

Pobreza Urbana

**A930p
1998
EX.3**

1998

APRESENTAÇÃO

Por meio do projeto *RS 2010*, a Secretaria da Coordenação e Planejamento procurou retomar as atividades de prospecção econômica e social, as quais se encontravam inteiramente abandonadas no âmbito do Governo do Estado.

O esforço para dilatar o horizonte de informações dentro do qual os atores públicos e privados tomam decisões das quais depende o desenvolvimento e a prosperidade futuras não se fez, porém, nos moldes tecnocráticos que foram padrão no país em décadas passadas. Bem diferentemente, procurou-se estimular a elaboração de estudos independentes, realizados por diferentes autores, cujos resultados foram levados à discussão em diferentes fóruns e em contextos diversos, desde os meios acadêmicos até as associações empresariais e sindicais, seja na capital seja no interior do Estado.

Foi um longo processo de discussão e de produção de conhecimento, consubstanciado em várias publicações.

A presente coleção de documentos compreende, além do volume com as anotações para posterior definição de uma proposta de estratégia de desenvolvimento para o Estado, os diagnósticos e a avaliação das questões emergentes em 12 áreas de interesse para o Rio Grande do Sul, apresentados na forma de "textos para discussão", a saber: Agregados Macroeconômicos e Balança Comercial, Agribusiness, Indústria, Comércio e Turismo, Desequilíbrios Regionais, Emprego, Pobreza Rural, Pobreza Urbana, Educação, Setor Financeiro, Infra-Estrutura e Capacitação Competitiva.

Como era de se esperar, os resultados são variados, mas não haverá exagero em dizer que este conjunto de estudos representa a avaliação qualitativa mais completa hoje disponível sobre os desafios que, em diferentes áreas, estão lançados aos rio-grandenses.

Os relatórios em pauta foram elaborados com total liberdade. A coordenação do projeto simplesmente solicitou que as análises da situação existente fossem trazidas até o momento presente, a fim de que se tornassem mais claras as questões críticas que em cada caso, precisam ser enfrentadas.

Contamos que os resultados alcançados possam servir a todos, independentemente do campo de atuação profissional ou de coloração partidária. Estamos convictos de que é indispensável recuperar a função de planejamento no Rio Grande do Sul, momento em função das profundas e positivas transformações na matriz econômica estadualb ocorridas nos últimos quatro anos.

JOÃO CARLOS BRUM TORRES

Secretário de Coordenação e Planejamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. SITUANDO A POBREZA URBANA NO RIO GRANDE DO SUL	7
2.1 NOÇÕES DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL URBANA	7
2.2 CRITÉRIOS DE RENDA PARA ANÁLISE DA POBREZA URBANA NO RS	11
2.3 A POBREZA URBANA NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL	12
2.3.1 PANORAMA GERAL	12
2.3.2 A SITUAÇÃO DE POBREZA URBANA NO RIO GRANDE DO SUL E NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	13
2.3.3 EVOLUÇÃO DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO RIO GRANDE DO SUL E NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE NO CONTEXTO NACIONAL - 1992/1995	14
3. AVALIAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DA POBREZA NO RIO GRANDE DO SUL	23
3.1 CRITÉRIOS PARA A DIVISÃO REGIONAL	24
3.2 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE EXCLUSÃO	25
3.3 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS TAXAS DE INDIGÊNCIA	28
3.4 POBREZA E INDIGÊNCIA SEGUNDO O PORTE DAS CIDADES	30
4. A QUESTÃO DA MORADIA	33
4.1 BREVE PANORAMA DA SUBABITAÇÃO	33
4.2 CARÊNCIAS E DEMANDAS HABITACIONAIS	37
5. SITUAÇÕES EXEMPLARES DA POBREZA URBANA	39
5.1 A SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTE INDIGENTES	39
5.2 MORADORES DE RUA	48
5.3 NOVOS POBRES "RURBANOS"	52
6. A QUESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA URBANA	54
6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM ANDAMENTO	54
6.2 PROPOSIÇÕES	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1. INTRODUÇÃO

A abordagem sobre a pobreza urbana no Estado do Rio Grande do Sul foi realizada tendo em vista uma série de informações disponíveis, como as que constam da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, da Pesquisa de Emprego e Desemprego (Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP e DIEESE) e da pesquisa "Espacialização da Exclusão Social Urbana no Rio Grande do Sul (Martins e Mammarella, 1997).

Levamos em consideração, de modo especial, a Região Metropolitana como um todo, onde está instalada a maior parte das indústrias do setor coureiro-calçadista, bem como o conjunto de municípios que, em 1991, tinham uma população urbana igual ou acima de 20 mil habitantes e grau de urbanização igual ou superior a 50%, segundo dados censitários. O fenômeno da pobreza urbana nesse conjunto de municípios, como poderá ser constatado no corpo do texto, é expressivo, tanto em termos demográficos como sócio-econômicos.

O tratamento da pobreza urbana desenhado nos capítulos que compõem este texto foi focado considerando as perspectivas demográfica, sócio-econômica e espacial, na tentativa de delinear algumas características do pobre gaúcho. É necessário ainda acrescentar, que, embora nosso trabalho tenha-se fundamentado em dados de renda, não desconsideremos os critérios de qualidade de vida. Nesse sentido, foi dada especial atenção à questão da moradia.

2. SITUANDO A POBREZA URBANA NO RIO GRANDE DO SUL¹

Para a análise da pobreza urbana no estado do Rio Grande do Sul faz-se necessário, primeiramente, tecer alguns comentários a respeito das definições dos termos e critérios utilizados nesse trabalho, que é o que se expõe a seguir. No segundo item, traça-se um panorama geral e a evolução da pobreza urbana no RS, comparando-a com as situações dos outros estados e do País como um todo.

2.1- NOÇÕES DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL URBANA

O processo recente de globalização da economia, que implica a reestruturação técnica da produção e a redefinição da organização do trabalho, tem provocado drásticas mudanças sobre o nível geral de emprego e sobre a distribuição da renda em nível mundial. As transformações ocasionadas pela adoção de modelos baseados na flexibilidade do produto e do trabalho, concomitantes ao esvaziamento das funções do Estado de Bem-Estar Social, vêm acompanhadas de conseqüências como a concentração regional e pessoal da riqueza, desemprego estrutural e subemprego e deterioração das condições de vida da maioria da população em termos de acesso a bens e serviços coletivos.

Esses impactos, em termos de aumento da pobreza e exclusão social ao nível mundial, têm mobilizado organismos internacionais, como a ONU, a buscar alternativas para seu enfrentamento, comprometendo governantes de todas as nações. Neste sentido, foi

particularmente significativa a reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em março de 1995, bem como o fato de o ano de 1996 ter sido proclamado o "Ano Internacional das Nações Unidas para Erradicação da Pobreza". Também a Conferência de Assentamentos Humanos da ONU, o Habitat II², realizada em junho de 1996, incluiu entre suas decisões o direito à moradia e o combate à deterioração das condições de vida nas cidades, no intuito de minorar problemas sociais relativos à concentração populacional e ao aumento da pobreza.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre a questão da exclusão social urbana.

O termo exclusão social tem-se disseminado nos países da Europa Ocidental desde meados dos anos 70, como um esquema conceitual que abrange não só a dimensão econômica, como também a dimensão política, cultural e simbólica para a análise dos chamados novos problemas sociais que se vêm agravando nos países industrializados. Esses *novos problemas* dizem respeito ao desemprego de longo prazo e à crescente precariedade dos empregos atualmente oferecidos aos que tentam o primeiro ingresso ou o retorno ao mercado de trabalho, especialmente no caso de imigrantes e de minorias étnicas. Nesse sentido, os "novos pobres" são aqueles "afetados de uma forma ou de outra pela restrição no emprego que se deriva da nova conjuntura econômica" (ORDOÑEZ, ALVARADO, 1991, p.43). Além disso, observam-se manifestações da exclusão social na falta de acesso à habitação, aos serviços de saúde, de educação e de lazer. A Comissão Econômica Européia, que tem debatido o tema no âmbito dos seus países-membros, destaca a diversidade das situações que podem ser qualificadas como excludentes, abarcando desde as condições de vida de ex-presidiários à questão das crianças carentes; da marginalização de grupos étnicos ao empobrecimento das famílias com apenas um dos pais, mormente em se tratando de famílias chefiadas por mulheres. Dessa forma, por englobar aspectos diversos da problemática social, tais como pobreza, desigualdade, não-cidadania, marginalização, privação e discriminação, a exclusão é vista como um conceito multi-dimensional (RODGERS, 1994).

Outro argumento relativo ao caráter inovador do conceito de exclusão social é de que ele não descreve uma situação de maneira estática, mas focaliza atenção nos processos sociais que propiciam a exclusão de grupos e indivíduos aos direitos, meios de vida e fontes de bem-estar que deveriam ser acessíveis a todos. Essa perspectiva baseia-se nas análises de sociólogos franceses, como Alain Touraine, que relacionam a exclusão ao modo como a sociedade funciona, isto é, aos processos através dos quais as sociedades e economias sistematicamente marginalizam alguns e integram outros. Nesse sentido, a exclusão social é encarada como "(...) uma forma de analisar como e porque indivíduos e grupos não conseguem

¹As informações reproduzidas nesta seção foram extraídas do Relatório de Pesquisa publicado pela FEE "Espacialização da Exclusão Social Urbana no RS" (MARTINS e MAMMARELLA, 1997), bem como do artigo "Considerações sobre a exclusão social urbana no Rio Grande do Sul: um mapeamento inicial" (MARTINS, 1997), publicado na revista Indicadores Econômicos FEE, v. 24 n.4.

²Desta Conferência participaram 171 países, 3.638 delegados, 2.523 representantes de Organizações Não-Governamentais, 211 parlamentares e 627 prefeitos. (HABITAT..., 1996, p.3-5)

Com isto, altera-se significativamente o quadro de carências sociais, configurando-se aqui uma situação qualificada como de *apartheid social*, que se reflete no processo de fragmentação urbana das cidades brasileiras, particularmente na estruturação espacial dos centros de médio a grande porte, os quais apresentam áreas de subabitação segregadas e desprovidas dos recursos de infra-estrutura e equipamentos básicos.

No Brasil, mesmo tendo em vista a histórica condição de pobreza da maioria da população, também é possível falar em "novos pobres", se observarmos, de modo especial nos anos 90, as perdas progressivas a que tem estado submetida uma parcela da população, que tradicionalmente tinha acesso a uma determinada qualidade de vida. Com este processo de empobrecimento, observa-se o aumento do contingente de população sem-terra, sem-teto, de desempregados e subempregados, representando um agravamento nas condições de vida dos moradores do campo e da cidade.

A realidade configurada neste processo evidencia o surgimento de uma nova categoria de pobreza que adquire características específicas no espaço urbano, composta por um contingente de pessoas supérfluas ao desenvolvimento econômico, à margem da economia formal (ESCOREL, 1995), ou seja, uma "considerável parcela da população brasileira (que) estaria passando de uma situação estrutural de exploração a uma posição estrutural de irrelevância" (RIBEIRO, SANTOS JÚNIOR, 1993). Essa nova categoria é caracterizada por ROCHA (1994, p.143) como sendo "aqueles que, além da renda baixa, vivem em condições subumanas devido à densidade de ocupação e carência de toda a sorte no que concerne ao acesso à infra-estrutura urbana".

Nos grandes e médios centros urbanos, os problemas sociais, tais como a falta de moradia e de infra-estrutura, a carência alimentar e as dificuldades de acesso ao ensino e à assistência médico-hospitalar se agudizam pela concentração populacional, já que mais de 75% da população brasileira habitam as cidades. O problema vivenciado nessas cidades não se resume ao contingente populacional, mas apresenta características particulares no que se refere ao tipo de inserção no mercado de trabalho, à precariedade dos vínculos sócio-familiares e às dificuldades de acesso aos bens culturais e serviços sociais.

A fragmentação urbana nas cidades brasileiras, que não se constitui em um fenômeno recente, vem assumindo novas formas a partir dos anos 80. As conseqüências relativas ao processo atual de urbanização no País revelam que efetivamente as metrópoles brasileiras se transformaram em espaço de exclusão, tendo em vista o predomínio do novo padrão de produtividade que, como apontam RIBEIRO e SANTOS JÚNIOR (1993, p.58), está marcado pela "desindustrialização, des-metropolização, desassociação e des-assalariamento".

Embora tenhamos presente que o conceito de exclusão social é multi-dimensional e, portanto, muito mais abrangente que o de pobreza, neste trabalho estaremos operando apenas com este último conceito, utilizando basicamente indicadores de renda para determinar a pobreza urbana. Ressaltamos, entretanto, que, para ampliar-se a análise sobre as condições essenciais indispensáveis para os indivíduos ou grupos terem acesso ou não aos meios que possibilitam

boa qualidade de vida (trabalho, alimentação, moradia, saúde, segurança, lazer, etc.), faz-se necessário a verificação de dados sobre essas questões. No caso específico da educação, chamamos a atenção para a importância dessa variável para a mobilidade social, possibilitando que indivíduos e grupos sejam ou não incluídos entre os beneficiários de uma determinada sociedade. Aqui, entretanto, nos limitamos à inclusão de dados sobre moradia, que serão contemplados na parte 4 do trabalho.

2.2 CRITÉRIOS DE RENDA PARA ANÁLISE DA POBREZA URBANA NO RS

Com o intuito de dimensionar a situação de pobreza urbana no Estado do Rio Grande do Sul, estamos tomando como referencial de análise os critérios utilizados pela CEPAL (1997), que discriminam entre: *linha de indigência, linha de pobreza e umbral de bem-estar*.

Para realizar suas estimativas de pobreza absoluta, a CEPAL utiliza um método de renda baseado no cálculo das linhas de pobreza, que representam os montantes de rendimentos suficientes para que as famílias satisfaçam as necessidades básicas de todos seus membros.

Segundo esse método, determinam-se as linhas de pobreza de cada país ou zona geográfica "a partir da estimativa do custo de uma cesta básica de alimentos que cubra as necessidades nutricionais da população local, levando em consideração os hábitos de consumo prevalentes, a disponibilidade efetiva de alimentos no país e seus preços relativos. Ao valor desta cesta agrega-se, numa segunda etapa, uma estimativa dos recursos que permitam satisfazer o conjunto das necessidades básicas não alimentares dos membros da família"³ (PANORAMA..., 1997, p.26).

Dessa maneira, o custo da cesta básica de alimentos se posiciona na *linha de indigência* e a CEPAL "considera como indigentes (ou extremamente pobres) as pessoas que vivem em famílias cujos rendimentos são tão baixos que, mesmo que os destinassem integralmente para comprar alimentos, não conseguiriam satisfazer adequadamente as necessidades nutricionais de todos seus membros" (Idem, 1997, p.26). Assim sendo, essas famílias se colocam na linha de indigência ou abaixo dela. Para o seu cálculo, são levadas em conta "as diferenças de preços dos alimentos entre as áreas metropolitanas e as restantes zonas urbanas e rurais. Em geral, estima-se, com referência à cesta básica de alimentos das zonas urbanas metropolitanas, a dos demais centros urbanos a preços 5% mais baixos, e a das zonas rurais por um preço 25% inferior" (Ibidem).

A próxima faixa compreende a população que se encontra entre a *linha de indigência* e a *linha de pobreza* propriamente dita. Nas zonas urbanas, esta última apresentou-se com o dobro do valor da linha de indigência, enquanto nas zonas rurais é cerca de 75% maior que o respectivo orçamento básico de alimentação (PANORAMA..., 1997, p.26).

No que diz respeito ao *umbral de bem-estar*, o documento da CEPAL (PANORAMA..., 1997, p.61) especifica que este é 2,5 superior à linha de pobreza, correspondendo a um mínimo aceitável para ascender ao bem-estar, na medida em que permite aos chefes de família que percebem a partir deste patamar de renda manter uma família de dois membros fora da pobreza.

Quando ambos os cônjuges trabalham, podem manter fora da pobreza uma família de até quatro membros que inclua dois menores que não trabalhem; com um terceiro filho, porém se colocariam na fronteira da pobreza.

A partir dessas definições da CEPAL, foram adotados os seguintes critérios no presente trabalho:

linha de indigência: até 0,5 salários mínimos per capita ou 2 salários mínimos para uma família de 4 pessoas, tendo sido incluídas nesta categoria as famílias "sem rendimentos".

linha de pobreza: corresponde ao dobro da linha de indigência, ou seja, um salário mínimo per capita ou 4 salários mínimos para 4 pessoas. Como o IBGE não discrimina este intervalo, estamos trabalhando com uma aproximação, considerando o intervalo de 2 a 5 SM;

umbral de bem-estar mínimo: corresponde a 2,5 vezes a linha de pobreza, isto é, 2,5 SM per capita ou 10 SM para 4 pessoas.

O intervalo de mais de 5 até 10 SM corresponde a uma situação intermediária, que está acima da linha de pobreza, mas que não atinge o umbral de bem-estar mínimo.

2.3 A POBREZA URBANA NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO SUL

2.3.1 - Panorama geral

O relatório da ONU que apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - de cada país, em sua versão mais recente, situa o Brasil em 63º lugar no *ranking* mundial, vindo abaixo de todos os países que integram o MERCOSUL, e, ainda, do México e do Kuwait, o que por si só demonstra o baixo nível das condições de vida no País, em termos relativos.

No caso brasileiro, o recorte urbano é relevante pelo fato de a maior parte da pobreza estar localizada nas cidades, em especial nas regiões metropolitanas. Trabalhos como os realizados por TOLOSA (1993), PELIANO (1993, 1993a, 1993b) e ROCHA (1994) destacam o problema da miséria nos grandes centros, mostrando que, embora a pobreza em termos relativos ainda se concentre no campo, é nas cidades que encontra maior expressão em termos absolutos, tendo em vista que aproximadamente 75% da população do País vive em áreas urbanas.

A dimensão da pobreza urbana no Brasil foi revelada pelo diagnóstico sobre a indigência realizado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) para o ano de 1990 - o Mapa da Fome (PELIANO, 1993, 1993a, 1993b). Neste estudo, em que foram consideradas famílias indigentes aquelas que percebiam renda abaixo da linha de pobreza, ou seja, cuja renda não permitia o acesso a quantidades adequadas de alimentos⁴, constatou-se que em 1990 havia

³As citações da CEPAL são traduções livres do espanhol feitas pelos autores.

⁴O IPEA, na construção do Mapa da Fome, delimita a linha de pobreza em 2 salários mínimos por família (ou meio salário mínimo per capita), ou seja, quantia que lhes permitiria, no máximo, a aquisição da cesta básica de alimentos (PELIANO, 1993a, p.5). De modo geral os estudos sobre a pobreza valem-se do recurso metodológico da "linha de pobreza" como limítrofe para definir quem é pobre e quem é não pobre. Enquanto tal as "linhas de pobreza" se constituem em indicadores empíricos importantes para mensuração e caracterização dos pobres, em especial no Brasil, onde as diferenças sociais estão relacionadas com a alta concentração de renda. Mas, por ser construído apenas sobre uma variável, a renda, este indicador torna-se precário em se tratando de apreender processos, por não levar em consideração outros direitos sociais, como habitação e infra-estrutura, ensino, assistência médico-hospitalar, lazer, etc., necessários para inserção dos indivíduos na sociedade, cuja carência também revela condições de pobreza.

31,7 milhões de indigentes no Brasil. Destes 50,68% (16 milhões) localizavam-se nas áreas rurais e 49,32% (15,6 milhões) nas áreas urbanas. Detendo-nos nesse último contingente, verificamos que 35,44% dos indigentes brasileiros (11,2 milhões) localizavam-se nas áreas urbanas não-metropolitanas e 13,88% (4,4 milhões) viviam nas Regiões Metropolitanas.

Com relação às tendências na distribuição de renda, TOLOSA (1993) adverte sobre a concentração da pobreza absoluta nas áreas metropolitanas, tendo em vista a estagnação econômica dos anos 80 e dos primeiros anos da presente década. Este fenômeno, identificado como a "metropolização da pobreza" (Ibid., p.204), denota o aumento dos diferenciais de renda nas metrópoles brasileiras e o agravamento da segregação sócio-espacial urbana.

