

## Processos e territorialidades na urbanização do RS\*

Rosetta Mammarella\*\*

Tanya Barcellos\*\*\*

### INTRODUÇÃO

Este estudo aborda o processo de urbanização no Rio Grande do Sul e as suas principais expressões no território. A metrópole, enquanto *locus* de concentração das atividades econômicas da população, do saber e do poder, constitui o núcleo fundamental dessa problemática. Porém é necessário considerar-se que o urbano se organiza cada vez mais em uma enorme complexidade de arranjos, exigindo estudos que busquem captar suas articulações, de modo a constituir uma base de conhecimento para capacitar a gestão urbana e regional.

Para o desenvolvimento deste estudo, a escolha foi enfocar a urbanização no RS, destacando dois aspectos que se encontram intimamente articulados: o primeiro diz respeito ao processo de mudança no período que se inicia em 1970 e vai até 2008, em que se ressalta a concentração crescente da população em núcleos urbanos de tamanhos médio e grande, associada à rearticulação das relações rural/urbano; o segundo trata das territorialidades por ele conformadas, ou seja, dos lugares onde é mais característica a expressão do fenômeno urbano no Estado.

---

\* O artigo é um produto da pesquisa **Múltiplas Dimensões do Fenômeno Aglomerativo no Rio Grande do Sul: um Olhar Sobre as Aglomerações Urbanas Não Metropolitanas**, que integra o projeto Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá, financiado pelo CNPq/INCT.

\*\* Socióloga, Técnica da FEE.

\*\*\* Socióloga, Técnica da FEE.

A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

As principais questões que estão em pauta na análise dizem respeito ao padrão concentrado de urbanização no RS, à conformação territorial da rede urbana e aos limites que definem o rural e o urbano no território do RS.

A abordagem baseou-se nas informações dos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000 e na estimativa populacional produzida pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) para o ano de 2008. As informações censitárias, embora limitadas, tendo-se em vista os critérios com que operam para classificar o que seja urbano ou rural, têm a vantagem de apresentar abrangência, uniformidade e comparabilidade<sup>1</sup>. A partir delas, é possível esboçarem-se os traços mais relevantes da urbanização, especialmente o tamanho e a densidade populacionais e a participação das atividades não agrícolas na formação da população economicamente ativa no território gaúcho.

Além da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), são consideradas no estudo as demais formações aglomerativas, conforme delimitadas no trabalho mais recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a rede urbana brasileira (IPEA, 2000a).<sup>2</sup> No que diz respeito ao RS, essa definição foi devidamente atualizada, tendo-se em vista as mudanças na divisão territorial que ocorreram entre 1991 e 2000, quando foram acrescentados os municípios do entorno metropolitano, visto que há indícios de que estejam configurando-se novos vetores de ocupação e crescimento, alterando os arranjos espaciais existentes.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> A partir de 1991, os Censos apresentam a seguinte abertura na definição das áreas urbanas e rurais: área urbanizada de vila ou cidade; área não urbanizada de vila ou cidade; área urbana isolada; rural - extensão urbana; rural - povoado; rural - núcleo; rural - outros aglomerados; rural - exclusive os aglomerados rurais.

<sup>2</sup> Integram a rede urbana os municípios que atendem aos critérios que foram estabelecidos em termos de tamanho populacional, taxa de crescimento, grau de urbanização, mancha de ocupação, Produto Interno Bruto (PIB) e População Economicamente Ativa (PEA) urbana.

<sup>3</sup> Indícios da expansão da Região Metropolitana para seu entorno já foram apontados em estudos anteriores (Mammarella; Barcellos, 2009). Além disso, cabe referir-se que Alonso (2009) retoma os resultados do estudo do IPEA (2000), que, na sua hierarquia, considera Santa Maria como centro regional e Passo Fundo integrando uma aglomeração descontínua. A partir da atualização dos indicadores utilizados pelo IPEA e acrescentando-se outras variáveis, como, por exemplo, fluxo de passageiros, Alonso mostra que essas duas cidades A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

O intuito é observar a evolução do fenômeno aglomerativo urbano no RS, num período de mais de 20 anos, marcado por mudanças estruturais da realidade nacional e regional em todos os níveis, econômico, social e político.

Após apresentar as principais discussões que estão envolvidas nos estudos sobre o fenômeno da urbanização, a análise desenvolve-se em mais dois tópicos. No primeiro, o foco é a concentração populacional que se verifica no processo de urbanização do RS. No segundo, a questão das territorialidades engendradas no processo de crescimento urbano do Estado está no cerne da abordagem.

## **1 APONTAMENTOS SOBRE A QUESTÃO DA URBANIZAÇÃO**

O processo de urbanização, intensificado pelo avanço da industrialização, alcança praticamente todo o território brasileiro a partir dos anos 70, desdobrando-se em uma ampla rede, que inclui, além das metrópoles nacionais, metrópoles regionais, cidades médias e núcleos urbanos. Monte-Mór (2006) cita Francisco de Oliveira para demarcar esse momento de expansão da sociedade urbano-industrial no País. O sociólogo, em seu texto conhecido como “o ovo de Colombo da urbanização brasileira”, afirma: “Já não há mais problema agrário, agora se trata do problema urbano em escala nacional”. Não se trata, com isso, de afirmar a inexistência da questão agrária. Os problemas a ela relacionados persistem, a despeito das grandes e profundas transformações ocorridas nas últimas décadas. É a abrangência que o urbano assume que está no cerne dessa afirmação. Grande parte da literatura sobre a urbanização brasileira compartilha dessa visão sobre a expansão do urbano enquanto espaço urbano-industrial,

---

estão plenamente integradas aos municípios de seu entorno, vindo a constituir, de fato, duas aglomerações urbanas de caráter descontínuo, basicamente pela ausência de conurbação entre os núcleos municipais.

A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

acompanhando a tese que ficou polêmica com a formulação de Lefèbvre (1999):

O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, "o tecido urbano", não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano.

Agreguem-se a esses elementos os modernos meios e instrumentos de intercomunicação, pessoais e coletivos, que se encontram ao dispor, teoricamente, de toda a população, independentemente do lugar de sua moradia (em espaço seja urbano, seja rural), e ter-se-á uma expansão do que Lefèbvre qualifica como tecido urbano.

Monte-Mór (2006, p. 12) chama esse processo de "urbanização extensiva", que, segundo ele,

[...] se impõe no espaço brasileiro para muito além das cidades, integrando espaços rurais e regionais ao espaço urbano industrial através da expansão da base material requerida pela sociedade e economia contemporâneas e das relações de produção que são (ou devem ser) reproduzidas pela própria produção do espaço.

Para o autor, as fronteiras urbanas expandem-se não só dentro das aglomerações e nas suas franjas como também nos espaços regionais e rurais, que são incorporados à lógica urbano-industrial dominante.

Já outros autores, como Veiga (2001, p. 9), olhando para o mapa da densidade demográfica nacional, encontram evidências aparentemente contraditórias ao conceito de plena urbanização defendido por Lefèbvre, qual seja, de que o declínio relativo do setor agropecuário não trouxe como consequência a completa urbanização do País. O que Veiga observa é a existência de um espaço ocupado por

[...] cerca de 50 aglomerações urbanas, das quais uma dúzia de verdadeiros *bunkers* metropolitanos. Fora dessas 50 aglomerações só se vê imensas regiões rurais que sempre contam em suas proximidades com uma ou duas cidades, seus verdadeiros centros urbanos. Por exemplo, Campo Grande e Cuiabá para o Pantanal, ou Santa Maria e Pelotas para toda a parte meridional do Rio Grande do Sul.

