pessoas que realizaram movimento pendular por nível de integração dos municípios da RMPA ao Pólo- 2000

Nível de integração ao Pólo	Número de pessoas de 15 anos e mais de idade				C / B (em %)	D / C ² (em %)
	Total (A)	Que trabalham ou estudam				
		Total (B)	Fora do município de residência ¹ (C)	do Dirigindo-se ao pólo metropolitano (D)		
Município Pólo	1.046.945	699.795	25.937	-	3,7	-
Muito alto	203.348	130.091	66.309	56.235	51,0	84,8
Alto	950.629	602.527	204.022	127.807	33,9	62,6
Médio	470.979	326.756	41.500	5.087	12,7	12,3
Baixo	72.532	45.298	5.530	1.466	12,2	26,5
Muito baixo						
Total	2.744.433	1.804.467	343.298	190.595	19,0	55,5

Fonte: IBGE - Censo demográfico 2000

NOTA: (1) O movimento de pessoas que estudam ou trabalham fora de

(2) O cálculo do percentual de pessoas que se dirigem ao pólo,

Observa-se que, conforme se reduzem os vínculos entre os municípios, decrescem os percentuais das pessoas se deslocando para fora do município de residência. No nível *muito alto*, 51% da população trabalham ou estudam em outra localidade, sendo que, desse total, 84,8% realizam essas atividades no pólo, confirmando a estreita dependência com ele mantida. No outro extremo, está a situação dos municípios de nível *baixo* de integração, onde somente 12,2% dos indivíduos deslocam-se para cumprir as atividades referidas, sendo que 26,5% dos mesmos realizam-nas no pólo, possivelmente pela atratividade do município-capital ou pela falta de opção mais próxima.

Essa mesma análise, elaborada a partir das AEDs e apresentada na Mapa IV.15, contribui para uma melhor compreensão da mobilidade na RMPA. Os maiores percentuais de deslocamento de indivíduos que trabalham ou estudam fora do município de residência ocorrem em locais com características de dormitório ou onde há estreita vinculação dos deslocamentos com a oferta de postos de trabalho e de matrículas escolares em municípios próximos. Além de Porto Alegre e Novo Hamburgo, onde se encontram as AEDs com os menores percentuais de mobilidade para trabalho ou estudo fora, verificam-se igualmente baixos percentuais de deslocamentos em

Nova Hartz, Sapiranga, Triunfo, Montenegro e Santo Antonio da Patrulha, correspondendo a municípios que, em sua maioria, têm maior autonomia urbana e uma boa oferta de empregos ou, ainda, que se encontram mais distantes do pólo.

Essas análises, entretanto, podem ser aprofundadas com a utilização das informações obtidas com a EDOM 1997, um levantamento de dados das viagens dos residentes urbanos, com base em pesquisa aplicada por amostra sobre as zonas de tráfego (ZTs) - as unidades de pesquisa para o planejamento de transportes formadas pela agregação de setores censitários - e atualizada para 2002 através de pesquisas complementares e da aplicação de procedimentos estatísticos. Cabe lembrar que, de 1997 a 2000, a composição da RMPA foi alterada, passando de 24 para 31 municípios; em termos populacionais e de deslocamentos urbano-metropolitanos, todavia, o quadro regional não se alterou de forma significativa, o que permite fazer o cotejamento entre as informações dos dois referidos anos.

Uma vez montada a tabela utilizando os dados da EDOM, foram encontrados valores próximos aos apresentados na Tabela IV.2. Ou seja, em cada um dos níveis de integração, a porcentagem de deslocamentos é similar, tanto nas viagens para fora do município, quanto nas direcionadas ao pólo. Um aspecto a salientar frente aos resultados encontrados nessas comparações é o da sua importância por fortalecerem a confiabilidade nos dados levantados, obtidos através de métodos distintos, e nas informações geradas, permitindo segurança e consistência nas análises decorrentes.

Transporte coletivo e individual urbano-metropolitano

Os dados da EDOM 1997 atualizados para 2002, discriminados segundo diversas variáveis (modos, motivo, localização, duração de viagem, qualificação das pessoas móveis, etc.) permitem a realização de várias análises. São considerados os movimentos urbanos e inter-urbanos, parte dos quais são pendulares. A ênfase é posta nos transportes coletivos, sendo também apresentados dados relativos ao transporte individual, os quais devem ser conhecidos para a devida compreensão do contexto dos transportes coletivos. São apresentados, a seguir os principais resultados dessas análises:

i) os parâmetros gerais da mobilidade média diária na RMPA são de 1,60 viagens/dia por pessoa (toda população, todos os modos, exceto o modo *a pé*), sendo de 0,68 viagens/dia para o modo coletivo e de 0,70 viagens/dia para o modo automóvel;

ii) ao analisar-se a evolução estrutural da distribuição espacial de viagens segundo o modo coletivo, foi considerado a peculiar distribuição territorial da RMPA, que tem seu pólo - Porto Alegre - ao sul, de modo que se configuram sub-regiões importantes a seu redor. As sub-regiões consideradas são as seguintes: Pólo, Norte, Nordeste, Leste e Oeste. Este agrupamento privilegia a visão espacial radial segundo eixos de expansão (vias regionais importantes) e de movimentação urbano-metropolitana, com demandas e ofertas radialmente setorizadas. O exame dos dados permite reconhecer:

a marcada estabilidade da estrutura da distribuição espacial no período 1986-1997;

a importância das viagens intra-regionais Porto Alegre-Porto Alegre, isto é, das viagens com origem e destino dentro do pólo;

a importância das viagens entre os diversos setores (sub-regiões) e o pólo;

combinada com a interpretação anterior, destaca-se a pouca expressão das viagens entre as sub-regiões, sempre que uma delas não é o próprio pólo, isto é, o pequeno número de viagens do tipo perimetral e a reiterada, porque constatada novamente, importância da configuração radial para um pólo por si só expressivo em termos da quantidade de viagens realizadas;

iii) os dados a respeito da composição modal nas duas ocasiões, 1986 e 2002, considerando os municípios abrangidos igualmente nos dois levantamentos, levam às seguintes interpretações, acusando diferenças estruturais importantes em termos de divisão modal:

- a diminuição da participação do modo *ônibus* para 38,58%, quando o percentual anterior era da ordem de 50%; é de observar-se que os dados absolutos indicam que o total de viagens praticamente não se alterou. Os demais modos é que cresceram de participação, diminuindo, por conseqüência a parte percentual do modo *ônibus*;

o aumento de participação dos modos *condutor* e *passageiro*;

iv) a mobilidade geral média (1,60 viagens/dia por pessoa) assume diferentes valores segundo faixas etárias e sexos (ressalta-se que os dados não computam as viagens a pé). Em especial, o estrato de 20 até 60 anos é o contingente que exerce uma movimentação superior à média; com 2,08 viagens/dia por pessoa, é responsável por 72 % das viagens e corresponde a 58 % da população. A mobilidade segundo sexos assinala uma diferença marcante entre os indivíduos do gênero masculino e os do feminino, com os primeiros movimentando-se 46% mais do que as mulheres. De fato, os homens tinham uma mobilidade de 1,97 viagens/dia e as mulheres, de 1,35;

v) a questão da duração ou do tempo de viagem aponta para uma acentuada diferença entre os tempos de permanência em veículos de transporte urbano-metropolitano, conforme se considerem as categorias transportes coletivos (*ônibus, trem metropolitano e lotação*) ou transportes individuais (*condutor e passageiro de automóvel*). Os dados para esses grandes modos, a seguir designados abreviadamente de TC e TI, constam da Tabela IV.3 e são especialmente relevantes para a definição das políticas públicas nesse domínio.

Tabela IV.3

Duração média (tempo) das viagens, em minutos, segundo o local de moradia dos pesquisados e os modos de transporte na RMPA - 2002

Local de moradia dos pesquisados	Modo TC	Modo TI	Modos TC + TI
Porto Alegre	28	19	23
RMPA Sem Porto Alegre	34	17	25
RMPA	31	18	24

FONTE: Fonte: METROPLAN - Pesquisa EDOM 1997/20

Nota: Os dados levam em conta as viagens segundo o local de moradia, isto é, as viagens se exercem a partir desses locais, sejam elas urbanas ou interurbanas.

vi) a evolução da frota de automóveis, considerando informações colhidas em âmbito domiciliar e relativas aos veículos de uso pessoal existentes nos anos de 1986 e 1997, aponta uma tendência de crescimento anual de 3,5% (Tabela IV.4), enquanto a população vem se expandindo a 1,7% a.a. na RMPA.

Tabela IV.4

Número de veículos e taxa anual de crescimento na RMPA(*) - 1986-1997

Referência	1986	1997
Número de veículos nos domicílios	307.629	449.026
Taxa anual de crescimento 1986/97	3,5	

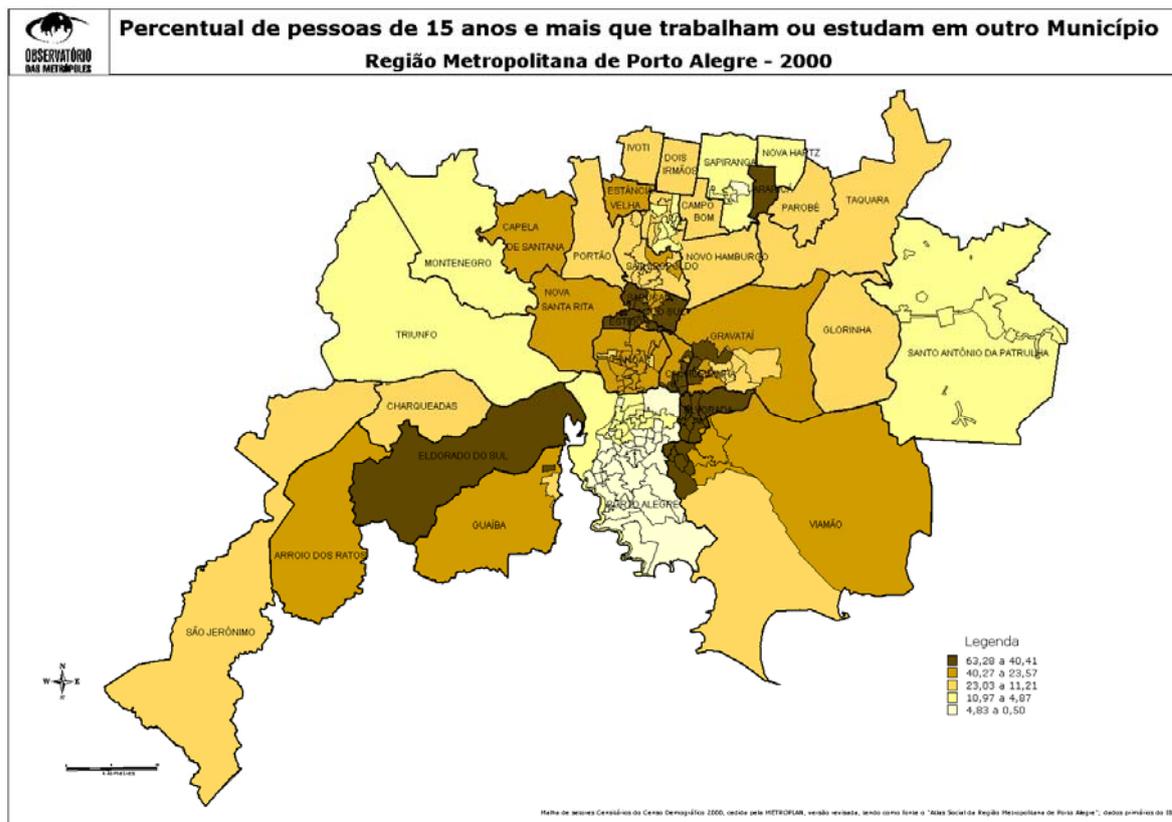
FONTE: METROPLAN - Pesquisas EDOM 1986 e 1997

(*) Refere-se aos 14 municípios da composição original da RMPA mantida até 1989 e que corresponde a cerca de 90% da população da RMPA, viabilizando a comparação entre os dados de 1986 e 1997.