Contudo, o aumento da concentração populacional nas cidades de médio porte (50 a 200 mil habitantes) implica em processos que reproduzem o mesmo padrão de urbanização das grandes metrópoles, caracterizado pela exclusão social (CANO, 1988).

Em estudo realizado por ROCHA (1994) também constata-se que a situação da pobreza urbana nas regiões metropolitanas brasileiras se agravou na década de 80. Analisando a pobreza sob a ótica da renda, seu trabalho revela que, em termos relativos, a pobreza metropolitana se intensificou e que as condições de vida se deterioraram. Entre os anos de 1981 e 1990, o conjunto das nove metrópoles brasileiras apresentou uma "virtual estabilidade", na proporção de pobres sobre a população total (em torno de 29%). Em termos absolutos, isto equivale a mais de 10 milhões de pobres, em 1981, e mais de 13 milhões em 1990.

Observando o aumento na proporção de pobres nas regiões metropolitanas neste período, destacam-se os dados relativos à Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que passou de 27,2% em 1981 para 32,2% em 1990, e da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que foi de 17,9%, em 1981, para 20,9%, em 1990 (ROCHA, 1994).

2.3.2 A Situação de Pobreza Urbana no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre

No Rio Grande do Sul, mesmo levando em conta as especificidades próprias de um estado considerado como o de melhor qualidade de vida do País⁵, o Mapa da Fome revelou que, do total da população do Estado, 17,02% encontra-se em situação de indigência, significando, em números absolutos, o total de 520.311 famílias. Apesar de estar abaixo da média obtida para o País como um todo (21,94%), o índice gaúcho é superior ao de outros estados brasileiros das regiões Sul e Sudeste, como São Paulo (6,56%), Rio de Janeiro (12,23%) e Santa Catarina (14,97%). Em termos comparativos, a taxa de indigência urbana do Estado (43%) é superior à do Paraná (40%), do Espírito Santo (38%) e de Santa Catarina (36%) (PELIANO, 1993).

⁵No recente "Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil" divulgado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e IPEA, o Rio Grande do Sul é apontado como o estado brasileiro que apresenta as melhores condições de vida, tendo o mais alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no País. Numa faixa de intervalo entre zero e um, o Estado atingiu o valor de 0,871, seguido do Distrito Federal (0,858) e de São Paulo (0,850).

Em termos demográficos, observa-se que processos econômicos provocaram, historicamente, uma alta concentração urbana na região Nordeste do estado, em particular na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que, com 3.257.441 habitantes (PESQUISA...1996), agrega aproximadamente um terço da população total do estado em apenas 2,42% do território gaúcho. Por outro lado, a taxa de urbanização do estado, de 79,19%, é ligeiramente superior à taxa média de urbanização brasileira (78,98%) (Idem, 1996).

A RMPA, composta por 22 municípios e principal centro urbano-industrial no estado, teve, na década de 80, uma taxa geométrica de crescimento populacional de 2,57%, superior à média do Estado (1,48%), ressaltando-se o fato de que, na Capital, a taxa ficou abaixo da média (1,06%). Porto Alegre, assim, teve reduzida a sua participação na população urbana do Estado, com um decréscimo entre 1980 e 1991 de 21,83% para 17,83% (CENSO, 1991), o que pode ter a conotação de um "transbordamento". Isto é, uma expansão da cidade em direção aos municípios periféricos.

Nesse sentido, a Região Metropolitana (excluída a capital) é representativa para situar alguns problemas advindos do aumento da proporção de pobres metropolitanos. Esse agravamento da pobreza revela-se de maneira mais enfática quando constatamos que houve um crescimento dos assentamentos irregulares da ordem de 67,2% na década de 80 nos municípios metropolitanos (II INVENTÁRIO..., 1992). Nessa década, enquanto a população total da RMPA cresceu 52%, nas vilas irregulares o crescimento foi de 155,5%. A gravidade do problema acentua-se ao compararmos os dados de densidade demográfica: em 1991, enquanto na RMPA a densidade média era 2,78 hab/ha, as áreas de invasão indicavam uma densidade média de 171,59 hab/há⁶. O crescimento de áreas irregulares, em especial em regiões metropolitanas, revela o desenho da moderna cidade fragmentada, onde essas áreas de grande concentração são, de maneira geral, as que mais carecem de infra-estrutura de saneamento e equipamento públicos, como os de saúde e de educação.

Efetivamente, como destacamos no item anterior, registrou-se um aumento da proporção de pobres sobre o total da população na Região Metropolitana na década de 80, a qual passou de 17,9% em 1981 para 20,9% em 1990 (ROCHA, 1994). Assim sendo, o destaque conferido à Região Metropolitana justifica-se pela alta densidade populacional e importância em termos urbano-industriais no Estado. No próximo item, retoma-se a análise do recorte espacial metropolitano, no contexto estadual.

2.3.3 - Evolução da indigência e da pobreza no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre no contexto nacional - 1992/1995

Nesse item, procuramos estabelecer a evolução recente, com os últimos dados de renda familiar disponíveis, da situação de pobreza urbana no Estado e na região privilegiada para análise, a RMPA, comparando essa situação com a do País como um todo.

⁶Estes dados estão detalhados na tabela 17, no item 4 quando é abordada a questão da moradia.

De acordo com os critérios de renda descritos no item 2.1.1, em 1995, 451.968 famílias urbanas estavam abaixo da *linha de indigência* no Rio Grande do Sul, o equivalente a 18,99% do total de famílias urbanas no Estado (Tabela 1 e 2). No Brasil, para o mesmo ano, havia 8.195.861 famílias urbanas na indigência, ou seja, 24,07% do total das famílias urbanas (Tabela 3) (PESQUISA..., 1996, 1996a). Esse contingente era, ainda em 1995, de 168.422 famílias na RMPA, o que corresponde a um índice de 16,34% das famílias da RMPA. Com relação às famílias urbanas não metropolitanas, 283.546 eram indigentes, o que corresponde a 21,02% do total dessas famílias.

No que diz respeito às famílias urbanas situadas dentro da *linha de pobreza* (mais de 2 a 5 SM), encontramos a seguinte situação: 762.866 famílias no Estado (32,06%); 297.100 famílias na RMPA (28,82% do total de famílias da Região) e 465.766, ou seja, 34,53% das famílias urbanas não metropolitanas. (Tabela 1 e 2). No País, isso corresponde a 10.470.194 famílias urbanas, equivalendo a 30,76% do total das famílias urbanas brasileiras (Tabela 3).

Considerando esses dois patamares, de *indigência e de pobreza* (até 5 SM), tínhamos, em 1995, portanto, 18.666.055 famílias urbanas pobres no Brasil, ou seja, 54,83% do total das famílias urbanas brasileiras. No RS, essa soma chega a 1.214.834 famílias pobres urbanas, o que corresponde a um percentual um pouco inferior ao do Brasil, isto é, de 51,05% das famílias urbanas gaúchas, estando 465.522 dessas famílias na Região Metropolitana (45,16% do total das famílias na RMPA) e 749.312 nas demais áreas urbanas do estado (55,55% do total das famílias urbanas não-metropolitanas).

Podemos constatar que, do total das famílias pobres urbanas gaúchas, a RMPA concentra 38,32% (465.522) em aproximadamente 2,5% do território, enquanto os restantes 61,68% (749.312) correspondem a famílias pobres urbanas não metropolitanas. Percebe-se, por este dado, a alta densidade do fenômeno da pobreza urbana na RMPA, que, por si só, justifica a atenção especial conferida à Região no presente estudo.

Embora não seja objeto de análise neste trabalho, convém observar que, além do contingentes de pobres urbanos, há no Estado, ainda, um conjunto de 586.869 famílias (24,66% do total das famílias urbanas) que, mesmo estando acima da linha de pobreza, não atingiu o umbral de bem-estar mínimo, das quais 268.149 estão na RMPA (Tabela 1 e 2). No Brasil, essa categoria representa 22,05% do total das famílias urbanas (Tabela 3).

Tabela 1

Total de famílias residentes em domicílios particulares, segundo as classes de rendimento mensal familiar, por total do Estado e urbano - 1995

Classes de rendimentos mensal familiar (1)	Famílias residentes em domicílios particulares			
	Total do Estado	Urbana total (A)	Urbana metrop. (B)	Urbana não metrop. (C=A-B)
Linha de indigência				
Até 2 SM e sem rend.	664.440	451.968	168.422	283.546
Linha de pobreza				
Mais de 2 a 5 SM	1.004.778	762.866	297.100	465.766
Até umbral de bem-estar				
Mais de 5 a 10 SM	681.197	586.869	268.149	318.720
TOTAL DO ESTADO	2.977.843	2.379.791	1.031.020	1.348.771

(1) Exclui os rendimentos das pessoas cuja condição na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

(2) Inclusive as famílias cujos componentes receberam somente em benefícios.

FONTE: PNAD, RS e Região Metropolitana - 1995

Tabela 2

Percentual de famílias residentes em domicílios particulares, segundo as classes de rendimento mensal familiar, por total do Estado e urbano, 1995

Classes de rendimentos mensal familiar (1)	Famílias residentes em domicílios particulares			
	Total do estado (%)	Urbana total (A) (%)	Urbana metrop. (B) (%)	Urbana não metrop. (C=A-B) (%)
Linha de indigência				
Até 2 SM e sem rend.	22,31	18,89	16,34	21,02
Linha de pobreza				
Mais de 2 a 5 SM	33,74	32,06	28,82	34,53
Até umbral de bem-estar				
Mais de 5 a 10 SM	22,88	24,66	26,01	23,63
TOTAL DO ESTADO	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: PNAD, RS e Região Metropolitana - 1995

(1) Exclui os rendimentos das pessoas cuja condição na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

(2) Inclusive as famílias cujos componentes receberam somente em benefícios.

Tabela 3

Famílias residentes em domicílios particulares, segundo as classes de rendimento mensal familiar - PNAD 1995 - Brasil

Classes de rendimentos mensal familiar (1)	Famílias residentes em domicílios particulares			
	Total do país	%	Urbano total	%
Linha de indigência Até 2 SM e sem rendimentos	12.373.467	29,43	8.195.861	24,07
Linha de pobreza Mais de 2 a 5 salário mínimos	13.037.944	31,01	10.470.194	30,76
Até o umbral de bem-estar Mais de 5 a 10 salários mínimos	8.211.652	19,53	7.507.650	22,05
Total do País	42.046.373	100,00	34.043.307	100,00

Fonte: PNAD, Brasil, 1995

Comparando com dados de rendimentos familiares das PNADs de 1992 e 1993, pode-se observar a evolução das faixas correspondentes à **indigência e à pobreza** no Brasil, no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana.

No Rio Grande do Sul, houve uma leve redução no percentual de famílias urbanas indigentes, que em 1992 era de 26,43%, passou para 24,32% em 1993 e, finalmente, para 18,99% em 1995 (Tabela 4). Os dados para o Brasil mostram um movimento similar: de 34,58% em 1992 para 31,64% em 1993 e para 24,07% em 1995 (Tabela 5).

No caso da Região Metropolitana, contudo, o comportamento desse indicador mostrou-se bastante distinto: na RMPA, o percentual de famílias indigentes elevou-se significativamente entre 1992 e 1993, de 24,95% para 39,50%. Em 1995 é possível observar uma diminuição no contingente de indigentes que chegam a um patamar de 16,34% (Tabela 6). Já na situação de famílias urbanas não-metropolitanas, o percentual de indigência reduziu-se de 27,57% em 1992 para 12,77% em 1993, elevando-se para 21,02% em 1995 (Tabela 7) (PESQUISA..., 1992 e 1993).

Na categoria de famílias pobres urbanas, os resultados são similares aos acima descritos: no Brasil, a queda do percentual de famílias com rendimentos entre 2 e 5 salários mínimos foi pequena, passando de 34,18% em 1992 para 33,58% em 1993 e desse patamar para 30,76% em 1995 (Tabela 5). Igualmente, no Rio Grande do Sul o percentual total de famílias urbanas pobres teve uma leve redução, tendo passado de 36,77% em 1992 a 35,93% em 1993 e a 32,06% em 1995 (Tabela 4). Na Região Metropolitana, essa parcela de famílias passou a ser de 36,05% em 1992, 32,90% em 1993 e 28,82% em 1995 (Tabela 6), enquanto nas famílias urbanas não-metropolitanas, a proporção de pobres foi de 37,33% em 1992 a 38,23% em 1993 e 34,53% em 1995 (Tabela 7).

Tabela 4

Famílias residentes em domicílios particulares urbanos totais, segundo as classes de rendimentos mensal familiar - Rio Grande do Sul - 1992/93/95

Classes de Rend. Mensal Familiar (1)	Famílias residentes em dom. part. - RS					
	1992		1993		1995	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Linha de Indigência Até 2 SM e sem rend.	576.326	26,43	549.254	24,32	451.968	18,99
Linha de pobreza Mais de 2 a 5 SM	801.935	36,77	811.333	35,93	762.866	32,06
Até umbral de bem-estar Mais de 5 a 10 SM	462.357	21,20	477.058	21,12	586.869	24,66
TOTAL	2.180.791	100,00	2.258.322	100,00	2.379.791	100,00

(1) Excluídas os rendimentos das pessoas cuja situação na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

FONTE: PNAD, RS

Tabela 5

Famílias residentes em domicílios particulares urbanos totais segundo as classes de rendimento mensal familiar

Classes de Rend. Mensal Familiar (1)	Famílias residentes em dom. part. - RS					
	1992		1993		1995	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Linha de Indigência Até 2 SM e sem rend.	10.740.428	34,58	10.125.915	31,64	8.195.861	24,07
Linha de pobreza Mai de 2 a 5 SM	10.615.209	34,18	10.744.472	33,58	10.470.194	30,76
Até umbral de bem-estar Mais de 5 a 10 SM	5.478.377	17,64	5.845.289	18,27	7.507.650	22,05
TOTAL	31.056.386	100,00	31.999.025	100,00	34.043.307	100,00

(1) Excluídas os rendimentos das pessoas cuja situação na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

FONTE: PNAD, Brasil

Tabela 6

Famílias residentes em domicílios particulares urbanas metropolitanas, segundo as classes de rendimentos mensal familiar - Rio Grande do Sul - 1992/93/95

Classes de Rend. Mensal Familiar (1)	Famílias residentes em dom. part. - RS					
	1992		1993		1995	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Linha de Indigencia Até 2 SM e sem rend.	237.242	24,95	385.430	39,50	168.422	16,34
Linha de pobreza Mais de 2 a 5 SM	342.764	36,05	321.078	32,90	297.100	28,82
Até umbral de bem-estar Mais de 5 a 10 SM	205.564	21,62	140.049	14,35	268.149	26,01
TOTAL	950.830	100,00	975.883	100,00	1.031.020	100,00

(1) Excluídas as rendimentos das pessoas cuja situação na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

FONTE: PNAD, RS

Tabela 7

Famílias residentes em domicílios particulares urbanas não metropolitanas, segundo as classes de rendimento mensal familiar - Rio Grande do Sul - 1992/93/95

Famílias residentes em dom. part. - RS

Classes de Rend. Mensal Familiar (1)	Famílias residentes em dom. part. - RS					
	1992		1993		1995	
	ABS	%	ABS	%	ABS	%
Linha de Indigencia Até 2 SM e sem rend.	339.084	27,57	163.824	12,77	283.546	21,02
Linha de pobreza Mais de 2 a 5 SM	459.171	37,33	490.255	38,23	465.766	34,53
Até umbral de bem-estar Mais de 5 a 10 SM	256.793	20,88	337.009	26,28	318.720	23,63
TOTAL	1.229.961	100,00	1.282.439	100,00	1.348.771	100,00

(1) Excluídas as rendimentos das pessoas cuja situação na família era pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico

FONTE: PNAD, RS

É interessante a comparação dessas informações com os resultados obtidos por Rocha (1997) a respeito dos efeitos da crise dos anos 90 sobre o nível de renda e sua distribuição no Brasil. Segundo a autora, a recessão do início dos anos 90, que teve seu ponto crítico entre 1992 e 1993, não teria repercutido sobre a pobreza de forma generalizada, mas ter-se-ia abatido de forma espacialmente diferenciada, de maneira mais contundente sobre as metrópoles

brasileiras. Os nossos dados corroboram essa constatação, no que toca à Região Metropolitana de Porto Alegre que, como vimos, teve um forte aumento do nível de indigência entre 1992 e 1993, enquanto no mesmo período a proporção desse nível para a população urbana gaúcha como um todo decaiu (Tabelas 4 e 6).

Entre 1993 e 1995, a autora assinala um período de aumento do rendimento médio individual de 28% em termos reais, ocasionando uma drástica redução da pobreza absoluta. A proporção de pobres na população brasileira teria declinado de 30% para 20%, correspondendo, em números absolutos, a 13 milhões de pessoas que teriam saído da indigência. Ela salienta que mesmo "num contexto de reestruturação produtiva e aumento da precariedade nas relações de trabalho e do desemprego", teriam acontecido essas melhorias na distribuição da renda e diminuição da pobreza absoluta (ROCHA, 1997, p.22). Nas metrópoles, esses efeitos teriam sido mais sensíveis, estando a redução da pobreza "diretamente relacionada à retomada do nível de atividade e aos impactos da estabilização sobre os rendimentos mais baixos" (ROCHA, 1997, p.24). Efetivamente, conforme seus resultados, a participação das metrópoles no total de pobres no País ter-se-ia reduzido no período 1993/95; por sua vez, a participação das áreas urbanas não-metropolitanas teria aumentado, o que também se mostra similar à situação que encontramos na RMPA e nas áreas urbanas não-metropolitanas gaúchas nesse mesmo período.

Contudo, na sua análise, Rocha trabalha com um indicador complementar ao de proporção de pobres, o hiato de renda, "que leva em conta um segundo aspecto da pobreza, ao exprimir a diferença entre a renda média dos pobres e a linha da pobreza em relação ao próprio valor da linha de pobreza" (ROCHA, 1997, p. 23). Quando o hiato da renda aumenta, significa que a média da renda familiar per capita dos mais pobres se reduz, agravando a desigualdade. No quadro demonstrativo do comportamento do hiato de renda em algumas subáreas escolhidas do País, Porto Alegre e a parte urbana da Região Sul brasileira aparecem como aquelas em que o hiato teria aumentado no período 1993/95.

COMPORTAMENTO DO HIATO DE RENDA ENTRE 1993 E 1995, SEGUNDO SUBÁREAS
Diminui: Belém, Recife, Salvador, NE-urbano, NE-rural, MG/ ES-rural, RJ-metrópole, RJ-rural, Sul-rural, Brasília
Estável: Norte-urbano, Fortaleza, Belo Horizonte, MG/ES urbano
Aumenta: RJ-urbano, SP-metrópole, SP-urbano, SP-rural, Curitiba. Porto Alegre, Sul-urbano, CO-urbano, CO-rural

Fonte: Rocha, 1997, p.24.

Entretanto, dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP e DIEESE) sobre o rendimento médio real dos ocupados e assalariados, por grupos de trabalhadores na RMPA, revelam que, no período entre 1993 e 1996 o grupo 1, correspondente aos 25% de ocupados com renda mais baixa, aumentou sua participação na

composição total dos rendimentos em apenas 5,74%, indo de 6,45% de participação em 1993 para 6,82% em 1996. O grupo 4, por sua vez, que representa os 25% de ocupados com melhor nível de rendimentos na RMPA, teve reduzida sua participação em 2,34%, ou seja, passando de uma participação de 59,77% do total dos rendimentos em 1993, para 58,37% em 1996. Dessa maneira, percebe-se que mesmo tendo ocorrido um movimento de redistribuição entre o quartil com rendimentos mais altos e o de rendimentos mais baixos, esses valores percentuais são ainda muito baixos, e não se pode afirmar que esse processo seja mantido como tendência (Tabela 8).

