

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

História, Território e Gestão



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



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

RMPA 50 ANOS

História, Território e Gestão

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

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

E-book



São Leopoldo
2023

© Dos autores – 2023

Editoração: Oikos

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

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

Revisão: André Dick

Diagramação e arte-final: Jair de O. Carlos

Conselho Editorial (Editora Oikos):

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

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

93120-020 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

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

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

ISBN 978-65-5974-170-0

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

CDU 981.651

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

Porto Alegre, uma “cidade região global”

Paulo Roberto Rodrigues Soares

Guilherme Ribeiro de Freitas

Pedro Azeredo de Ugalde

Introdução

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Cidade-região global, urbanização regional, metropolização do espaço

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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