Observe-se que esses, colhidos nos domicílios, são uma parcela daqueles obtidos em consulta à frota de veículos cadastrada no DETRAN-RS, os quais registram igualmente veículos de passageiros, de carga e outros, bem como os pertencentes a pessoas jurídicas e os que servem para uso pessoal, sendo apenas esses últimos de interesse na presente análise.

Os dados evidenciam o crescimento acentuado da opção pelos transportes individuais, enquanto se observa uma relativa estabilidade no uso dos transportes coletivos. Isso se aplica, em especial, ao número de pessoas transportadas em ônibus na RMPA, o qual teve pouca variação, em termos absolutos, nos últimos dez anos. Em conseqüência, o percentual de participação desse modo vem decaindo de forma muito preocupante, o que deveria ser levado em conta na condução de políticas públicas no domínio dos transportes, dadas suas implicações em aspectos de racionalidade e de igualdade no campo da mobilidade, bem como nos efeitos ambientais decorrentes.

MAPA IV.15



IV.2.6 Incidência de homicídios

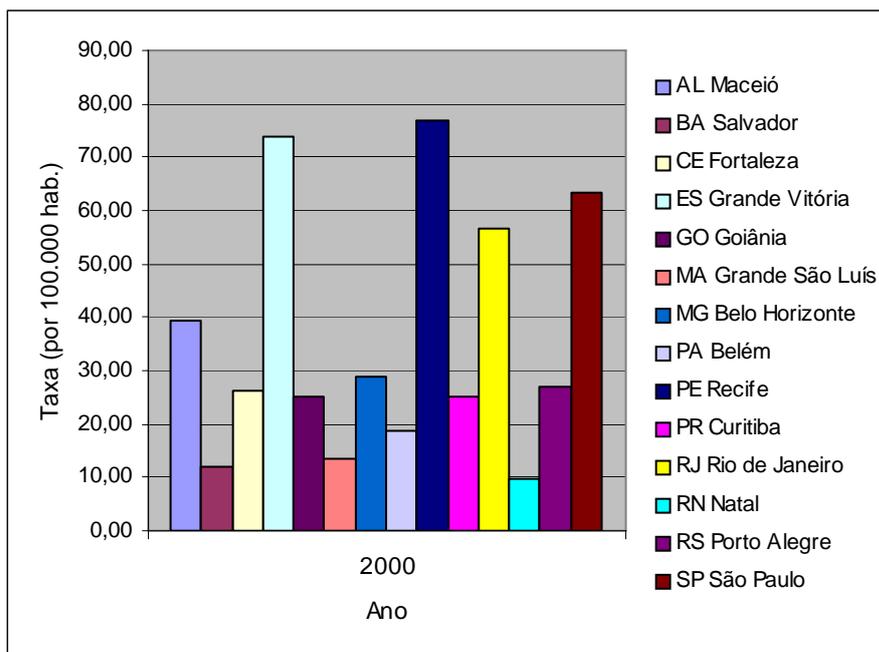
Variação global dos homicídios

A violência consolidou-se como questão social fundamental nas grandes cidades brasileiras, situando a urgência do seu debate público. A importância do reconhecimento do impacto da violência assume também caráter heurístico. A reflexão sobre a questão urbana no Brasil, assim como de alguns dos seus desdobramentos expressos na forma da vulnerabilidade, desigualdade, exclusão e cidadania, exige a incorporação desse problema, tendo em vista as graves dimensões já assumidas pelo fenômeno.

Os gráficos a seguir têm como objetivo demonstrar a variação global dos homicídios na Região Metropolitana de Porto Alegre. O Gráfico IV.2 mostra o comportamento dos homicídios na RMPA em comparação com o de outras regiões metropolitanas do País no ano 2000.

Gráfico IV.2 –

Comparativo entre as taxas de homicídios nas regiões metropolitanas no Brasil - 2000



Fonte: SIM-DATASUS.

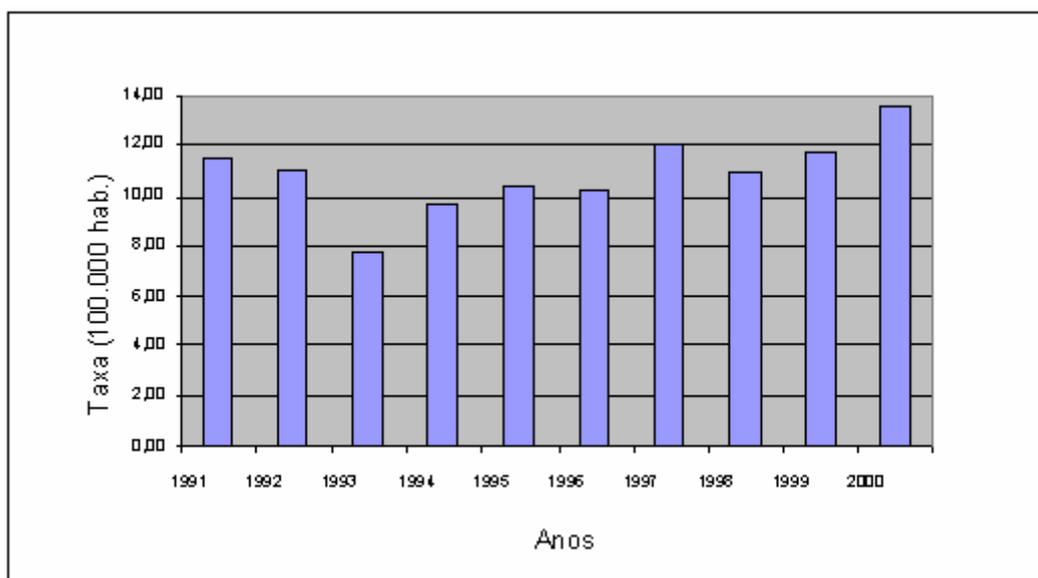
A Região Metropolitana de Porto Alegre teve uma taxa de 27,5 homicídios por 100.000 habitantes durante o ano analisado, significativamente inferior à encontrada nas situações mais graves: Rio de Janeiro (55,9 homicídios por 100.000 habitantes), São Paulo (64,1 homicídios por 100.000 habitantes), Vitória (71,2 homicídios por 100.000 habitantes) e Recife (72 homicídios por 100.000 habitantes). Assim sendo, no cotejo com o conjunto das regiões metropolitanas do país, a RMPA apresentou uma taxa de violência letal moderadamente baixa.

Homicídios entre jovens do sexo masculino

O Gráfico IV.3 mostra a evolução dos homicídios de pessoas do sexo masculino com idade entre 15 e 29 anos, de 1991 a 2000, na RMPA. A escolha por tal recorte etário e de sexo justifica-se pelo fato de englobar o segmento da população que apresenta maior vulnerabilidade diante da violência, qual seja, o dos indivíduos jovens de sexo masculino.

Gráfico IV.3

Taxas de homicídios entre jovens do sexo masculino, com idade entre 15 e 29 anos, na RMPA - 1991/2000



Fonte: SIM-DATASUS.

O gráfico IV.3 revela algumas pequenas oscilações, que variam de pouco menos de 8,00 a quase 14,00 homicídios por 100.000 habitantes entre jovens do sexo masculino na RMPA. As taxas apresentam um declínio em 1993 e uma elevação em 1997, seguida por uma queda em 1998. Os anos de 1999 e 2000 são marcados pelo aumento das taxas, aproximando-se dos 14,00 homicídios por 100.000 habitantes no segmento de população analisado. Tais variações, no entanto, não chegam a ser muito significativas, predominando uma certa estabilidade das taxas.

A tabela IV.5 abaixo apresenta a distribuição dos homicídios conforme os dez municípios com maior incidência de violência letal na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Tabela IV.5

Taxas de homicídios entre jovens do sexo masculino, com idade entre 15 e 29 anos, e taxa geral de homicídios em alguns municípios da RMPA - 2000¹⁵

Municípios	Taxas de homicídios ¹⁶	
	Sexo masculino, entre 15 e 29 anos	Taxa geral
Sapiranga	54,23	103,53
São Leopoldo	35,03	65,17
Porto Alegre	21,68	39,25
Cachoeirinha	16,73	26,03
Arroio dos Ratos	15,00	22,50
Alvorada	11,96	23,37
Guaíba	10,60	24,39
Canoas	10,45	21,89
Novo Hamburgo	9,31	25,40
Esteio	7,50	19,99

Fonte: IPEADATA; IBGE

Verifica-se a existência de padrões internos de violência muito diferenciados. Assim, há focos de grave incidência de violência letal, como é o caso do município de Sapiranga, que revela uma taxa de homicídio expressivamente alta (103,53 homicídios por 100.000 habitantes e 54,23 homicídios no referente apenas aos jovens do sexo masculino). Portanto, o exame das taxas a partir dos municípios da região metropolitana permite verificar a existência de tendências criminogênicas diferenciadas na dinâmica da distribuição dos homicídios, demonstrando que a violência letal obedece a lógicas muito particulares.

¹⁵ As taxas brutas de homicídios gerais e de homicídios de jovens do sexo masculino foram ponderadas pela população total dos municípios e multiplicadas por 100 mil. Os dados da segunda modalidade de homicídios não foram ponderados pela população do grupo demográfico específico, no intuito de obter uma taxa de homicídios entre jovens que seja proporcional à população geral, para assim garantir a comparabilidade entre as duas taxas.

¹⁶ Optou-se pelos dados do IPEA por três razões: por oferecerem dados brutos de homicídios no recorte temporal de 1991 a 2000; por apresentarem recortes pertinentes em termos teóricos (a faixa etária e de gênero que sofre maior risco de violência letal); e por serem dados mais precisos que os dados das secretarias de segurança. Foram coletados e filtrados dados de diversos bancos, chegando assim aos dados do IPEA-DATA.