Embora com uma perspectiva mais pragmática em relação ao enfoque lefèbvriano, ou seja, com a ideia de encontrar uma forma mais precisa do que a permitida pela definição oficial<sup>4</sup>, para avaliar a dimensão da população urbana e do fenômeno da urbanização, Veiga levanta problemas importantes para quem quer estudar mais concretamente o assunto.

Está já evidenciado que a questão da urbanização é ampla, complexa e polêmica. O espaço para sua discussão possibilita muitos enfoques de análise. Eles vão desde os puramente operacionais — nos quais importa determinar-se o que seja urbano desde o ponto de vista dos indicadores (com suas limitações e possibilidades) e da delimitação físico-territorial do fenômeno a partir de critérios oficiais (sejam políticos, sejam administrativos) — até os teórico-conceituais, formulados a partir de uma concepção abrangente da realidade como totalidade, dentro da qual se insere a chamada questão urbana de que fala Lefèbvre.

O fato é que há que se procurar efetivamente onde está e como se caracteriza o fenômeno urbano na realidade, seja nacional, seja regional. Para isso, deve-se considerar não somente uma definição teórica do fato urbano que especifique quais os traços essenciais da cidade em contraposição ao campo, mas as possibilidades concretas de se estabelecerem os limites a partir dos quais se pode ver a cidade como um fato distinto dos núcleos rurais ou semirurais, como indica Capel (1975).

Para a análise de sociedades urbano-industriais estruturadas, onde são hegemônicas as relações capitalistas de produção, o urbano é “[...] o lugar particular onde se realiza a produção e reprodução ampliada da força de trabalho nas condições de quantidade e qualidade requeridas pelo avanço da divisão do trabalho social” (Faria, 1978). Trata-se de um processo

---

<sup>4</sup> “A vigente definição de ‘cidade’ é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei nº 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais.” (Veiga, 2001).

extremamente complexo, em que se ampliam e diversificam as suas manifestações concretas e, ao mesmo tempo, “[...] seu padrão se impõe para o conjunto da economia e da sociedade desfazendo ou refazendo as diferenças entre campo e cidade e unificando os mercados de trabalho urbano e rural” (Faria, 1978). Ao mesmo tempo, as alterações no padrão de acumulação vão redefinindo a divisão do trabalho, afetando os modos de inserção das diferentes realidades regionais no quadro dessa divisão.

Os estudos sobre o período mais recente apontam que o sistema urbano brasileiro vem sofrendo um processo de expansão em que tanto aumenta a população vivendo em áreas urbanas, como cresce a abrangência da rede urbana. Durante os anos 70, observou-se um intenso êxodo rural, que alimentou o crescimento demográfico de inúmeros núcleos urbanos, resultando numa distribuição relativamente desconcentrada, conformando um quadro bastante complexo, onde aglomerações de diferentes tamanhos se somaram às metrópoles, que ainda se constituem nos elementos dominantes no sistema urbano. Na verdade, houve, nesse período, um crescimento menor das aglomerações de porte metropolitano relativamente ao incremento das cidades médias, o que deu substrato para discussões em torno da possibilidade de retraimento do fenômeno metropolitano. Assistiu-se ao surgimento de vários polos industriais relevantes fora do circuito metropolitano, fato que aponta a formação de novas concentrações urbanas (Santos, 1988; Faria, 1983; 1988; Cano; Pacheco, 1989).

A esse movimento de relativa dispersão, no entanto, correspondeu um de concentração, ainda nas metrópoles, das instâncias de poder e das atividades mais modernas relacionadas à informática e à comunicação, fato que requalifica o papel dessas grandes aglomerações no contexto urbano.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> No contexto da internacionalização e/ou globalização, Castello Branco sintetiza a qualidade da urbanização brasileira com base em estudo publicado, em 1993, por Milton Santos. Ela seria uma urbanização “[...] da sociedade e do território, e caracterizada, nesta fase, pela macroubanização e metropolização”. No mesmo estudo, Santos aponta que, no País, o “meio técnico-científico” está nos Estados da Região Sul, de São Paulo e Rio de Janeiro, em parcelas consideráveis de Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo. Nesses espaços, a A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

A urbanização no País produziu uma hierarquia em que as aglomerações metropolitanas estão no topo, mas que assiste a um aumento da importância das aglomerações não metropolitanas.

Ainda nos anos 70, Davidovich e Lima (1975) identificaram no País a existência de estruturas espaciais experimentando um intenso processo de urbanização, onde, progressivamente, se concentrava a população. Distinguíram

[...] uma hierarquia de áreas urbanas compreendendo aglomerações resultantes da expansão de uma cidade central; aglomerações por processo de conurbação; aglomerações de cidades geminadas; aglomerações sem espaço urbanizado contínuo.

O último estudo completo sobre a rede urbana no Brasil foi publicado em 2000 (IPEA, 2000a). Elaborado por um conjunto de instituições — IPEA, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Núcleo de Economia Social Urbana e Regional do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (NESUR-IE-Unicamp) —, o trabalho atualizou as informações relativas às aglomerações urbanas do País, “[...] avançando, segundo Matos (2000), no entendimento das tendências que vieram redesenhar a rede urbana nos últimos 30 anos”. O estudo ressalta ainda que os “centros e aglomerações não metropolitanas” distinguem-se ou por “[...] configurarem manchas caracteristicamente de ocupação contínua”, ou por “[...] guardarem uma proximidade geográfica, serem densas e populosas, porém com descontinuidade de mancha de ocupação, mas fortemente articuladas na mesma dinâmica econômica”.

No caso do Rio Grande do Sul, o desenvolvimento e a ocupação territorial ao longo da história engendraram a atual configuração espacial, constituída, em uma visão estrutural, pelas formações regionais sintetizadas por Alonso e Bandeira (1990, p. 70-1) da seguinte forma:

A primeira delas, por ordem cronológica de formação, é o sul caracteristicamente agrário — constituído, de forma aproximada,

---

modernização seria generalizada, sendo seletiva no restante do País (Castello Branco, 2003).

pelas áreas do sul dos rios Jacuí e Ibicuí —, onde predominam a grande propriedade, a pecuária e a lavoura do arroz.

A segunda é o norte, também predominantemente agrário — que compreende, *grosso modo* a área do Planalto —, caracterizado pela pequena e média propriedades. Trata-se de uma região muito heterogênea, onde uma produção inicialmente bastante diversificada tendeu a ceder, progressivamente, em várias áreas, espaço para as lavouras mecanizadas do trigo e da soja.

A última é o nordeste industrializado, com grandes concentrações urbanas, constituído pelo eixo Porto Alegre- -Caxias do Sul e por algumas áreas no seu entorno, nas quais, a partir do início do século, começou a formar-se um parque industrial que gradualmente deslocou a agricultura e assumiu um papel hegemônico na base da economia local.

