

Recebimento: 14/09/2021

Aceite: 04/12/2021

CIDADES MÉDIAS, GESTÃO DO TERRITÓRIO E DINÂMICA URBANA E REGIONAL NO CENTRO-NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹

MEDIUM-SIZED CITIES, TERRITORY MANAGEMENT AND URBAN AND REGIONAL DYNAMICS IN THE CENTER-NORTH OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

Rogério Leandro Lima Silveira²
Juçara Spinelli³
Carolina Rezende Faccin⁴
Lucas Ponte Mesquita⁵
Tamara Francine Silveira⁶
Cheila Carine Seibert⁷
Brenda Eckel Machado⁸

Resumo

O artigo objetiva analisar as relações espaciais que as cidades médias localizadas na região norte do Rio Grande do Sul, estabelecem na Região Funcional 09 de planejamento, que se estende por parte da porção centro-norte do território, a partir dos fluxos de gestão territorial pública e privada, bem como seus reflexos na configuração e funcionamento da rede urbana e na dinâmica urbana e regional. Teoricamente o estudo se ancora nas contribuições de SPOSITO (2007), BELLET e LLOP (2002) e CORRÊA (1996) quanto à centralidade, o papel e as funções das cidades médias na dinâmica regional e sua importância para o desenvolvimento territorial. Utilizou-se dados secundários do Censo Demográfico do IBGE (2000, 2010) e do IEDE-RS (2019) e dos estudos Região de Influência das Cidades (IBGE, 2018) e Gestão do Território (IBGE, 2014), sobre os fluxos entre estabelecimentos de gestão pública e entre os de gestão empresarial. Os resultados demonstram a centralidade e as relações de comando das cidades médias de Passo Fundo e Erechim na rede urbana

¹ Artigo apresentado no V Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (SEDRES/2021) – Inovação, Sociedade e Desenvolvimento Regional: Repercussões e contradições nos territórios, ocorrido nos dias, 24, 25 e 26 de março de 2021. Universidade de Taubaté/Taubaté/SP. ISSN 2358-5307.

² Doutor em Geografia Humana (UFSC). Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: rlls@unisc.br

³ Doutora em Geografia (UFRGS). Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Erechim – RS, Brasil. E-mail: jucara.spinelli@uffs.edu.br

⁴ Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, Brasil E-mail: faccincarolina@gmail.com

⁵ Mestrando em Geografia na Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, Brasil. E-mail: ponte.mesquita@gmail.com

⁶ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: tamarasilveira@mx2.unisc.br

⁷ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PIBIC- CNPq, , Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: cheilacarine@mx2.unisc.br

⁸ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PUIC-UNISC, , Santa Cruz do Sul – RS, Brasil. E-mail: bemachado@mx2.unisc.br

regional. Evidenciam também um comportamento polinuclear com fluxos monodirecionais para a gestão pública e um comportamento monocêntrico com fluxos multidirecionais para a gestão empresarial.

Palavras-chave: Cidades médias. Gestão do território. Rede urbana regional. Região Funcional de Planejamento 09.

Abstract

The article aims to analyze the spatial relationships that medium-sized cities located in the northern region of Rio Grande do Sul, establish in the Functional Region 09 of planning from the flows of public and private territorial management, as well as their reflections on the configuration and functioning of the urban network and urban and regional dynamics. Theoretically the study is anchored in the contributions of SPOSITO (2018), BELLET and LLOP (2012) and CORRÊA (1996) regarding the centrality, the role and functions of medium-sized cities in regional dynamics and their importance for territorial development. We used secondary data from the IBGE Demographic Census (2000, 2010) and IEDE-RS (2019) and the studies Region of Influence of Cities (IBGE, 2018) and Territory Management (IBGE, 2014), on the flows between public management establishments and between business management establishments. The results demonstrate the centrality and command relationships of the medium-sized cities of Passo Fundo and Erechim in the regional urban network. They also evidence a polynuclear behavior with monodirectional flows towards public management and a monocentric behavior with multidirectional flows towards business management.

Keywords: Medium-sized cities. Territory management. Regional urban network. Functional Planning Region 09.

Introdução

Neste início do século XXI a urbanização contemporânea tem apresentado nas escalas mundial, nacional e sub-regional, novos cenários urbanos e regionais que envolvem processos concomitantes de concentração, desconcentração e reconcentração do capital nos territórios. Em países periféricos, como o Brasil, estes novos cenários somam-se a uma crescente desigualdade socioespacial pré-existente, mas também a uma desigualdade na dinâmica de desenvolvimento territorial, nas escalas inter e intra regional. Nesse processo, observa-se a intensificação de hierarquias entre as cidades, tanto aquelas que integram áreas metropolitanas quanto entre as cidades localizadas em diferentes regiões do interior do território brasileiro. Nessas últimas, observa-se o crescimento da urbanização e o papel de destaque das cidades médias, que pela condição de serem polos regionais e apresentarem relevante função de intermediação em suas regiões de influência, contribuem para o desenvolvimento de redes urbanas regionais mais equilibradas e mais coesas. Processo esse, de fundamental importância para o desenvolvimento regional (FERRÃO, 2012; SILVEIRA et al., 2016).

Tal crescimento tem despertado o interesse em novos estudos, que envolvem multiescalaridades sobre o processo de urbanização das cidades médias. Suas relações com as redes regionais no que concerne à gestão territorial surgem como importantes perspectivas que relacionam papéis de comando, condição de atração e de intermediação. No que diz respeito à gestão do território, estudos recentes têm buscado refletir e apresentar informações transformadas em conteúdo (gráfico, tabelas e cartografias de síntese analítica) que revelem a capacidade de gestão territorial que essas cidades exercem em seus contextos espaciais (IBGE, 2014; SILVEIRA et al., 2018; SILVEIRA e FACCIN, 2021).