Nos grupos de assalariados, a redistribuição é um pouco mais favorável ao quartil de rendimentos mais baixos, que teve sua participação entre 1993 e 1996 aumentada em 9,33% (de 7,72% em 1993 para 8,44% em 1996), enquanto o quartil superior de assalariados teve sua participação reduzida em 4,35% (de 57,73% para 55,22%). Mesmo assim, ainda se configura uma situação de bastante desigualdade (Tabela 8).

Tabela 8

Rendimento médio real dos ocupados e assalariados no trabalho principal, por grupos de trabalhadores, segundo o rendimento - 1993-96

Período	Ocupados						Assalariados											
	Grupo 1	% Grupo 1	Grupo 2	% Grupo 2	Grupo 3	% Grupo 3	Grupo 01	% Grupo 01	Grupo 2	% Grupo 2	Grupo 3	% Grupo 3	Grupo 4	% Grupo 4				
Média 93	128	6.45	248	12.49	423	21.30	1187	59.77	1986	157	7.72	267	13.14	435	21.41	1173	57.73	2032
Média 94	119	6.25	230	12.09	401	21.07	1153	60.59	1903	144	7.46	249	12.91	417	21.62	1119	58.01	1929
Média 95	142	6.86	265	12.80	449	21.68	1215	58.67	2071	165	8.16	278	13.75	450	22.28	1128	55.81	2021
Média 96	152	6.82	289	12.97	487	21.85	1301	58.37	2229	185	8.44	307	14.00	490	22.34	1211	55.22	2193

Fonte: PED-RUPPA-Correlação FEE, FGT/RS/SIRE-RS, SEADE-SP e DIEESE

Nota: Índice utilizado: IPC-IEPE, valores em reais de dez/96.

Para concluir, chamamos a atenção para a sensibilidade do comportamento dos níveis de pobreza e indigência, principalmente nas Regiões Metropolitanas, em relação às crises recessivas da economia, em especial às flutuações do nível de ocupação. Cabe destacar que, mesmo tendo havido esse processo de recuperação dos rendimentos da faixa mais pobre da população urbana no Rio Grande do Sul, os índices de indigência são ainda bastante elevados, se levamos em conta, como já foi colocado, que esse é considerado o estado com melhor qualidade de vida no Brasil. Por outro lado, coloca-se a questão de como a continuidade dos processos de estabilização, privatizações e abertura econômica afetarão as faixas de pobreza no Estado.

3. AVALIAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DA POBREZA NO RIO GRANDE DO SUL

Após situar os indicadores de renda no que diz respeito à situação de pobreza no Rio Grande do Sul frente à realidade brasileira, vamos nos deter, neste tópico, em analisar como se comportam alguns indicadores que dão conta da realidade sócio-espacial dos municípios mais urbanizados do Estado. Este recorte, que relaciona portes de cidades e regiões (Sul, Norte e Nordeste) visa aprimorar o conhecimento do fenômeno da pobreza urbana, quando considerado em diversas escalas. Para tanto, nossa atenção se voltará para a distribuição espacial de informações entre 61 municípios que, em 1991, tinham uma população urbana acima de 20 mil habitantes. Esta é, segundo OLIVEIRA (no prelo), a medida mais precisa para o exame do nível de urbanização, combinada com o critério de abranger municípios cuja taxa de urbanização – correspondendo à proporção de população urbana sobre a total – encontrava-se acima de 50%.

Antes de passarmos às considerações que justificam a divisão regional aqui adotada – os recortes em termos de portes de cidades e os indicadores que dão conta da situação de pobreza dos 61 municípios mais urbanizados do RS – é importante ter presente a representatividade populacional e econômica desse conjunto de municípios no Estado.

Se tomarmos como parâmetro a população total do Estado em 1991, esse conjunto de municípios representava 68,77% daquele total (Tabela 9); tomando-se como base a população urbana, a representatividade dos 61 municípios era mais expressiva, visto que congregava 80,51% do contingente urbano do Estado, o que justifica plenamente este recorte pelo critério populacional. Fazendo o recorte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), pode-se observar, na mesma Tabela, (Tabela 9) que mais de 50% da população urbana desse conjunto de municípios localizava-se na RMPA. É importante salientar que dos 22 municípios que compõem a RMPA, 15 tinham, em 1991, uma população urbana acima de 20 mil habitantes.

Tabela 9

Representatividade dos 61 municípios do RGS que, em 1991, tinha uma população urbana acima de 20 mil habitantes

Situação de Domicílio	Rio Grande do Sul	61 municípios do RS com pop. Urb. acima de 20 mil hab.		Pop. RMPA que integra o conj. dos 61 municíp. c/ pop. Acima de 20 mil hab.	
	B	A	% A/B	C	% C/A
Urbana	6.996.542	5.633.027	80,51	2.839.505	50,4
Rural	2.142.128	651.445	30,41	82.322	12,6
Total	9.138.670	6.284.472	68,77	2.921.827	46,5

Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO 1991: Rio Grande do Sul (1994). Rio de Janeiro: IBGE

Pelo aspecto econômico, esse conjunto de municípios também apresenta um peso relativo que justifica sua seleção. Segundo estimativas do Núcleo de Contas da FEE para 1990, os 61 municípios mais urbanizados do Estado detinham 83,84% da renda comercial gaúcha; 84,41% da renda dos demais serviços; 78,92% da renda industrial e 36,83% da renda do setor primário (MARTINS e MAMMARELLA, 1997).

3.1 CRITÉRIOS PARA A DIVISÃO REGIONAL

A análise da pobreza urbana do RS sob o enfoque sócio-espacial nos coloca diante da pergunta sobre sua distribuição pelas regiões Sul, Norte e Nordeste e sobre o critério de regionalização adotado. Nosso estudo adotou a divisão regional definida a partir do critério da "homogeneidade histórica", segundo Alonso, Benetti, Bandeira (1994), conforme mostra o Mapa 1, em anexo.

A formação histórica do Rio Grande do Sul contém elementos explicativos importantes para o conhecimento tanto dos processos sociais e econômicos diferenciados, como do processo de urbanização que deram origem à ocupação dispersa no território, em função das atividades econômicas relacionadas com a pecuária no Sul e com a lavoura no Norte e Nordeste do Estado (OLIVEIRA, no prelo).

O traço histórico-econômico fundamental da região Sul está associado "à estrutura fundiária caracterizada pela concentração da posse da terra, formada a partir das sesmarias doadas nos últimos tempos do período colonial e no alvorecer do Império brasileiro" (Alonso, Benetti, Bandeira, 1994, p.224). Nas primeiras décadas do século passado o apogeu da região Sul está referido à produção do charque para o abastecimento do País, atividade esta que provocou grande desenvolvimento em duas cidades – Pelotas e Rio Grande. Da estrutura fundiária presente na sua origem e do tipo de produção que impulsionou a área portuária, decorrem os outros aspectos que caracterizam atualmente a sociedade local, como "a concentração da renda, os centros urbanos esparsos, a reduzida densidade da população rural e o predomínio da pecuária" (Idem, idem). Atualmente, as atividades econômicas da região Sul ligam-se à pecuária e à orizicultura.

Em termos histórico, o Norte se constituiu numa região mais atrasada, havendo coexistência de algumas zonas de pecuária com pinheirais inexplorados, áreas de extração de erva mate e florestas virgens. As características da estrutura econômica da região Norte estão fortemente influenciadas "pela migração de elementos oriundos das áreas coloniais mais antigas, levando à ocupação de áreas florestais e ao desmembramento de alguns latifúndios preexistentes, fazendo com que predominassem a pequena e a média propriedades. Trata-se de uma região muito heterogênea, onde uma produção inicialmente muito diversificada tendeu a ceder, paulatinamente, em muitas áreas, espaço para as lavouras mecanizadas do trigo e da soja. Certas cidades dessa região conseguiram, com o passar do tempo, sediar algum crescimento industrial diretamente vinculado à produção primária, seja pelo processo de produtos agrícolas locais, seja pela produção de insumos e implementos para a lavoura" (Idem, idem).

A partir da metade do século passado a região Nordeste teve um avanço econômico significativo, em especial na capital e São Leopoldo (OLIVEIRA, no prelo). Esse processo de avanço econômico esteve alicerçado na forte influência do processo de colonização italiana e alemã, baseado numa estrutura fundiária em que predominava a pequena propriedade, e no desenvolvimento de atividades comerciais. Foi através da ampliação do capital comercial que começou a constituir-se, a partir do início deste século, um parque industrial formador do eixo Porto Alegre - Caxias do Sul, que progressivamente suplantou a agricultura e assumiu um papel hegemônico na economia local. Embora ainda retendo um acento na produção agro-pastoril e avícola, a região Nordeste, onde atualmente se localizam as maiores aglomerações urbanas do Estado, abriga hoje os pólos que impulsionam a economia gaúcha em termos industriais, como o Pólo Petroquímico do Sul, o complexo metal-mecânico da serra gaúcha e a produção de calçados do Vale do Rio dos Sinos. O processo de industrialização está, por assim dizer, concentrado no eixo Porto Alegre/Vale dos Sinos/Caxias do Sul.

A seguir, levando em consideração a diversidade presente no processo de formação histórico-social e urbano do Estado e as características que regionalizam esses processos, serão tecidas considerações sobre os elementos que revelam a distribuição da pobreza no espaço estadual.

3.2 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DE EXCLUSÃO

O primeiro recorte analítico a ser observado é a distribuição do Índice de Desenvolvimento Social (IDS)⁷ contraposto ao Índice de Exclusão Social (IES)⁸ dos 61 municípios aqui considerados, conforme a divisão regional adotada. É importante esclarecer que, teoricamente,

⁷A elaboração do IDS foi composta a partir do cálculo das Carências Sociais tomando como base as variáveis de saúde, educação e renda (SILVEIRA, SAMPAIO, 1996)

⁸O IES dos 61 municípios mais urbanizados do RS - uma variante do IDS - consiste da média aritmética dos índices parciais de precariedade para as situações de pobreza, de educação e de saúde. A construção do IES constituiu-se num exercício metodológico que integra a pesquisa em andamento denominada Manifestações da Exclusão Social Urbana no RS, financiada pela FINEP e realizada no NERU/FEE.

o IDS e o IES mantêm relação inversa: quanto maior o Índice de Desenvolvimento Social, menor o Índice de Exclusão Social, e vice-versa. O primeiro tem uma conotação positiva, ou seja, é um indicador de qualidade de vida. Quanto maior o índice, melhor a situação da população do município em termos de renda, educação e saúde (indicadores que compuseram esse índice). O segundo, mesmo tendo sido calculado a partir da mesma metodologia do IDS, levou em consideração outros índices para as variáveis de renda, saúde e educação e tem uma conotação negativa, no sentido de carência, de falta.

Vamos considerar, a seguir, a inserção regional e a distribuição dos 61 municípios nos *rankings* determinados pelos dois índices, segundo os níveis "elevado" (melhor situação), "médio" e "reduzido" (pior situação) para o IDS, contraposto aos níveis "alto" (pior caso), "médio" e "baixo" (melhor caso) para o IES (ver Anexos 1 e 2).

Observando a Tabela 10, percebe-se que, dentre os 21 municípios que se situam na região Sul, apenas um apresenta IDS elevado (Charqueadas); na região Norte, contrariamente, apenas um município apresenta reduzido IDS (Soledade), sendo que é na região Nordeste onde se encontra o maior número de municípios na categoria de elevado IDS: 15 sobre 25 municípios, ou seja, 60% deste total. A distribuição dos municípios nas três regiões, com relação ao Índice de Exclusão Social, aponta para uma importante coerência quando contraposto ao IDS (ver anexo 1). Tanto na região Sul como na Norte, nenhum município alcançou baixo IES, revelando que a maior parte deles (57,14% na região Sul e 86,67% na região Norte) situam-se no escore de médio IES. É na região Nordeste, onde historicamente houve uma melhor distribuição da terra, a maior concentração urbana, as maiores áreas de conurbação e o maior parque industrial do Estado, que se percebe uma inversão em relação ao IDS: 16, dentre os 25 municípios que se localizam no Sul, ou seja, 60%, situam-se no escore de baixo IES, sendo que apenas 1 apresenta elevado IES (Santo Antônio da Patrulha) (ver anexo 2).

TABELA 10

DISTRIBUIÇÃO DO IDS E DO IES DOS 61 MUNICÍPIOS MAIS URBANIZADOS DO RS - 1991

Índices	REGIÕES							
	SUL		NORTE		NORDESTE		TOTAL 61 MUNICÍPIOS	
	Total de municípios	%	Total de municípios	%	Total de municípios	%		%
IDS (1)								
Elevado	1	4,76	5	33,33	15	60,00	21	34,43
Médio	10	47,62	9	60,00	6	24,00	25	40,98
Reduzido	10	47,62	1	6,67	4	16,00	15	24,59
Total IDS	21	100	15	100	25	100	61	100
IES (2)								
Alto	9	42,86	2	13,33	1	4,00	12	19,67
Médio	12	57,14	13	86,67	9	36,00	34	55,74
Baixo	0	0	0	0,00	15	60,00	15	24,59
Total IES	21	100	15	100	25	100	61	100

Fonte: (1) SILVEIRA, Fernando Gaiger, SAMPAIO, Maria Helena A. de (1990). *Índice de Desenvolvimento Social - IDS: uma estimativa para os municípios do Rio Grande do Sul*. Ed. Rev. - Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.

(2) Elaboração NERU/NEA

As informações acima apontam para o fato de que, em termos relativos, é possível afirmar que é na região Nordeste, onde se localiza a capital do Estado, a RMPA e os pólos produtivos metal-mecânico, em Caxias do Sul, e coureiro-calçadista no Vale do Rio dos Sinos, que se verificam as melhores condições de vida no Estado. Isto permite inferir que essas melhores condições estão associadas ao desenvolvimento de um setor industrial moderno, possibilitando algum tipo de inserção no mercado formal e/ou informal de trabalho – ou seja, acesso à renda – às populações daqueles municípios nos quais provavelmente estão alocados em maior número os equipamentos sociais e nos quais a população, mesmo de baixa renda, tem maior acesso aos serviços de saúde e educação.

No entanto, deve-se levar em consideração que, embora a região Nordeste apresente os menores índices de exclusão em termos relativos, em termos absolutos, é a região que apresenta a maior concentração de pobres urbanos do Estado. Assim, se tomarmos como exemplo a taxa de indigência, veremos que a capital, apesar de ter a menor taxa do Estado (7,5%), abarca, em termos absolutos, uma população de indigentes de 119.376 pessoas, número maior que a população total do município de Bagé (118.967), de Santa Cruz do Sul (117.773) ou de Uruguaiana (117.456 pessoas) (ver anexo 3). Além disso, a precariedade em termos habitacionais, representada pela grande quantidade de vilas irregulares (ou favelas) que se formaram na RMPA durante a década de 80, bem como o crescimento dessas áreas ocorrido na mesma década, tanto em termos de domicílios nessas áreas (173%), como em termos populacionais (155,5%), atestam os problemas objetivos que a população de baixa renda

(indigente e/ou pobre) enfrenta, em termos de condições de vida, na região Nordeste (ver anexo 4).

3.3 - DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS TAXAS DE INDIGÊNCIA

Outro recorte analítico para conhecer a distribuição, por região, da pobreza urbana do RS, pode ser feito relacionando a proporção de indigentes frente à população total de cada um dos municípios.

A opção de trabalhar neste momento com a população total, ao invés da população urbana, deve-se ao fato de que, para estabelecer a taxa de indigência ao nível dos municípios brasileiros (PELIANO, 1993, 1993a, 1993b), o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) considerou a população total, tendo estabelecido a distinção urbano/rural apenas para o agregado dos Estados, Regiões da Federação e Regiões Metropolitanas. Para compor esse indicador, o IPEA utilizou a distribuição das famílias por classe de rendimento mensal familiar no nível municipal, segundo o Censo Demográfico de 1980, verificando a proporção de famílias que auferiram rendimentos até dois salários mínimos. A essa proporção, foi aplicado o total de famílias estimadas para 1991, com base nos dados preliminares do último Censo Demográfico, resultando no percentual de famílias indigentes em cada município.

A escolha deste indicador não desconsiderou alguns problemas que estão envolvidos com sua elaboração como, por exemplo, o fato de as estimativas de indigência para os municípios criados entre 1980 e 1991 terem sido arbitrados para os novos municípios do Estado (salvo a Região Metropolitana de Porto Alegre) a partir da "hipótese de que a participação municipal, em termos populacionais, no total do Estado, é idêntica para a indigência", e o fato de terem sido desconsideradas as mudanças que ocorreram no padrão distributivo durante a década de 80, as quais apresentam particularidades regionais intra-estaduais (ALÍVIO..., 1995, p.6-7). Assim mesmo, a taxa de indigência, por poder ser tomada como um *proxy* da renda familiar⁹ foi considerada mais representativa do que o dado censitário da Renda do Chefe de Domicílio, tendo em vista que ela corresponde ao percentual de famílias em cada município cujos rendimentos mensais lhes permitem, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos que atenda aos requerimentos nutricionais especificados para a população de cada país, segundo recomendações da FAO/OMS/ONU.

Para a composição da Tabela 11 foi considerada a população total e estimada a população de indigentes a partir de sua proporção. Com isto, foi possível estabelecer a relação proporcional entre uma e outra em cada uma das três regiões, particularizando-se a RMPA. Verificando a distribuição dos 61 municípios do RS, por região, a Tabela 11 mostra que a maior parcela da

⁹Para compor este indicador, o IPEA valeu-se da seguinte metodologia: utilizou a distribuição das famílias por classe de rendimento mensal familiar no nível municipal, segundo o Censo Demográfico de 1980, verificando a proporção de famílias que auferiram rendimentos até dois salários mínimos. A essa proporção, foi aplicado o total de famílias estimadas para 1991, com base nos dados preliminares do último Censo Demográfico, resultando no percentual de famílias indigentes em cada município.

população total localiza-se na região Nordeste (57,17%). Este volume populacional está diretamente relacionado ao fato que no Nordeste localiza-se a RMPA que, isoladamente, engloba 46,49% da população total do conjunto de municípios aqui considerados. O menor contingente populacional (15,61%) está na região Norte, enquanto mais de um quarto da população (27,22) encontra-se na região Sul.

Esta tendência também se verifica com os dados de população urbana, como poderá ser verificado no próximo tópico, na Tabela 12: a região Nordeste contribui com 60,18% da população urbana (3.390.109 pessoas), ao passo que a região Sul contribui com 25,88% (total de 1.457.835 habitantes urbanos) e a região Norte com 13,94% (o equivalente a 785.083 habitantes).

TABELA 11

TAXA MÉDIA DA POPULAÇÃO INDIGENTE SOBRE A POPULAÇÃO TOTAL DOS 61 MUNICÍPIOS MAIS URBANIZADOS DO RS, POR REGIÃO - 1991

REGIÕES	61 MUNICÍPIOS SELECIONADOS			
	População Total A	% população total B	Pop. Indigente (estimativa) C	Taxa média da pop. indigente (%) D=C/A
SUL	1.710.761	27,22	465.648	27,22
NORTE	980.892	15,61	283.580	28,91
NORDESTE	3.592.819	57,17	463.228	12,89
SOMA	6.284.472	100	1.212.456	19,29
(RMPA) (1)	2.921.827	46,49	331.488	11,35

É interessante observar que, quando olhamos para o percentual de população indigente¹⁰ sobre a população total, o comportamento em relação aos números absolutos se altera. A taxa média de indigência da região Nordeste é bem menor que a das outras regiões (12,89%), denotando a situação relativa de melhores condições de vida naquela região. Nas regiões Sul e Norte a taxa média de indigência se aproxima: 27,22 para a primeira e 28,91 para a segunda. Isto indica que mais de um quarto da população nessas regiões se encontra em situação de indigência. Com isto fica patente que onde ocorre maior concentração populacional (57,17% do total), se verifica, em termos relativos, um menor índice de população indigente (12,89%). No entanto, quanto observamos o número de indigentes, em termos absolutos, verificamos que, tanto na região Sul como na região Nordeste, existe um contingente populacional muito semelhante em situação de indigência, estimada para ambos em mais de 460 mil pessoas. Contudo, esta situação encontra sua explicação em fatores opostos: pela concentração

¹⁰No Mapa da Fome não consta o dado de população, mas de famílias indigentes. Para fazer a comparação a que nos propusemos, estimamos 4 pessoas por família, seguindo critério do IBGE.

populacional e processo de industrialização no Nordeste; e pela dispersão urbana e baixa industrialização no Sul.