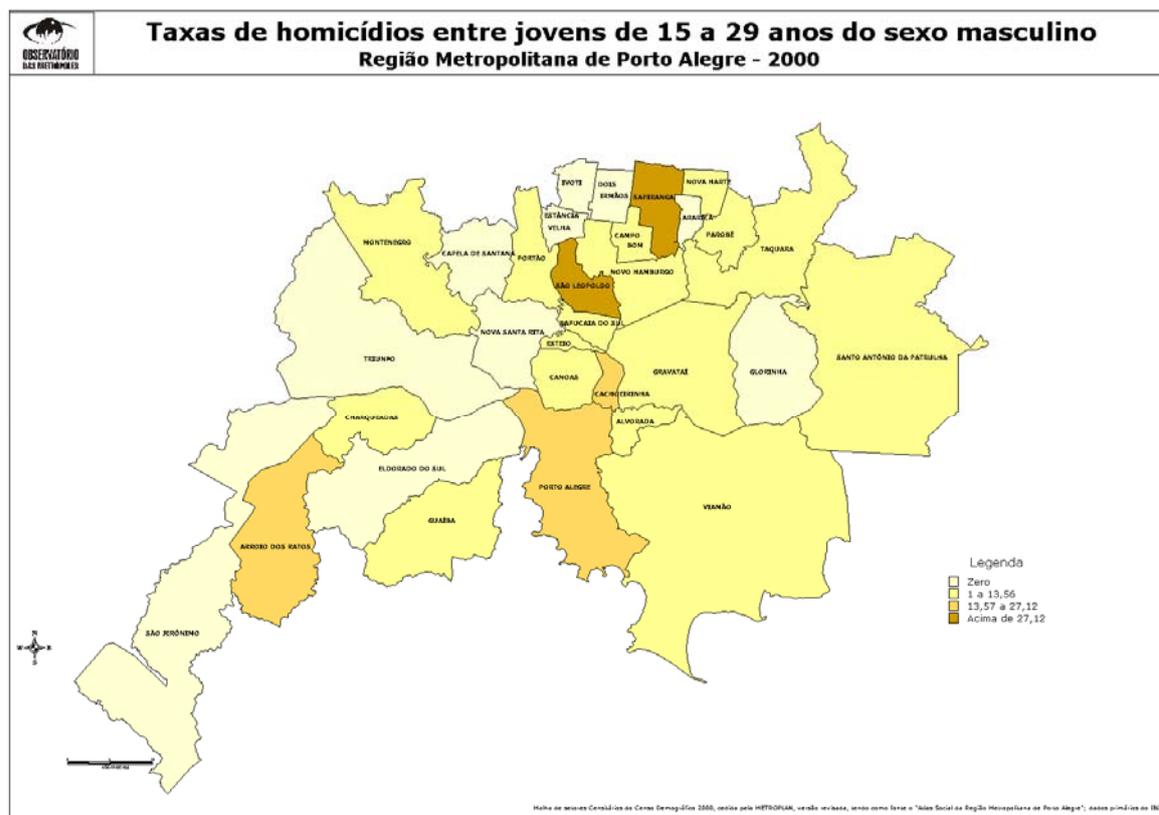
O mapa IV.16 situa a distribuição dos homicídios entre jovens na faixa etária de 15 a 29 anos do sexo masculino nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), durante o ano de 2000. Vários municípios não revelaram incidência de homicídios entre jovens do sexo masculino durante o período analisado (Araricá, Capela de Santana, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Glorinha, Ivoti, Nova Santa Rita, São Jerônimo e Triunfo). Há também um grupo amplo de municípios com taxas que variam entre 1,83 e aproximadamente 12,00: Montenegro, Campo Bom, Parobé, Santo Antônio da Patrulha, Charqueadas, Portão, Sapucaia do Sul, Gravataí, Taquara, Viamão, Nova Hartz, Esteio, Novo Hamburgo, Canoas, Guaíba e Alvorada. Cabe salientar que os três últimos são os municípios que apresentam taxas acima de 10 homicídios por 100.000 habitantes entre jovens do sexo masculino. É de notar-se que tais municípios têm sua dinâmica econômica fortemente integrada à da capital.

No contexto da região metropolitana, os municípios de Arroio dos Ratos, Cachoeirinha e a capital Porto Alegre apresentam taxas que variam de 15 a 21,68 homicídios de jovens por 100.000 habitantes. Tais taxas são significativamente altas se levarmos em conta que elas se referem a apenas um determinado segmento da população e estão próximas da taxa geral de homicídios da região. Logo, destaca-se a posição dos jovens do sexo masculino como grupo de maior vulnerabilidade diante da violência letal.

Como já foi salientado anteriormente, há casos extremos na região metropolitana como os de São Leopoldo e Sapiranga. Com suas taxas de 35,03 e 54,23, respectivamente, para o grupo de risco selecionado estabelecem um contraste relativamente à taxa geral da região metropolitana, inserindo-os no contexto da realidade dos Estados mais violentos do País.

Em síntese, considerando os dados apresentados, é possível inferir que a RMPA revela uma incidência moderada em suas taxas de homicídios, situando-se muito abaixo de outras regiões metropolitanas como Rio de Janeiro e São Paulo. No entanto, quando se desce a nível dos municípios, verifica-se a existência de padrões muito diferenciados na distribuição dos homicídios, o que justifica a premência da realização de pesquisas visando aprofundar os conhecimentos acerca da realidade social da violência letal na região.

Mapa IV.16



IV.3 – CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS

Quadro institucional da gestão metropolitana

A Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN, órgão gestor metropolitano do Rio Grande do Sul, foi instituída pelo Decreto nº. 23.856, de 08 de maio de 1975, como órgão de apoio técnico do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado dos municípios metropolitanos. A partir de 09 de fevereiro de 1999, pelas alterações estatutárias estabelecidas no Decreto nº. 39.271, a METROPLAN ficou encarregada das tarefas relacionadas com a elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano no âmbito do Estado. Possui ainda a atribuição de atuar como órgão executor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros, conferida pela Lei Estadual n.º 11.127, de 09 de fevereiro de 1998. Funcionalmente, esteve durante muito tempo vinculada à Secretaria Estadual do Planejamento, uma situação que se alterou com a criação da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Lei nº 11.898, de 08/04/2003), quando passou a ficar subordinada a essa última.

Por conta de suas atribuições na área da gestão e do planejamento em âmbito estadual, sua atuação dá-se predominantemente na Região Metropolitana de Porto Alegre e nos três aglomerados urbanos definidos por lei: Aglomeração Urbana do Nordeste/AUNE,

Aglomeración Urbana do Sul/AUSUL e Aglomeración Urbana do Litoral Norte/AULN.¹⁷

Na atualidade, desenvolve planos e programas de abrangência metropolitana nas áreas de drenagem urbana, resíduos sólidos (lixo), urbanização e habitação, transportes e sistema viário, geração de trabalho e renda, e educação ambiental. Coordenou também a elaboração e vem viabilizando a execução do *Plano Diretor de Resíduos Sólidos (PDRS)* da Região Metropolitana de Porto Alegre, no âmbito do PRÓ-GUAÍBA¹⁸. Da mesma forma, através do *Programa Integrado para Recuperação de Áreas Degradadas*, vem atuando nas sub-bacias da Região Metropolitana de Porto Alegre, em parceria com as comunidades, instituições, órgãos municipais e estaduais e ONG's. Outra função de extrema relevância consiste no assessoramento que presta aos municípios na elaboração e atualização de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, como forma de qualificar o ordenamento territorial e implantar diretrizes metropolitanas.

Deve ser ressaltado que, no tocante aos tipos de articulação intermunicipal existentes na área que forma legalmente a Região Metropolitana de Porto Alegre, interagem igualmente (de maneira superposta e nem sempre coordenada) vários outros organismos de abrangência supra ou sub-regional, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e as Associações de Municípios.

A RMPA é banhada por seis bacias hidrográficas, que fazem parte da Região Hidrográfica do Guaíba¹⁹, sendo que muitos de seus municípios têm seu territórios, de forma parcial ou total, abrangidos por uma ou mais dessas bacias. Todas elas possuem seus Comitês de Bacias, formalmente constituídos e integrados ao já referido PRÓ-GUAÍBA, do qual a METROPLAN é um dos órgãos co-executores.

Já os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) formam a base territorial e de apoio institucional para a implantação das políticas do Governo Estadual voltadas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável das regiões do Rio Grande do Sul. Dois deles situam-se inteiramente nos limites territoriais da região metropolitana: o Metropolitano do Delta do Jacuí, com nove municípios²⁰, e o Vale do Rio dos Sinos, com catorze municípios²¹. Há ainda outros oito municípios da RMPA ligados a quatro COREDES - Centro-Sul, Litoral, Vale do Paranhana e Vale do Caí -, que abrangem também municípios não metropolitanos.

¹⁷ A AUNE, criada pela Lei Complementar N°10.335/ 94, é formada por 10 municípios. A METROPLAN integra, desde 1996, a Comissão Técnica do Conselho da AUNE, a qual compete coordenar, acompanhar e controlar o planejamento, compatibilizar a aplicação de recursos e encaminhar as prioridades determinadas no âmbito da região metropolitana aos órgãos decisórios do Estado e da União. A AUSUL, instituída pela Lei Complementar n° 9.184 /1990, era inicialmente composta apenas por Pelotas e Capão do Leão, passando a incluir também, a partir de dezembro de 2003, os municípios de Rio Grande, São José do Norte e Arroio do Padre. A AULN, por sua vez, foi criada pela Lei Complementar n° 12.100/2004 e é integrada por 20 municípios.

¹⁸ Programa para o Desenvolvimento Socioambiental da Região Hidrográfica do Guaíba.

¹⁹ Bacias hidrográficas dos rios dos Sinos, Gravataí, Caí, Baixo Jacuí, Taquari-Antas e do Lago Guaíba.

²⁰ Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Triunfo e Viamão.

²¹ Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul.

Os COREDES foram instituídos em 1991, através da Lei nº 10.283, com a função de intermediar os interesses locais na elaboração de políticas urbanas e regionais, dentro de um programa de descentralização administrativa e de busca de maior transparência nas ações do poder público. Estes Conselhos são compostos pelos Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais, deputados com domicílio eleitoral na região e representantes de instituições de ensino superior e de outras organizações de expressão regional. Os 20 primeiros Conselhos Regionais surgiram entre 1991 e 1993, mas foram necessários dois anos de debates e negociações na Assembléia Legislativa para sua regulamentação (Decreto nº 35.764 de 28/12/94). Observe-se que, em um primeiro momento, os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, ficaram de fora do processo de instalação dos Conselhos Regionais, em função de indefinições existentes quanto à forma de articulação com outras instâncias, especialmente no referente aos Orçamentos Participativos municipais que, por essa época, começavam a ser implantados (Bandeira, 1999, p.34). Assim, foi só entre 1994 e 1996 que foram instituídos os dois Conselhos Regionais que congregam a maioria dos municípios metropolitanos. No presente, há um total de 24 COREDES em funcionamento no Rio Grande do Sul

Desde sua origem, eles têm atuado na indicação de prioridades para os investimentos realizados em suas regiões, uma atribuição prevista na legislação estadual regulamentando os planos plurianuais e os orçamentos anuais. A parcela de recursos financeiros correspondente a cada COREDE é definida atualmente com base em um conjunto de variáveis indicativas do grau de necessidades de cada região. Até 1994, cada Conselho dispunha de uma parcela dos recursos para investimento constantes do Orçamento Estadual e indicava suas prioridades. Em 1995, foi abolido o sistema de quotas e as propostas das regiões passaram a ser submetidas ao crivo dos órgãos técnicos do Estado antes de serem incluídas no Orçamento. As expectativas eram de que se alcançasse, ao longo do tempo, a superação do predomínio dos interesses locais, em favor de uma visão mais estratégica de desenvolvimento.

Em 1998, foi publicada a Lei 11.179 segundo a qual o Poder Executivo deveria proceder a uma consulta anual direta junto à população, visando definir a destinação dos recursos disponíveis para os investimentos²². Aos COREDES caberia, após amplo debate e a realização de audiências públicas, a elaboração de uma lista contendo de dez a vinte itens, cinco dos quais deveriam ser escolhidos pelos eleitores das regiões.

A primeira consulta foi realizada tendo em vista o Orçamento de 1999 e, desde então, o processo vem passando por aperfeiçoamentos, chegando no atual formato da *Consulta Popular*, conforme definido

²² O montante a ser aplicado não seria inferior a 35% das despesas de investimento do Tesouro do Estado, considerando as despesas livres e vinculadas.

pela Lei 11.920/2003. Segundo os termos da mesma, anualmente; cabe aos eleitores do Rio Grande do Sul decidir o destino dos recursos de investimentos e serviços que serão alocados no orçamento do Estado para fins de redução das desigualdades regionais.

Um terceiro tipo de articulação intermunicipal existente na RMPA é o constituído pelas associações de municípios. O fato é que a tradição municipalista é muito antiga e forte no Rio Grande do Sul, a ponto de, na implantação dos COREDES, ter prevalecido a anterior organização baseada em associações de municípios. Isso significa que foi respeitada a autonomia das comunidades locais no sentido da participação em um ou outro agrupamento de municípios, desde que mantida a contigüidade territorial exigida na lei de criação dos Conselhos (Bandeira, 1999).