O crescimento populacional do Estado concentrou-se no nordeste, formando, ao longo do tempo, três aglomerações: A Região Metropolitana de Porto Alegre, a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune) e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte (Aulinort). No sul, malgrado sua estrutura eminentemente agrária, constituiu-se a Aglomeração Urbana do Sul (Ausul).<sup>6</sup> No norte, apesar de não haver nenhuma aglomeração institucionalizada, há indícios de nucleação urbana, de acordo com estudo recente de Alonso sobre as aglomerações não metropolitanas (2009). No Rio Grande do Sul, portanto, conformou-se uma rede urbana, cuja capilaridade se estende a todo o território, e que está hierarquicamente definida em termos de comando e de complexidade das dinâmicas, das relações e dos processos socioeconômicos.

Além dessas aglomerações, salientam-se, ainda, no quadro urbano do Estado: dois eixos estruturadores, ambos ao norte, fortemente articulados, considerados como aglomerações descontínuas, sendo um formado por Passo Fundo, Carazinho, Erechim e Marau — Aglomeração Descontínua de Passo Fundo (ADPF) — e outro por Ijuí, Cruz Alta, Santa Rosa, Santo Ângelo,

---

<sup>6</sup> A primeira aglomeração urbana institucionalizada no Estado foi a RMPA, ainda em 1967, mediante iniciativas regionais e por institucionalização plena em 1973, através da Lei Complementar nº 14. A Ausul foi criada por lei complementar em 1990, inicialmente com os Municípios de Pelotas e Capão do Leão, aos quais se acrescentaram, em 2002, os Municípios de Rio Grande, Arroio do Padre e São José do Norte. A Aune, criada por lei complementar em 1994, ficou formada por 10 municípios, polarizados por Caxias do Sul. Finalmente, a Aulinort, localizada na faixa litorânea norte do Estado, foi criada por lei complementar em 2004, composta por 20 municípios.

Horizontalina e Panambi — Aglomeração Descontínua de Ijuí (ADI). Acrescente-se outro eixo, de menor porte, formado por Gramado, Canela, São Francisco de Paula e Nova Petrópolis — Eixo Articulado de Gramado e Canela (EAGC) —, localizado entre a RMPA e a Aune, e, finalmente, um centro regional formado por Santa Maria — Centro Regional de Santa Maria (CRSM) (IPEA, 2000b).

## **2 PANORAMA DA URBANIZAÇÃO NO RS: CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL E FRAGMENTAÇÃO DO TERRITÓRIO**

O Rio Grande do Sul contabilizava, em 2008, segundo as estimativas, uma população total de quase 11 milhões de habitantes, número que expressa um incremento percentual de 60,96% em relação a 1970. Nesse mesmo ano, a população urbana ultrapassava os nove milhões, indicando que o aumento, frente a 1970, superara 156%, fato que, por si só, já era revelador do ritmo intenso em que vinha dando-se a urbanização no Estado, ao longo de quase 40 anos ([Tabela 1](#)).

Embora levando-se em conta que a definição de população urbana considerada pelos Censos Demográficos brasileiros seja relativamente frágil,<sup>7</sup> a evolução do índice oficial de urbanização, entre 1970 e 2008, expressa o avanço incontestável da urbanização no Estado. A quase paridade dos índices de população urbana e rural de 1970 transforma-se radicalmente a partir de 1980, deixando o peso da população rural reduzido a apenas 14,97% em 2008 ([Tabela 2](#)). Nesse processo, a migração teve papel fundamental. A

<sup>7</sup> A fragilidade pode ser constatada, por exemplo, através da existência de municípios sem população urbana, como é o caso de Nova Ramada, no RS, no ano 2000. Isso é muito diferente dos casos em que não existe população rural, como ocorre em Cachoeirinha e Canoas, onde a totalidade dos territórios é legalmente definida como urbana. Mas a pretensa fragilidade dos dados oficiais vai além. Veiga (2001), ao questionar os resultados censitários, parte dos critérios estabelecidos pela Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e estratifica os municípios em três níveis de urbanização: essencialmente rurais, relativamente rurais e essencialmente urbanos. A aplicação dessa sistemática para o RS resultou, para 2008, em índices de 8,81%, 18,62% e 72,77%, respectivamente, o que, de qualquer maneira, destaca a extensão do fenômeno urbano no Estado.

confluência da modernização agrícola com a industrialização, especialmente nas décadas de 60 e 70, provocou grandes fluxos de evasão do campo provindos do norte e do sul e dirigidos especialmente para as cidades da região nordeste, onde se concentrou o crescimento industrial do Estado, como mostra Barcellos (1995) em estudo sobre as tendências do processo migratório no RS.

Em 1970, o Censo Demográfico já registrava o predomínio de fluxos populacionais de origem e destino urbanos. Através de processos migratórios que se originam no campo e, via de regra, se direcionam para cidades próximas de tamanho pequeno ou médio, esses fluxos alcançam, em ciclos sucessivos de deslocamento, cidades de maior porte, e, no caso do RS, eles acabaram por ampliar a concentração existente no nordeste do Estado. Nos anos 60, Porto Alegre e seu entorno foi a área que mais recebeu migrantes e, na década seguinte, consolidaram-se como destinos a região de Caxias do Sul e o eixo turístico de Gramado e Canela.

Recrudesceram, na década de 90, os movimentos de população esboçados no período 1970-80, originados, desta feita, em Porto Alegre e dirigidos a municípios de sua periferia, tendo declinado aqueles que se destinavam à Capital. Com efeito, essas localidades periféricas à Capital vêm expandindo sua participação na população do Estado, evidenciando um processo de “periferização” do crescimento demográfico, do mesmo modo como vem ocorrendo em outras grandes aglomerações brasileiras (Barcellos, 2000). Torna-se também importante, dos anos 90 em diante, a mobilidade pendular, tanto para o trabalho como para o estudo, refletindo esse extravasamento da população de centros maiores para seu entorno (Jardim; Barcellos, 2005).

Quando se analisa um período de largo prazo, fica evidente que não só a inversão na relação rural/urbano ocorreu como também ela se manteve. A [Tabela 3](#) aponta bem esse fato. As taxas geométricas de crescimento da

população urbana, embora em queda, permaneceram sempre elevadas. E, no que diz respeito à população rural, as taxas mostram que, na década de 80, houve um refreamento no processo que reduzia, em termos absolutos, os contingentes rurais, fazendo crer que poderia estar havendo um esgotamento da saída do campo para a cidade. No entanto, na última década do século XX, as taxas mostram que esse esvaziamento do campo prosseguia.

Já as taxas de crescimento relativas ao conjunto da população, que oculta a migração para as cidades, evidenciam, sobretudo, a queda histórica da fecundidade, pois não se verificou, no período, aumento da saída de gaúchos para outros estados.

Efetivamente, como refere Jardim (2008), aspectos importantes na evolução demográfica do período posterior a 1960, no Estado, foram a acelerada e generalizada redução da fecundidade e a diminuição da intensidade dos deslocamentos populacionais para outros Estados. Segundo a autora, “[...] o número de filhos por mulher, em três décadas, reduziu de mais de quatro filhos por mulher, em 1970, para pouco mais de dois em 2000” (p. 286).

Direcionando o foco para as informações discriminadas por faixas de tamanho da população urbana, podem-se identificar melhor os contornos do processo de urbanização no RS. Na definição das classes de tamanho, a preocupação foi, de um lado, maximizar a abertura nas faixas abaixo de 20.000 habitantes, visto que é nelas que estão concentradas as unidades municipais do Estado, e, de outro, compactar a faixa imediatamente abaixo de um milhão, uma vez que são poucos os municípios<sup>8</sup> nela classificados, dentre os quais somente Porto Alegre superava, em 1970, os 400.000 habitantes urbanos.