Complementarmente, para além da identificação dos objetos e componentes fixos da gestão, como as estruturas espaciais e instalações destinadas à gestão pública e privada no território, têm ganhado importância os elementos materiais e imateriais que dinamizam tal gestão, notadamente demarcados pelos fluxos de natureza diversa (pessoas, mercadorias, insumos, capitais) e pelas relações hierárquicas de ordem, informações e poder que dinamizam a organização espacial.

O artigo visa apresentar a polarização e a gestão territorial das cidades médias em seus espaços regionais imediatos localizados na porção centro-norte do Estado do Rio Grande do Sul. Mais especificamente, o estudo teve como recorte espacial a Região Funcional 09 de Planejamento do Estado – (RF 09)⁹. Nessa região, se localiza as cidades médias de Passo Fundo e de Erechim, que apresentam forte centralidade, diversificada economia urbana e significativo grau de intermediação na rede urbana regional.

Estas cidades desempenham papel de intermediação na rede urbana como nós articuladores, atraindo diversos fluxos de comércio, de prestação de serviços individuais ou empresariais em um amplo espaço geográfico no contexto do território regional.

Os objetivos do estudo são o de analisar as relações que essas cidades estabelecem em âmbito intra-regional a partir dos fluxos de gestão pública (advindos da atuação descentralizada do Estado, em âmbito federal e estadual) e dos fluxos de gestão privada (resultantes das estratégias e ações de funcionamento de empresas com função mercadológica, financeira e econômica) no espaço geográfico regional; e o de avaliar os reflexos dos fluxos de gestão territorial na configuração e na dinâmica de funcionamento da rede urbana e, também, no processo de desenvolvimento regional.

Em termos metodológicos, foram utilizados dados secundários levantados por meio dos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2000, 2010), da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul - IEDE-RS (2019), e dos estudos Gestão do Território - IBGE (2014) e Região de Influência das Cidades (REGIC) - IBGE (2018). Após o levantamento e organização dos dados em planilhas eletrônicas, foram realizadas as confecções de gráficos, quadros e mapas temáticos, com a utilização dos softwares QGis e Adobe Illustrator e, posteriormente, analisados e interpretados.

O artigo está estruturado em três tópicos, além desta introdução e das considerações apresentadas ao final: 1) apresenta-se os conceitos de cidade média e gestão territorial utilizados no trabalho, enfatizando a relação da cidade média/intermédia com a região e com a rede urbana; 2) realiza-se uma breve caracterização do território da RF 09, com ênfase para as cidades médias de Passo Fundo e Erechim; 3) desenvolve-se a análise das principais características da gestão pública e privada do território realizadas por e através dessas cidades, assim como, sua relação com o desenvolvimento territorial e com a rede urbana regional.

Cidades Médias e Gestão do Território

Pode-se dizer que não há ainda uma definição única ou consensual sobre a cidade média. Entendemos que o conceito ainda está em construção, por um lado em razão de suas especificidades geográficas e, por outro, pela diversidade das classificações vigentes e da tipologia urbana empregada em cada país. Ora vamos ter a sua definição assentada no critério demográfico, ora ela está baseada na centralidade e nas funções urbanas exercidas pelas cidades (SPOSITO e SILVA, 2017; SPOSITO, 2018). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem também, muitas vezes, dos objetivos dos especialistas na análise e implementação das políticas públicas específicas (MOTTA e MATA, 2008).

De todo modo, pensamos que sua definição não deva se limitar apenas ao tamanho populacional, considerando o enquadramento proposto pelo IBGE para as cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes. Embora o tamanho demográfico seja uma variável importante a ser considerada, a definição de cidade média deve também estar vinculada ao papel, à função que a cidade desempenha territorialmente, exercendo forte relação, intermediação e interação com a região na qual está localizada (SANTOS e SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA e SOARES, 2014).

De um modo geral, reforça-se a definição da cidade média em perspectiva relacional, considerando as particularidades do contexto territorial e regional onde a cidade se situa, e da rede urbana regional, onde ela está inserida (BELLET, MELAZZO, SPOSITO e LLOP, 2015). Aspectos como sua formação histórica, seu contexto institucional, o dinamismo demográfico, a estrutura econômica, suas fronteiras administrativas, e suas conexões com as redes de infraestrutura também podem revelar importantes análises e interpretações para o conceito (MICHELINI e DAVIES, 2009).

⁹ Cabe esclarecer que para efeito de planejamento regional o estado do Rio Grande do Sul, desde 2006, apresenta uma regionalização específica que divide seu território em nove Regiões Funcionais-que, por sua vez, são compostas internamente pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes. Tais conselhos foram criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, sendo fóruns de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

Em linhas gerais, entende-se aqui por cidade média as cidades que além de apresentarem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação comercial, de serviços públicos e privados, e de fluxos diversos como os de pessoas, capitais, produtos e ideias, entre sua hinterlândia e a metrópole. Além disso é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da confluência dos sistemas de transporte, logística e de comunicação, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário, que redefinem e re-hierarquizam distintas funções urbanas (SPOSITO, 2007 e 2018).

Cidades que normalmente apresentam um elevado grau de intermediação entre a sua estruturação de gestão e mediação regional com os fluxos globais muitas vezes adotam para si denominações metropolitanas. Nos últimos anos, no entanto, algumas cidades médias também apresentam elevado grau de intermediação em localizações dispersas e interioranas, bem como participam, através das suas economias e atividades produtivas, simultaneamente de redes urbanas regionais e globais, subvertendo em si, as tradicionais lógicas excessivamente verticalizadas das hierarquias urbanas clássicas.