Outro indicativo dessa tradição municipalista reflete-se na Federação das Associações de Municípios – FAMURS, uma entidade que existe desde 1976. A FAMURS tem por finalidade discutir os assuntos de interesse comum e representar seus filiados frente aos Governos Estadual e Federal. Em 1988, foi decretada como de utilidade pública (Lei nº. 6.206/88) e, em março de 1994, foi reconhecida como a entidade oficial dos municípios do Rio Grande do Sul (Lei nº 10.114). Atualmente, agrupa 25 associações regionais, que congregam 496 municípios gaúchos.

Todos os municípios da RMPA fazem parte da FAMURS através de suas respectivas associações municipais. A *Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre* (GRANPAL) abrange dez municípios, sendo todos metropolitanos: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Glorinha, Gravataí, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Sapucaia do Sul e Viamão. A *Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos* é integrada por dezoito municípios, onze dos quais são metropolitanos: Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Sapiranga, Taquara e São Leopoldo. A *Associação dos Municípios da Região Carbonífera* conta com onze municípios, sendo seis pertencentes à RMPA: Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, Guaíba, São Jerônimo e Triunfo; Há ainda outros três municípios metropolitanos (Capela de Santana, Montenegro, Portão) que fazem parte da *Associação dos Municípios do Vale do Caí* e um quarto (Santo Antonio da Patrulha) que está vinculado à *Associação dos Municípios do Litoral Norte*.

Fóruns participativos municipais

Pode-se dizer que há três tipos de Conselhos Municipais na RMPA: (1) conselhos gestores de políticas públicas, cuja criação foi induzida por iniciativas do governo federal (conselhos de saúde, de assistência social, de direitos da criança e do adolescente (CMDCA), do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) e de trabalho e emprego); (2) conselhos tutelares, que exercem funções de execução de políticas; (3) conselhos criados por iniciativa municipal, voltados para a administração urbana, promoção do

desenvolvimento e da cultura e para garantia de direitos (conselhos de habitação, de desenvolvimento urbano, de meio ambiente e de transporte; conselhos de cultura e de turismo; e conselhos da mulher e do negro)²³.

Quanto aos conselhos de políticas públicas criados por indução do governo federal 140 (90,3%) estão em funcionamento (Tabela IV.6). Os Conselhos Municipais do FUNDEF são os únicos que foram criados e operam em todos os 31 municípios. Isso ocorre provavelmente porque este tipo de Conselho tem funções muito específicas, dispõe de um número reduzido de integrantes (de cinco a dez) e reúne-se apenas uma vez por mês. Aos demais conselhos reverterem funções muito mais complexas, sendo também muito maior o número de participantes (no caso do Conselho de Saúde de Porto Alegre, por exemplo, há mais de 80 pessoas envolvidas) e há expectativas de que as reuniões ocorram com maior frequência..

²³ Em Porto Alegre, existem ainda os Conselhos Municipal de Justiça e Segurança; de Agricultura e Abastecimento; da Cidade; do Plano Diretor; do Patrimônio Histórico Cultural; de Coordenação de Políticas Públicas para a Livre Orientação Sexual; de Ciência e Tecnologia; de Serviços Funerários; de Análise Urbanística e Gerenciamento. Operam também as Comissões Técnicas de Análise e Aprovação de Parcelamento do Solo; de Viabilidade de Edificações e Atividades; de Análise e Aprovação de Instalação de Equipamentos de Mobiliário Urbano; e o Núcleo de Políticas Públicas para os Povos Indígenas.

Tabela IV.6

Existência e situação de funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, criados por indução federal, nos municípios da RMPA - 2004-05

	CM de Saúde		CM de Assistência Social		CMDCA		CM FUNDEF		CM de Trabalho e Emprego	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Existe	28	90,3	30	96,8	25	80,6	31	100,0	26	83,9
existe mas não funciona	3	9,7	1	3,2						
Não existe					1	3,2			1	3,2
Sem informação					5	16,1			4	12,9
Total	31	100,0	31	100,0	31	100,0	31	100,0	31	100,0

FONTE: sites municipais e contatos telefônicos.

Os Conselhos Tutelares, por sua vez, estão constituídos em 29 dos 31 municípios da RMPA (Tabela IV.7).

Tabela IV.7

Existência de Conselhos Tutelares nos Municípios da RMPA - 2004

	Número de municípios	%
Existe	29	93,5
não existe	2	6,5
Total	31	100,0

FONTE: Disponível no *site* <http://www2.mj.gov.br/sipia> (Ministério da Justiça.).

A Tabela IV.8 mostra que o único conselho, dentre os criados por iniciativa municipal, que existe em todos os municípios da RMPA é o Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE). A explicação para este fato reside na necessidade da criação do COMUDE para que o município possa participar da já referida Consulta Popular promovida pelo governo do Estado para fins de alocação de uma parte dos recursos do orçamento estadual. Constata-se, ainda, que os demais conselhos diretamente envolvidos na promoção do desenvolvimento municipal estão constituídos na maior parte dos municípios metropolitanos: conselhos municipais de habitação (24), de meio ambiente (24) e de transporte (19). Já em relação aos conselhos de direitos da mulher e do negro, as informações disponíveis são bastante precárias, indicando que teriam sido criados em poucos municípios (3 e 9 respectivamente).

Tabela IV.8

Existência de Conselhos Municipais, criados por iniciativa municipal, nos municípios da RMPA - 2001-2005

	existe		não existe		sem informação		total	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%
CM Negro	3	9,7	16	51,6	12	38,7	31	100,0
CM Mulher	9	29,0	10	32,3	12	38,7	31	100,0
CM Turismo	11	35,5	20	64,5	-	-	31	100,0
CM Desenv. Urbano	13	41,9	18	58,1	-	0,0	31	100,0
CM de Cultura	15	48,4	16	51,6	-	0,0	31	100,0
CM Transporte	19	61,3	12	38,7	-	0,0	31	100,0
CM Habitação	24	77,4	6	19,4	1	3,2	31	100,0
CM Meio Ambiente	24	77,4	7	22,6	-	0,0	31	100,0
CM Desenvolvimento	31	100,0	-	-	-	0,0	31	100,0

FONTE Informações de *sites* municipais e de contatos telefônicos

Deve ser também acrescentado que, em mais da metade dos municípios metropolitanos, existe uma instância participativa implantada para discutir e decidir sobre questões relativas ao orçamento municipal (Tabela IV.9). Na verdade, a denominação "Orçamento Participativo" está sempre presente quando a prefeitura é comandada por uma coalizão política encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, podendo ser diferente a designação em outras situações.²⁴ Há também diferenças quanto aos mecanismos implementados para efetivar a participação, mas existe sempre o envolvimento direto e/ou através de representantes nas decisões sobre os destinos dos recursos orçamentários no município.

²⁴ Em Canoas, por exemplo, a denominação adotada é "Orçamento Solidário".

Tabela IV.9

Existência de Orçamento Participativo nos municípios da RMPA - 2005

	n ^o .	%
Existe	16	51,6
Não existe	8	25,8
Sem informação	7	22,6
Total	31	100,0

FONTE: Informações de *sites* municipais e de contatos telefônicos.

Os altos níveis de participação política na Região Metropolitana de Porto Alegre têm sido destacados em vários estudos (Baierle, 1992; Silva, 2000, IBGE, 2003; Faria 2002). Isso provavelmente colabore para explicar a disseminação de fóruns participativos nos municípios da região. Por um lado, os governos municipais têm criado e favorecido o seu funcionamento. Por outro, os cidadãos esperam que tais espaços de participação sejam abertos e que funcionem regularmente.

IV- Desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas –

Este item tem o objetivo de analisar a situação fiscal da Região Metropolitana de Porto Alegre, tratando-se de perceber o que acontece em termos fiscais que favorece ou não as ações de cooperação. Investiga, mais especificamente, a capacidade financeira dos municípios da RMPA para aportarem recursos para uma ação de cooperação entre os três níveis de governo. Para tanto, foi seguida a metodologia de Garson e Ribeiro (2004)²⁵ e organizados os dados da base FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2003. O item divide-se em quatro seções: a primeira examina detalhadamente a estrutura fiscal dos municípios da RMPA, enquanto a segunda se ocupa do perfil das receitas. O terceiro item apresenta os indicadores financeiros dos municípios da RMPA e, no último, destacam-se as considerações finais.

Estrutura fiscal dos municípios da RMPA

A Tabela IV.10 mostra a estrutura das receitas da RMPA. Pode-se observar que Porto Alegre é a cidade onde a receita tributária própria tem a maior participação (28,99% da receita total), seguido de Glorinha, Novo Hamburgo, Estância Velha e São Leopoldo), respectivamente (22,01%, 21,25%, 16,64% e 16,48%). Especificamente, esses municípios conseguem explorar bem a cobrança do IPTU, ISS e ITBI.

²⁵ Parte-se do pressuposto que o enfrentamento dos problemas das cidades requer uma ação conjugada dos três níveis da federação: União, Estados e Municípios, não apenas em nível institucional, mas de conjugação de esforços financeiros. Nesse sentido, a cooperação será tanto mais importante quando se tem em conta a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano, pois sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados. Assim sendo, já que as fontes de financiamento para o investimento são fundamentais para a cooperação, importa saber qual é o volume das fontes não asseguradas (transferências de capital, receita de valores mobiliários, etc..) da RMPA. Caso seja muito expressivo, reduzirá a possibilidade de desenvolver projetos para a solução de problemas comuns à Região.

Tabela IV.10
Estrutura da receita orçamentária municipal – Região Metropolitana
de Porto Alegre - 2003
(em %)

Municípios	Receita Tributária Própria/Receita s Totais	Transferências / Receitas Totais	Outras/ Receitas Totais
Alvorada	9,77	75,55	14,68
Araricá	5,49	92,32	2,19
Arroio dos Ratos	9,59	74,98	15,43
Cachoeirinha	10,23	75,53	14,23
Campo Bom	16,03	72,29	11,68
Canoas	12,70	71,74	15,56
Capela de Santana	5,70	89,86	4,44
Charqueadas	8,32	81,69	10,00
Dois Irmãos	14,93	73,04	12,03
Eldorado do Sul	14,81	74,82	10,37
Estância Velha	16,64	67,37	15,99
Esteio	10,70	73,77	15,52
Glorinha	22,01	56,05	21,93
Gravataí	11,90	82,05	6,04
Guaíba	9,65	81,44	8,91
Ivoti	15,52	75,51	8,97
Montenegro	14,66	65,00	20,35
Nova Hartz	4,82	88,86	6,32
Nova Santa Rita	4,96	84,54	10,50
Novo Hamburgo	21,25	57,52	21,23
Parobé	5,26	90,00	4,74
Portão	8,54	74,46	17,01
Porto Alegre	28,99	46,15	24,86
Santo Antonio da Patrulha	13,19	67,11	19,71
São Jerônimo	7,59	77,48	14,92
São Leopoldo	16,48	51,06	32,47
Sapiranga	10,82	68,98	20,21
Sapucaia do Sul	8,99	77,17	13,84
Taquara	16,37	73,51	10,12
Triunfo	5,30	91,20	3,50
Viamão	7,99	79,98	12,03

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Base FINBRA.
Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20
de agosto de 2005.