O primeiro aspecto a ser salientado diz respeito à alta concentração de população em poucos municípios. As Tabelas [4](#) e [5](#) mostram que,

<sup>8</sup> Os municípios são Caxias do Sul, Canoas e Pelotas e somente a partir de 2000. A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

efetivamente, mais de 50% da população se encontravam, em 2008, em apenas 16 municípios, que, situados nas faixas mais elevadas de tamanho (acima de 100.000 habitantes), representavam, naquele ano, apenas 3,22% das 496 unidades municipais do RS. Essa concentração foi crescente até 1991, estabilizando-se a partir daí. Olhando para o estrato mais alto, acima de um milhão de habitantes, onde estava apenas a Capital, a partir de 1980, pode-se constatar, entretanto, um movimento de queda na participação, revelando que, embora com uma população concentrada, não se configura um quadro forte de primazia urbana no Estado. A Capital, que, em 1970, reunia 24,48% da população urbana do Estado, passou a representar 15,47% em 2008. Aparecem, com destaque, as unidades com tamanho populacional situado entre 200.001 e um milhão, pois são as que vêm apresentando os maiores incrementos de participação na composição da população urbana do RS. Em 1970, inexistiam municipalidades nesse intervalo, à exceção de Porto Alegre, que ainda não havia atingido o patamar de um milhão de habitantes em áreas urbanas. E, em 2008, quase 40 anos depois, os nove municípios que passaram a integrar esse intervalo de população concentravam 27% da população urbana.

Assim, é fundamental registrar-se que o número reduzido de municípios considerado como cidades “médias,” composto por municípios na faixa entre 100.001 e 500.000 habitantes,<sup>9</sup> recoloca a questão da concentração populacional em poucas unidades municipais. Isto porque, como se verá mais adiante, elas têm sua localização relativamente dispersa no território do Estado, conformando uma situação indicativa de um sistema urbano equilibrado, onde é melhor a distribuição da infraestrutura e dos serviços.

O segundo destaque a ser feito, ao analisar-se a população urbana segundo faixas de tamanho, diz respeito ao fenômeno observado no limite

---

<sup>9</sup> Esse parâmetro, muitas vezes, é estendido para incluir as localidades com um volume de habitantes entre 50.001 e 100.000 (Bessa, 2005).

inferior dessa distribuição (até 10.000 habitantes), onde, em 2008, se enquadravam 364 dos 496 municípios gaúchos. Eles representavam mais de 60% dos municípios em todo o período, sendo que, nos anos de 1970, 2000 e 2008, esse percentual ficou acima de 73%. Quando se trata da população, porém, o peso dessas localidades é muito pequeno, começando em 15,24% em 1970 e mantendo-se em torno de 10% nos demais anos (Tabelas 4 e 5).

Esses dados revelam os processos de parcelamento e desmembramento que vêm fragmentando o território do RS. Isso pode ser constatado quando se examina o dado relativo à distribuição da população por estratos de tamanho dos municípios criados no período em análise. Entre 1980 e 2008, foram instalados 264 novos municípios, todos com menos de 50.000 habitantes de população urbana. Eles representavam 53,23% do total de unidades do RS em 2008, sendo que mais de 93% deles têm população de até 5.000 e quase 97% de até 10.000 habitantes (Tabelas 6 e 7).<sup>10</sup>

Estas últimas constatações evidenciam um fenômeno relevante das décadas de 80 e 90, que foi a proliferação de municípios situados, principalmente, nas menores faixas de população, o que levanta uma série de questões sobre suas capacidades administrativa, financeira e de gestão, como base para promover o desenvolvimento local e regional.

De acordo com a Constituição Estadual, os municípios têm atribuições em vários campos, sendo muito importantes a atenção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e a proteção ao meio ambiente, o que demanda uma estrutura administrativa relativamente complexa.

---

<sup>10</sup> No primeiro período, entre 1980 e 1991, na classe entre 20.001 e 50.000, encontram-se os Municípios de Parobé (o maior, com 30.771 habitantes), Capão da Canoa e Charqueadas; na classe entre 10.001 e 20.000, Cerro Largo, Teutônia, Eldorado do Sul e Capão do Leão; na classe entre 5.001 e 10.000, Imbé, Palmares do Sul, Salto do Jacuí, Cidreira, Pantano Grande e Nova Hartz. No segundo período, entre 1991 e 2000, na classe entre 10.001 e 20.000, encontra-se o Município de Nova Santa Rita; na classe entre 5.001 e 10.000, Manoel Viana, Minas do Leão, Balneário Pinhal e Xangri-lá. No terceiro período, entre 2000 e 2008, na classe entre 1.001 e 5.000, são os Municípios de Westfália, Tio Hugo e Aceguá. Os municípios que foram instalados no terceiro período foram criados antes de 2000. A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

E, questionando-se sob outro ângulo, ou seja, o das características constitutivas do fato urbano, seria razoável considerarem-se tais configurações como urbanas?

Em nível internacional, Capel (1975) apresenta um levantamento das definições concretas do fato urbano utilizadas em diferentes países, organizando-as em dois grupos: as que se baseiam em critérios qualitativos, como estatuto jurídico, função administrativa, aspecto do núcleo urbano e existência de certos serviços; e as que utilizam critérios quantificáveis, como número de habitantes, densidade demográfica ou taxa de atividades não agrícolas.

Tal variedade de critérios torna bastante complicada a realização de comparações internacionais, o que foi tratado na Conferência Europeia de Estatística de Praga, que propôs uma definição de população urbana a ser adotada amplamente. Seria urbano o conjunto de pessoas residentes em agrupamentos compactos de habitações com mais de 10.000 habitantes, e aqueles no intervalo de 2.000 a 10.000, se a população ocupada em atividades agrícolas não superasse os 25% da população ativa (Capel, 1975). Como não se estabeleceu um consenso a respeito dessa definição, são inúmeros os critérios para se estabelecer o que é urbano, variando, inclusive, de um levantamento censitário para outro em alguns países.

No Brasil, estudos discutem os critérios oficiais de classificação da população urbana. Veiga (2001), ao fazer uma classificação de municípios, segundo o tamanho e a densidade, para identificar o que pode ser entendido como urbano, em primeiro lugar, acata a classificação da rede urbana realizada pelo IPEA em 2000. Analisando os demais municípios, ou seja, os que não fazem parte da rede urbana, conclui pela existência de dois grandes tipos que podem ser considerados como cidades: um reúne municípios cujo tamanho se situa entre 50.000 e 100.000 habitantes; outro, todos os que

tenham densidades superiores a 80 hab./km<sup>2</sup>, mesmo que suas populações sejam inferiores a 50.000 habitantes.