As cidades, como centros de organização da vida social, em suas dimensões econômicas e políticas, e espaços de concentração da população e das atividades produtivas e de serviços públicos e privados, se constituem em unidades de referência no território, nas e a partir das quais, diferentes estratégias e ações de gestão são acionadas tanto pelo Estado como pelo Mercado. Corrêa destaca esta como uma faceta da gestão do território enquanto “gestão econômica, política e social, a ela estando subordinada, mas também a condicionando [...] é a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado ou de uma dada empresa” (CORRÊA, 1996, p. 35).

Estes buscam garantir sua reprodução, através de uma dada organização espacial dos seus fixos, ou objetos geográficos, e de seus fluxos ou ações, em uma perspectiva multiescalar: combinando, simultaneamente e de modo desigual, ações de gestão nas escalas do município, da região, do país, e do espaço global. Assim como as metrópoles desempenham destacado papel na gestão do território na escala mundial, as cidades médias igualmente apresentam relevante atuação na gestão territorial, em múltiplas escalas, notadamente na escala regional onde estão inseridas espacialmente e onde atuam, através da função de intermediação de fluxos de naturezas diversas.

Ao interligar fixos privados e públicos em cada uma dessas centralidades com os estudos das redes, como aponta o estudo de Gestão do Território do IBGE (2014), duas dimensões são perceptíveis a gestão territorial: a primeira é a material, onde constam as sedes físicas das empresas, a acumulação de órgãos e instituições governamentais e financeiras; e a segunda é a imaterial que igualmente possui grande força na organização espacial. Esta segunda dimensão se refere aos fluxos de gestão que incorporam ordens, hierarquias, informações, poder e recursos financeiros entre os agentes que se organizam de forma multilocalizada (IBGE, 2014).

Centralidades que possuem justaposições entre sedes físicas de empresas privadas/instituições governamentais e financeiras são exemplos geográficos que pontuam importantes capacidades de organização, de produção e comando do espaço do país. Os fluxos que estas intermediam ocorrem de maneira assimétrica desenvolvendo importantes elementos para análises espaciais quanto a suas hierarquias e seus pesos relacionados às suas áreas de influências.

A gestão empresarial privada reflete cada vez mais essas relações multilocalizadas, a exemplo das que ocorrem entre sedes e filiais, representadas nas redes de empresas, nas franquias, nas associações empresariais, sociedades anônimas, etc. A gestão pública desenvolve cada vez mais caracteres similares de capilaridade e de hierarquização das estruturas organizacionais através das relações de órgãos descentralizados como INSS, Justiça Federal, Receita Federal, Correios, Bancos públicos, entre outros, em âmbito federal, mas também como as Secretarias de governo, instituições de segurança pública, órgãos ambientais, de infraestrutura, etc, em âmbito estadual.

A Região Funcional de Planejamento 09, a rede urbana regional e suas cidades médias: uma breve caracterização

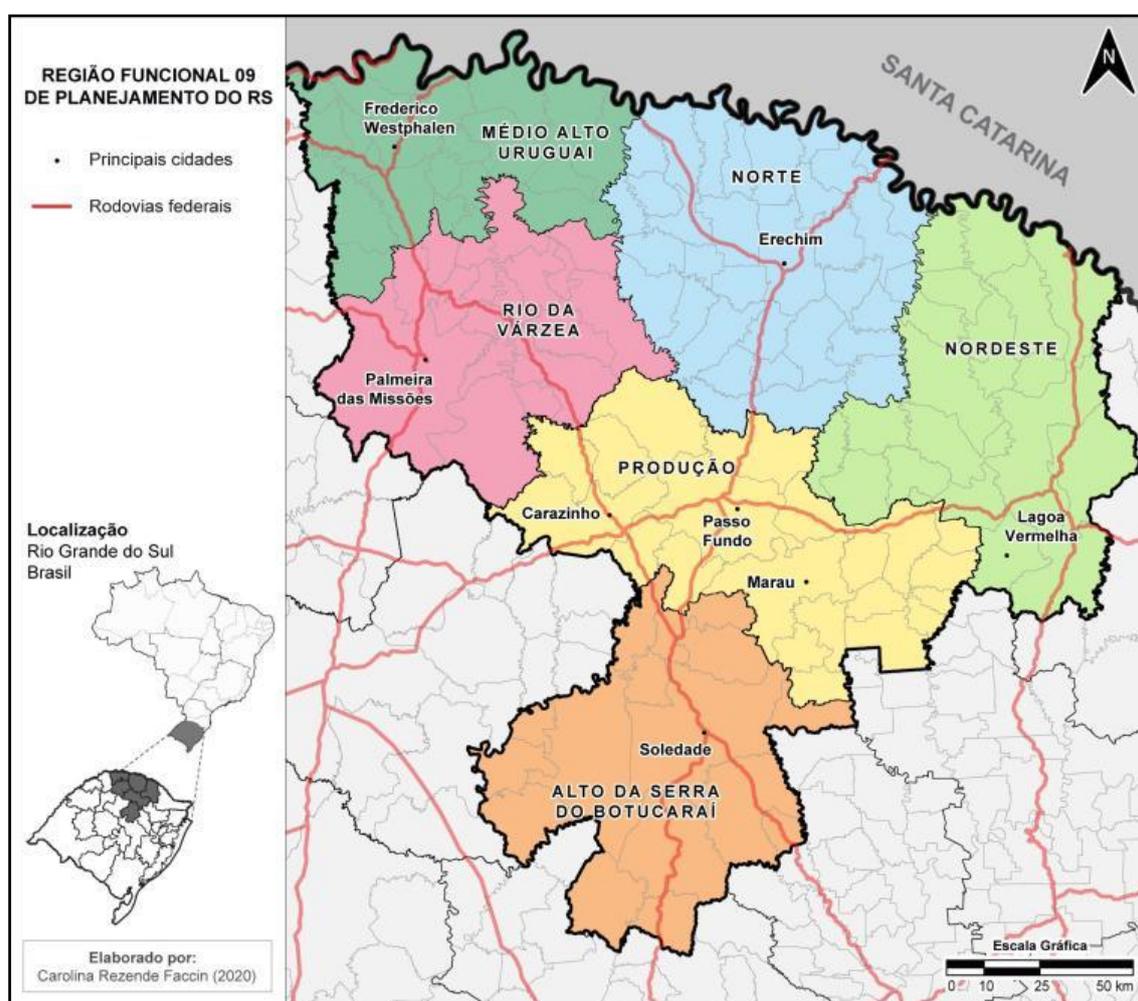
A Região Funcional de Planejamento 09 se localiza na porção centro-norte do Rio Grande do Sul, e faz divisa com o estado de Santa Catarina. Seu espaço geográfico é constituído pelos territórios de seis Coredes que juntos reúnem 130 municípios: Alto da Serra do Botucarái, Produção, Nordeste, Norte, Rio da Várzea e Médio Alto Uruguai (Figura 1). Em grande parte (aproximadamente 94%)