O mesmo não acontece com os demais municípios da RMPA, que se
apóiam amplamente em transferências, principalmente nas do ICMS,

devido ao intenso movimento econômico da região. Elas variam de uma participação de 46,15% (Porto Alegre) até 92,32% das receitas totais, como é o caso de Araricá. É importante observar que parte destas transferências constitui-se de fontes vinculadas na origem, como Fundef, para educação e o SUS, para a saúde, o que poderá trazer dificuldades para esses municípios cooperarem em projetos de interesse comum. A Tabela IV.11 apresenta os gastos públicos dos municípios da RMPA por rubrica - pessoal, outras despesas correntes, serviço da dívida e investimentos.

Tabela IV.11

Estrutura da despesa orçamentária municipal – Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003

(em %)

Municípios	Estrutura da Despesa (%)				
	Despesa Total Líquida	Pessoal	Outras Desp Correntes	Serviço da Dívida	Invest e Outras
Porto Alegre	100,00	51,90	37,06	4,41	6,62
Alvorada	100,00	49,45	34,70	7,72	8,13
Ararica	100,00	50,87	37,65	1,96	9,52
Arroio dos Ratos	100,00	52,71	35,62	2,78	8,89
Cachoeirinha	100,00	54,53	31,19	7,08	7,20
Campo Bom	100,00	43,24	27,15	3,68	25,92
Canoas	100,00	40,80	37,67	0,65	20,88
Capela de Santana	100,00	44,52	41,93	2,98	10,57
Charqueadas	100,00	48,92	38,65	5,04	7,38
Dois Irmãos	100,00	41,23	30,65	2,94	25,18
Eldorado do Sul	100,00	49,62	35,96	1,27	13,14
Estância Velha	100,00	50,43	36,53	4,56	8,47
Esteio	100,00	53,12	30,95	5,26	10,67
Glorinha	100,00	44,05	31,46	1,09	23,40
Gravataí	100,00	43,67	40,91	4,86	10,56
Guaíba	100,00	52,07	29,39	8,36	10,18
Ivoti	100,00	46,95	38,89	5,06	9,10
Montenegro	100,00	40,75	39,33	3,32	16,60
Nova Hartz	100,00	49,17	34,95	3,65	12,23
Nova Santa Rita	100,00	57,87	33,30	2,69	6,14
Novo Hamburgo	100,00	45,26	33,92	6,40	14,42
Parobé	100,00	54,32	34,51	4,06	7,11
Portão	100,00	49,96	35,92	5,94	8,18
Santo Antonio da Patrulha	100,00	48,56	42,88	3,23	5,33
São Jerônimo	100,00	51,60	36,55	7,38	4,47
São Leopoldo	100,00	44,79	38,78	3,48	12,95

Sapiranga	100,00	45,77	30,39	5,33	18,52
Sapucaia do Sul	100,00	53,60	26,25	1,10	19,05
Taquara	100,00	53,52	36,69	1,33	8,46
Viamão	100,00	51,62	33,41	4,63	10,34

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: não se dispõe de informações financeiras para o município de Triunfo.

Como é natural nos municípios, cuja atividade volta-se prioritariamente para a prestação de serviços diretamente à população, é intensa a participação de duas rubricas: pessoal e outras despesas correntes. Quando se acrescenta a despesa com serviços da dívida, ocorrem casos em que resta uma parcela muito reduzida para aplicação em investimentos públicos. Para saber se essa situação pode criar dificuldades ao desenvolvimento de projetos de interesse comum das cidades, convém analisar as fontes de financiamento destes investimentos (se vieram de recursos gerados internamente ou não).

Perfil da receita per capita

Para poder visualizar melhor o perfil da receita municipal, elas foram agrupadas em seis categorias.²⁶

Tabela IV.12

Perfil da receita municipal *per capita* - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003

(em R\$)

Municípios	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Porto Alegre	384	670	702	749	755	1.001
Alvorada	41	88	162	239	247	279
Araricá	49	168	531	721	727	739
Arroio dos Ratos	73	198	420	535	538	600
Cachoeirinha	84	336	375	469	470	519
Campo Bom	174	530	632	763	763	833
Canoas	108	503	548	622	624	742
Capela de Santana	30	120	320	390	400	413
Charqueadas	70	323	456	567	572	609
Dois Irmãos	130	373	522	640	641	713
Eldorado do Sul	165	511	634	810	810	887
Estância Velha	170	384	496	627	628	721
Esteio	98	389	477	586	586	679

²⁶ As seis categorias englobam as seguintes rubricas. R1 = Arrecadação Municipal, compreendendo Receita Tributária Própria e Receita da Dívida Ativa; R2 = R1 + Devolução Tributária; R3 = R2 + Transferências Redistributivas não Vinculadas na Origem; R4 = R3 + Transferências Redistributivas Vinculadas na Origem; R5 = R4 + Transferências Discricionárias e finalmente R6 = R5 + Outras Receitas Fiscais Líquidas.

Glorinha	249	430	667	760	773	820
Gravataí	73	245	304	405	405	414
Guaíba	63	252	331	418	421	446
Ivoti	147	469	628	755	756	808
Montenegro	131	381	483	541	542	657
Nova Hartz	39	285	444	558	560	568
Nova Santa Rita	51	360	541	688	688	754
Novo Hamburgo	169	413	465	565	566	648
Parobé	34	225	334	493	493	508
Portão	76	362	502	597	598	706
Santo Antonio da Patrulha	104	251	375	468	470	568
São Jerônimo	53	185	358	417	437	502
São Leopoldo	163	352	399	490	500	706
Sapiranga	97	291	386	515	516	619
Sapucaia do Sul	63	285	354	467	469	540
Taquara	89	214	300	396	396	427
Triunfo	171	2.566	2.723	2.857	2.857	2.967
Viamão	38	110	170	272	273	299

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em: 20 de agosto de 2005.

Através da categoria R1, mostrada na Tabela IV.12, é possível notar que Porto Alegre se diferencia das demais, tanto pelo seu maior esforço fiscal, como também devido a sua base tributária mais pujante, atingindo R\$ 384,00 *per capita*. Também Triunfo se destaca dos demais por ser a sede do Pólo Petroquímico que é responsável por cerca de 95% do total da riqueza gerada no município.²⁷ Entretanto à medida que se considera a categoria R2, agregando a devolução tributária, as diferenças entre os municípios da RMPA arrefecem. O mesmo ocorre com a categoria R3 (onde são incluídas as transferências redistributivas, em particular o FPM), pois existe uma melhoria em quase todas os municípios, diminuindo as desigualdades na RMPA. Já a categoria R4, ao acrescentar as transferências redistributivas vinculadas na origem,²⁸ tende a beneficiar aqueles municípios que relativamente oferecem mais serviços de saúde e de ensino, do que os demais. Com a categoria R5, que engloba também as transferências discricionárias (receitas de convênios e emendas parlamentares), faz com que todo o conjunto dos municípios da RMPA volte a se aproximar, pois geralmente elas tendem a beneficiar os menores. Finalmente, com a categoria R6,

²⁷ Sabe-se que o município de Triunfo, por ser a sede do Pólo Petroquímico, consegue ter o melhor retorno per capita de ICMS no estado, considerados sua área, número de empresas e número de habitantes. Isso tem gerado muita discussão no estado e, como sugerem alguns, o retorno do ICMS no Rio Grande do Sul deveria ser urgentemente reavaliado. Na realidade, até o momento, o município de Triunfo consegue receber um volume enorme de recursos estadual, muito maior do que suas necessidades, em detrimento de todos os demais municípios. Isso faz com que Triunfo deveria se capacitar para aplicar mais adequadamente suas receitas próprias.

²⁸ Essas transferências destinam-se a financiar sistemas de cooperação para a provisão de bens e serviços, como educação (FUNDEF), saúde (SUS) e assistência social (FNAS).

que constituem receitas de origem patrimonial²⁹, os municípios de maior porte têm um ganho, porque essas receitas são neles bem mais exploradas, como, por exemplo, acontece em Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas e Porto Alegre.

Indicadores financeiros

Os indicadores financeiros de receita, de despesa, de capacidade de investimento e de endividamento têm o mérito de espelhar com nitidez a situação fiscal dos municípios.³⁰

Tabela IV.13

Indicadores da receita municipal - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003
(em %)

Municípios	Estrutura da receita			
	Autonomia Base Tributária	Autonomia por Base Territorial	Segurança Legal de Receitas	Dependência de Fontes Financeiras
Alvorada	13,49	23,02	85,33	5,11
Araricá	6,17	10,90	97,72	0,02
Arroio dos Ratos	12,01	20,25	86,51	1,91
Cachoeirinha	14,65	39,31	89,83	6,94
Campo Bom	19,15	35,21	90,51	4,45
Canoas	13,45	40,97	84,64	10,04
Capela de Santana	6,74	14,28	92,50	2,09
Charqueadas	10,03	23,24	91,00	1,19
Dois Irmãos	17,01	30,08	89,32	7,11
Eldorado do Sul	17,20	30,13	90,59	4,37
Estância Velha	21,06	32,75	86,27	9,65
Esteio	13,46	29,06	85,35	1,95
Glorinha	25,00	31,10	79,66	15,61
Gravataí	16,04	37,40	97,14	0,16
Guaíba	13,01	28,22	93,21	3,29
Ivoti	16,81	31,64	91,85	2,35
Montenegro	18,32	32,26	81,25	13,72
Nova Hartz	6,10	20,31	94,70	0,96
Nova Santa Rita	6,27	21,11	90,24	5,13
Novo Hamburgo	22,11	41,20	78,93	11,80
Parobé	6,02	19,16	95,51	1,26
Portão	10,01	25,51	84,31	14,27
Porto Alegre	30,97	51,20	76,36	4,94
Santo Antonio da	16,91	27,26	83,53	1,60

²⁹ São receitas de aluguéis de imóveis, de concessões de serviços públicos e são decorrentes de atividades industriais das administrações indiretas e outras.

³⁰ Especificamente, os indicadores de receita procuram distinguir os componentes da receita municipal, para aferir o grau de autonomia e estabilidade das diversas fontes e de liberdade em sua utilização. Já os indicadores de despesa demonstram a estrutura de utilização dos recursos por grupo de despesa e por função de governo e apresentam o grau de rigidez do gasto público. Além disso, o nível de endividamento foi comparado através da relação da dívida com a Receita Corrente sob diferentes conceitos. Complementou-se também a observação pelo cálculo do comprometimento da receita com o serviço da dívida. A sustentabilidade do investimento foi examinada a partir das fontes de recursos usadas para seu financiamento. Garson e Ribeiro (2004, p.17).

Patrulha				
São Jerônimo	9,82	20,02	82,84	2,60
São Leopoldo	21,45	35,93	69,86	3,90
Sapiranga	14,25	26,69	82,37	12,86
Sapucaia do Sul	10,69	31,98	85,83	3,75
Taquara	18,84	31,25	91,44	1,31
Triunfo	5,36	29,12	95,69	---
Viamão	11,39	24,80	91,06	5,90

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: não se dispõe do indicador de dependência de fontes financeiras para o município de Triunfo.

É possível visualizar na Tabela IV.13 os indicadores financeiros das receitas. Especificamente, verifica-se que a autonomia da base tributária de Porto Alegre é bem expressiva, atingindo 30,97%. Isso também ocorre em Glorinha (25%), São Leopoldo (21,45%), Novo Hamburgo (22,11%), Taquara (18,84%) e Montenegro (18,32%), que têm uma parcela maior de receitas com esta origem do que os municípios menores.³¹ Também o indicador de autonomia por base territorial segue a mesma lógica do indicador anterior, pois aqueles municípios que recebem um ICMS mais volumoso ficam em uma situação mais vantajosa, pois esta é a parte mais relevante das devoluções. No que diz respeito ao indicador segurança legal, prevalece um alto valor em praticamente todos os municípios da RMPA, indicando uma maior estabilidade da receita. Já o indicador de dependência de fontes financeiras demonstra a participação das receitas não fiscais: de valores mobiliários, de operações de crédito, de alienação de ativos e de amortização de empréstimos. Os municípios de Glorinha (15,69%), Portão (14,27%), Montenegro (13,72%), Sapiranga (12,86%) e Canoas (10,09%) têm destaque nesse indicador, o que pode resultar da consolidação de contas, que inclui o Fundo de Previdência Municipal.