Veja-se que, de modo mais restritivo ainda, a OCDE estabelece em 150 habitantes por km<sup>2</sup> o limite mínimo para se definir como urbana uma localidade, número questionado por Veiga, por não levar em conta “[...] a diversidade dos modos de povoamento territorial” (Veiga, 2001, p. 96, 97). Com base nessas condições e flexibilizando-as, pode-se dizer que mais de 67% das municipalidades gaúchas (não só das novas), em 2008, não seriam propriamente cidades, já que se encontravam num patamar abaixo de 10.000 habitantes<sup>11</sup> e exibiam, de acordo com a [Tabela 8](#), densidades, em média, menores do que 20 habitantes por km<sup>2</sup>.<sup>12</sup>

Identificando a população e o número de municípios das aglomerações urbanas em 2000, segundo as classes de tamanho da população urbana, constata-se, que, em termos gerais, dos 467 municípios do RS, 151 integram a rede urbana, reunindo 79,51% da população. Além disso, quanto mais elevada é a faixa de tamanho, maior é a incidência de municípios em aglomerados, sendo que, acima de 100.000 habitantes, todas as unidades fazem parte da rede urbana. Nas faixas de menor tamanho, é relativamente pequena essa inserção.<sup>13</sup> No entanto, não se pode dizer que os menores municípios estejam desconectados da rede urbana, uma vez que as vantagens e as oportunidades disponíveis nas maiores cidades podem

---

<sup>11</sup> Para poder usar-se o parâmetro de Veiga, foi considerada a população total dos municípios gaúchos em 2008.

<sup>12</sup> Utilizou-se a medida de densidade, considerando a população e a área municipal total. Quando distribuído por faixa de tamanho ou outro tipo de estratificação, o indicador apresenta uma boa qualidade para a compreensão dos processos de urbanização. Certamente, é mais adequada a utilização da densidade urbana, ou seja, população e área urbana. No entanto, não foi possível obterem-se esses dados do IBGE. Schneider (2004a) aplicou alguns desses critérios para a realidade do RS, enfatizando a distribuição regional (microrregiões). Os resultados apontam diferenças significativas nas medidas da urbanização.

<sup>13</sup> Tomando a faixa de até 5.000 habitantes, a proporção de municípios na rede urbana não alcança 20%.

também ser usufruídas pelas populações, independentemente do porte das cidades em que vivam.

E mais, considerando que a exigência de formulação de Planos Diretores só se aplica a cidades a partir de 20.000 habitantes, percebe-se que, com essas condições de densidade e limite populacional, fica difícil a conformação de uma problemática propriamente urbana nessas localidades.

Dando continuidade ao enfoque que considera a distribuição da população por faixas de tamanho, a análise do grau de urbanização agrega elementos à abordagem das diferentes configurações assumidas pelo fenômeno urbano no RS.

Ressalta-se, na [Tabela 9](#), o predomínio da população urbana nos municípios situados nas faixas superiores a 20.000 habitantes desde 1970, com sinais de intensificação da urbanização ao longo do tempo. Nos municípios de tamanho intermediário, que não podem ser considerados pequenos, mas também não atingem o *status* de médios, que vai de 20.001 a 50.000 habitantes, a relação urbano/rural é relativamente equilibrada, permanecendo a taxa de urbanização muito próxima das médias estaduais. O diferencial passa a ser percebido quando se alcança a escala a partir da qual se pode começar a considerar como cidades médias, ou seja, com população superior a 50.000 habitantes. A partir desse estrato, todas as taxas são bem superiores às do Estado, alcançando situações de quase plena urbanização (mais de 95%) na última década — em Porto Alegre, já desde 1970. Ou seja, há uma correlação positiva entre grau de urbanização e porte de cidades, com tendência a aumentar no curso do período. Mas, nesse caso, a Capital foge à regra, se for considerado que a taxa de urbanização do século XXI é inferior à de 1980, ano de sua maior plenitude urbana (mais de 99% de taxa de urbanização). Há que se relativizar, porém, essa queda na urbanização da Capital, pois a expansão da população urbana para espaços rurais é um fato evidente, que, inclusive, levou à extinção das áreas rurais

do Município, em 1999, que, atualmente, tem seu território exclusivamente urbano, fato que não foi incorporado ao levantamento censitário de 2000, que contabilizou, ainda, uma população rural (Porto Alegre, 2000).

Agora, nos estratos mais baixos de tamanho populacional, que vão até 5.000 habitantes, a característica de ruralidade é a que impera em todo o período. Nos que se situam na faixa de 5.001 a 10.000, o patamar de predomínio urbano foi atingido em 1991. Na classe seguinte, de 10.001 a 20.000, a inversão demográfica ocorreu a partir de 1980, com um salto fantástico em relação a 1970, quando a taxa de urbanização era de apenas 17%. Contudo, se for considerada a média das localidades com até 10.000 habitantes, o grau de urbanização, que começou com 21,99% em 1970, não atingiu 50% em 2008.

Avançando na perspectiva de delimitar melhor os contornos do fenômeno urbano no RS, trabalhou-se, com outras informações, a ideia de que as categorias rural e/ou urbano são precárias para captar a realidade das sociedades contemporâneas mais urbanizadas, conforme já salientado no tópico anterior.

Sempre utilizando-se a distribuição dos municípios por faixas de tamanho da população urbana, foram calculadas a incidência de atividades urbanas na população rural e a de atividades agrícolas na população urbana. Foram computados os municípios onde mais de 50% da população residente em áreas rurais exerciam atividades urbanas e aqueles onde mais de 30% da população residente em áreas urbanas estavam ocupados em atividades agrícolas em 2000.<sup>14</sup>

Examinando a [Tabela 10](#), verifica-se que, em 63 unidades, o equivalente a 13,49% dos 467 municípios existentes em 2000, a participação

---

<sup>14</sup> Os parâmetros usados foram definidos de modo a identificarem situações "limites", quando havia predomínio (mais de 50%) de ocupação nos Setores Secundário e Terciário no contingente rural da população (na média, essa proporção era de 26,71%) e quando era "significativa" (mais de 30%) a proporção de atividades agrícolas no meio urbano (na média, essa proporção era de 4,03%).

de atividades urbanas na população rural era superior a 50%. É interessante observar-se, no entanto, que é nos intervalos mais elevados de população (acima de 100.000 habitantes) que se encontra a maior incidência de municípios com predomínio de ocupação urbana entre os residentes das áreas rurais.<sup>15</sup> No intervalo dos 300.001 a um milhão, em que não se verificou prevalência de atividades urbanas entre a população rural, estão classificados apenas três municípios: Caxias do Sul, onde quase 50% da população rural estão ligados a atividades urbanas; Canoas, onde não existe população rural; e Pelotas, onde é relativamente pequena a incidência de ocupações urbanas no meio rural. Na faixa dos 200.001 a 300.000, em três dos quatro municípios ali enquadrados (Novo Hamburgo, Gravataí e Viamão), há prevalência de ocupações urbanas na população rural.<sup>16</sup> Não se pode deixar de anotar que essas três unidades fazem parte da RMPA, grande aglomeração onde estão em curso processos de expansão urbana sobre o território rural, o que se verifica, sobretudo, em Viamão e Gravataí. Em Novo Hamburgo, pode-se identificar, além da expansão urbana, a existência da "pluriatividade", ligando a população rural com o trabalho na indústria coureiro-calçadista (Schneider, 2004b). Também na faixa dos 100.001 aos 200.000 habitantes, são três, dentre sete municípios, que apresentam predomínio da ocupação urbana na população rural, todos metropolitanos (São Leopoldo, Alvorada e Sapucaia do Sul).