esses municípios são de base econômica rural (setor primário), com população inferior a 20 mil habitantes e compostos por pequenas áreas urbanas. Por sua vez, a região apresenta uma população total de 1.069.269 habitantes, correspondendo a 10% da população do estado do Rio Grande do Sul, sendo que, dessa, 29% residem na área rural, e 71% na área urbana (IBGE, 2010).

Em 2010, a população urbana de Passo Fundo apresentava 180.120 habitantes, o que representava 97,5% da população total municipal. Já a cidade de Erechim, em 2010, apresentava 90.552 habitantes urbanos, cerca de 94% do contingente demográfico municipal (IBGE, 2010). Em 2020 a população total estimada para esses municípios, era de 204 mil e 106 mil, respectivamente (IBGE, 2020).

A RF 09 apresentou na última década uma taxa média de crescimento demográfico de 0,13% ao ano. Esta taxa, no entanto, não reflete os altos índices de declínio demográfico da maior parte dos municípios da região, já que, dentre os 20 municípios com maior taxa de decréscimo populacional entre 1990 e 2010 em todo o Estado do Rio Grande do Sul, metade deles se concentram na RF 09. No recorte municipal, principalmente, as cidades de Passo Fundo, Marau, Erechim, Tapejara e Frederico Westphalen apresentam as mais altas taxas positivas de crescimento de suas populações, graças às suas posições privilegiadas na hierarquia urbana regional.

Figura 1: Região Funcional 09 - Localização e Conselhos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: Elaborado por Carolina Rezende Faccin.

A região é a principal produtora de grãos do Estado, com o predomínio das lavouras de soja, milho e trigo. Entretanto, apresenta-se uma grande variação agrícola em cada Corede, em função do leque de culturas possíveis para o solo. Essas atividades são desenvolvidas em parte, em pequenas propriedades, que utilizam o trabalho familiar e contribuem na manutenção de um significativo contingente populacional nas áreas rurais (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Nas porções do território com colinas mais suaves, as propriedades são maiores (denominadas localmente de granjas) e com

características de agricultura empresarial, com vasta mecanização, tecnologias de precisão, trabalho especializado e temporariamente contratado.

Há no entorno de Passo Fundo, um eixo formado por Marau (sentido sudeste) e Carazinho (sentido leste e noroeste) que se destaca no setor de prestação de serviços (saúde, educação, serviços públicos e apoio ao agronegócio) e, também, pela posição estratégica que desempenha em função da centralidade da logística de transportes e da dinâmica regional promovida pelo agronegócio (com vínculo ao fornecimento de suprimentos as atividades do setor produtivo da cadeia de grãos e das agroindústrias de frangos e suínos).