3.4 POBREZA E INDIGÊNCIA SEGUNDO O PORTE DAS CIDADES

Essa distribuição da população indigente frente à população total nos leva a analisar o fenômeno da pobreza urbana pelo viés do porte da cidade. Ou seja, se olharmos a localização da população urbana no interior de cada região, verificaremos que ela se distribui diferentemente de acordo com os diferentes tamanhos e tipos de cidades. Este fato poderá trazer indícios explicativos para as constatações acima. Assim sendo, ainda levando em consideração a divisão regional, buscaremos neste momento mapear onde se concentram as menores e as maiores cidades, dentre as 61 mais urbanizadas do Estado.

Se olharmos a localização da população urbana no interior de cada uma das três regiões verificaremos que ela se distribui diferentemente de acordo com os tamanhos e tipos de cidades.

Nas Tabelas 12 e 13 logo a seguir, podemos verificar o peso das cidades de pequeno e médio porte nas regiões Sul e Norte que, embora com localização esparsa no território, juntas representam cerca de 50% da população urbana do conjunto dos 61 municípios abrangidos. Convém registrar, ainda, que na região Sul localiza-se apenas uma metrópole, assim classificadas as cidades com mais de 250 mil habitantes urbanos, que é Pelotas; na região Norte, por sua vez, não há nenhuma cidade com porte de metrópole regional e apenas uma cidade grande (de 100 a 250 mil habitantes urbanos), que é Passo Fundo. Na região Nordeste a situação é diametralmente oposta, observando-se uma grande concentração populacional de porte grande, devido ao fato de ela incluir a Região Metropolitana e a cidade de Caxias do Sul.

TABELA 12

DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA DA POPULAÇÃO URBANA DO CONJUNTO DOS 61 MUNICÍPIOS QUE, EM 1991, TINHA POPULAÇÃO URBANA ACIMA DE 20 HABITANTES, POR TAMAÑHOS DE CIDADES E REGIÕES

Tamanhos de cidade	Regiões			
	Sul	Norte	Nordeste	Total
20-50.000	367.311	271.207	324.039	962.557
50-100.00	358.144	376.588	350.859	1.085.591
100-250.000	467.188	137.288	932.235	1.536.711
+ de 250.000	285.192	-	1.782.976	2.048.168
SOMA	1.457.835	785.083	3.390.109	5.633.027

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico, 1991:RS (1994) Rio de Janeiro, IBGE

TABELA 13

DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DA POPULAÇÃO URBANA DO CONJUNTO DOS 61 MUNICÍPIOS QUE, EM 1991, TINHA POPULAÇÃO URBANA ACIMA DE 20 HABITANTES, POR TAMA-NHOS DE CIDADES E REGIÕES

Tamanhos de cidade	Sul %	Norte %	Nordeste %	Total %
20-50.000	25,19	34,54	9,56	17,09
50-100.00	24,57	47,97	10,35	19,27
100-250.000	32,05	17,49	27,50	27,28
+ de 250.000	18,19	-	52,29	36,36
SOMA	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico, 1991:RS (1994) Rio de Janeiro, IBGE

Os dados absolutos e relativos das Tabelas 12 e 13 nos permitem fazer uma série de inferências com relação à concentração, em termos absolutos, da pobreza nas grandes cidades, embora, em termos relativos, os dados apontem índices mais elevados nas menores cidades.

De fato, como se verifica na Tabela 14 a seguir, os maiores percentuais médios (na faixa dos 63% e 67%) de chefes de domicílio que percebem até **dois salários mínimos** – situando-se, portanto, na linha de indigência – estão nas cidades de pequeno e médio porte (de 20-100 mil habitantes) da região Sul e nas de porte pequeno (de 20 a 50 mil) da região Norte. Tendência inversa se observa nas cidades maiores localizadas na região Nordeste, com índices de chefes de domicílio na linha da indigência movendo-se em torno dos 49% a 34%. Chama atenção que o menor índice desse contingente populacional (34,27%) situa-se no grupo das metrópoles regionais do Nordeste, que congrega as cidades de Caxias do Sul, Canoas e Porto Alegre (ver anexo 5).

TABELA 14

PERCENTUAL MÉDIO DE CHEFES DE DOMICÍLIO QUE PERCEBEM ATÉ DOIS SALÁRIOS MÍNIMOS, DOS 61 MUNICÍPIOS DO RS COM POPULAÇÃO URBANA ACIMA DE 20 MIL HAB. - 1991

Regiões	Tipos de cidades por tamanho da população			
	Cidade Pequena	Cidade Média	Cidade Grande	Metrópole Regional
	20-50.000	50-100.000	100-250.000	> 250.000
Sul	66,95	63,00	51,03	56,38
Norte	62,98	55,81	48,41	
Nordeste	52,12	47,00	49,68	34,27

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico, 1991:RS (1994) Rio de Janeiro, IBGE

Quando se observa as médias de chefe de domicílio sem rendimento (Tabela 15) – também no patamar da linha de indigência – verificamos que os maiores índices (acima de 3%) tendem a se concentrar, na região Sul, nas cidades de porte médio (Alegrete, Bagé, Cachoeira do Sul, Santana do Livramento e São Borja) e na única metrópole regional (Pelotas); nas outras duas regiões, estes mesmos índices concentram-se na grande cidade (de 100 a 250 mil habitantes), que na região Norte corresponde apenas a Passo Fundo e na região Nordeste inclui as seguintes cidades da RMPA: Alvorada, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão. Em relação à região Nordeste, estes dados parecem indicar que os pobres se localizam preferencialmente fora da Capital, ao passo que na região Norte eles são atraídos para a única grande cidade, salientando-se que nessa região não há metrópole regional. Em todos os tipos de tamanho e regiões, os índices variam entre 2,17% e 2,87%.

TABELA 15

PERCENTUAL MÉDIO DE CHEFE DE DOMICÍLIO SEM RENDIMENTO POR TAMANHO DE CIDADE E POR REGIÃO, DOS 61 MUNICÍPIOS DO RS COM POPULAÇÃO URBANA ACIMA DE 20 MIL HAB., EM 1991

Regiões	Tipos de cidades por tamanho da população			
	Cidade Pequena 20-50.000	Cidade Média 50-100.000	Cidade Grande 100-250.000	Metrópole Regional > 250.000
Sul	2,17	3,17	2,09	3,12
Norte	2,87	2,52	3,12	-
Nordeste	2,64	2,87	3,10	2,55

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico, 1991-RS (1994) Rio de Janeiro, IBGE

Convém observar que as três cidades de porte grande da região Sul localizam-se em pontos extremos em termos geográficos, formando um triângulo: Uruguaiana no extremo oeste, Rio Grande no extremo leste e Santa Maria na ponta superior central da região. Este fato, associado aos mais baixos índices de chefes de família sem rendimento nestas três cidades, leva a crer que estamos frente a um efeito distributivo micro regional, segundo o qual, as famílias sem rendimento não seriam atraídas para estas cidades maiores e sim para as cidades-sedes das prováveis zonas de origem desses pobres, as quais funcionariam como microrregiões da região Sul. É o caso especialmente dos pobres de Alegrete, Bagé, São Borja, municípios cuja produção está mais ligada ao setor agropecuário e onde se espera taxas mais altas de população desempregada do que nas cidades maiores (Anexo 6).

Do ponto de vista relativo o que os índices acima revelam é que em 1991 os maiores percentuais médios de chefes de domicílio que percebiam uma renda de até dois salários

mínimos e os sem rendimentos estão localizados nas pequenas e médias cidades da região Sul e nas cidades pequenas da região Norte. Com relação à região Nordeste, o fenômeno assume outra configuração, demonstrada pelo fato de que a menor taxa das menores cidades da região Nordeste (52,12%) se distancia pouco das menores taxas médias da região Sul encontradas nas maiores cidade (51,03% e 56,38%).

Esses dados são corroborados quando se verifica a mesma tendência ao analisar as taxas média de indigência. As cidades pequenas das três regiões apresentam os mais elevados índices médios de indigência, ao passo que, nas cidades maiores, esses índices tendem a ser menores. Observa-se, com isto, uma relação inversa entre tamanho de cidade e taxas de chefe de domicílio que estavam nesse patamar salarial. Isto significa que a pobreza, do ponto de vista relativo, é mais acentuada nas pequenas cidades, havendo uma nítida diferença com relação à situação da região Nordeste, visto que os maiores municípios desta região (Caxias do Sul, Canoas e Porto Alegre) apresentam a menor taxa média de chefes de família que percebem na linha de indigência.

Estes dados vêm ratificando a idéia da proporcionalidade inversa de que, se por um lado é nas menores cidades - localizadas na região Sul e Norte - que se verificam os maiores índices relativos de pobreza, é nas grandes cidades, com índices menores, que em termos absolutos ela se concentra. Isso implica em problemas de diversas ordens e de diversas grandezas com relação ao acesso da população urbana pobre, não meramente à cesta básica de alimentos, como também à saúde, à educação, à infra-estrutura e à moradia (MARTINS, MAMMARELLA, 1997).

4. A QUESTÃO DA MORADIA

4.1 BREVE PANORAMA DA SUBABITAÇÃO

Tendo em vista o que foi colocado acima, a questão da moradia assume importância na avaliação da pobreza urbana, razão pela qual vamos nos deter neste ponto em alguns aspectos concernentes à questão habitacional no Rio Grande do Sul, com destaque para a Região Metropolitana, e, dentro dela, para a Capital, bem como para o município de Novo Hamburgo, um dos centros do pólo coureiro-calçadista no Estado. Além destes, destaca-se o município de Caxias do Sul, centro urbano mais importante do pólo metal-mecânico gaúcho.

A fragmentação urbana apresenta-se como a característica mais expressiva das grandes cidades no sentido espacial, sócio-econômico e simbólico, e se consolida concentrando as atividades e polarizando pessoas incluídas e excluídas na nova ordem social e econômica. Assim sendo, o crescimento urbano tem manifestado as mais graves formas de desigualdades no espaço, na formação e consolidação das habitações espontâneas nos bairros periféricos que são segregadas do conjunto urbano.

Sob o título "Desafios da Cidade Informal", a última Conferência Mundial das Nações Unidas - Habitat II, realizada em junho de 1996, atribuiu especial importância ao problema

habitacional relativo à população de baixa renda nos centros urbanos, tendo sido um dos pontos mais polêmicos da Conferência a discussão sobre a inclusão da moradia como um direito universal do homem. Tal questão relaciona-se ao debate sobre o modelo de reestruturação econômica mundial, o qual já começa a demonstrar seus efeitos nas cidades latino-americanas, podendo-se prever um aumento da pobreza e piora generalizada nas condições de vida.

Efetivamente, uma das características mais visíveis da pobreza nas maiores cidades gaúchas é representada pela existência de favelas, vilas irregulares ou núcleos de subabitação, cujas denominações representam a mesma situação em termos de ilegalidade de ocupação, para fins de moradia, de áreas de propriedade privada ou pública, sendo, neste último caso, terrenos como extensões de terra ao longo de rodovias, áreas verdes, áreas de praça, encostas de morros, banhados e outras situações semelhantes. Um dos aspectos cruciais dessa questão refere-se à segregação urbana, ocorrendo simultaneamente a ocupação em áreas regulares e irregulares dentro do espaço urbano.

O controle oficial de ocupação de áreas privadas e públicas vem restringindo o avanço da ocupação por parte das famílias cujo orçamento familiar apenas comporta a aquisição da cesta básica de alimentos. Conseqüentemente, cresce a pressão sobre áreas já ocupadas, no sentido de subdividir os limitados espaços, mostrando a face da cidade informal que, não tendo como se ampliar no território urbano, densifica-se nos assentamentos já existentes.

Essa densificação populacional nas áreas de favelas das principais cidades gaúchas acelera a degradação da qualidade de vida, revelando-se como um dos principais problemas com os quais se defrontam os governos municipais, que não dispõem de recursos suficientes, seja para colocar saneamento nas áreas que já existem, ou para praticar uma oferta de novos terrenos.

Apesar de o estado do RS ser considerado o de melhor qualidade de vida no País, o déficit e inadequação de moradia e saneamento ainda constitui-se em um grave problema, particularmente na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Comparando o aumento da população total de Porto Alegre com o da população residente nas vilas irregulares, a Tabela 16 mostra que, enquanto a população total cresceu na ordem de 14,28% entre 1980 e 1996 (de 1.125.477 para 1.286.251 habitantes) a população moradora em vilas irregulares cresceu em 39,02% no período de 1981 a fevereiro de 1997, (de 171.419 em 1981 para 238.313 habitantes em fevereiro de 1997). Se tomarmos a proporção de moradores em vilas sobre a população total, percebemos que 18,53% da população da capital do estado está vivendo em áreas irregulares (SMP/PMPA, 1995, DEMHAB/PMPA, 1997 e IBGE, 1991 e 1997).

TABELA 16

ASSENTAMENTOS AUTO-PRODUZIDOS - PORTO ALEGRE 1951/1997

	1951	1965	1972/73	1980/81	1996/97
Nr. de assent.	41	56	124	146	301
Nr. de habitações	3.965	13.588	20.152	38.093	53.082
Pop. Nos assent.	16.303	65.595	105.833	171.419	238.313
Total da população	334.151	749.878	950.142	1.125.477	1.286.251
% da população em assent./ total da população	4,88	8,75	11,14	15,23	18,53

Fonte dos dados brutos:

Secretaria Municipal de Planejamento - PMPA - 1995,

Departamento Municipal de Habitação - PMPA - 1997

CENSO DEMOGRÁFICO 1991 - Rio Grande do Sul (1994). Rio de Janeiro: IBGE

Tomando dados da RMPA, excetuada agora a capital, a situação da moradia de baixa renda, como é o caso das moradias em vilas irregulares também se revela preocupante. O exame de dados coletados pela METROPLAN (II INVENTÁRIO..., 1991) revela que, no período de 1980-91, houve um crescimento de vilas irregulares na RMPA na ordem de 67,2%. Enquanto na década a população total cresceu em 53,7%, nas vilas irregulares cresceu 155,5%. A Tabela 17 mostra que em praticamente todos os municípios da RMPA são verificadas taxas elevadas de crescimento populacional. Alguns municípios tiveram um crescimento muito maior da população "vileira" ou favelada, como Sapiranga, que apresentou uma taxa de 669,2%. Outro dado que dá conta da problemática que envolve as áreas de invasão diz respeito à densidade demográfica, que cresceu de 137,2 hab/ha em 1980, para 174,1 hab/ha em 1991, denotando a densificação populacional nessas áreas (Tabela 17). Esses dados levam a inferir os problemas que envolvem a alocação e distribuição de serviços públicos, como infra-estrutura, saneamento básico ou atendimento nas áreas de saúde e educação. Revelam também a insignificância dos programas habitacionais implementados pelo poder público, diante das necessidades de moradia de famílias de baixa renda.

TABELA 17

ÁREA TOTAL DOS MUNICÍPIOS, ÁREA OCUPADA DAS VILAS IRREGULARES, DENSIDADES DEMOGRÁFICAS RMPA - 1980-91

Municípios	Área total dos municípios (ha) 1980/1991	Densidade demog. média (hab/ha)		Área ocupada vilas irregulares (ha)		Densidade média vilas irregulares (hab/ha)	
		1980	1991	1980	1991	1980	1991
Alvorada	7.480	12,2	19,0	42,7	93,5	160,7	151,8
Cachoeirinha	4.200	15,1	21,0	74,8	74,0	111,0	214,2
Campo Bom	6.250	5,4	7,6	5,5	1,2	171,8	93,2
Canoas	33.290	6,6	8,4	130,7	403,1	131,8	135,4
Estância Velha	4.000	3,6	7,1	1,9	5,1	138,5	220,7
Esteio	3.250	15,7	2,7	27,3	81,3	103,9	151,2
Gravataí	78.940	1,4	2,4	36,2	81,7	181,5	210,9
Guaíba	134.450	0,4	0,8	17,2	49,2	329,7	131,4
Novo Hamburgo	27.963	4,9	7,7	66,9	158,8	113,4	222,0
São Leopoldo	10.530	9,4	15,9	97,5	96,1	124,6	258,9
Sapiranga	17.707	2,1	3,3	4,1	18,5	159,3	271,7
Sapucaia do Sul	5.700	13,9	18,4	69,5	93,5	128,2	213,8
Viamão	161.200	0,7	1,1	103,1	167,6	145,1	140,1
TOTAL	494.960	2,2	3,4	677,4	1.323,6	137,2	174,1
Novos Munic. RMPA	139.204		0,8				115,6
TOTAL RMPA	634.164	1,7	2,8	677,4			171,6

FONTES: II INVENTÁRIO..., 1992

In: MAMMARELA, Rosetta. (1996) Práticas coletivas e autonomia num movimento popular urbano.

O caso da vila Santo Operário. 1979/1980. Porto Alegre, UFRGS, p.373 (Tese de Mestrado)

Na cidade de Caxias do Sul, centro urbano mais importante do pólo metal-mecânico, a população dos núcleos de subabitação, em 1994, era, segundo dados da Prefeitura Municipal, de 14.953 habitantes, o que representava aproximadamente 10% da população urbana. O crescimento do desemprego vem gerando um relativo aumento da população nas áreas irregulares, motivado pela impossibilidade das famílias continuarem pagando aluguel. Da mesma forma, o que vem contribuindo para o aumento da densificação populacional nessas áreas é a migração de pequenos proprietários rurais, em consequência da crise da agricultura familiar do Estado.

Por sua vez, em Novo Hamburgo, um dos centros do pólo coureiro-calçadista do estado, a população de vilas irregulares, segundo dados da Prefeitura Municipal, é de aproximadamente 50 mil habitantes, sendo o crescimento vegetativo o principal fator de aumento. O desemprego no município também contribui para este crescimento, seja por expulsar famílias de sua moradias anteriores, empurrando-as para áreas urbanas periféricas, seja porque a crise nas exportações e a transferência de plantas industriais para o Nordeste do País, causando diminuição na oferta de empregos, tem funcionado como fator de restrição à vinda de migrantes de fora do município.

4.2 CARÊNCIAS E DEMANDAS HABITACIONAIS

A incidência de subabitações em áreas de risco, impróprias à ocupação por moradias, é um dos graves problemas decorrente da expansão urbana desordenada. A crise econômica, aliada à deterioração do sistema público de serviços sociais e urbanos, ocasiona o assentamento da população de baixa renda em áreas localizadas em margens de arroios, encostas de morros e junto a vias públicas de tráfego intenso, onde os moradores se expõem a inundações, deslizamentos de terra e atropelamentos. Assim, além de se constatar a piora nas condições de vida, dada a carência de infra-estrutura sanitária nesses assentamentos, observa-se que a ocupação indiscriminada de áreas verdes agrava a degradação do meio ambiente como um todo. Na Região Metropolitana, levantamentos da METROPLAN dão a dimensão da ocupação irregular em áreas de risco: 58,17% das vilas estão assentadas em áreas verdes, e 9% têm ameaça permanente de inundações (II INVENTÁRIO..., 1992).

As medidas para tentar superar essa situação incluiriam novos assentamentos para a população nos casos de maior risco, fiscalização para evitar novas construções nessas áreas e definição dos locais onde seria viável manter os assentamentos, recuperando terrenos e vegetação degradados e construindo arrimos onde fosse necessário.