Cabe assinalar-se, não obstante isso, que, também entre as pequenas unidades, há casos em que essa condição ocorre. Por exemplo, em 25 municípios, dos 234 que estão no intervalo de 1.001 a 10.000 habitantes, há dominância de ocupação urbana entre a população rural, fundamentalmente em localidades situadas na RMPA e na Aulinort e em seus entornos. E, entre

---

<sup>15</sup> Porto Alegre é o único município na faixa de mais de um milhão de habitantes, dos quais, somente 15.323 vivem na área rural. Desses, 95,56% estão ocupados em atividades urbanas.

<sup>16</sup> Em Santa Maria, o quarto município nesse intervalo de tamanho populacional, o desempenho de ocupações urbanas entre os habitantes da zona rural é de 47,14%. A evolução social. (Três décadas de economia gaúcha, v.3). 2010

as 111 municipalidades com população de até 1.000, encontram-se poucos casos em que é alto o índice de ocupados em atividades urbanas no meio rural, como é o caso de Alto Feliz, Presidente Lucena e Pareci Novo.

A situação em que mais de 30% dos residentes urbanos têm ocupação em atividades agrícolas é bem menos frequente, abrangendo 39 localidades, que representam apenas 8,35% dos municípios do Estado. Entretanto registre-se que ela incide fundamentalmente nas municipalidades pequenas, de até 5.000 habitantes, sendo oito<sup>17</sup> no intervalo de mais de 1.000 a 5.000, e 30 municípios — que, na sua grande maioria, foram criados após 1991 — na faixa de até 1.000 habitantes. Na classe de 10.001 a 20.000, apenas um município — São José do Norte — se enquadra nessa condição.

A concentração da ocupação rural em população urbana nos municípios muito pequenos é mais um indicador a evidenciar o caráter essencialmente rural de tais municípios, o que leva a um questionamento sobre suas condições institucionais e sobre sua capacidade de gestão para se configurarem como unidades administrativas autônomas.

### **3 TERRITORIALIDADES NO PROCESSO DE CRESCIMENTO URBANO DO RS**

Na abordagem até aqui realizada, apareceu, como primeiro aspecto, a concentração populacional como um traço fundamental no processo de urbanização do RS. A identificação, no [Quadro 1](#), das maiores cidades do Estado, com população superior a 100.000, permite que se avance na compreensão desse processo, agora incluindo o enfoque territorial.

O que se evidencia, antes de mais nada, é o fenômeno aglomerativo representado pela Região Metropolitana de Porto Alegre, pelas Aglomerações Urbanas do Nordeste e do Sul e pelo Centro Regional de Santa Maria. Na RMPA, o Município de Canoas já se encontra na faixa dos 200.001 a um

---

<sup>17</sup> Esses municípios são Tavares, Erval Grande, Tupandi, Itatiba do Sul, Tiradentes do Sul, Novo Machado, Tunas e Cerro Branco.

milhão de habitantes urbanos desde 1980; Viamão, Gravataí e Novo Hamburgo, desde 2000, e São Leopoldo e Alvorada aparecem em 2008. Na Aune, Caxias do Sul também apresenta população urbana nesse intervalo de tamanho, e, na Ausul, somente Pelotas integra o conjunto dos maiores municípios do Estado, ambos desde 1980.

No intervalo dos 100.001 aos 200.000 habitantes, além de outros municípios da RMPA e desses aglomerados, aparecem Passo Fundo, principal cidade da aglomeração descontínua situada ao norte do RS, Uruguaiana, que forma um aglomerado de fronteira com Paso de los Libres, localidade argentina, e Santa Cruz do Sul, município perimetropolitano<sup>18</sup> que se salienta pela produção de fumo.

Em estudo anterior sobre o fenômeno aglomerativo no RS, dimensionou-se a importância demográfica da rede urbana no Estado (Mammarella; Barcellos, 2009). Em 2006, os 10 recortes selecionados<sup>19</sup> reuniam uma população de 7.409.711 habitantes, que representavam 70% da população do Estado, que, em termos urbanos, equivaliam a 77,5% e agregavam 147 municípios (29,5% do total de 497). Com destaque, aparece a RMPA, cuja população urbana representava 42,9% do total urbano, sendo Porto Alegre responsável por 15,70% do conjunto urbano do Estado. No próximo patamar de significado demográfico estão a Aune e a Ausul, que somavam, aproximadamente, 6% do total urbano. São ainda mencionadas duas outras aglomerações: a Perimetropolitana, por se tratar de uma zona de expansão da RMPA, e a Aglomeração Descontínua de Passo Fundo, que tem um peso urbano superior a 4% ([Mapa 1](#)).

---

<sup>18</sup> Adotou-se, para a classificação dos municípios perimetropolitanos, a composição definida em Mammarella e Barcellos (2009). Cabe mencionar-se que o estudo sobre a rede urbana brasileira, realizado por IPEA, IBGE, e NESUR-IE-Unicamp e publicado em 2000, inclui o Município de Santa Cruz do Sul no conjunto denominado aglomeração metropolitana, que congrega a região metropolitana oficial e alguns municípios de seu entorno.

<sup>19</sup> São eles: RMPA, Ausul, Aune, Aulinort, Área Perimetropolitana, Aglomerações Descontínuas de Passo Fundo e de Ijuí, Centro Regional de Santa Maria, Eixo Articulado de Gramado e Canela, e a Ocupação Contínua de Fronteira - Uruguaiana e Santana do Livramento (OCFU).

Observa-se, portanto, que, embora tendo como epicentro do sistema urbano o grande aglomerado que é a RMPA, se constituíram no Estado outras aglomerações e centros que se distribuem pelo restante do território, conformando uma ocupação relativamente harmoniosa.

No [Quadro 2](#), encontra-se o resultado de um exercício realizado com o intuito de se identificarem quais os municípios mais representativos em termos de urbanização, com a utilização dos principais indicadores — grau de urbanização, grau de urbanização da sede, densidade demográfica, PEA urbana e taxa de crescimento populacional —, cujos índices foram hierarquizados e divididos em quatro grupos. Os municípios selecionados são os que apresentaram, em 1970, 1980, 1991 e 2000, as taxas mais elevadas, situadas no quarto quartil e sempre acima da média do RS.

Cabe ressaltar-se que Porto Alegre, que não aparece nesse quadro, apesar de ser a maior cidade do Estado, apresenta quatro dos cinco indicadores em níveis muito elevados desde 1970, com destaque para as densidades que ficam acima de 2.000 habitantes por km<sup>2</sup> a partir de 1980, patamar que se distancia grandemente da média. A exceção é a taxa de incremento populacional, que, nos períodos 1980-91 e 1991-2000, se situa abaixo da média estadual.

Alguns municípios exibiram índices situados no quartil mais alto, nos cinco indicadores selecionados. São 39 unidades que representavam 8,35% do total das existentes no RS, em 2000. Chama atenção que a grande maioria deles integra a aglomeração metropolitana (RMPA e o entorno perimetropolitano), aglomerações urbanas não metropolitanas ou aglomerações descontínuas. Os que não o fazem são centros urbanos importantes, como Santa Maria, ou integram o eixo articulado da Serra. Ficam fora dessas formações definidas como a rede urbana do Estado apenas sete municípios, que, se examinados com cuidado, ver-se-á que estão muito relacionados aos espaços aglomerativos: Itaqui e Chuí são cidades

fronteiriças; Veranópolis e Guaporé têm localização muito próxima da Aune; Encantado situa-se no eixo de expansão da RMPA, em direção a Lajeado e Estrela; Tapes é extensão da RMPA em direção ao Sul; e Vacaria segue o eixo de Caxias do Sul em direção a Santa Catarina.