A Tabela IV.14 mostra a estrutura da despesa da RMPA no ano de 2003, o que permite destacar a rigidez dos gastos, principalmente os relativos às despesas de pessoal e ao serviço da dívida, que são os itens de mais difícil compressão.

Tabela IV.14

Indicadores da despesa municipal - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003
(em %)

Municípios	Estrutura da Despesa	Rigidez	Rigidez
------------	----------------------	---------	---------

³¹ Como bem chamam atenção Garson e Ribeiro (2004, p.17), isso pode desencadear posições divergentes entre pequenos e grandes municípios nas discussões de reforma tributária.

						do	do
	Despesa Total Líquida	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Serviço da Dívida	Investimento e Outras	Orçamento Total	Orçamento Fiscal
Alvorada	100,00	49,45	34,70	7,72	8,13	70,19	73,97
Araricá	100,00	50,87	37,65	1,96	9,52	70,46	70,48
Arroio dos Ratos	100,00	52,71	35,62	2,78	8,89	61,71	62,91
Cachoeirinha	100,00	54,53	31,19	7,08	7,20	67,43	72,45
Campo Bom	100,00	43,24	27,15	3,68	25,92	60,4	63,21
Canoas	100,00	40,80	37,67	0,65	20,88	58,24	64,74
Capela de Santana	100,00	44,52	41,93	2,98	10,57	58,29	59,53
Charqueadas	100,00	48,92	38,65	5,04	7,38	64,8	65,58
Dois Irmãos	100,00	41,23	30,65	2,94	25,18	52,59	56,61
Eldorado do Sul	100,00	49,62	35,96	1,27	13,14	61,1	63,89
Estância Velha	100,00	50,43	36,53	4,56	8,47	61,08	67,6
Esteio	100,00	53,12	30,95	5,26	10,67	71,39	72,8
Glorinha	100,00	44,05	31,46	1,09	23,40	52,62	62,35
Gravataí	100,00	43,67	40,91	4,86	10,56	65,14	65,24
Guaíba	100,00	52,07	29,39	8,36	10,18	68,43	70,75
Ivoti	100,00	46,95	38,89	5,06	9,10	63,54	65,07
Montenegro	100,00	40,75	39,33	3,32	16,60	48	55,64
Nova Hartz	100,00	49,17	34,95	3,65	12,23	67,68	68,34
Nova Santa Rita	100,00	57,87	33,30	2,69	6,14	65,98	69,55
Novo Hamburgo	100,00	45,26	33,92	6,40	14,42	62,87	71,28
Parobé	100,00	54,32	34,51	4,06	7,11	70,43	71,34
Portão	100,00	49,96	35,92	5,94	8,18	59,71	69,65
Porto Alegre	100,00	51,90	37,06	4,41	6,62	70,63	74,3
Santo Antonio da Patrulha	100,00	48,56	42,88	3,23	5,33	62	63,01
São Jerônimo	100,00	51,60	36,55	7,38	4,47	61,99	63,64
São Leopoldo	100,00	44,79	38,78	3,48	12,95	56,38	58,67
Sapiranga	100,00	45,77	30,39	5,33	18,52	55,23	63,38
Sapucaia do Sul	100,00	53,60	26,25	1,10	19,05	64,52	67,03
Taquara	100,00	53,52	36,69	1,33	8,46	69,58	70,5
Viamão	100,00	51,62	33,41	4,63	10,34	73,99	78,63

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: Os dados apresentados pelo Município de Triunfo à STN são inconsistentes, razão pela qual não apresentamos os indicadores de despesa para este município.

Percebe-se que os municípios da RMPA comprometem com o pessoal e serviço da dívida uma parcela bem expressiva da despesa total. Além disso, cerca de 13 municípios já estão destinando mais do que a metade da despesa total com os gastos de pessoal. A rubrica serviços da dívida pode também trazer problemas, principalmente para os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Guaíba e São Jerônimo, pois comprometem respectivamente 7,72%, 7,08%, 8,36% e 7,38% da despesa total. No caso de Porto Alegre, o comprometimento do serviço da dívida de 4,41% em relação à despesa total.

A Tabela IV.15 apresenta os indicadores do investimento efetivo, de equilíbrio de curto prazo e também de sustentabilidade do investimento. O que se quer investigar é a qualidade das fontes que financiaram o investimento, ou seja, procura-se saber se os investimentos vieram de recursos gerados internamente ou não.

Tabela IV.15

Indicadores do investimento municipal - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003
(em %)

Municípios	Investimento	Equilíbrio de Curto Prazo		Sustentabilidade do Investimento de Equilíbrio	
		Sobre Total	Sobre Total da	Curto Prazo	Longo Prazo
Alvorada	7,90	134,50	10,63	131,86	110,48
Araricá	9,88	61,57	6,09	61,51	61,43
Arroio dos Ratos	7,78	260,57	20,28	233,07	218,74
Cachoeirinha	6,33	290,06	18,37	271,42	240,25
Campo Bom	25,38	95,12	24,97	94,62	87,23
Canoas	23,71	42,88	10,17	42,53	28,49
Capela de Santana	10,03	141,12	14,30	134,55	129,43
Charqueadas	6,90	195,17	13,47	150,25	147,30
Dois Irmãos	22,98	136,58	31,36	135,53	125,47
Eldorado do Sul	12,07	151,93	18,69	151,93	140,21
Estância Velha	7,36	278,28	20,49	277,36	234,08
Esteio	10,35	86,97	9,41	86,97	81,00
Glorinha	21,73	132,87	28,87	93,87	65,35
Gravataí	10,84	69,55	7,59	69,55	68,68
Guaíba	9,11	205,53	18,90	203,00	190,91

Ivoti	9,03	110,22	9,13	102,06	93,10
Montenegro	14,33	195,91	27,90	192,81	161,93
Nova Hartz	12,48	81,78	10,23	55,36	50,49
Nova Santa Rita	5,35	339,19	18,15	317,43	285,81
Novo Hamburgo	13,59	103,10	12,74	99,09	34,41
Parobé	6,66	195,88	13,04	177,18	176,35
Portão	7,06	295,10	20,68	278,51	217,01
Porto Alegre	6,70	75,11	5,03	35,52	20,77
Santo Antonio da Patrulha	4,90	230,38	11,47	230,38	219,86
São Jerônimo	3,81	483,30	18,43	481,02	448,19
São Leopoldo	12,42	133,01	16,51	130,01	119,44
Sapiranga	15,34	212,01	32,51	204,75	178,01
Sapucaia do Sul	17,92	133,32	23,88	132,44	125,81
Taquara	8,44	103,36	8,72	90,57	85,29
Viamão	10,42	79,27	8,38	71,56	53,35

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: Os dados apresentados pelo Município de Triunfo à STN são inconsistentes, razão pela qual não apresentamos os indicadores do investimento para este município.

É importante salientar que, no caso dos municípios que apresentaram um superávit do orçamento, o indicador sobre o total investido é naturalmente superior a um (ou superior a 100%).³² Isso é vital para responder à principal questão aqui considerada, pois quanto maior for o volume das fontes de financiamento dos investimentos asseguradas através de recursos próprios, maior será a probabilidade de ocorrer cooperação entre os entes federativos. Caso o volume seja muito reduzido, diminuirão as possibilidades de serem desenvolvidos projetos de cooperação.

Na Tabela 15, é possível identificar que a maioria dos municípios da RMPA possui uma sustentabilidade de seus investimentos no curto prazo (maior do que 100%). Mas isso não significa que haja um maior incremento de ações de cooperação entre os três entes federativos, até porque existem muitos problemas institucionais, como demonstram alguns estudos.³³ Além disso, cerca de 11 municípios não apresentaram bons resultados com esse indicador:

³² Na realidade isso é fácil de visualizar na Tabela 15. A situação de um município ao realizar um investimento será adequada quando ele utilizar recursos gerados internamente. Isso significa situação sustentável ou equilibrada. Por exemplo, Sapiranga investiu 15,34% de sua receita e, ao mesmo tempo, apresentou uma ótima sustentabilidade do investimento, tanto de curto como de longo prazo, respectivamente, de 204,75 e 178,01% (ou seja, bem acima de 100%).

³³ Rezende e Garson (2004, p.9), por exemplo, argumentam que existem no mínimo quatro obstáculos. O primeiro está relacionado a questões institucionais que dificultam a cooperação e a integração de investimentos públicos e de serviços nas regiões metropolitanas. Outro estaria ligado às dificuldades em explorar melhor a base de imposto local e alcançar fontes de financiamento externas. O terceiro seria monitorar de forma mais eficiente a distribuição de recursos públicos. E o último seria aumentar a participação do setor privado no financiamento e na provisão dos serviços públicos.

Novo Hamburgo, Campo Bom, Glorinha, Taquara, Esteio, Viamão, Gravataí, Araricá, Nova Hartz, Canoas e Porto Alegre.

Por outro lado, apresentaram bons índices de investimento efetivo os municípios de Sapucaia do Sul (17,92%), Dois Irmãos (22,98%), Glorinha (21,73%), Campo Bom (25,38%) e Canoas (23,71%). Desse grupo de municípios, somente dois não investiram em um ambiente de equilíbrio, nem de curto, nem tampouco de longo prazo. Campo Bom ficou respectivamente com 94,62% e 87,23% e Canoas com somente 42,53% e 28,49%.³⁴ O município de Porto Alegre dispõe de um investimento de 6,70%, mas sem sustentabilidade (curto prazo, 35,52% e longo prazo, somente 20,77%). Essa situação da cidade núcleo faz com que esses investimentos não sejam mantidos no curto prazo.

O próximo passo é analisar os indicadores de endividamento (Tabela IV.16), que, como o nome já diz, compara o volume da dívida bruta, líquida e dos serviços da dívida com a receita corrente líquida.

Tabela IV.16

Indicadores do endividamento municipal - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2003
(em %)

Municípios	Endividamento e Comprometimento de Receita		
	Dívida Bruta / Receita Corrente Líquida	Dívida Líquida / Receita Corrente Líquida	Serviço da Dívida / Receita Corrente Líquida
Alvorada	13,06	-13,92	7,54
Araricá	10,84	3,35	2,03
Arroio dos Ratos	0,33	-8,05	2,51
Cachoeirinha	75,21	38,14	6,30
Campo Bom	13,73	-6,56	3,76
Canoas	4,19	-26,06	0,74
Capela de Santana	3,82	-14,75	2,88
Charqueadas	33,83	21,99	4,86
Dois Irmãos	7,19	-34,42	2,70
Eldorado do Sul	8,76	-14,36	1,19
Estância Velha	2,27	-50,82	3,96
Esteio	4,04	-10,04	5,34
Glorinha	21,99	5,11	1,18
Gravataí	29,36	25,76	5,02
Guaíba	2,23	-0,33	7,57
Ivoti	14,69	4,58	5,10
Montenegro	114,31	42,30	2,88
Nova Hartz	3,51	-1,09	3,88
Nova Santa Rita	6,85	-24,92	2,37
Novo Hamburgo	42,11	19,67	7,05

³⁴ A situação pior no caso desses dois municípios é a de Canoas, pois enquanto Campo Bom ficou com um déficit total de R\$ 642 mil, Canoas chegou a R\$ 34,2 milhões.