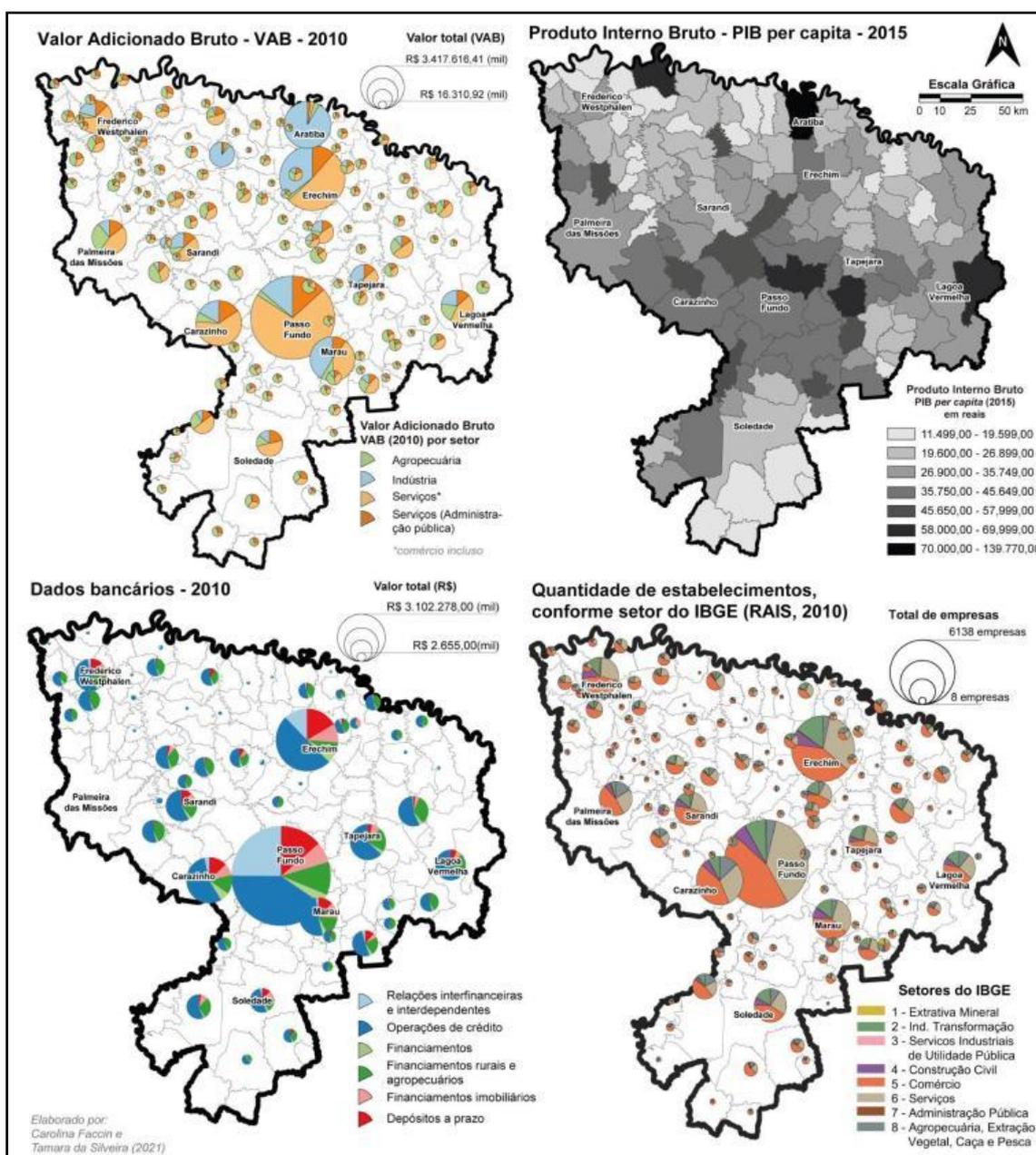
Há na região da RF 09 uma grande desigualdade socioespacial. Ao mesmo tempo que ela apresenta alguns municípios posicionados entre os 20 com maiores valores de Produto Interno Bruto - PIB do Estado, como Passo Fundo, Erechim e Carazinho, também possui uma lista considerável de municípios entre os de menor PIB, como: Benjamin Constant do Sul, Novo Xingu, Carlos Gomes, São Pedro das Missões, Lajeado do Bugre e Cerro Grande.

Na Figura 2, observa-se em relação aos dados do Produto Interno Bruto – PIB *per capita* que apenas 05 municípios apresentam valores elevados e 26 municípios na taxa mais inferior (menores que R \$19.599,00). Dos municípios com PIB *per capita* mais elevado, alguns apresentam baixa população e estão associados a grandes obras de infraestrutura, como as Usinas Hidrelétricas em Alpestre e em Aratiba. Visto que, é na porção central da região, que se localiza a parte mais integrada economicamente (em relação aos fluxos empresariais e às redes viárias), e onde observam-se os valores mais equilibrados de distribuição do PIB *per capita*.

Na análise do Valor Adicionado Bruto - VAB regional que é o resultado final da atividade produtiva, em toda a RF 09 predominam os setores comercial, serviços, administração pública e agropecuária. Novamente, nas cidades polos regionais de Passo Fundo, Erechim e Carazinho se destacam com os maiores valores de VAB, notadamente mais direcionados às atividades comerciais e de serviços (Figura 2).

Observamos na Figura 2, que há uma concentração quanto a presença total de empresas localizadas principalmente em Passo Fundo e, na sequência, em Erechim, Carazinho, Frederico Westphalen, Marau e Palmeira das Missões. A alta produtividade do setor primário na região se conecta a uma cadeia mecanizada de indústrias que dão apoio e fornecem subsídios e transformam boa parte da matéria prima produzida.

Figura 2: Região Funcional 09 - Indicadores socioeconômicos: VAB por setor (2010), PIB *per capita* (2015), Dados bancários (2010) e Número de empresas por Setor (2010).



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin e Tamara da Silveira, a partir de IBGE (2017), RAIS (2010) e BACEN (2010).

Ao analisar a distribuição territorial das empresas segundo os setores do IBGE, na Figura 2, observa-se a preponderância nas economias municipais de empresas direcionadas ao Comércio e a Serviços. Nesse aspecto se destaca a centralidade das cidades médias de Passo Fundo e Erechim que se apresentam como polos atratores na região do consumo dos demais municípios. São nessas duas cidades que estão localizados os grandes mercados, hipermercados, galerias, atacados, e especificamente em Passo Fundo, dois shoppings centers. Essas empresas direcionadas ao consumo diário/frequente são grandes bolsões de emprego e são de fundamental importância para entender a concentração/desconcentração do trabalho e as próprias redes de mobilidade pendular na região, como já analisado por Spinelli e Mesquita (2020).