Por outro lado, a desarticulação quase total dos programas federais de habitação tem agravado a questão da moradia para a população de baixa renda. Em termos de déficit habitacional, o último levantamento realizado no Estado indicou que em 1993 a carência de habitações no Rio Grande do Sul era de 433 mil unidades, sendo que quase 169 mil, ou seja, cerca de 39% dessas necessidades se concentravam na Região Metropolitana. A maior parte desse déficit, ou seja 305 mil unidades, diz respeito às necessidades habitacionais da população

com renda abaixo de 5 salários mínimos, especialmente nas situações de "Sem Terra e Sem Teto" (26,6% do total no RS e 23,7% na RMPA), da "população residente em favelas em áreas passíveis de regularização" (18,6% no RS e 31,8% na RMPA) e dos "residentes em áreas de risco" (9,0% no RS e 12,0% na RMPA), conforme Tabela 18.

TABELA 18

NECESSIDADES HABITACIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL - 1995

Distribuição por faixa de renda/ situação	Região Metropolitana de Porto Alegre		Total RS	
	ABS	%	ABS	%
ABAIXO DE 5 SMs				
Sem terra e sem teto	39.945	23,7	115.032	26,6
Favelas em áreas passíveis de regularização	53.608	31,8	80.655	18,6
Residências em áreas de risco	20.308	12,0	38.956	9,0
Com posse regul. ou em vias de regularização	8.838	5,2	61.735	14,3
Res. em cortiços	1.258	0,7	8.243	1,9
SUB-TOTAL	123.957	73,4	304.621	70,4
ACIMA DE 5 SMs	33.730	20,0	115.681	26,7
SEM RENDA DECLARADA	11.150	6,6	12.706	2,9
TOTAL	168.837	100,0	433.008	100,0

Fonte: Secretaria do Planejamento Territorial e Obras/RS, 1994

Com a drástica redução dos recursos do SFH - Sistema Financeiro de Habitação, as iniciativas autônomas individuais (auto-construções) e outras, provenientes dos governos municipais, têm sido responsáveis pela maior parte das construções de casas populares no Rio Grande do Sul. De 1990 a 1993, foram construídas 76.677 unidades habitacionais para a população de baixa renda no RS. Desse total, 58,2% constituíram-se de auto-construções, 26,5% provinham de programas de responsabilidade direta das prefeituras, 6,4% foram financiados por Companhias Habitacionais e os restantes 8,9% ficaram divididos entre cooperativas, empresas privadas, Caixa Econômica Federal e outros (SPO/RS, 1994).

Por ocasião de recentes invasões de áreas em alguns municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, organizadas especificamente para chamar atenção dos novos prefeitos empossados, o presidente da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), disse que "o problema decorre do cinturão de miséria da região agravado pelo desemprego e pela falta de uma política habitacional" (POSSE ..., 1997).

5. SITUAÇÕES EXEMPLARES DA POBREZA URBANA

Neste tópico visamos nos aproximar das manifestações do fenômeno da pobreza, a partir de referenciais de análise que integram, através de estudos de caso, uma vertente antropológica, alicerçada em pesquisa de campo sobre os novos pobres e os moradores de rua urbanos.

5.1 A SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTE INDIGENTES.

Neste tópico, visamos qualificar a pobreza urbana do RGS, pela identificação do problema dos menores indigentes, analisando a realidade urbana contraposta à rural, com destaque no urbano metropolitano.

Segundo o Mapa da Criança, realizado pela IPEA, com dados de 1991, (PELIANO, 1993c) dos 147 milhões de brasileiros, mais de 60 milhões (40,8%) tinha idade abaixo de 18 anos (Tabela 19). Levando em consideração os 32 milhões de indigentes contabilizados pelo Mapa da Fome (PELIANO, 1993a, b), 46,9% tinham idade até 17 anos e 53,1% acima de 18 anos. Assim, tomando como base essa população de menores, ou seja, com idade inferior a 18 anos, percebe-se, que um contingente de 14.756.372 das crianças e adolescentes brasileiras (isto é, o equivalente a 24,54% do total de menores brasileiros) pertencem a famílias indigentes (Tabela 20), isto é, àquelas que ao destinar toda a renda mensal à alimentação, poderiam, na melhor das hipóteses, adquirir apenas os alimentos necessários à satisfação de seus requerimentos nutricionais (Idem, p.5). Essas estimativas do IPEA sobre os menores indigentes são coerentes com os dados globais do Mapa da Fome.

Em termos ilustrativos, os dados revelam que a proporção de indigência no Brasil é mais séria para os menores: "enquanto os 32 milhões de indigentes a que se refere o Mapa da Fome correspondem a 22% da população nacional, os 15 milhões de indigentes infanto-juvenis representam praticamente a metade do total de indigentes brasileiros" (PELIANO, 1993c, p.5).

Antes de analisar a situação dos menores indigentes do RGS, convém ter uma visão geral do quadro brasileiro por regiões da federação e por situação de domicílio (urbano e rural). Voltando à Tabela 19, vemos que o maior contingente de menores, em termos absolutos, localizava-se no Sudeste em primeiro lugar, e na Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) em terceiro lugar, com um contingente de mais de 8 milhões de menores.

TABELA 19

DISTRIBUIÇÃO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 0 A 17 ANOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E REGIÕES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 1991

Regiões da Federação	Urbano Total A	%	(Urbano metropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
Norte	343.784	100,00	60.564	17,62	0	0	343.784	100
Nordeste	3.389.991	39,26	695.441	20,51	5.244.050	60,74	8.634.041	100
Sudeste	2.134.041	63,56	976.365	45,75	1.223.246	36,44	3.357.287	100
Sul	651.117	38,88	151.393	23,25	1.023.518	61,12	1.674.635	100
Centro-Oeste	403.500	54,04	0	0	343.125	45,96	746.625	100
BRASIL	6.922.433	46,91	1.883.763	27,21	7.833.939	53,09	14.756.372	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). **O mapa da criança**: A indigência entre as crianças e os adolescentes. Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total; (2) relativo ao urbano total e os adolescentes.

Observando a situação de domicílio (Tabela 20), o que se percebe é que nas Regiões Nordeste e Sul há uma predominância de menores indigentes no meio rural (60,74% e 61,12%) respectivamente. É necessário chamar atenção para a grande diferença que esses percentuais representam em termos absolutos: 5.244.050 menores indigentes na Região Nordeste e 1.023.518 na Região Sul. No Sudeste e Centro-Oeste brasileiro essa proporção se inverte, encontrando-se a maior proporção de indigentes na zona urbana (63,56% e 54,04% respectivamente), mas que também é marcado por uma grande diferença em termos urbanos absolutos: 2.134.041 menores no Sudeste e 403.500 no Centro-Oeste.

TABELA 20

DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES, DE 0 A 17 ANOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E REGIÕES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 1991

Regiões da Federação	Urbano Total A	%	(Urbano metropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
Norte	343.784	100,00	60.564	17,62	0	0	343.784	100
Nordeste	3.389.991	39,26	695.441	20,51	5.244.050	60,74	8.634.041	100
Sudeste	2.134.041	63,56	976.365	45,75	1.223.246	36,44	3.357.287	100
Sul	651.117	38,88	151.393	23,25	1.023.518	61,12	1.674.635	100
Centro-Oeste	403.500	54,04	0	0	343.125	45,96	746.625	100
BRASIL	6.922.433	46,91	1.883.763	27,21	7.833.939	53,09	14.756.372	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). **O mapa da criança**: A indigência entre as crianças e os adolescentes. Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total; (2) relativo ao urbano total e os adolescentes.

Importa destacar, ainda, a distribuição proporcional, entre as regiões, do total de crianças e adolescentes indigentes no Brasil (Tabela 21): 58,51% (isto é, 8.634.041) está no Nordeste, sendo que um percentual bem menor, 11,35% (1.674.635 em termos absolutos), se localiza no Sul.

TABELA 21

DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES, DE 0 A 17 ANOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E REGIÕES DA FEDERAÇÃO DO BRASIL, 1991

Regiões da Federação	Urbano Total A	%	(Urbano me- tropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
Norte	343.784	4,97	60.564	3,22	0	0	343.784	2,33
Nordeste	3.389.991	48,97	695.441	36,92	5.244.050	66,94	8.634.041	58,51
Sudeste	2.134.041	30,83	876.365	51,83	1.223.246	15,61	3.357.287	22,75
Sul	651.117	9,41	151.393	8,04	1.023.518	13,07	1.674.635	11,35
Centro-Oeste	403.500	5,83	0		343.125	4,38	746.625	5,06
BRASIL	6.922.433	100	1.883.763	100	7.833.939	100	14.756.372	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). **O mapa da criança**: A indigência entre as crianças e os adolescentes. Rio Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total; (2) relativo ao urbano total

Tomando para análise a situação dos menores indigentes totalizados para Região Sul (Tabela 22), observa-se que o Rio Grande do Sul ocupa o segundo lugar (591.306 menores, ou 35,31% do total da Região), sendo superado apenas pelo Paraná, onde se encontram 826.081 indigentes (49,33%). Observando-se a distribuição espacial de cada um dos três estados que compõem a Região Sul (PR, RS, SC) observa-se que o Rio Grande do Sul, embora tendo a maior parte de seus menores no meio rural (56,93%), apresenta um percentual menor que o dos outros dois Estados, cujo coeficiente gira em torno de 63%. No entanto, quando se observa a distribuição urbana total, o RS apresenta o maior índice da Região (43,07%).

TABELA 22

DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA E RELATIVA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES, DE 0 A 17 ANOS, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO NA REGIÃO SUL

Estados da Região Sul	Urbano Total A	%	(Urbano me- tropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
Paraná	303.345	36,72	55.820	18,40	522.736	63,28	826.081	100
Santa Catana	93.094	36,19	0	0,00	164.154	63,81	257.248	100
Rio Grande do Sul	254.678	43,07	95.573	37,53	336.628	56,93	591.306	100
Total	651.117	38,88	151.383	23,25	1.023.518	61,12	1.674.635	100
Brasil	6.922.433	46,91	1.883.783	27,21	7.833.939	53,09	14.756.372	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). **O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes.** Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total

(2) relativo ao urbano total

Como vimos acima, no Rio Grande do Sul havia 591.306 menores indigentes. Na tentativa que fazemos de qualificar a pobreza urbana gaúcha, apontando algumas de suas características a partir de casos específicos, é importante destacar qual o perfil dos menores indigentes urbanos gaúchos.

O primeiro recorte que fazemos é estabelecer uma relação entre as faixas de idade e a situação de domicílio. Pela Tabela 23 é possível observar a predominância rural (56,93%) sobre a urbana (43,07%) dos menores gaúchos. Assim mesmo, em termos absolutos os 254.678 menores indigentes urbanos não são desprezíveis, sendo esse número superior ao total da população urbana de Novo Hamburgo (201.502) e aproximando-se da de Caxias do Sul (264.775). Outro dado que convém observar é que mais de 95 mil crianças indigentes se localizam na área metropolitana do RS (o que, permanecendo no parâmetro comparativo acima, se aproxima do total da população urbana do município de Bagé). Com isto demarcamos a magnitude do problema no Estado.

TABELA 23

CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES DO RIO GRANDE DO SUL, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO E FAIXAS DE IDADE DE 0 A 17 ANOS. 1991

Faixas de idade	Urbano Total A	%	(Urbano me- tropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
de 0 a 6 anos	129.631	47,70	47.586	36,71	142.107	52,30	271.738	100
de 7 a 14 anos	98.063	40,09	38.189	38,94	146.524	59,91	244.587	100
de 15 a 17 anos	26.984	35,99	9.798	36,31	47.997	64,01	74.981	100
de 0 a 17 anos	254.678	43,07	95.573	37,53	336.628	56,93	591.306	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes. Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total; (2) relativo ao urbano total

Quando prestamos atenção na distribuição, por faixa etária, desses menores (Tabela 24), percebemos que na faixa do 0 aos 6 anos, cerca de 51% localizam-se nas áreas urbanas; nas faixas seguintes, de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, a maior parte (43,53% e 14,26%) são indigentes rurais. Uma primeira aproximação que pode ser feita diz respeito à vulnerabilidade a que estão expostas as crianças indigentes nas cidades, seja de ordem nutritiva e alimentar (embora de certa forma poder-se-ia dizer que as crianças nessa faixa etária apresentam maiores condições de nutrição pelo acesso relativamente mais fácil à comida no campo do que na cidade); seja à exposição à toda sorte de problemas como abandono, falta de cuidado e higiene que, além de poderem afetar ao nível psicológico, acarretam doenças infantis.

TABELA 24

DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA ETÁRIA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES DE 0 A 17 ANOS, DO RIO GRANDE DO SUL, POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO. 1991

Faixas de idade	Urbano Total A	%	(Urbano me- tropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C	%
de 0 a 6 anos	129.631	50,90	47.586	49,79	142.107	42,21	271.738	45,96
de 7 a 14 anos	98.063	38,50	38.189	39,96	146.524	43,53	244.587	41,36
de 15 a 17 anos	26.984	10,60	9.798	10,25	47.997	14,26	74.981	12,68
de 0 a 17 anos	254.678	100,00	95.573	100,00	336.628	100,00	591.306	100,00

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total; (2) relativo ao urbano total

Outra característica eminentemente urbana, que acompanha as crianças indigentes dos 0 aos 17 anos, é que 116.597 vivem em famílias que são chefiadas por mulheres (Tabela 25) e 80.129 vivem em famílias cujo chefe de domicílio não trabalha (Tabela 26). Estes números

sugerem que, potencialmente, cerca de 196 mil menores vivam esmolando, perambulando pelas ruas, e fora da escola, ou com frequência muito irregular. Interessante notar que esta são características eminentemente urbanas, visto que tanto a maioria do total dos menores cujas famílias são chefiadas por mulheres, como as que vivem em famílias cujo chefe não trabalha, se concentram nas áreas urbanas (ambos com índice acima de 64%). Mas, além de se constituir num fenômeno urbano, esta característica também se revela como uma grande problemática metropolitana, tendo em vista os altos índices (acima de 46%) que esse fenômeno assume nas áreas urbanas metropolitanas, que corresponde, como vimos acima, a apenas 2,42% do território gaúcho.

TABELA 25

CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES DO RIO GRANDE DO SUL, DE 0 A 17 ANOS, CUJAS FAMÍLIAS SÃO CHEFIADAS POR MULHERES, POR GRUPOS DE IDADE E POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO

Grupos de idade	Urbano Total A	%	Urbano me- tropolitano) B (1)	%(2)	Rural C	%	TOTAL A+C=D	%
de 0 a 6 anos	37.902	74,85	17.393	45,89	12.734	25,15	50.636	100
de 7 a 14 anos	26.502	54,74	13.197	49,80	21.912	45,26	48.414	100
de 15 a 17 anos	10.298	58,69	4.198	40,77	7.249	41,31	17.547	100
Total RGS	74.702	64,07	34.788	46,57	41.895	35,93	116.597	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total;

(2) relativo ao urbano total.

TABELA 26

CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES DO RIO GRANDE DO SUL, DE 0 A 17 ANOS, COM CHEFE DE FAMÍLIAS QUE NÃO TRABALHA POR GRUPOS DE IDADE E POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO

Grupos de idade	Urbano Total A	%	(Urbano me- tropolitano) B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C=D	%
de 0 a 6 anos	21.349	79,55	8.598	40,27	5.487	20,45	26.836	100
de 7 a 14 anos	23.243	60,42	11.602	49,92	15.229	39,58	38.472	100
de 15 a 17 anos	7.327	49,44	4.000	54,59	7.494	50,56	14.821	100
Total RGS	51.919	64,79	24.200	46,61	28.210	35,21	80.129	100

Fonte: PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). *O mapa da criança*. A indigência entre as crianças e os adolescentes Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total;

(2) relativo ao urbano total

Estes dados nos levam a refletir, primeiramente, que a obtenção de renda por parte do chefe de domicílio, através do trabalho, como condição de sobrevivência, é igualmente problemático, tanto no campo como na cidade; em segundo lugar, que, embora a maior incidência relativa de menores indigentes esteja no campo, é nas cidades que se manifestam com maior intensidade os elementos de desintegração social, tendo em vista a vulnerabilidade a que estão sujeitas famílias que vivem com renda até a linha de indigência e chefiadas por mulheres. E isto é sério, porque a inserção da mulher no mundo do trabalho nas condições de indigência em que vivem é mais do que precária, dada sua baixa qualificação. Além do mais, mulheres que procuram trabalho nessas condições, seja de empregada doméstica, seja de faxineira ou outra sub-ocupação, estão cercadas de preconceitos sociais, que abrangem, inclusive, a aparência física que se revela como fator discriminatório¹¹. Não seria demais crer que o tipo de família em que vivem essas crianças podem ser caricaturadas como aquelas de mulheres-mães que ficam com os filhos pequenos (menores de 6 anos) no colo, sentadas nas calçadas das cidade, esmolando, enquanto as crianças estão a todo momento nos interpelando, como "flanelinhas-mirins", nas sinaleiras das ruas das grandes cidades.

Se formos considerar a situação dos menores, na faixa dos 7 aos 17 anos, quanto à sua situação escolar e inserção no mundo do trabalho, veremos que, proporcionalmente, é a criança urbana a que tem melhores possibilidades de acesso à escola, tendo em vista, inclusive, que é nas cidades que se encontram a maioria dos estabelecimentos escolares públicos, tanto estaduais como municipais. Na zona rural a situação escolar é muito mais precária. Veja-se, na Tabela 27, que 65,47% da população infanto-juvenil de 7 a 17 anos, da zona rural, não frequenta a escola. Este fato, pode estar associado a diversos fatores, como, por exemplo, à distância do

¹¹Depoimentos de mulheres do Grupo de Alfabetização de Adultos na Vila Santo Operário (MAMMARELLA, 1996).

local de moradia, à sazonalidade a que a criança é submetida na época da colheita sendo obrigada a se ausentar da escola – visto que ela participa do trabalho familiar agrícola –, à existência não incomum de classes pluriseriadas (ou seja, numa mesma turma estudam crianças da primeira até a quinta série do primeiro grau) e ao aproveitamento escolar baixo aqui. Entra em jogo, também, a precariedade das condições de trabalho dos professores, seja em termos de acesso à própria escola e ao material didático, seja em termos das condições salariais.

Contudo, os dados da Tabela 27 permitem perceber que entre os menores indigentes de 10 a 17 anos que só estudam, 58,99% estão no meio urbano; por outro lado, a maioria dos menores indigentes na mesma faixa etária, que só trabalham (84,22%) ou que estudam e trabalham (86,47%) residem no campo. Porém, mesmo dentre os mais de 47 mil menores urbanos que só estudam, tem que ser avaliada a questão da permanência nas séries escolares, posto que tendencialmente são os que poderão estar compondo as taxas de evasão e de repetência de 1º grau e 2º graus.

TABELA 27

CRIANÇAS E ADOLESCENTES INDIGENTES DO RIO GRANDE DO SUL, DE 7 A 17 ANOS COM RELAÇÃO À SITUAÇÃO ESCOLAR E INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO, POR SITUAÇÃO DE MUNICÍPIO - 1991

Grupos de idade	Urbano Total A	%	Urbano metropolitano B (1)	% (2)	Rural C	%	TOTAL A+C=D	%
Que não frequentam escola (de 7 a 14 anos)	38.700	34,53	13.199	34,11	73.374	65,47	112.074	100
(de 15 a 17 anos)	19.785	37,18	7.599	38,39	33.427	62,81	53.222	100
	18.935	32,12	5.800	29,62	39.947	67,88	58.882	100
Que só estuda	47.569	58,99	16.995	35,73	33.076	41,01	80.645	100
(de 10 a 14 anos)	40.444	59,58	13.197	32,63	27.440	40,42	67.884	100
(de 15 a 17 anos)	7.125	55,83	3.798	53,31	5.636	44,17	12.761	100
Que só trabalha	9.113	15,78	2.460	26,99	48.652	84,22	57.765	100
(de 10 a 14 anos)	1.218	6,89	661	54,36	16.442	93,11	17.660	100
(de 15 a 17 anos)	7.897	19,68	1.799	22,78	32.210	80,31	40.107	100
Que estuda e trabalha	4.168	13,53	841	20,18	26.640	86,47	30.808	100
(de 10 a 14 anos)	3.213	11,71	441	13,73	24.226	88,29	27.439	100
(de 15 a 17 anos)	955	28,35	400	41,88	2.414	71,65	3.369	100
Procurando trabalho (desempregado) (de 15 a 17 anos)	3.265	100,00	1.601	49,04	0	0,00	3.265	100
Não estuda e não trabalha (de 15 a 17 anos)	11.008	58,72	3.801	34,53	7.737	41,28	18.745	100
Não sabe ler e escrever (de 15 a 17 anos)	2.817	44,84	599	21,26	3.465	55,16	6.282	100
Com 4ª série completa (de 15 a 17 anos)	8.143	30,54	2.600	31,93	18.524	69,46	26.667	100

Fonte: FELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993c). O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes. Rio de Janeiro: IPEA (Documento de Política n. 19).