É interessante apontar-se que a exclusão sucessiva de indicadores, chegando a apenas dois (grau de urbanização e taxa de crescimento demográfico), como está demonstrado no Quadro [2](#), não altera substancialmente o resultado, quando se busca identificar quais os municípios que podem ser considerados tipicamente urbanos no RS. Ou seja, são os principais núcleos da rede urbana que se destacam.

Um segundo ponto a ser enfatizado, ao tratar-se das territorialidades que se desenham no processo de crescimento urbano do Estado, refere-se ao aumento significativo de pequenos municípios ocorrido após 1991, fazendo com que praticamente duplicasse o número de unidades no Estado, implicando um processo de fragmentação do território, conforme acima referido. Importa detectarem-se quais os contextos onde foi relevante esse fato.

Examinando a localização das pequenas novas municipalidades, alcança-se outra compreensão desse fenômeno, pois ele pode ser visto no quadro mais geral da formação econômica do Estado e no contexto da sua rede urbana atual.

Veem-se, no [Mapa 2](#), a grande concentração de novos municípios no norte e no nordeste e uma baixíssima incidência no sul do RS. Tal distribuição reflete, em grande medida, a história da ocupação do nordeste e do norte por pequenas propriedades familiares, estimulando a criação de um número maior de núcleos urbanos e sua autonomização. No sul, a grande propriedade foi a forma hegemônica de organização fundiária para a produção pecuária e, mais tarde, para a lavoura mecanizada. Esse sistema exige pouca mão de obra e, na origem, sustentou-se no trabalho escravo,

engendrando uma distribuição muito concentrada da renda, uma menor circulação de bens, e uma ocupação urbana pouco dispersa.

Os poucos casos de fragmentação do território no sul do RS correspondem a circunstâncias muito particulares. Em Hulha Negra, emancipado de Bagé, foi fundamental a instalação de assentamentos de agricultores sem terra, que provocou uma diversificação produtiva e certo adensamento populacional; em Candiota, também anterior distrito de Bagé, a construção de uma grande usina de geração de energia termelétrica criou também um fato econômico e social novo, ensejando movimento de emancipação. Chuí, emancipado de Santa Vitória do Palmar, e Barra do Quaraí, desmembrado de Uruguiana, representam, em grande parte, o crescimento do comércio e das relações de fronteira, que gerou novos fluxos econômicos e populacionais.

Do ponto de vista da rede urbana, constata-se que um número expressivo dessas pequenas unidades se encontra em dois tipos de situações: algumas orbitam centros regionais maiores (Cruz Alta, Erechim, Passo Fundo, Santa Maria), onde se encontram uma maior oferta de serviços e uma economia urbana mais diversificada; e outras se situam nas aglomerações urbanas e em seu entorno ou no eixo turístico Gramado-Canela. É evidente que uma pequena localidade isolada representa uma situação muito diferente de outra que tenha proximidade com núcleos maiores ou que integre aglomerados urbanos. Pode-se dizer que, ao fazerem parte de um contexto urbano mais dinâmico e complexo, as localidades têm melhores condições, em tese, de desenvolvimento. É importante anotar-se que muitas dessas pequenas localidades integrantes de aglomerações urbanas ou de eixos articulados compuseram o quadro que reúne aqueles municípios do RS onde as características do urbano estão mais evidenciadas ([Quadro 2](#)).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A afirmação de Chico de Oliveira, de que o urbano já atingiu escala nacional, recoloca o tema urbanização na pauta de discussões: primeiro, porque a tendência a processos amplos de urbanização é um fato; segundo, porque morar, ou não, em uma cidade já não é mais condição suficiente para definir parâmetros de urbanização. Uma coisa é o processo demográfico espacial de crescimento urbano, e outra é a existência de um processo social que se refere às mudanças nas relações sociais que estão na base da superação da dicotomia entre o urbano e o rural, que, via de regra, é tratada de modo simplificado. No RS, o predomínio de atividades urbanas no meio rural incide fortemente em localidades com população urbana superior a 100.000 habitantes, não sendo desprezível, mesmo nos locais com população acima de 5.000 habitantes, o que mostra a dificuldade em se estabelecer os limites territoriais, quando se trata de definir o que seja propriamente o urbano.

Alguns elementos têm sido considerados essenciais, quando se busca essa qualificação. Capel (1975), ao fazer uma retomada de como a problemática urbana tem sido tratada ao longo do tempo, mostra o quanto alguns fatores — alguns mais recorrentes, outros menos, entre os autores — têm sido considerados essenciais nas definições de urbano. Além das medidas objetivas, da dimensão em termos absolutos da população que mora em cidades, das densidades demográficas, da heterogeneidade de atividades produtivas, do predomínio de atividades não agrícolas entre os moradores e da existência de grau elevado de dependência de abastecimento primário e oferta de serviços, outras medidas mais complexas

e subjetivas são consideradas: lugar de comando, decisões, produção de conhecimento, inter-relações econômicas e sociais, bem como diferenças culturais e níveis de desenvolvimento complexos.

Certamente, definir urbano, urbanização e urbanidade ultrapassa a simples delimitação legal, físico-territorial da cidade e também não pode ser feito unicamente a partir de indicadores quantitativos, como tamanho populacional, densidade ou grau de urbanização. Isto porque as unidades administrativas municipais não podem ser consideradas isoladamente. Elas adquirem sentido e função quando “em relação”, ou seja, no âmbito regional. Uma pequena cidade localizada numa aglomeração urbana usufrui de todas as vantagens de localização que o meio aglomerativo oferece. A dimensão do urbano ou da urbanização, portanto, deve ser avaliada em nível regional.

Quanto aos processos detectados no RS, observou-se que o grande salto na urbanização se deu nos anos 70 e 80. Daí em diante, o seu ritmo, medido pela taxa geométrica de crescimento, declinou muito. No período entre 2000 e 2008, a população urbana cresceu, no Estado, a uma taxa quase três vezes menor do ocorrido entre 1970 e 1980. De outro lado, a população rural, que vinha reduzindo seu incremento negativo nos dois primeiros decênios analisados, voltou a apresentar redução ampliada nos períodos seguintes, contrariando a ideia de que se estaria alcançando certa estabilidade na dinâmica demográfica. A inversão rural-urbano aconteceu há cerca de 40 anos, com avanço incontestável do fenômeno de urbanização no RS.

A análise da urbanização apontou a importância de se levarem em consideração escalas de tamanho da população urbana. No RS, foram observados dois processos simultâneos. Primeiro: alta concentração da população em poucos municípios, enquadrados nas faixas mais elevadas de tamanho populacional. A partir de 1991, mais de 50% da população urbana do Estado encontravam-se em pouquíssimos municípios com tamanho

populacional superior a 100.000 habitantes (de 3% a 4% do total). Segundo: grande pulverização de municípios de porte muito pequeno, de até 10.000 habitantes, representando, na maior parte do período analisado, mais de 73% do conjunto dos municípios existentes no Estado e reunindo uma parcela muito diminuta da população urbana, que gira em torno de 10%. Além disso, a análise estratificada revelou que, à medida que aumenta o tamanho da população urbana, cresce também o índice de urbanização. No movimento oposto, as localidades com menos de 1.000 habitantes chegaram, em 2008, a um nível de urbanização que não alcança os 25%.