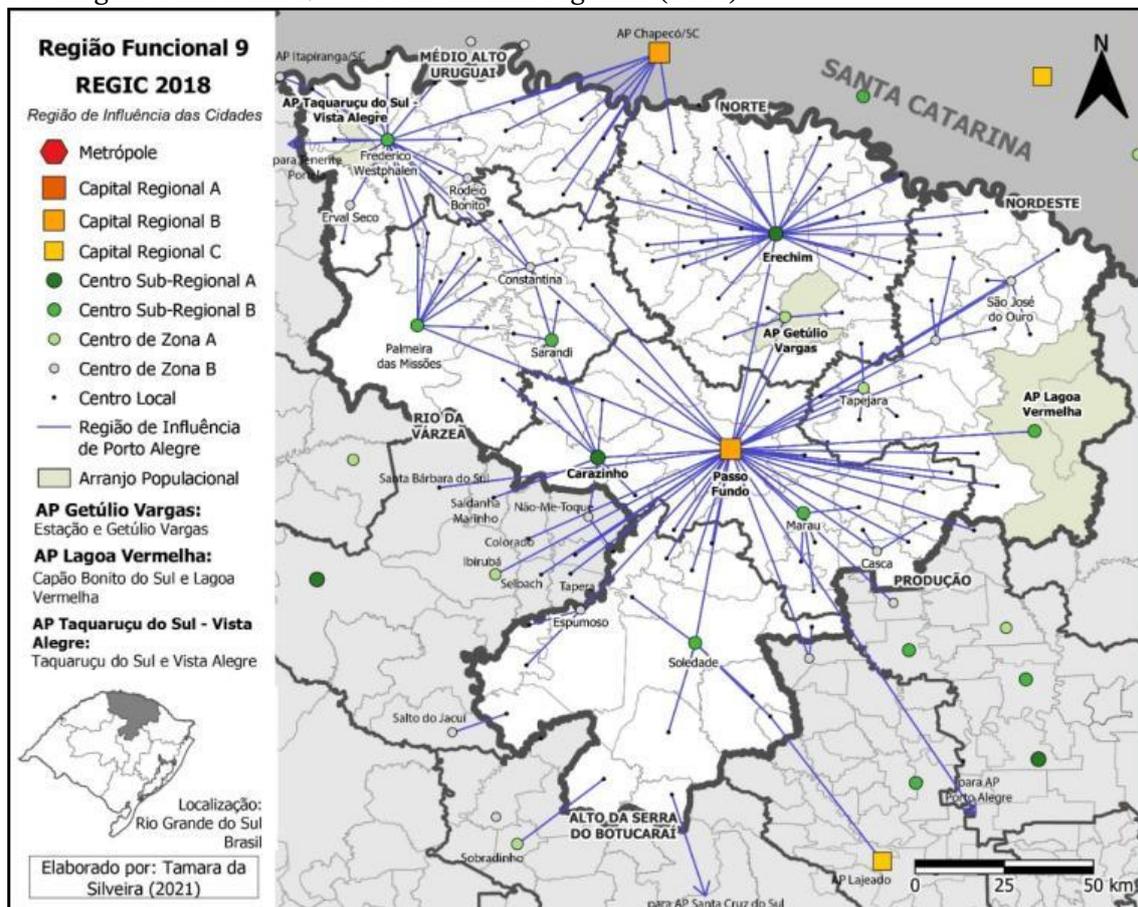
A Figura 2 permite também observar a distribuição espacial dos dados bancários e de movimentação financeira, cuja importância regional é grande no financiamento e funcionamento da cadeia produtiva agrícola e pecuária na região. Inclusive, na Região Funcional 09, há uma presença importante das Cooperativas de Crédito que atuam junto aos produtores rurais. Observa-se também

a concentração de aplicações e movimentações financeiras mais expressivas nas cidades de Passo Fundo e de Erechim, locais de concentração das agências bancárias e das sedes das cooperativas.

Esses dados sobre a dinâmica econômica urbana e regional demonstram que as cidades médias de Passo Fundo e Erechim apresentam elevada centralidade e importantes funções de articulação e de intermediação na rede urbana regional. Essa condição de comando na rede urbana regional é atestada pelos estudos recentes do IBGE (2014 e 2020). De acordo com a REGIC de 2018 (IBGE, 2020), Passo Fundo desempenha atualmente o papel de comando regional, na condição de capital regional B, enquanto que Erechim se posiciona em um nível hierárquico intermediário, como um centro sub-regional A, como observamos na Figura 3. Nessa figura, estão representadas, por meio dos ícones de diferentes formas, tamanhos e cores, a hierarquia das cidades na rede urbana; através das linhas azuis, a área de influência dos centros urbanos e, em cinza mais escuro, os Arranjos Populacionais (APs)¹⁰.

As cidades de Passo Fundo e de Erechim além de forte centralidade regional exercem a intermediação entre os fluxos que circulam entre a metrópole Porto Alegre e as demais cidades e centros locais da região. A destacada influência dessas duas cidades médias na região ocorre através da concentração de grande parte das empresas industriais e de estabelecimentos comerciais e de serviços que compõem a divisão territorial do trabalho regional.

Figura 3: Região Funcional 09 - A rede urbana regional (2018)



Fonte: Elaborado por Tamara da Silveira, a partir do estudo da REGIC 2018 (IBGE, 2020).

Em um nível intermediário, também como centro sub-regional A, está Carazinho, e como centros sub-regionais B, estão as cidades de Palmeira das Missões, Sarandi, Soledade, Frederico Westphalen, Marau, e o AP de Lagoa Vermelha. Estes centros se caracterizam por desempenharem papel complementar no sistema urbano regional, pela centralidade urbana que apresentam em relação ao seu entorno imediato e por possuírem algumas e importantes sedes de empresas e indústrias. (IBGE, 2020).