Parobé	8,11	-5,11	3,85
Portão	21,04	-43,15	5,19
Porto Alegre	32,29	24,66	4,63
Santo Antonio da Patrulha	24,55	14,49	3,02
São Jerônimo	0,97	-12,38	6,35
São Leopoldo	22,00	-5,05	3,35
Sapiranga	14,59	-52,21	4,48
Sapucaia do Sul	30,79	2,18	1,03
Taquara	16,08	8,25	1,34
Triunfo	5,56	-9,83	
Viamão	92,65	62,54	4,77

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

Um município que se encontra com um alto indicador de endividamento pode enfrentar desequilíbrio em suas finanças³⁵. Os indicadores de endividamento mais expressivos da dívida líquida ocorrem nos municípios de Viamão (62,54%), Montenegro (42,3%), Cachoeirinha (38,14%) e Gravataí (25,75%). Esses municípios comprometem uma parcela razoável de suas receitas com o serviço da dívida, respectivamente 4,77%, 2,88%, 6,3% e 5,02%. Entretanto existem municípios que têm um comprometimento de suas receitas ainda maior com os serviços da dívida: Guaíba (7,57%), Alvorada (7,54%) Novo Hamburgo (7,05%) e São Jerônimo (6,35%).

IV.5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que a Região Metropolitana de Porto Alegre tenha sido criada por força de lei em 1973, sua instituição precede o instrumento legal. De fato, é anterior a estruturação do Conselho Metropolitano de Municípios e do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), tendo sido a partir de seus trabalhos que se originou a delimitação dos 14 municípios inicialmente integrantes dessa região. Desde então, a mesma sofreu grandes alterações na sua configuração espacial, por conta de desmembramentos internos, anexações de novas unidades e perda de parcelas do seu território por emancipação de distritos de alguns municípios metropolitanos. Verifica-se, contudo, que o núcleo central formado pelos 14 municípios que deram origem à região, definidos a partir de critérios de concentração econômica e populacional e contigüidade dos territórios das unidades que as compunham, continua sendo a fração do território onde se realiza efetivamente o fato metropolitano. As mudanças que se seguiram, principalmente após 1991, foram produzidas por influência

³⁵ o limite de endividamento fixado pelo Senado é de 120% da receita corrente líquida. Há municípios que reivindicam um aumento deste limite, inferior ao dos estados. Pela Resolução 40/2001 do Senado, a dívida corrente líquida dos estados não pode ultrapassar 200% a receita corrente líquida, enquanto que a dos municípios é de 120% a receita corrente líquida.

de outros fatores, como os políticos, tendo como resultado a incorporação de municípios com grandes extensões territoriais e com áreas rurais de tamanho significativo, distanciando-se sobremaneira do fenômeno aglomerativo.

A RMPA é altamente urbanizada, com uma taxa de 95,5%, e vem crescendo ao mesmo ritmo que o Estado, o que explica a estabilidade da sua participação relativa na população total, que era da ordem de 43% em 2000. Os residentes metropolitanos distribuem-se de forma muito concentrada, favorecendo um eixo que se estende de Porto Alegre para o Norte e avança em direção a São Leopoldo e Novo Hamburgo, acompanhando o traçado da BR-116. A referida concentração é de tal ordem que o município de Porto Alegre, por si só, reunia 36,6% da população, devendo, todavia, ser ressaltada a tendência de queda dessa participação relativa no contexto metropolitano. Há ainda um outro eixo de expansão metropolitana, disposto na direção Leste-Oeste.

As medidas de densidade demográfica corroboram essa concentração. Enquanto a média na região metropolitana girava em torno dos 400 hab/km², a nível intra-urbano, essa medida variava de 10 a 26,7 mil hab/km², conformando uma situação muito peculiar: todas as AEDs com densidade superior a 891 hab/km² são encontradas no "coração da metrópole", correspondendo exatamente ao eixo que separa a região ao meio. Conseqüentemente, toda a porção leste e a oeste da região apresentam baixas densidades, sendo o exemplo marcante a área rural de Santo Antonio da Patrulha, com seus 18 hab/km².

Em um primeiro olhar, esse fato coincide com a distribuição espacial das atividades econômicas da região. Afora alguns empreendimentos importantes, como o III^o Pólo Petroquímico (Triunfo) e a Aços Finos Piratini (Charqueadas), todas as principais atividades industriais estão localizadas no mesmo eixo central, ainda que não estejam distribuídas de modo uniforme. Uma particularidade da Região Metropolitana de Porto Alegre é a de que ela conforma duas sub-espacialidades principais (RMPA1 e RMPA2) e outras três que podemos chamar de secundárias (RMPA3, RMPA4 e RMPA5). Na RMPA1, estão concentradas fundamentalmente as atividades industriais tradicionais vinculadas ao setor coureiro-calçadista, à exceção dos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, que desempenham papel polarizador dessa sub-região, onde a produção é mais diversificada e o terciário tem destaque principalmente na área da educação. Na RMPA2, centralizada pela capital, a produção industrial distribui-se de modo bastante diversificado, incluindo os setores automotivo, metal-mecânico, petroquímico e um terciário avançado, particularmente na capital, ligado aos setores modernos do comércio, informática, telefonia e comunicações, à saúde e às atividades financeiras. Das demais sub-espacialidades, particular importância deve ser atribuída à RMPA3, onde está localizado o Pólo Petroquímico, muito embora como enclave.

O comportamento da economia metropolitana destaca-se, estando marcado por uma evolução que acompanhou a tendência das taxas de crescimento do produto estadual. A região mantém, assim, uma contribuição elevada no PIB estadual (superior a 41%), fato devido à concentração das atividades mais dinâmicas do setor produtivo. Em termos setoriais, a presença da agropecuária é pequena e cadente, o setor secundário, com a representação mais importante, constitui mais da metade do VAB estadual da indústria e o setor serviços, que passou por mudanças significativas na última década, representa mais de 45% do contexto estadual. Portanto, a economia metropolitana apresentou sinais, nos últimos anos, de superação das crises enfrentadas principalmente na primeira metade dos anos 90. No entanto, a nível intrametropolitano, não podem ser desconsideradas as mudanças que vêm afetando o desempenho de Porto Alegre, onde continuam sendo observadas evidências claras de um processo de perda de importância relativa de sua economia no contexto da região, com destaque para o setor manufatureiro, mais diretamente afetado por esta tendência desde os anos 70.

Entretanto este desempenho favorável da economia metropolitana não significa que tenha havido uma correspondência em termos da absorção de mão-de-obra em níveis satisfatórios. Com uma média anual de 261 mil desempregados entre 1996 e 2005, a taxa de desemprego nunca baixou dos 13% nesse período, tendo chegado mesmo aos 19% em 1999. Embora tenha havido uma melhora relativa das taxas após 2004, o número de desempregados segue aumentando (na ordem de 264 mil em 2005), nada indicando a possibilidade de uma reversão substancial desse contingente.

Em 2000, o percentual de população ocupada na região era de X%, distribuído desigualmente no território. Os melhores índices eram encontrados na zona central de Porto Alegre (que acolhe a população com maior qualificação), nas AEDS localizadas em municípios ao norte da região, onde predomina a indústria coureiro-calçadista (que emprega de forma extensiva) e nas áreas de perfil rural (que têm sua ocupação de mão-de-obra fortemente associada a atividades agrícolas). As menores taxas de ocupação, equivalendo aos maiores índices de desemprego, encontravam-se, sobretudo, na periferia da capital e em áreas correspondendo a bairros mais pobres, estendendo-se aos espaços de outros municípios que se especializaram na função dormitório e que fazem fronteira com essa periferia. Observa-se também que o diferencial das taxas de ocupação entre homens e mulheres era menor nas áreas em que a taxa de ocupação geral era mais elevada. Esta maior proximidade reduzia-se à medida que a referida taxa caía, fazendo com que aumentem as diferenças em detrimento das mulheres.

Quanto à estrutura social metropolitana, levando em consideração o perfil da população ocupada, deve-se salientar que, embora as camadas médias tenham uma posição destacada, ela é fortemente influenciada pela importância dos operários, com grande peso dos

trabalhadores da indústria tradicional. Por outro lado, considerando o reduzido tamanho das elites e das camadas populares, categorias que se situam nas extremidades da pirâmide social, pode-se afirmar que, na RMPA, os efeitos da globalização não atingiram o ponto de reduzir sensivelmente o peso das categorias ligadas ao setor produtivo (operariado) e das categorias médias, o que seria uma característica da sociedade atual, conforme ilustrado pela literatura internacional.

Levando em consideração a construção da tipologia sócio-espacial, e buscando-se detectar qual a característica predominante, evidenciou-se, fundamentalmente, a existência de uma oposição entre trabalho intelectual e manual como fator estruturante da configuração sócioespacial da metrópole gaúcha. A organização dos espaços está demarcada basicamente pela presença dos intelectuais, de um lado, e dos operários da indústria tradicional, de outro. A tipologia socioespacial apontou para a coerência dos resultados obtidos em relação à distribuição das atividades produtivas no território metropolitano. Na porção norte da região, predominam as AEDs do tipo operário tradicional, assinalando a especificidade relacionada com a importância que assume o segmento dos calçados no Vale dos Sinos. Nessa parte do território, que corresponde à RMPA1, é apenas em dois municípios - nos quais a produção industrial é relativamente diversificada (São Leopoldo e Novo Hamburgo) - que se encontra uma relativa heterogeneidade tipológica (AEDs dos tipos médio superior, médio, médio inferior, operário e operário inferior).

A partir de São Leopoldo, seguindo o eixo da BR116 em direção a Porto Alegre, onde estão instalados setores industriais diversificados e onde é intensa a atividade terciária, a diversidade tipológica é muito grande. Mesmo assim, observam-se algumas situações que merecem ser destacadas. Por exemplo, em Porto Alegre, não foram identificadas áreas dos tipos operários, mas, em compensação, é o único município que apresenta áreas de tipo superior, fato que se justifica pela centralidade que tem a capital por estar ali reunida a maior parte dos equipamentos e serviços urbanos mais especializados e de melhor qualidade. Na parcela sul da região, as áreas de tipo médio inferior e popular têm presença marcante, mais especificamente na periferia de Porto Alegre e no seu entorno imediato, situação que está relacionada com a histórica distribuição no território das parcelas mais empobrecidas da população e da classe média em lugares próximos às oportunidades de trabalho e de ascensão social. As AEDs de tipo agrícola-popular, por sua vez, estão distribuídas basicamente nos limites leste-oeste. Cabe destacar que a maioria dessas áreas, de grandes dimensões, é formada pela totalidade dos municípios - por força da definição do IBGE -, implicando uma certa distorção, tendo em vista que a presença expressiva das camadas médias e operárias na estruturação social dessas áreas-municípios fica encoberta.

No que diz respeito às características sociais e urbanas da região na Região Metropolitana de Porto Alegre predomina em média uma

população em idade ativa (67% tem entre 15 a 64 anos), de cor branca (85% da população), com um percentual satisfatório de adequação entre a idade e a sérias no ensino fundamental (68%), e um índice que é relativamente baixo de analfabetismo funcional (14%). No tanto, voltando a atenção para a situação intra-urbana, essas características apresentam-se de modo mais intenso em algumas áreas, em detrimento de outras, sem que se possa estabelecer uma constância entre os pesos relativos dos indicadores analisados.

Existem, contudo, algumas coincidências. Por exemplo, a área central de Porto Alegre, cujas AEDs são as mais densas e onde predomina uma população branca que alcança o topo da hierarquia socioespacial (as de tipos superior, médio superior e médio), apresenta sempre os melhores indicadores. Assim, existe ali uma baixa proporção de famílias com renda *per capita* muito baixa, a população alcança os maiores índices de envelhecimento e conta com as menores taxas de analfabetismo funcional e mantém ainda as maiores proporções em termos da adequação idade/série entre a população infantil. As condições favoráveis dessa parcela do território metropolitano estendem-se, da mesma forma, para todas as condições gerais que envolvem a moradia.