(1) é uma parcela do urbano total;

(2) relativo ao urbano total

A Tabela 27 contempla, ainda, outros dados reveladores da população indigente dos 15 aos 17 anos. O problema do desemprego é urbano (100% estão procurando trabalho) e a situação de marginalidade excludente é revelada pelo índice de 58,72% dos que não estudam e não trabalham. Esses, potencialmente, são os que acompanham as famílias de mendigos e "nômades urbanos". Mas é na zona rural que se encontram os maiores índices desse contingente populacional que não sabe ler e escrever (55,16%) e que cursou apenas até a 4ª série primária (69,46%), o que vem corroborar a avaliação feita acima.

Como se pode observar, a questão da indigência infanto-juvenil apresenta-se como um dos problemas mais graves a serem resolvidos, tendo em vista ser este o contingente populacional "mais vulnerável ao flagelo da pobreza e aos riscos de perdas irreparáveis no seu desenvolvimento físico e intelectual" (Peliano, 1993c, p.5). A estes problemas, deve somar-se ainda as denúncias que vêm sendo feitas sobre a exploração do trabalho infantil, tanto no campo como na cidade, fora outras situações reveladas na imprensa (ver, a esse respeito, a matéria de capa da revista ATENÇÃO de dez 95/jan 96 sobre quem lucra com o trabalho infantil), além das graves perdas em termos psicológicos a que estão expostas as crianças na primeira fase de suas vidas. Essas perdas são irrecuperáveis, visto que a trajetória desses jovens está marcada pelo estigma da miséria e da violência, pela convivência (e conivência) com a delinquência e freqüentemente pela passagem por instituições de menores, tipo FEBEM, etc.

5.2 MORADORES DE RUA

O conhecimento desse segmento, que vive em situação de extrema precariedade social nas cidades, é importante porque oferece elementos capazes de fundamentar a atuação do poder público na sua política de assistência social com conhecimento prévio e mais preciso sobre os sujeitos a serem atingidos. Os dados nos quais está baseada a análise a seguir dizem respeito aos resultados de duas pesquisas: uma sobre os moradores de rua de Porto Alegre: uma realizada pela Faculdade de Serviço Social da PUC-RS em convênio com a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, realizada entre setembro de novembro de 1994 e a outra, um estudo antropológico realizado por Cláudia Turra Magni, sobre o fenômeno do nomadismo urbano. Este estudo, realizado entre março de 1992 e março de 1993 abrangeu 4 grupos de população flutuante que habitavam no complexo de vias da rua Conceição e seus arredores, no perímetro central de Porto Alegre e traz informações sobre 47 pessoas de diferentes idades. Já o estudo PUC/FESC abrangeu 222 moradores de rua da capital.

1 • Quem é o morador de rua?: É "aquele segmento da população que vive em uma situação de extrema pobreza e que por contingência temporária ou de forma permanente, está habitando logradouros públicos de Porto Alegre, como praças, jardins, casas abandonadas, em baixo de pontes ou viadutos, 'mocós', entre outros locais" (RELATÓRIO..., 1995). A partir dessa definição, que, numa abordagem antropológica, visa resgatar a dinâmica e especificidade

desse modo de vida, MAGNI (1995) aponta que, por sua condição, os moradores de rua assumem uma característica de nomadismo que os diferencia dos 'sem-teto' ('homeless') dos 'sem abrigo', dos 'sem domicílio fixo', "termos que partem de uma perspectiva exterior ao grupo, que o identifica a partir de uma negatividade semântica: a ausência ou carência em relação a algo que se apresenta como um valor social básico - neste caso, o lar, a residência..." (Magni, 1995, p.....).

2 • Qual a origem dos moradores de rua? Segundo Magni (1995, p.36), pode-se afirmar que "a idéia tradicional de que a população que vive na rua é basicamente migrante, oriunda da zona rural ou de cidades do interior, buscando adaptar-se ao meio urbano, não é de toda desprovida de razão." De fato, se formos olhar a origem dos entrevistados, veremos que, na sua grande maioria, provêm de municípios do interior do Estado, tais como Santa Cruz do Sul, Santa Rosa, Tupanciretã, Santo Antônio da Patrulha, Ijuí, Santa Maria, ou mesmo de cidades da região Norte, como Cachoeirinha, Canela, Gravataí, Guaíba, Tramandaí e Novo Hamburgo. Alguns vieram de outros estados, como Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro.

Outra constatação que pode ser feita a partir da análise de MAGNI é a comprovação da tese de que a migração para as grandes cidades não ocorre em primeira escala, ou seja, o trabalhador do campo não viria diretamente para a cidade grande, fazendo "passagens", primeiramente, por cidades de pequeno ou médio porte. Há notícias de diversos caminhos intermediários que os levam até lá, como por exemplo, a moradia em favelas da Grande Porto Alegre e o contato com familiares e amigos moradores de aglomerados sub-habitacionais tanto da capital como de municípios-dormitório da RMPA.

O fato de haver um elevado número de moradores procedentes da região Nordeste, onde situa-se a RMPA, pode significar que, antes de terem atingido a capital, esses moradores de rua tenham ido para municípios da RMPA. Outro dado revelador da história dos moradores de rua e que pode estar associado a algum tipo de migração é o fato de 61,3% dos entrevistados nunca terem estado internados em qualquer tipo de instituição como FEBEM, asilo, penitenciária, orfanatos, etc. (RELATÓRIO..., 1995).

3 • Qual é o perfil desse morador de rua?: Num total de 222 estudados pela PUC/FESC/PMPA, a faixa etária predominante dos moradores de rua é entre os 22 e 45 anos (69%), do sexo masculino (77%) e de cor branca (53,6%). A idade da população entrevistada por MAGNI variou entre os 3 e os 64 anos. A grande maioria (62,2%) possuiu primeiro grau incompleto, seguido por analfabetos (13,5%) e primeiro grau completo (7,7%). Com pouca ou nenhuma formação profissional, sem carteira de trabalho, a grande maioria (58,6%) não possui documentação de identidade.

Quanto ao tipo de ocupação, foi constatado que a maioria dos moradores não exerce qualquer tipo de trabalho e que, quando o fazem, exercem atividades informais, tais como artesanato, biscate de obras, função de guardadores e lavadores de carros, serviços gerais. Quando o mapeamento considerou a data do último emprego, a maioria (33,7%) não soube precisar; 13,1% tiveram o último emprego entre 1 e 2 anos; 9,0% entre 2 e 4 anos e 10,8%

entre 4 e 10 anos atrás.

No que diz respeito à renda, 72,1% dos moradores de rua não recebem nenhum tipo de remuneração. Dentre os 23,4% dos que recebem algum tipo de remuneração (52 moradores de rua), 17,3% recebe aposentadoria; 15,4% recebe algum tipo de benefício, mas 51,9% recebe algum tipo de recurso por biscate. Na pesquisa de MAGNI (1995, p.25), às avessas do mercado formal (e, diríamos, também do informal) de trabalho, aparecem seis tipos de atividades que não se legitimam perante a sociedade sedentária, mas possíveis enquanto principais recursos de sobrevivência: mendicância, guarda de carros, roubo, prostituição, coleta para a revenda e para uso próprio.

Quanto aos indicativos de comportamento, os homens discriminam as mulheres também de rua: "tratando-as como objeto, as mulheres são trocadas por cobertores, cachaça, cigarro", e foi constatada a existência de elevado índice de alcoolismo, drogadição e doença mental. MAGNI revela, na p.30, que a cachaça é usada diariamente pela quase totalidade dos adultos que vivem na rua; quanto à droga, o 'loló', cola de sapateiro e maconha são preferidos por crianças e jovens; os 'baseados', cigarros de maconha, também são geralmente compartilhados em grupo".

No referente às condições de saúde, os principais problemas apontados foram doenças pulmonares, bronquite, reumatismo, e doenças do aparelho digestivo. Como pode-se verificar, as maiores incidências de doenças apontadas estão relacionadas às condições de vida. Outro grupo de doenças é o da AIDS, das doenças venéreas, da doença mental, epilepsia, doenças da pele e cirrose. O dado que revela que um bom número de moradores de rua nunca foi internado em algum tipo de hospital para tratamento, seja clínico ou mental, atesta mais as dificuldades de acesso aos serviços médico-hospitalares do que condições de saúde. A expressão do corpo dos moradores de rua, descrita por MAGNI (p.29), que vivem com "roupa esfarrapada, pele encardida com dermatoses, às vezes abrindo em feridas, corpo marcado por cicatrizes; unhas das mãos e dos pés enegrecidas, compridas e, por vezes, deformadas; dentes em parte caídos, em parte cariados; cabelos ensebados, olhos congestionados", sustentam essa interpretação.

Na sua maioria, os moradores de rua não podem ser classificados como violentos, visto que, pela descrição, não cometeram nenhum tipo de infração e a grande maioria não teve registro policial. Quando ocorre algum tipo de registro, o maior problema nesse sentido relaciona-se ao roubo (ou furto).

Igualmente, na sua grande maioria os moradores de rua convivem em grupos (ou com amigos, com companheiros(as), com a família). Segundo MAGNI, na p. 21, "o agrupamento é freqüente e ocorre por laços de amizade ou de sangue. Em grupos familiares é mais constante a presença do núcleo mãe/filhos, com a ausência do pai; adultos se associam por conveniência ou afeição; enquanto crianças e jovens tendem a se agrupar como forma de proteção para viverem nas ruas. Pode-se considerar grupos mistos aqueles que, eventualmente, reúnem estes indivíduos: famílias, casais, crianças e indivíduos adultos. No entanto, uma característica

marcante está presente na grande maioria destes agrupamentos: a fluidez de sua composição". No entanto, no que diz respeito à organização, apenas uma minoria participa de algum tipo de grupo organizados. Quando o fazem é de grupos tais como: de moradores de rua; de alcoólicos anônimos, de papaleiros. Mas, chama atenção que mais de um quarto dos moradores atingidos, vivem só.

No entanto, a população que habita nas ruas, proveniente dos mais baixos escalões da hierarquia social, conforma uma micro sociedade que, apesar de estar em constante interação com o conjunto social, caracteriza-se por um modo de vida próprio e realmente destoa da norma. Internamente não se verificam divisões de trabalho que sustentem alguma forma de poder, mas apenas técnicas e recursos variados de que os indivíduos se valem distintamente para sobreviver. "Embora quase todos tenham origem pobre (diz MAGNI, p.29), os moradores de rua não compõem uma massa homogênea, o que impede generalizações. A heterogeneidade está associada à diversidade relativa quanto à forma de estruturação social e à forma de sobrevivência

Praticamente todos os moradores de rua se utilizam dos serviços públicos, como o sopão (que também é oferecido por instituições privadas, tais como Centros Espíritas), e o albergue, dentre outros, embora não dos mesmos serviços e nem na mesma intensidade: a maioria se vale ocasionalmente; alguns diariamente e poucos só no inverno. É interessante verificar que MAGNI relativiza a idéia de utilização dos albergues ou outros serviços públicos. Quando utilizados estes serviços seriam para higiene pessoal ou satisfação de necessidades orgânicas, embora ela relate (p.31) que "com freqüência, a higiene corporal do morador de rua é exercida abertamente em local público: em cano d'água de um logradouro ou no canteiro de uma residência; no chafariz ou lago artificial de uma praça, no chuveiro ao ar livre de um parque ou praia; na poça d'água da sarjeta, na pia ou no tanque de um estacionamento ou posto de gasolina.

4• Onde os moradores de rua "moram" na cidade? Analisando a distribuição dos moradores de rua por bairro, a pesquisa da PUCRS/FESC/PMPA revela que preferencialmente eles se localizam **(a)** no Centro da cidade (43,2%), pela facilidade para obtenção de recursos, como comida e pequenos biscates; **(b)** nos bairros de classe média alta (Menino Deus, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Praia de Belas – 27%) onde têm alguma possibilidade de satisfazer necessidades básicas como as de alimentação (que pode ser o "sopão") e mínima higiene (nos albergues); **(c)** em bairros de classe média baixa (Santana, Assis Brasil, Navegantes, Partenon, Floresta, Azenha – 14%); **(d)** em ruas próximas aos lagos e praças (que poderá ser a categoria "Outros", com 15,8%). O mapeamento de MAGNI aponta outros espaços, menos "nobres", como: Ponte dos Navegantes, Elevada Castelo Branco, Ponte da FRRSA, Ponte em Canoas, Parque da Harmonia, Elevada da Conceição, calçadas, rua Voluntários da Pátria, Zé das Drogas, Passarela da Conceição, depósito abandonado na Rua da Conceição, Praça do "Cachorrinho" e gramado do Hospital de Clínicas.

Se for observado o local onde eles "ficam", passam o dia, quando não estão perambulando

pelas ruas da cidade, a grande maioria permanece em praças, terrenos baldios e parques, seguidos por locais como sob marquises de lojas, em frente a prédios residenciais, Igrejas, escolas e supermercados e, sob pontes e viadutos.

Com relação ao tempo em que os entrevistados moram na rua, os dados são os seguintes: 21,2% não soube informar; a maioria (31,5%) mora entre 6 meses e 4 anos, embora haja uma boa porcentagem (20,3%) que mora entre 1 semana e 6 meses. No período entre 4 e 10 anos estão 12,6% e 12,2% vivem há mais de 10 anos na rua (RELATÓRIO..., 1995).

5• Sobre os serviços públicos O que foi possível detectar sobre essa questão é que 40,1% considera os serviços dirigidos a eles bons (porque alimentam quem tem fome); 25,2% os considera ruins (em especial porque tratam mal as pessoas e porque têm regras rígidas); 34,7% não tem opinião. Quando se tratou de dar sugestões com relação a serviços públicos que os atendem (albergues, "sopões", etc.), 62,2% manifestou opinião muito objetiva: 27,0% sugeriu a oferta de mais empregos; 25,2% sugeriu a oferta de moradia, 7,7%, de terra comunitária para morar e plantar e 2,3% sugeriu ensino profissional. (RELATÓRIO..., 1995). É possível perceber nos dados contidos nesse relatório, que a maioria dos entrevistados manifestou vontade de participar de um programa social para sair das ruas., sendo que, muitos acham que, se aprendessem uma profissão, poderiam sair da rua.

Numa primeira aproximação, pode-se dizer que os moradores de rua estão no limite inferior da linha de indigência. Ou seja, são aqueles que não chegam a perceber a renda mínima indispensável para garantir sua sobrevivência, que passa a ser totalmente dependente da mendicância ou da assistência social, pública ou privada.

5.3 NOVOS POBRES "RURBANOS"

Frente à crise que o setor agrícola enfrenta atualmente, em especial dentre a categoria dos pequenos agricultores rurais, vimos assistindo um fenômeno que se apresenta como uma nova tendência em termos de movimento migratório, representado pelo deslocamento de famílias de pequenos produtores rurais que empobrecidos e/ou endividados com instituições bancárias, vendem (e, em casos extremos, abandonam) suas propriedades e maquinários e vão morar nas cidades.

Esse processo tem se realizado com algumas características específicas, como o abandono da pequena propriedade rural (portanto, é um estrato de setor produtivo rural que está envolvido nesse processo, e não o tradicional trabalhador no campo das décadas passadas) e a busca de moradia nas periferias das cidades próximas ou em centros urbanos regionais (ao invés de uma intensiva migração para capital ou cidades da RMPA).

Essa hipótese está se baseando em três razões sobre as quais os especialistas na questão agrária vêm refletindo atualmente: primeiro, que a migração do trabalhador se exauriu no RGS; segundo, que o preço da terra baixou, o que pode indicar que aumentou a disponibilidade de terra para vender e, terceiro, que o preço dos produtos baixaram em função da abertura de mercados, em especial do MERCOSUL. Pode-se acrescentar, a esse conjunto de razões, a

existência de regiões, no Rio Grande do Sul, que sofrem uma situação de limite das possibilidades de uso da terra, assoladas pela seca ou esgotamento do solo agrícola.

Um exemplo típico desse novo perfil de migrante, decorre da crise no setor arrozeiro da região Sul, em que os pequenos proprietários se viram forçados a vender suas propriedades e equipamentos, máquinas, etc., ou entregá-los ao banco para saldar suas dívidas para com o Banco do Brasil (este tema foi inclusive tratado pelo programa Globo Rural da Rede Globo de TV). Como alternativa vão morar em cidades próximas, como por exemplo, em São Borja, ou mesmo atravessam a fronteira, se instalando na Argentina. Nas cidades, as áreas irregulares se constituem como opção de moradia para essas pessoas, as quais passam aí a exercer subatividades como, por exemplo, a de catadores de lixo seco.

Uma das conseqüências que se coloca para refletir sobre o surgimento desses "novos pobres rurbanos" é a crise das cidades, em especial as de pequeno porte, tendo em vista o "inchaço" que esse processo provoca.

Mas, o agravamento da pobreza no campo também pode ser arrolado como uma das causas desse novo movimento de migração, principalmente se for levado em conta a falta de serviços sociais nas áreas rurais, em especial os de saúde. Com isto, temos presente outra situação típica de deslocamento do campo para a cidade, que é a busca de assistência médica para familiares, tendo em vista a carência de oferta desse serviço nos menores municípios, que tendem a ser os mais pobres e desprovidos de assistência médico-hospitalar.

De fato, se formos observar o que existe de assistência médico-hospitalar nas cidades do interior do Estado veremos que a situação não é nada confortável para os seus moradores. Tomando como ponto de referência o número de leitos hospitalares contratados pelo SUS, registrados no Quadro de Unidades Hospitalares cadastradas no SIH/SUS, de abril de 1995, percebe-se que a proporção de leitos disponíveis é de um para 373,22 habitantes (Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente).

Fatos deste tipo permitem inferir que a migração do campo para a cidade, atualmente, está caracterizada pelo abandono da terra por parte desses pequenos proprietários e pequenos agricultores rurais, que se instalam em cidades da região onde esses processos estão ocorrendo e que, na ausência de políticas agrícolas, integradas com políticas urbanas que levem em conta a questão da qualidade de vida representada pelo acesso à saúde e à educação e moradia, esta situação tende a se agrava

6. A QUESTÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA URBANA

6.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM ANDAMENTO

A seguir serão consideradas como ações em andamento, relacionadas ao combate à pobreza todas as políticas do Governo do Estado cujos efeitos se façam sentir sobre os segmentos mais pobres da população urbana, embora não exclusivamente voltadas para este setor. Entre essas políticas, dois conjuntos de ações destacam-se como mais especificamente associadas ao combate à pobreza urbana: o das políticas ligadas à provisão de infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos e o das políticas de Assistência Social voltadas a crianças, idosos desassistidos e adolescentes.

Entre as primeiras estão os seguintes programas:

- 1) PIMES - Programa Integrado de Melhoria Social, o PIMES destina-se ao financiamento de infra-estrutura urbana e desenvolvimento institucional a municípios, contando com sub-programas para o financiamento de postos de saúde, creches, pavimentação, drenagem, iluminação pública, coleta e tratamento do lixo e de esgoto cloacal, e para a produção e distribuição de água
- 2) PRORENDA URBANO RS - origina-se de um convênio entre a Secretaria da Coordenação e Planejamento, a Metroplan e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e destina-se à elaboração de planos urbanísticos, à execução de melhorias urbanas de pequena escala (abertura de vias, pavimentações, etc.), bem como ao desenvolvimento comunitário de áreas de baixa renda. Segundo informações obtidas junto à Metroplan, o projeto, no período 1990 - 1996, atuou em cinco áreas de favelas em Porto Alegre, tendo abrangido uma população de cerca de 45.000 pessoas. Atualmente está sendo iniciada cooperação técnica com os municípios de Caxias do Sul, Pelotas, Alvorada e Viamão.