¹⁰ Os Arranjos Populacionais são constituídos por agrupamentos de municípios muito integrados por possuírem deslocamentos frequentes de populações para trabalho e estudo, segundo os critérios do estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, publicado pelo IBGE em 2016 (IBGE, 2020b).

A condição de polo e centro de comando que as cidades de Passo Fundo e Erechim hierarquicamente exercem em sua rede urbana regional, bem como no território regional se deve a suas economias urbanas diversificadas assentadas em atividades comerciais, de serviços e industriais de apoio e mesmo complementares à atividade agropecuária e agroindustrial que sem dúvida é o esteio econômico regional. Tais cidades são centros regionais de gestão do setor público, seja na instância federal ou estadual, além de importantes centros de gestão empresarial, através da presença, nessas cidades médias, de inúmeras empresas sede e empresas filiais, como veremos nos tópicos a seguir.

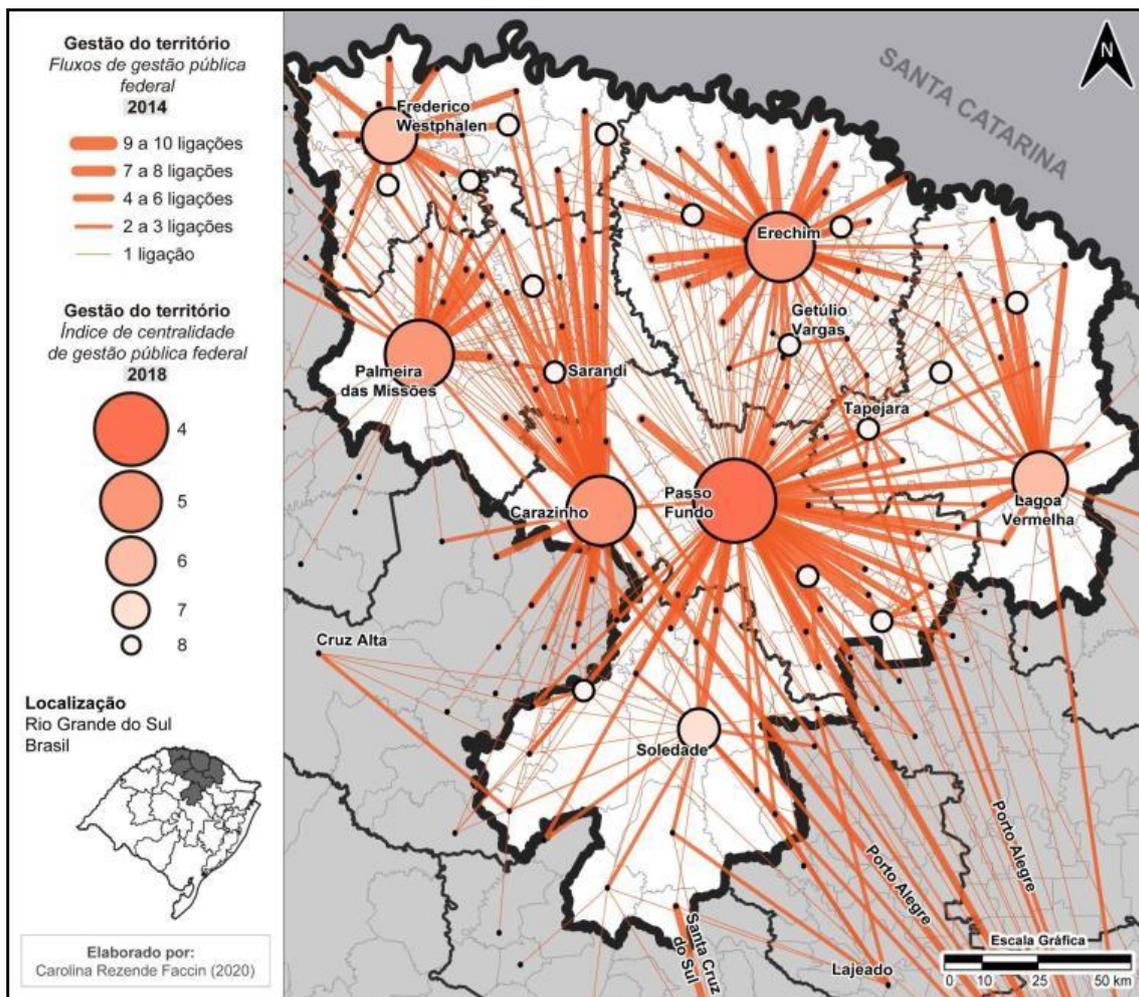
As cidades médias e a gestão pública federal e estadual do território na RF 09

A gestão pública do território se dá, sobretudo, por meio das ações do Estado. É ele que produz e organiza o espaço, tanto pela sua atuação no planejamento e em âmbito econômico, quanto pela promoção de políticas públicas setoriais diversas, buscando, através de sua estrutura e serviços, o atendimento à população, o levantamento de informações e a organização dos recursos públicos. As instituições públicas estatais, para exercer a sua ação, geralmente se organizam espacialmente de modo multilocalizado, com diversas instalações e repartições no território brasileiro. Apresentam uma estrutura hierárquica interna que reflete um dado modo de gestão do território pelo Estado, através de suas diversas instâncias administrativas e da maneira pela qual o território é gerido (SILVEIRA et al., 2018).