As territorialidades, estas sim, mostram claramente que a urbanização do RS tem expressão, sobretudo, nas aglomerações e, dentre elas, na grande aglomeração metropolitana, que se expande para o norte, em direção a Caxias do Sul, e para o oeste, alcançando Lajeado e Estrela. Mas não somente isso, pois há aglomerações importantes no centro e no norte. Se a pergunta é se o padrão da urbanização no Estado é concentrado, pode-se responder que sim, sob o ângulo da distribuição populacional, que destaca a RMPA, onde mais de 40% da população do Estado estão reunidos. Mas esse padrão, do ponto de vista da distribuição espacial dos aglomerados e dos principais núcleos urbanos, é relativamente disperso, trazendo uma perspectiva, de certo modo, favorável ao equacionamento de problemas do desenvolvimento regional.

Permanece a questão que envolve a proliferação de pequenos municípios em espaço de tempo tão curto — 10 anos —, como ocorreu no RS. Evidentemente, é diferente a situação do município de pequeno porte que esteja localizado, ou não, em alguma formação aglomerativa. Em caso positivo, a repercussão é minimizada pelo fato de se integrar no contexto da sinergia regional; em outros casos, o risco é o de vivenciar um relativo isolamento no que diz respeito às vantagens da urbanização. Todos os novos municípios que surgiram no Estado após 1991 resultaram de processos de

desmembramento, seja de unidades de grande extensão territorial, seja de localidades com adensamento populacional relativamente alto. De qualquer modo, como entes federativos, os municípios, pequenos ou grandes, têm responsabilidades constitucionais que, em muito, superam as meramente administrativas. Desse modo, algumas indagações ainda se colocam: quais as vantagens que municípios tão pequenos adquirem na relação entre deveres e benefícios constitucionais? Qual a capacidade administrativa e a competência para alavancar algum tipo de desenvolvimento local ou regional de municípios cuja população não chega a 1.000 habitantes, sendo menor que a de um bairro de Porto Alegre<sup>20</sup>? Além disso, do ponto de vista institucional, como são discutidos e regulados os critérios que permitem ao poder legislativo aprovar a criação de novos municípios?

## REFERÊNCIAS

ALONSO, José Antônio F. A emergência de aglomerações não metropolitanas no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, 2009. (no prelo).

ALONSO, José Antônio F.; BANDEIRA, Pedro S. Crescimento inter-regional no RS, nos anos 80. In: ALMEIDA, Pedro F. da Cunha (Coord.). **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE, 1990. p. 67-130.

BARCELLOS, Tanya M. de. A urbanização do Rio Grande do Sul no período recente: traços fundamentais. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 18, n. 2, p. 117-122, 1990.

BARCELLOS, Tanya M. de. **Migrações no sul: caminhos para terras e cidades**. Dissertação (Mestrado)-PPG em Sociologia, UFRGS, Porto Alegre, 1995.

BESSA, Kelly Cristine. Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG). **Caminhos da Geografia**, v. 24, n. 16, p. 268-288, out. 2005. Disponível em: <[http://www.ig.ufu.br/revista/volume16/artigo24\\_vol16.pdf](http://www.ig.ufu.br/revista/volume16/artigo24_vol16.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2009.

---

<sup>20</sup> Conforme o **Censo Demográfico 2000**, em Porto Alegre, apenas três bairros possuíam população inferior a 1.000 habitantes. O bairro mais populoso, Rubem Berta, tinha mais de 78.000 habitantes.

CANO, Wilson; PACHECO, Carlos Américo. O processo de urbanização do Estado de São Paulo e suas implicações sobre a dinâmica regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3., Águas de São Pedro, 1989. (mimeo).

CAPEL, Horácio. La definición de lo urbano. **Estudios Geográficos**, n. 138-139, feb./mayo, p. 265-301, 1975.

CASTELLO BRANCO, Maria Luiza. **Espaços urbanos**: uma proposta para o Brasil. Tese (Doutorado)-PPG em Geografia, UFRJ, 2003. (CD-ROM).

DAVIDOVICH, Fanny Rache; LIMA, Olga M. Buarque de. Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 37, n. 1, p. 50-84, 1975.

FARIA, Vilmar. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. In: CONFERÊNCIA TRENDS AND CHALLENGES RESTRUCTURING, Rio de Janeiro, 1988. (mimeo).

FARIA, Vilmar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, M. Herminia T. (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense. 1983.

FARIA, Vilmar. **O sistema urbano brasileiro**: um resumo das características e tendências recentes. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/o\\_sistema\\_urbano\\_brasileiro.pdf](http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/o_sistema_urbano_brasileiro.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2009.

FARIA, Vilmar. **O processo de urbanização no Brasil**: algumas notas para seu estudo e interpretação. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1978/T78V01A03.pdf>>. Acesso em: 2009.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. **Estimativa populacional 2008**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_estimativa\\_populacao.php?ano\\_pesquisa=2008](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_estimativa_populacao.php?ano_pesquisa=2008)>. Acesso em: 2009.

IBGE. Disponível em: <[www.sidraibge.gov.br](http://www.sidraibge.gov.br)>. Acesso em: 05 out. 2009.

IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico 1970**. Rio de Janeiro, 1971.

IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1981.

IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1991.

IBGE. **Sinopse preliminar do Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. **Censo Demográfico de 2000**: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2002.

IPEA. Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil. In: IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília: IPEA, 2000. v. 1.

IPEA. Redes urbanas regionais: sul. In: IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília: IPEA, 2000a.

JARDIM, Maria de Lourdes T. Um panorama da distribuição regional da população do Rio Grande do Sul: evolução pós década de 60. In: PAIVA, Carlos (Org.). **Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 285-317.

JARDIM, Maria de Lourdes T.; BANDEIRA, M. D. **Um século de população do Rio Grande do Sul — 1900-2000**. Porto Alegre: FEE, 2001.

JARDIM, Maria de Lourdes T.; BARCELLOS, Tanya M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intrarregional através dos Coredes. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 117-169, 2005.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MAMMARELLA, Rosetta; BARCELLOS, Tanya M. de. O fenômeno aglomerativo no Rio Grande do Sul: panorama atual. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 3, p. 117-135, 2009.

MATOS, Ralfo. Aglomerações urbanas, rede de cidades e desconcentração demográfica no Brasil. In: ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., 2000, Caxambu. **Anais...** [Caxambu: ABEP, 2000]. v. 1. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4\\_3.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt4_3.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2008.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2006. (Texto para discussão, n. 281). Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20281.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2007.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria do Planejamento Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental — PDDUA**: Lei Complementar n. 433, de 1º de dezembro de 1999. Porto Alegre, 2000. 2v.

SANTOS, Milton. O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. **Espaço & Debates**, v. 25, p. 58-62, 1988.

Mammarella, R.; Barcellos, T. Processos e territorialidades na urbanização do RS.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e industrialização**. Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004b.

SCHNEIDER, Sérgio. **Ruralidade e dinâmicas regionais de desenvolvimento: a relação rural/urbano no Rio Grande do Sul**, 2004a. Disponível em: <[http://www.unisc.br/cursos/pos\\_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais\\_sidr2004/conferencias/07.pdf](http://www.unisc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/desreg/seminarios/anais_sidr2004/conferencias/07.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2008.

VEIGA, José Eli da. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. [S. l.]: FIPE; IICA, 2001. (Texto provisório para discussão).