Além dos programas acima, há novos programas do Estado que estão sendo implantados e que também podem ser considerados neste primeiro conjunto de ações de combate à pobreza urbana, especialmente no que tange à melhoria das condições de vida das populações mais pobres. Entre estes estão o Programa de Melhoria do Transporte Coletivo, voltado a melhorar o sistema viário e de transporte da RMPA, e o Programa de Regularização Fundiária, o qual pretende atingir 30.000 famílias atualmente ocupando áreas de propriedade do Estado.

Também devem ser considerados neste subconjunto de políticas as ações da CEEE e da CORSAN voltadas para o atendimento das populações mais carentes com energia elétrica, água e saneamento básico.

No segundo subconjunto de políticas desenvolvidas pelo Estado, que podem ser vistas como afetando segmentos pobres da população urbana, estão os seguintes programas de assistência social da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social desenvolvidos pela FEBEM

(PLANO...), visando o atendimento de crianças e adolescentes carentes.

- 1) Programa de Implantação das Estruturas Previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente
- 2) Programa de Intervenção na Problemática de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua
- 3) Regionalização do Atendimento aos Adolescentes Privados de Liberdade
- 4) Atendimento aos Portadores de Necessidades Especiais em Situação de Abandono (com sub-programas destinado a portadores de diferentes deficiências e vírus HIV)

Além dos programas acima, cabe mencionar que com a instituição do Conselho Estadual do Idoso a STCAS também está implantando uma política que pode atender a idosos pobres nas áreas urbanas.

Por último cabe mencionar, neste subconjunto de programas, o Programa PIÁ 2.000, o qual resulta de um convênio do Governo do Estado com a Unicef e que está voltado para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua, prevendo ações na área de educação e saúde, além da implantação de serviços públicos centralizados na área de segurança e proteção às crianças e adolescentes vitimizados. Este programa é multi-institucional envolvendo as Secretarias da Coordenação e Planejamento e Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social, esta última através de suas entidades vinculadas: FGTAS e FEBEM.

6.2- PROPOSIÇÕES

O fenômeno da pobreza urbana não é, como se sabe, produzido inteiramente nas áreas urbanas. Alguns de seus fatores mais decisivos originam-se, ao contrário, em espaços geográficos, setores de atividade e instâncias decisórias muito distantes daquelas áreas e dos níveis de competência político-administrativa das sedes urbanas. Este é o caso tanto de políticas macroeconômicas de competência federal, entre as quais, por exemplo, as de renda e de emprego, como de políticas setoriais - sejam elas voltadas para o setor agrícola ou para o setor industrial.

Em seu conjunto estes e outros fatores convergem para gerar efeitos que afetam profundamente a dinâmica demográfica nas áreas urbanas e o perfil sócio-econômico de suas populações, seja atraindo os pobres do campo para as cidades, seja contribuindo para aumentar o contingente de desempregados e de famílias carentes nas áreas urbanas, as quais irão pressionar por mais serviços e equipamentos urbanos, bem como pelo atendimento às necessidades básicas de educação, saúde e moradia, entre outras.

Sendo assim, a questão do combate à pobreza urbana só pode resultar do efeito conjunto de diferentes políticas: locais, estaduais, regionais, federais e até internacionais.

Mais do que com proposições, trata-se de concluir este relatório com algumas considerações acerca de tendências que as informações disponíveis sobre o fenômeno da pobreza urbana no Rio Grande do Sul parecem indicar.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que há 2 áreas no Estado que merecem ser alvo de políticas específicas por concentrarem, cada uma à sua maneira, a pobreza urbana: as cidades

da Região Sul do Estado, onde o fenômeno aparece com intensidade do ponto de vista relativo, acumulando os piores índices; e a Região Metropolitana, onde a pobreza urbana está concentrada em termos absolutos, dado o volume da população ali residente, apesar de apresentar, do ponto de vista relativo, as melhores condições de vida no Estado.

Em relação à RMPA, cabe salientar que a atração de novos investimentos industriais para essa Região já está criando expectativas de oportunidade de emprego para pessoas desempregadas ou subempregadas residentes em municípios no interior do Estado. Tendo em mente que a indústria começa a exigir cada vez mais a formação de 2º grau para os trabalhadores e admitindo-se uma falta de adequação dos potenciais migrantes a esse critério de seleção de mão-de-obra, é de se esperar a formação de uma legião de subempregados e desassistidos, pressionando por emprego e moradias nas cidades da RMPA.

O crescimento em termos gerais da população, especialmente na Região Metropolitana de Porto Alegre, representa, portanto, um expressivo desafio, justificando a necessidade de busca de alternativas em termos de políticas sociais de moradia, pelos municípios e governo do Estado.

Especificamente com relação às situações exemplares examinadas nesse estudo - crianças e adolescentes indigentes, moradores de rua, e novos pobres "rurbanos" - se aceitarmos a tese de que nas cidades de médio porte, segundo definição de Cano e Tolosa (acima de 50 mil até 100 mil habitantes), existem processos que reproduzem o mesmo padrão de urbanização das grandes metrópoles, é lícito acreditar que os dados sobre esses segmentos da população ofereçam elementos para inferir que problemas semelhantes estejam se desenhando em cidades de médio a grande porte de outras regiões do Estado. Nesse sentido, a abordagem sobre a situação dos moradores de rua de Porto Alegre, por exemplo, com aspectos concretos sobre sua condição de vida, constitui-se em um caso paradigmático, que teve por objetivo fornecer elementos que subsidiem a formulação de políticas sociais de caráter emergencial de curto prazo, na área da assistência social.

Certamente, qualquer medida paliativa assistencial só tem sentido enquanto enfrentamento de situações imediatas. No caso dos moradores de rua, como vimos acima, são inúmeras as razões pelas quais eles chegaram a esta situação. É verdade que trajetórias individuais apontam situações peculiares, mas quando são percebidas num contexto sócio-econômico mais amplo, revelam que o fenômeno da pobreza urbana deve ser entendido como problema social de ordem estrutural.

A fim de enfrentar a problemática da pobreza urbana de maneira duradoura, é indispensável a formulação de políticas compensatórias que afetem a distribuição da renda no Estado, de modo a assegurar aos cidadãos a plena integração na sociedade, não meramente pela via do consumo, mas pelo acesso ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia e à plena participação cidadã nos processos decisórios. Assim, embora nem todas as variáveis envolvidas nesta problemática estejam sob controle do Governo do Estado, cabe-lhe, contudo, exercitar ao máximo as possibilidades que se lhe oferecem nesse âmbito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÍVIO à Pobreza. Diagnóstico - Conclusões. Pró-Rural 2000. Porto Alegre, 1995, p.6-7.
- ALONSO, BENETTI, BANDEIRA, 1994. **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**. Causas e perspectivas. Porto Alegre, FEE.
- ATENÇÃO, dez 95/jan 96, ano 1, n.2.
- CANO, Wilson (1988). Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6., Olinda. Anais..., Olinda : ABEP. p.67-100.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1991: Rio Grande do Sul (1994). Rio de Janeiro : IBGE.
- CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL (1995). **Proyecto de declaración y proyecto de programa de acción**: tema 10 del programa provisional. Copenhague : Nações Unidas.
- CÚPULA mundial para o desenvolvimento social, Copenhague (1995). Brasília. (Relatório Nacional Brasileiro).
- ESCOREL, Sarah (1995). Exclusão social no Brasil contemporâneo: um fenômeno sócio-cultural totalitário?. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 19, Caxambu/MG. Anais... out. (mimeo).
- HABITAT termina sem dinheiro (1996). Folha de São Paulo, 15 junho. Caderno 3, p.5.
- II INVENTÁRIO das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre (1992). Porto Alegre : METROPLAN.
- MAGNI, Claudia Turra (1995). Povo da rua: um estudo sobre o nomadismo urbano. **Cadernos da Cidade**, v.2, n.4, jun.
- MAMMARELLA, Rosetta (1996). **Práticas coletivas e autonomia num movimento popular urbano: o caso da Vila Santo Operário 1979-1990**. Porto Alegre. PPG-Sociologia UFRGS (Dissertação de Mestrado)
- MARTINS, Clitia H. B. (1997) Considerações sobre a exclusão social urbana no Rio Grande do Sul: um mapeamento inicial. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, nº 4.
- MARTINS, Clitia H. B., MAMMARELLA, Rosetta (1997). **Espacialização da exclusão social urbana no RS**. Porto Alegre : FEE (Relatório de pesquisa).
- MONTEIRO, Carlos A. (s.d.). O mapa da pobreza no Brasil. **Dados**, 16.
- O ESTADO do Rio Grande do Sul (Brasil) e o MERCOSUL, OEA, (Edição em disquete)
- OLIVEIRA, Naia (s.d.) Dinâmica da urbanização gaúcha na perspectiva populacional In: **Dinâmica da urbanização no RS: temas e tendências** (no prelo).
- ORDÓÑEZ, Juan. Córdoba, ALVARADO, José M. Garcia (1991). **Geografía de la pobreza y la desigualdad**. Madrid : Síntesis.
- PANORAMA Social de America Latina (1996). Santiago de Chile: CEPAL
- PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993). **O Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Rio de Janeiro : IPEA. (Documento de política n.14).
- PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993a). **O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação**. Rio de Janeiro : IPEA. (Documento de política n.15).0
- PELIANO, Ana Maria T.M., coord.(1993c) **O mapa da criança: A indigência entre as crianças e os adolescentes**. Rio de Janeiro : IPEA (Documento de política n.19).
- PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993b) **O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA. (Documento de política n.17).

- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS : Brasil, (1993, 1994, 1996). Rio de Janeiro, IBGE
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS : Região Metropolitana de Porto Alegre, (1993, 1994, 1996). Rio de Janeiro, IBGE
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS : Rio Grande do Sul, (1993, 1994, 1996). Rio de Janeiro, IBGE
- PLANO Estadual de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. FEBEM/STCAS, 1995/1999.
- POSSE de prefeitos desencadeia invasões (1997). **Zero Hora**, 21/3/97
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul e Universidade de Caxias do Sul. Levantamento da Realidade Sócio-Econômica dos Núcleos de Subabitação de Caxias do Sul. - Caxias do Sul, 1994.
- RELATÓRIO de Pesquisa: a realidade do morador de rua de Porto Alegre (1995). Porto Alegre : PUC/RS; FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (1996). Brasília : IPEA/PNUD.
- RIBEIRO, L.C. de A., SANTOS JÚNIOR, O.A. dos (1993) Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v;7, n.1, p.54-61, abr.
- ROCHA, Sonia (1991). Pobreza metropolitana: balanço de uma década. In: **Perspectivas da Economia Brasileira - 1992**. Rio de Janeiro : IPEA. p.449-469.
- ROCHA, Sonia (1994). Renda e Pobreza nas metrópoles brasileira. In: RIBEIRO, L.C. de A., SANTOS JUNIOR, O. A., orgs. **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. São Paulo : Civilização Brasileira. P.121-145
- ROCHA, Sonia (1997). Crise, estabilização e pobreza - 1990 a 1995. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro.
- RODGERS, Gerry (1994). **Overcoming exclusion: livelihood and rights in economic and social development**. International Institute for Labour Studies (discussion papers).
- SILVEIRA, Fernando Gaiger, BENETTI, Maria Domingues, BARCELLOS, Tanya Maria M. de (1995). **Alívio à pobreza, diagnóstico - conclusões Pró-rural 2000 - Conservação de recursos naturais e combate à pobreza e ao êxodo rural através da geração de renda e de promoção social**. Porto Alegre : Governo do Estado do Rio Grande do Sul/ Secretaria da Agricultura e Abastecimento e Secretaria de Coordenação e Planejamento. (mimeo).
- SILVEIRA, Fernando Gaiger, SAMPAIO, Maria Helena A. de (1996). **Índice de Desenvolvimento Social - IDS: uma estimativa para os municípios do Rio Grande do Sul**. Ed. Rev., Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística.
- TOLOSA, Hamilton C. (1993) A pobreza absoluta. In: ALBUQUERQUE, Roberto C., coord. (1993). **O Brasil Social: realidades, desafios, opções**. Rio de Janeiro : IPEA. p.189-212.
- TOLOSA, Hamilton C. (1993a) Combate à pobreza. In: ALBUQUERQUE, Roberto C., coord. (1993). **O Brasil social: realidades, desafios, opções**. Rio de Janeiro : IPEA. p.539-54



ANEXO 1

Distribuição dos 61 municípios mais urbanizados do RS por Região e classificação no IDS - 1991

a) Região Sul

MUNICÍPIOS	IDS	E/M/R
Alegrete	0,643	M
Bagé	0,650	M
Butiá	0,608	M
Caçapava do Sul	0,595	R
Cachoeira do Sul	0,605	R
Camaquã	0,564	R
Charqueadas	0,804	E
Dom Pedrito	0,484	R
Itaqui	0,646	M
Jaguarão	0,573	R
Pelotas	0,636	M
Rio Grande	0,622	M
Rio Pardo	0,610	M
Rosário do Sul	0,626	M
Santa Maria	0,727	M
Santa Vitória do Palmar	0,699	M
Santana do Livramento	0,550	R
Santiago	0,583	R
São Borja	0,602	R
São Gabriel	0,486	R
Uruguaiana	0,626	M

SUL	1	E
	11	M
	9	R
Total	21	

b) Região Norte

MUNICÍPIOS	IDS	E/M/R
Carazinho	0,751	E
Cruz Alta	0,636	M
Erechim	0,720	M
Ijuí	0,740	E
Lagoa Vermelha	0,611	M
Lajeado	0,748	E
Palmeira das Missões	0,664	M
Panambi	0,779	E
Passo Fundo	0,682	M
Santa Cruz do Sul	0,645	M
Santa Rosa	0,740	E
Santo Ângelo	0,721	M
São Luiz Gonzaga	0,653	M
Soledade	0,484	R
Vacaria	0,653	M

NORTE	5	E
	9	M
	1	R
Total	15	

c) Região Nordeste

MUNICÍPIOS	IDS	E/M/R
Alvorada	0,507	R
Bento Gonçalves	0,807	E
Cachoeirinha	0,753	E
Campo Bom	0,851	E
Canela	0,682	M
Caroas	0,795	E
Capão da Canoa	0,617	M
Caxias do Sul	0,803	E
Estância Velha	0,847	E
Esteio	0,803	E
Farrroupilha	0,830	E
Gravataí	0,803	E
Guaíba	0,761	E
Montenegro	0,704	M
Novo Hamburgo	0,773	E
Osório	0,640	M
Parobé	0,741	E
Porto Alegre	0,822	E
Santo Antônio da Patrulha	0,578	R
São Leopoldo	0,751	E
Sapiranga	0,714	M
Sapucaia do Sul	0,764	E
Taquara	0,723	M
Torres	0,553	R
Viamão	0,580	R

NORDESTE	15	E
	6	M
	4	R
Total	25	

FONTE: SILVEIRA, Fernando Gaiger, SAMPAIO, Maria Helena A. de (1996).

Índice de Desenvolvimento Social - IDS: Uma estimativa para os municípios do RGS.

Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística

NOTA: Nota escala de 0 a 1. IDS elevado: de 0,720 a 0,851 (E); IDS médio: de 0,607 a 0,720 (M); IDS reduzido de 0,484 a 0,606 (R)

Distribuição dos 61 municípios mais urbanizados do RS por Região e classificação no

ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL - 1991

a) Região Sul

MUNICÍPIOS	IES	
Santa Maria	0,419	M
Butiá	0,503	M
Santiago	0,531	M
Pelotas	0,538	M
Rosário do Sul	0,560	M
Rio Pardo	0,569	M
Rio Grande	0,574	M
Camaquã	0,579	M
Uruguaiana	0,579	M
Alegrete	0,584	M
Santa Vitória do Palmar	0,584	M
Bagé	0,586	M
Charqueadas	0,605	A
São Borja	0,618	A
Santana do Livramento	0,621	A
Itaqui	0,627	A
Cachoeira do Sul	0,637	A
Jaguarão	0,644	A
Caçapava do Sul	0,726	A
Dom Pedrito	0,738	A
São Gabriel	0,836	A

b) Região Norte

MUNICÍPIOS	IES	
Panamby	0,324	A
Ijuí	0,363	M
Lajeado	0,379	M
Carazinho	0,392	M
Erechim	0,395	M
Passo Fundo	0,452	M
Santa Cruz do Sul	0,455	M
Santa Rosa	0,470	M
Vacaria	0,495	M
Palmeira das Missões	0,538	M
São Luiz Gonzaga	0,544	M
Cruz Alta	0,556	M
Lagoa Vermelha	0,571	M
Santo Ângelo	0,571	M
Soledade	0,650	A

c) Região Nordeste

MUNICÍPIOS	IES	
Estância Velha	0,094	B
Caxias do Sul	0,216	B
Gravatal	0,219	B
Farrroupilha	0,225	B
Sapucaia do Sul	0,231	B
Porto Alegre	0,232	B
Bento Gonçalves	0,233	B
Novo Hamburgo	0,240	B
Canoas	0,251	B
Campo Bom	0,258	B
Guaíba	0,285	B
Cachoeirinha	0,286	B
Esteio	0,295	B
São Leopoldo	0,310	B
Viamão	0,335	B
Taquara	0,358	M
Sapiranga	0,364	M
Canela	0,370	M
Parobé	0,398	M
Capão da Canoa	0,447	M
Alvorada	0,448	M
Osório	0,463	M
Montenegro	0,479	M
Torres	0,529	M
Santo Antonio da Patrulha	0,601	A

Escore:
Baixa: menos de 0,350
Média: de 0,350 a 0,600
Alta: mais de 0,600

1 -> mais exclusão

0 -> menos exclusão

Nota: Elaboração: NEA/FEE

ANEXO 3

Proporção de indigentes sobre a população total dos 61 municípios que, em 1991 tinham população urbana acima de 20 mil habitantes

Regiões	Municípios	População total	Nº de famílias indigentes Nº absoluto	População indigente Estimativa	Proporção de indigentes %
		A	B	(1) C	C/A
N	Carazinho	58.767	3.514	14.056	23,92
N	Cruz Alta	68.793	4.863	19.452	28,28
N	Erechim	72.318	4.133	16.532	22,86
N	Ijuí	75.157	4.699	18.796	25,01
N	Lagoa Vermelha	28.733	2.369	9.476	32,98
N	Lajeado	63.944	4.878	19.512	30,51
N	Palmeiras das Missões	52.968	5.188	20.752	39,18
N	Panambi	29.379	1.653	6.612	22,51
N	Passo Fundo	147.318	8.472	33.888	23,00
N	Santa Cruz do Sul	117.773	7.853	31.412	26,67
N	Santa Rosa	58.287	3.654	14.616	25,08
N	Santo Ângelo	76.592	7.174	28.696	37,47
N	São Luiz Gonzaga	41.671	3.642	14.568	34,96
N	Soledade	30.582	4.151	16.604	54,29
N	Vacaria	58.610	4.652	18.608	31,75
Total Norte		980.892	70.895	283.580	28,91
NE	Alvorada	142.046	6.183	24.732	17,41
NE	Bento Gonçalves	78.643	2.332	9.328	11,86
NE	Cachoeirinha	88.195	2.456	9.824	11,14
NE	Campo Bom	47.876	990	3.960	8,27
NE	Canela	24.801	1.242	4.968	20,03
NE	Canoas	279.127	7.771	31.084	11,14
NE	Capão da Canoa	24.755	1.423	5.692	22,99
NE	Caxias do Sul	290.925	7.600	30.400	10,45
NE	Estância Velha	28.190	695	2.780	9,86
NE	Esteio	70.547	1.791	7.164	10,15
NE	Farroupilha	45.364	1.417	5.668	12,49
NE	Gravataí	181.035	6.533	26.132	14,43
NE	Guaíba	83.102	3.833	15.332	18,45
NE	Montenegro	49.099	4.225	16.900	34,42
NE	Novo Hamburgo	205.668	4.433	17.732	8,62
NE	Osório	36.857	4.780	19.120	51,88
NE	Parobé	31.995	1.403	5.612	17,54
NE	Porto Alegre	1.263.403	29.844	119.376	9,45
NE	Santo Ant. da Patrulha	40.607	3.585	14.340	35,31
NE	São Leopoldo	167.907	4.831	19.324	11,51
NE	Sapiranga	58.675	1.523	6.092	10,38
NE	Sapucaia do Sul	104.885	3.366	13.464	12,84
NE	Taquara	42.467	3.106	12.424	29,26
NE	Torres	37.474	3.225	12.900	34,42
NE	Viamão	169.176	7.220	28.880	17,07
Total Nordeste		3.592.819	115.807	463.228	12,89