Nos demais casos, os problemas detectados a nível intra-urbano, traduzidos nos índices mais desfavoráveis e, em alguns casos, críticos, obedecem a certas particularidades. Isso é particularmente importante porque, mesmo que seu enfrentamento esteja vinculado a decisões de caráter político, a identificação dos espaços de maior vulnerabilidade ou fragilidade social permite que as ações sejam direcionadas e alcancem maior eficácia.

Uma situação de fragilidade social pode ser identificada, por exemplo, na relação entre estrutura etária e condições sociais, como ocorre em áreas onde se verifica uma alta concentração de população muito jovem (até 14 anos) – nas AEDs dos bairros populares de Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo – ou muito idosa (65 anos e mais) – nas AEDs-municípios de população rural significativa (Glorinha, Triunfo, São Jerônimo, Taquara, Montenegro, Viamão e Gravataí). É precisamente nesses dois tipos de áreas onde foram identificados os maiores percentuais de população com renda muito baixa, altos índices de analfabetismo, precariedade em termos de abastecimento de água e altos percentuais de domicílios sem propriedade do terreno.

Aliás, o indicador de domicílios sem propriedade do terreno revela-se um pouco mais apropriado para realizar um diagnóstico da inadequação da moradia no que diz respeito às áreas de vilas ou favelas, uma vez que o levantamento dos aglomerados subnormais realizado pelo IBGE (limitado aos sítios que reúnem 50 ou mais domicílios nessas condições) subestima consideravelmente essa realidade no caso dessa Região Metropolitana. Certamente, será

sempre a capital - que concentra uma grande parte da população da metrópole -, que terá a maior representatividade nesse aspecto. Mas a situação metropolitana só poderá ser efetivamente conhecida por meio de um diagnóstico adequado e criterioso sobre a distribuição, no território, das habitações em condições de alta precariedade, englobando-se aí a situação legal do terreno, a prestação de serviços básicos e as condições sociais e econômicas das famílias residentes. Considerando aspectos da mobilidade na RMPA, tem-se como observação de ordem mais geral a de que, conforme se reduzem os vínculos entre os municípios, decresce o número de pessoas que trabalham ou estudam fora do município de residência. Efetivamente, os maiores percentuais de deslocamento de indivíduos nas citadas condições ocorrem em locais com características de dormitório e onde há estreita vinculação dos deslocamentos com a oferta de postos de trabalho e de matrículas escolares em municípios próximos. O exame da distribuição espacial das viagens na RMPA permite reconhecer alguns traços básicos: a importância das viagens intra-regionais Porto Alegre-Porto Alegre (viagens com origem e destino no pólo); a expressividade das viagens entre as diversas sub-regiões e o pólo; e a pouca expressão das viagens entre as sub-regiões, sempre que uma delas não é o próprio pólo.

No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989 (Capítulo III - da Região Metropolitana, das Aglomerações Urbanas e das Microrregiões) colocou as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas como instâncias administrativas acima dos municípios, estabelecendo as condições para a gestão integrada dos espaços regionais.³⁶ E, de fato, na área que constitui, legalmente, a Região Metropolitana de Porto Alegre, atuam, embora de maneira nem sempre coordenada, vários organismos de abrangência supra ou sub-regional (tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e as Associações de Municípios) e municipal (Orçamentos participativos e Conselhos Municipais). Esta superposição de instâncias político-administrativas e de gestão cria, por vezes, dificuldades para a identificação e o enfrentamento conjunto dos problemas, constituindo-se em um claro desafio à capacidade de articulação dos órgãos públicos dos três níveis de governo, entre si e com outros agentes envolvidos no planejamento e na gestão metropolitanas. Mas, por outro lado, este pode ser um indicativo de que existe, na RMPA, uma base institucional alicerçada em uma cultura cívica que favoreceria o desenvolvimento de estruturas e a deflagração de processos mais participativos de gestão democrática.

³⁶ “(...) na constituição do Rio Grande do Sul é exigida a aprovação das câmaras de vereadores para que os municípios possam vir a integrar a região metropolitana. É também atribuído ao Estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e gestão da região (art.16). Como em outras poucas constituições, avança ao declarar que regiões metropolitanas disporão de órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (Art. 17). Radicalizando, restringe o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais exclusivamente no âmbito dos municípios. E possibilita a instituição de órgão de apoio técnico para planejar e executar as funções públicas de interesse comum” (Azevedo e Guia, 2000:544)

No que diz respeito à capacidade financeira dos municípios da RMPA verifica-se que eles possuem uma sustentabilidade de seus investimentos no curto prazo.

IV.6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, J.A.F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. IX ENANPUR, Rio de Janeiro, 2001.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia. Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana *in* RIBEIRO, L.C.Q. (org). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ-FASE e Ed.Revan, 2000.

BAIERLE, Sergio. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos. Caderno da Cidade. Porto Alegre, v. 4, n. 6, p. 1-25, 1998.

BAIERLE, Sergio. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos. Caderno da Cidade. Porto Alegre, v. 4, n. 6, p. 1-25, 1998.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n.630).

BORBA, Sheila Villanova; CUNHA, Carla Giane Souza. Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre. Cadernos MetrÓpole N. 7, São Paulo, 1º sem 2002, p.93-120

FARIA, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. Belo Horizonte: Fotocopiado. 2002.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. http://www2.ibge.gov.br/pub/Indicadores_Sociais/Associativismo_Representacao_de_Interesses_e_Intermediacao_Politica/1996. 2003

REZENDE, F., GARSON, S., Financing Metropolitan Areas in Brazil: Political, Institutional, Legal Obstacles and Emergence of New Proposals For Improving Coordination, Artigo apresentado no Seminário Internacional "O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos", Brasília, 30 e 31 de março de 2004, com o apoio do Forum of Federations, in : <http://www.forumfed.org/programs/llviewpapers.asp#>

RIBEIRO, Luiz César de Queiróz (Coord) Relatório de Atividades 1: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro : Observatório das MetrÓpoles ; FASE ; IPARDES, 2004 (Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil).

RIBEIRO, L.C. DE Q. & PINTO, S.G. B (2004) Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2004.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

SILVA, Marcelo K. Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública

do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS. 2000.

TATSCH, C. Recuperando o equilíbrio financeiro. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/noticias/interna.asp?proj=82&secao=1500&m1=29077>. Acesso em 25 de agosto de 2005.

IV.7 – ANEXO

IV.7.1 Informações básicas Região Metropolitana de Porto Alegre.

Nr de munic	Cód IBGE 1991	Cód IBGE 2000	Município	Data de Criação do Município	Município de Origem	Ingresso na RMPA Instrumento Legal	ÁREA Km ²	Distância da Capital em Km ²	População em 16 out 2002	Densidade demográfica pop/área - out 2002
1	60	604	Alvorada	17 set 1965	Viamão	Lei complementar 14/73	74,80	30	192.789	2.577,39
2	310	3103	Cachoeirinha	9 nov 1965	Gravataí	Lei complementar 14/73	42,00	11	111.639	2.658,07
3	390	3905	Campo Bom	31 jan 1959	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	62,50	54	55.310	884,96
4	460	4606	Canoas	27 jun 1939	Gravataí	Lei complementar 14/73	113,11	12	313.844	2.774,68
5	760	7609	Estância Velha	8 set 1959	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	50,21	41	36.593	728,80
6	770	7708	Esteio	15 dez 1954	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	32,50	17	82.047	2.524,52
7	920	9209	Gravataí	11 jun 1880	Porto Alegre	Lei complementar 14/73	497,83	23	243.485	489,09
8	930	9308	Guaíba	14 out 1926	Porto Alegre	Lei complementar 14/73	416,31	27	97.581	234,40
9	1340	13409	Novo Hamburgo	5 abr 1927	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	223,50	37	242.616	1.085,53
10	1490	14902	Porto Alegre	7 out 1809	Um dos 4 municípios iniciais do RS	Lei complementar 14/73	489,00		1.383.454	2.829,15
11	1870	18705	São Leopoldo	1 abr 1846	Porto Alegre	Lei complementar 14/73	100,50	28	198.942	1.979,52
12	1990	19901	Sapiranga	15 dez 1954	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	141,91	52	71.981	507,23
13	2000	20008	Sapucaia do Sul	14 nov 1961	São Leopoldo	Lei complementar 14/73	57,00	52	126.510	2.219,47
14	2300	23002	Viamão	11 jun 1880	Porto Alegre	Lei complementar 14/73	1.612,00	10	237.262	147,18
15	640	6403	Dois Irmãos (incorp.)	10 set 1959	São Leopoldo	Constituição RS 1989	66,80	52	24.063	360,22
16	676	6767	Eldorado do Sul (desmembr)	8 jun 1988	Guaíba	Constituição RS 1989	491,79	10	29.281	59,54
17	905	9050	Glorinha (desmembr)	4 mai 1988	Gravataí	Constituição RS 1989	291,57	44	5.915	20,29
18	1080	10801	Ivoti (incorp.)	19 out 1964	Estância Velha	Constituição RS 1989	66,59	46	16.189	243,11
19	1306	13060	Nova Hartz (desmembr)	2 dez 1987	Sapiranga	Constituição RS 1989	60,23	67	16.179	268,62
20	1405	14050	Parobé (incorp.)	1 mai 1982	Taquara	Constituição RS 1989	125,60	79	47.465	377,91
21	1480	14803	Portão (incorp.)	9 out 1963	São Sebastião do Cai	Constituição RS 1989	157,40	38	25.744	163,56
22	2200	22004	Triunfo (incorp.)	25 out 1831	Porto Alegre	Constituição RS 1989	834,00	75	23.059	27,65
23	535	5355	Charqueadas	28 abr 1982	São Jerônimo	Lei Compl. nº10.234, de 29/07/1994	220,31	55	31.056	140,97
24	1337	13375	Nova Santa Rita (desm)	20 mar 1992	Canoas	Lei Compl. nº11.198, de 23/07/1998	219,79	19	16.986	77,28
25	87	877	Araricá (desm)	28 dez 1995	Sapiranga	Lei Compl. nº11.201, de 30/07/1998	35,86	63	4.257	118,71
26	1240	12401	Montenegro	5 mai 1873	Triunfo	Lei Compl. nº11.307, de 15/01/1999	416,97	61	56.041	134,40
27	2120	21204	Taquara	17 abr 1886	Santa Cristina do Pinhal (extinto)	Lei Compl. nº11.318, de 26/03/1999	464,07	73	55.004	118,53
28	1840	18408	São Jerônimo	3 dez 1860	Triunfo	Lei Compl. nº 11.340, de 21/06/1999	959,94	65	20.209	21,05
29	1760	17608	Santo Antonio da Patrulha	7 out 1809	Um dos 4 municípios iniciais do RS	Lei Compl. nº 11.530, de 21/09/2000	896,12	73	37.542	41,89
30	110	1107	Arroio dos Ratos	28 dez 1964	São Jerônimo	Lei Compl. nº 11.539, de 01/11/2000	423,00	52	13.653	32,28
31	468	4689	Capela de Santana	8 dez 1987	São Sebastião do Cai	Lei Compl. nº 11.645, de 28/06/2001	182,40	54	10.570	57,95
							9.825,61		3.827.266	389,52

Fonte: Assembléia Legislativa do RGS. Comissão de Assuntos Municipais.

Fonte: site METROPLAN, capturado

Os municípios do RGS. Evolução cronológica. 1997; Anuário Estatístico do RS 1998. em 4 de maio de 2004

Organização das informações: NERU/FEE