Regiões	Municípios	População total	Nº de famílias indigentes Nº absoluto	População indigente Estimativa	Proporção de indigentes %
		A	B	(1) C	C/A
S	Alegrete	78.918	5.230	20.920	26,51
S	Bagé	118.967	8.359	33.436	28,11
S	Butiá	25.534	1.437	5.748	22,51
S	Caçapava do Sul	34.618	2.967	11.868	34,28
S	Cachoeira do Sul	89.148	8.471	33.884	38,01
S	Camaquã	61.704	4.766	19.064	30,90
S	Charqueadas	24.756	1.429	5.716	23,09
S	Dom Pedrito	38.054	3.203	12.812	33,67
S	Itaqui	40.057	2.682	10.728	26,78
S	Jaguarão	27.755	2.148	8.592	30,96
S	Pelotas	291.100	19.307	77.228	26,53
S	Rio Grande	172.422	9.093	36.372	21,09
S	Rio Pardo	42.924	4.424	17.696	41,23
S	Rosário do Sul	40.464	2.861	11.444	28,28
S	Santa Maria	217.592	11.557	46.228	21,25
S	Santa Vitória do Palmar	34.462	2.867	11.468	33,28
S	Santana do Livramento	80.252	5.296	21.184	26,40
S	Santiago	51.755	3.601	14.404	27,83
S	São Borja	63.783	4.659	18.636	29,22
S	São Gabriel	59.040	5.094	20.376	34,51
S	Uruguaiana	117.456	6.961	27.844	23,71
Total Sul		1.710.761	116.412	465.648	27,22
Total dos 61 munic.		6.284.472	303.114	1.212.456	19,29
Total RS		9.138.670	520.311	2.081.244	22,77
Total RMPA dos 61 munic.		2.921.827	82.872	331.488	11,35

Fone: CENSO DEMOGRAFICO 1991: Rio Grande do Sul (1994). Rio de Janeiro : IBGE

PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993b) O Mapa da Fome III: indicadores sobre

a indigência no Brasil. Rio de Janeiro : IPEA. (Documento de política n.17).

ANEXO 4

Valores absolutos e relativos do crescimento de vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares na RMPA - 1980-91

Municípios	Nr.de Vilas Irregulares				Nr. de Domicílios em Vilas Irregulares						
	1980		1991		Crescimento absoluto		Crescimento %		1991 F	Crescimento absoluto G=(F-E)	Crescimento % H=(G/E)
	A	B	C	D	E	F	D=(C/A)				
Alvorada	10	36	26	260,0	1.525	3.379	1.854	121,6			
Cachoeirinha	9	16	7	77,8	1.845	3.775	1.930	104,6			
Campo Bom	4	5	1	25,0	210	26	(184)	-87,6			
Canoas	10	37	27	270,0	3.830	12.997	9.167	239,3			
Estância Velha	2	3	1	50,0	60	269	209	348,3			
Esteio	5	21	16	320,0	630	2.925	2.295	364,3			
Gravatá	18	79	61	338,9	1.460	4.103	2.643	181,0			
Guaíba	11	37	26	236,4	1.260	1.535	275	21,8			
Novo Hamburgo	18	53	35	194,4	1.865	8.396	6.531	350,2			
São Leopoldo	27	63	36	133,3	2.700	5.922	3.222	119,3			
Sapiranga	4	9	5	125,0	145	1.196	1.051	724,8			
Sapucaia do Sul	12	42	30	250,0	1.980	4.760	2.780	140,4			
Viamão	37	69	32	86,5	3.325	5.591	2.266	68,2			
SOMA	167	470	303	181,4	20.835	54.874	34.039	163,4			
Novos Munic.RMPA	0	38			-	1.662					
TOTAL RMPA	167	508	341	204,2	20.835	56.536	34.039	163,4			

Fonte: METROPLAN, 1982
METROPLAN, 1992

ANEXO 5 - Dados socio-econômicos, por porte de cidades e regiões, dos 61 municípios que, em 1991, tinha uma população urbana acima de 20 mil habitantes

Porte das Cidades	Cidades	REGIÃO SUL			REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE								
		Taxa de Indigência %	Chefe de domicílio até 25M %	Chefe de domicílio sem rend. %	Índice de Gini	Taxa de Indigência %	Chefe de domicílio até 25M %	Chefe de domicílio sem rend. %	Índice de Gini	Taxa de Indigência %	Chefe de domicílio até 25M %	Chefe de domicílio sem rend. %	Índice de Gini			
de 20 000 a 50 000 habitantes	Buá	21,7	66,92	2,20	0,5135	Lagoa Vermelha	30,3	70,73	1,39	0,6074	Campo Bom	7,7	50,91	2,62	0,5304	
	Caxapanã do Sul	32,3	68,20	3,90	0,6097	Lajeado	24,2	50,54	0,80	0,5499	Camela	20,1	55,63	1,57	0,5291	
	Carmão	28,9	63,23	2,33	0,5875	Paím das Missões	35,9	73,70	2,54	0,6342	Capão da Canoa	22,8	48,33	3,03	0,5198	
	Charqueadas	22	55,11	0,02	0,4794	Paraná	21,8	59,27	3,53	0,5039	Estância Velha	9,0	42,78	1,71	0,5138	
	Dom Pedrito	30,9	70,66	3,60	0,6234	Santa Rosa	24,5	56,95	2,07	0,5547	Farrópolis	12,8	34,98	1,49	0,4809	
	Itaqui	26,9	77,44	0,18	0,6345	Soledade	35,4	66,41	4,47	0,6107	Montenegro	22,9	50,12	3,36	0,5574	
	Jaguarião	26,4	68,30	3,31	0,6187	São Luiz Gonzaga	29,9	66,16	5,41	0,6219	Osório	26,3	53,09	4,56	0,5929	
	Rio Pardo	31,2	69,02	2,23	0,5829	Vacaria	28,4	60,03	2,75	0,5919	Farol	17,2	54,23	3,82	0,4894	
	Rosário do Sul	27,1	70,96	2,81	0,6210						São Antônio da Pad.	33,8	71,82	1,92	0,5896	
	Santa Vít. do Palmar	28	66,00	1,38	0,6206						Taquara	20,4	50,34	3,00	0,5678	
Santiago	27,1	62,14	1,80	0,5870						Torres	29,6	61,10	2,03	0,5713		
São Gabriel	32,4	69,35	2,32	0,6003												
mais de 50 000 a 100 000 habitantes	Alegrete	20,6	52,75	1,26	0,6251	Carazinho	22,5	59,49	2,58	0,5897	Sento Gonçalves	11,7	39,37	1,56	0,5105	
	Boqueirão	26,1	59,16	3,52	0,6139	Coxilha	24,9	57,06	3,04	0,5852	Cachoeirinha	9,8	44,65	2,84	0,4932	
	Cachoeira do Sul	30,2	64,88	2,07	0,6226	Erechim	21,4	47,68	2,27	0,5714	Estrela	8,7	40,78	2,05	0,5028	
	Santana do Livramento	24,2	61,26	6,07	0,6323	Itaqui	23,6	58,17	3,47	0,6602	Guabiju	13,4	51,85	3,06	0,613	
	São Borja	28,1	66,92	2,93	0,6516	Santa Cruz do Sul	24,4	53,37	0,72	0,5636	Sapiranga	8,5	58,12	4,87	0,5141	
						Santo Ângelo	27,9	55,56	3,03	0,5991						
	Rio Grande	18,1	52,09	2,51	0,5878	Passo Fundo	21,6	48,41	3,12	0,5625	Aymoré	15,1	55,38	3,44	0,4382	
	Santa Maria	20,1	44,19	1,12	0,5601						Oratório	12,4	45,00	3,41	0,4844	
	Uruguaiana	22,8	58,80	2,04	0,6120						Novo Hamburgo	7,8	45,46	1,85	0,5638	
											São Leopoldo	9,9	47,22	2,86	0,5575	
mais de 250 000 habitantes	Porto Alegre	21,8	56,38	3,12	0,6044					Sapucaia do Sul	11,3	47,93	4,57	0,4793		
										Viamão	16,2	58,49	2,69	0,5021		
										Caxias do Sul	10	29,23	1,50	0,5038		
										Caracas	9,4	43,21	3,74	0,5225		
										Porto Alegre	7,5	30,35	2,40	0,576		
TOTAL RGS		17,00	53,38	2,48	0,5981											

Fonte: CENSO DEMOGRÁFICO 1991: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro: IBGE
 PELIANO, Ana Maria T.M., coord. (1993b) O Mapa da Fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. (Documento de política n.17).

ANEXO 6:

População urbana e Grau de Urbanização, por porte de cidades e regiões, dos 61 municípios que, em 1991, tinham uma população acima de 20 mil habitantes

Porte das Cidades	REGIÃO SUL			REGIÃO NORTE			REGIÃO NORDESTE		
	Cidades	População Urbana (Nr. Abs.)	Grau de Urbanização	Cidades	População Urbana (Nr. Abs.)	Grau de Urbanização	Cidades	População Urbana (Nr. Abs.)	Grau de Urbanização
de 20 000 a 50 000 habitantes	Busa	23.612	92,47	Lagoa Vermelha	20.600	71,00	Campo Bom	46.481	97,09
	Capapava do Sul	20.349	58,78	Lajeado	47.921	74,94	Canella	23.582	95,08
	Camaquã	39.753	64,43	Palmaria das Missões	30.262	57,13	Capão da Canoa	24.552	99,22
	Charqueadas	24.349	98,36	Paranambi	24.089	81,99	Estância Velha	28.713	94,76
	Dom Pedrito	32.291	84,86	Santa Rosa	48.356	82,96	Farmopilha	31.025	68,39
	Itaquã	31.483	78,60	Solidade	20.972	68,58	Montanegro	36.917	75,19
	Jajuarão	22.961	82,73	São Luiz Gonzaga	33.564	80,55	Osório	28.343	71,48
	Rio Pardo	23.565	54,90	Vicaria	45.543	77,88	Parobá	30.771	96,17
	Rosário do Sul	34.123	84,33				São Antônio da Patrulha	21.065	51,88
	Santa Vitória do Palmar	25.896	75,14				Tequara	35.100	82,65
Santiago	40.962	79,15				Torres	21.478	57,31	
São Gabriel	47.967	81,24							
SOMA	307.311		SOMA	271.207		SOMA	324.039		
Média	30.609,75	77,92	Média	33.900,66	74,38	Média	29.458,09	60,84	
mais de 50 000 a 100 000 habitantes	Alegrete	68.191	86,41	Carazinho	50.742	66,34	Benito Gonçalves	65.755	63,61
	Blau	92.324	77,60	Crizânia	62.490	90,54	Cachoeirinha	87.951	99,72
	Cachoeira do Sul	71.510	80,21	Erechim	62.377	88,25	Estrela	70.468	99,89
	Santana do Livramento	73.557	91,68	Ijuí	60.859	80,98	Guatubá	73.778	88,78
	São Borja	52.562	82,41	Santa Cruz do Sul	78.955	67,04	Sapiranga	52.907	90,17
	SOMA	358.144		Santo Angelo	61.165	79,86	SOMA	350.859	
	Média	71.628,80	83,65	SOMA	378.583		Média	70.171,80	92,43
	Rio Grande	165.024	95,71	Passo Fundo	137.288	93,19	Alvorada	141.861	96,88
	Santa Maria	196.342	90,23				Gravataí	167.863	92,72
	Uruguaiana	106.822	90,10				Novo Hamburgo	201.592	97,97
SOMA	467.188		SOMA	137.288		São Leopoldo	180.358	95,5	
Média	155.729,33	92,01	Média	137.288		Sapucaia do Sul	104.486	98,62	
Pelotas	265.192	91,1				Viamão	158.145	92,3	
SOMA	467.188		SOMA	137.288		SOMA	932.233		
Média	155.729,33	92,01	Média	137.288		Média	155.372,60	96,33	
mais de 250 000 habitantes							Caxias do Sul	264.775	91,01
							Canoinha	270.672	96,97
							Porto Alegre	1.247.529	98,74
							SOMA	1.782.976	
							Média	594.325	95,57
							SOMA DOS PORTES DE CIDADE	3.390.109	
							SOMA DOS PORTES DE CIDADE	785.063	
							TOTAL RGS	6.996.542	76,55
							SOMA DOS PORTES DE CIDADE	1.457.835	
							TOTAL RGS	6.996.542	76,55



Ficha técnica

**GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ANTONIO BRITTO**

**SECRETÁRIO DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
JOÃO CARLOS BRUM TORRES**

**CONSULTOR SÊNIOR
ANTONIO BARROS DE CASTRO**

**COMISSÃO DE COORDENAÇÃO
Instalada em 7 de março de 1997**

JOÃO CARLOS BRUM TORRES

Secretário. da Coordenação e Planejamento e Coordenador Geral do Projeto

RUBENS SOARES DE LIMA

Presidente da Fundação de Economia e Estatística- FEE

FLÁVIO FERREIRA PRESSER

Presidente da Fundação. Estadual de . Proteção ao Ambiental – FEPAM

LAIS DE PINHO SALENGUE

Presidente da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional — METROPLAN

PEDRO CEZAR DUTRA FONSECA

Presidente da Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio Grande do Sul- FAPERGS

NUNO RENAN LOPES DE FIGUEIREDO PINTO

Representante da Federação das Indústria do Rio Grande do Sul - FIERGS

ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA

Diretor Técnico da Fundação de Economia e Estatística FEE

MARIA HELENA CATTANI LOHMANN

Diretora do Departamento de Planejamento Estratégico SCP

SÔNIA MARIA MOREIRA DE MELLO

Chefe da Divisão de Diretrizes Estratégicas -SCP

Obs.: A economista Maria Aparecida Grendene de Souza substituiu a economista Maria Helena Cattani Lohmann na direção do Departamento de Planejamento Estratégico e, em virtude disso, nessa Comissão.



PRIMEIRA ETAPA

novembro de 1996 a junho 1997

Equipe técnica

ÁREA ECONÔMICA

ADA SÍLVIA B. DE PICCOLI (METROPLAN)
ADALBERTO ALVES MAIA NETO (FEE)
ALBERTO MARCOS NOGUEIRA (SCP)
ANA ELISA E. FERREIRA (SCP)
CLARISSE CASTILHOS (FEE)
ESTEBAN CARRION SANTANA (METROPLAN)
JEFERSON LUIS BITTENCOURT (SCP)
JORGE ACCURSO (FEE)
JORGE SOUZA FILHO (SCP)
JÚLIO CÉSAR VOLPI (METROPLAN)
MARIA CRISTINA PASSOS (FEE)
MARIA DOMINGUES BENETTI (FEE)
PAULO HAMESTER (METROPLAN)
PEDRO BANDEIRA (SCP)
VIVIAN FURSTENAU (FEE)

ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA

ALFREDO D. HECHT (CEEE)
CARLOS R. RIBEIRO (SEMC)
CÉLIA MARIA T. ROHENKOHL (CRT)
FLÁVIO BRINCKMANN (SCP)
LUIS RENATO PONS DE ARAUJO (CORSAN)
MARCOS KAPPEL RIBEIRO (CEEE)
MARGARETH V. MACCHI SILVA (METROPLAN)
MARIA DA GRAÇA SILVEIRA (SCP)
RENATO MACHADO (CORSAN)
SÍLVIO BARBOSA (SCP)



ÁREA FINANCEIRA

ROGÉRIO STUDART (CONSULTOR)

colaboradores:

ALDO ERNESTO LOZEKAN (BANRISUL - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

JOSÉ ERNESTO A PASQUOTO (CONSULTOR - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

PAULO FIORI (BRDE - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

PAULO RENATO FERREIRA DA SILVA (CEEE - GRUPO DE ACOMPANHAMENTO)

ÁREA SOCIAL

CLÁUDIO ACCURSO

CLÍTIA MARTINS (FEE)

GLENDA P. ÁVILA (SCP)

GUILHERME XAVIER SOBRINHO (FEE)

JÚLIA ORTIZ AMBROS (SCP)

MIRIAN DE TONI (FEE)

ROSSETTA MAMMARELLA (FEE)

VERA HELENA FONSECA (SCP)

Consultores

ANITA BRUMER (UFRGS)

ANTONIO DAVID CATTANI (UFRGS)

ANTÔNIO PADULA (UFRGS)

DAISY SCHRAMM ZENI

EDUARDO MALDONADO FILHO (UFRGS)

EVA SAMIOS (UFRGS)

FLÁVIO FLIGENSPAN (UFRGS)

JOAL DE AZAMBUJA ROSA

NELSON GIORDANO DELGADO (UFRRJ)

ROGÉRIO STUDART (UFRJ)

ROSANE EMILIA ROSSINI

SÉRGIO SCHNEIDER (UFRGS)



SEGUNDA ETAPA

agosto de 1997 a novembro de 1998

GRUPO DE SISTEMATIZAÇÃO

JOÃO CARLOS BRUM TORRES
SECRETÁRIO DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
ANTÔNIO BARROS DE CASTRO
CONSULTOR SÊNIOR
MARIA APARECIDA GRENDENE DE SOUZA
COORDENADORA

ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA
JOAL DE AZAMBUJA ROSA
MARIA DOMINGUES BENETTI
NUNO RENAN LOPES DE FIGUEIREDO PINTO
RUBENS SOARES DE LIMA
SÔNIA MARIA MOREIRA DE MELLO

Equipe técnica

ADALBERTO ALVES MAIA NETO (FEE)
ALBERTO MARCOS NOGUEIRA (SCP)
ANA ELISA DAMIANI (METROPLAN)
CINTIA RUBIM PEDRO (SCP)
FLAVIO BRINCKMAMM (SCP)
GHISSIA HAUSER (METROPLAN)
GLENDA ÁVILA (SCP)
JEFERSON LUIS. BITTENCOURT (SCP)
JORGE ACCURSO (FEE)
VERA HELENA FONSEGA (SCP)
CÍNTIA FERRAN DE SOUZA (ESTAGIÁRIA)



Consultores:

FERNADO FRANCO AZAMBUJA
FRANCISCO EDUARDO PIRES DE SOUZA (UFRJ)
HELEIETH I. B. SAFFIOTI
MARCELO SAVINO PORTUGAL
MARIO CORDEIRO DE CARVALHO Jr.
VERA MARTINS COSTA VELHO

INSTITUIÇÕES CONVENIADAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL- UFRGS
FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS FDRH
FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO RIO GRANDE DO SUL-FAPERGS

RECURSOS FINANCEIROS:

TESOURO DO ESTADO
FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO RIO GRANDE DO SUL-FAPERGS

PROJETO GRÁFICO

DÍGRAFO DESIGN GRÁFICO

Malu Rocha

Vera Pellin D'Avila

EDITORACÃO

PRIMEIRA IMAGEM

Miguel Ovídio Cunha Thomassim

FOTOLITOS

COMPUARTE

IMPRESSÃO

EDELBRA GRÁFICA E EDITORA LTDA