Os dados relativos à esfera federal foram coletados do estudo Região de Influência das Cidades - REGIC 2018 (IBGE, 2020) e Gestão do Território (IBGE, 2014). Para elaboração do índice de centralidade, exclui-se apenas o poder Legislativo, que se localiza exclusivamente em Brasília, e utiliza-se as instituições pertencentes aos poderes Executivo e Judiciário. Como exemplos de instituições públicas utilizadas no estudo, destaca-se o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Justiça Federal, os Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho, e o próprio IBGE. Inclui-se também a localização de sedes dos órgãos da administração indireta mono localizados, mas com atuação de alcance nacional (agências, fundações e institutos de caráter nacional).¹¹

¹¹ Os órgãos federais selecionados, apresentam níveis de gestão internos distintos, cada qual com seu próprio alcance espacial; Foram estabelecidos 5 níveis de gestão, sendo 5, o nível de maior hierarquia. O número de entidades públicas nas cidades foi somado, em cada nível, para se calcular o Índice de Centralidade da Gestão Pública. Para ponderar a centralidade de cada cidade, atribuiu-se pesos a cada um dos níveis, de modo que um nível tem um peso duas vezes maior do que o do nível imediatamente anterior (IBGE, 2020).

Figura 4: Região Funcional 09 - A gestão pública federal (2018)



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin e Tamara da Silveira a partir de IBGE (2014; 2020).

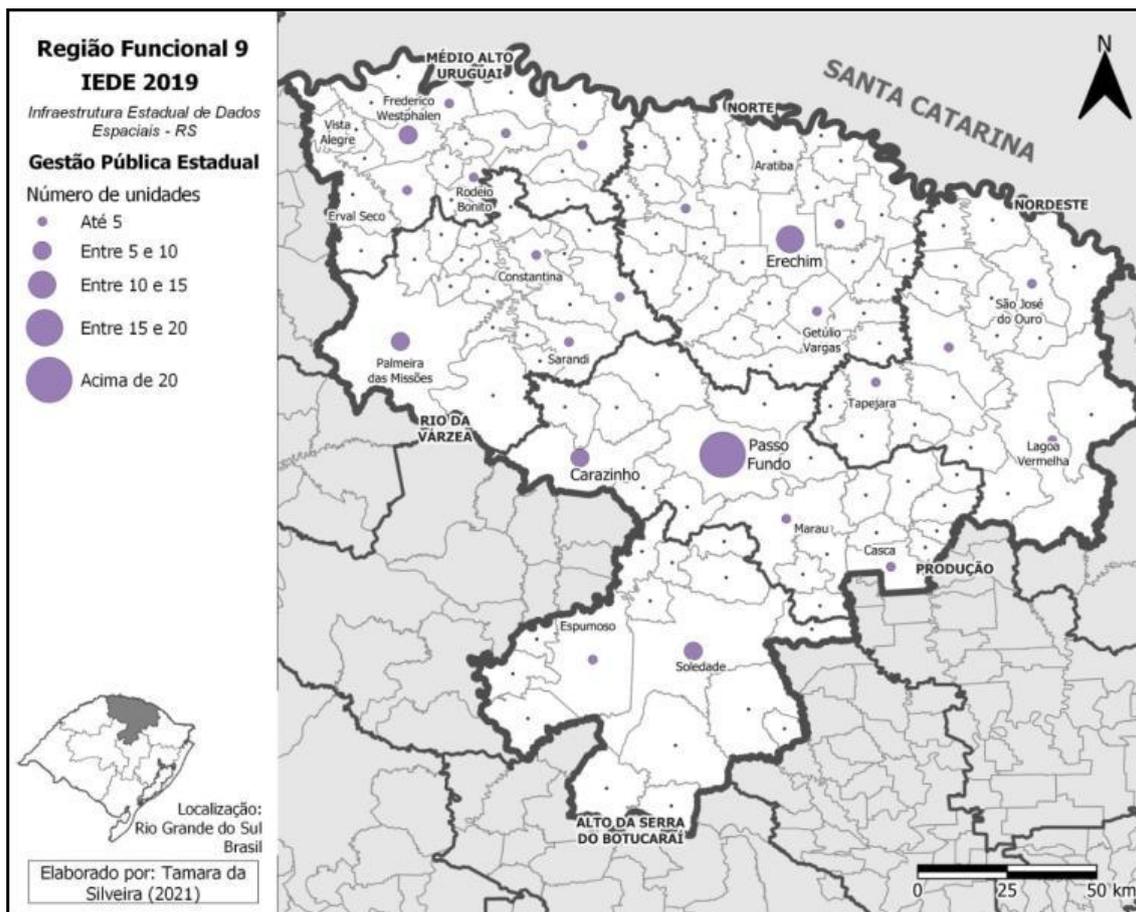
Ao analisar os dados quanto à centralidade das cidades médias na oferta de serviços públicos federais, e a importância dessas cidades em relação ao número de estabelecimentos estaduais que apresentam, observa-se de antemão uma relativa configuração espacial policêntrica, na qual se destaca a cidade de Passo Fundo apresentando índice de centralidade 4, o maior dentre as demais cidades da região. Observa-se também que os fluxos decorrentes da busca por serviços públicos federais na região apresentam ligações monodirecionais, com deslocamentos em direção aos principais polos regionais (Figura 4) (IBGE, 2020).

Os fluxos de pessoas em busca da oferta de serviços de gestão pública federal possuem maior ocorrência e intensidade com destinos para Passo Fundo que apresentava ligações com 97 municípios; para Carazinho com ligações com 70 municípios; e para Erechim com ligações com 45 municípios, exercendo esses centros grande comando na rede urbana no quesito gestão pública federal. Em menor grau, pontua-se também os fluxos com destino às cidades de Palmeira das Missões e Frederico Westphalen (IBGE, 2014).

Estas centralidades relacionadas à gestão pública do território na região já haviam sido identificadas como polos regionais em estudos anteriores do IBGE, sobre a hierarquia urbana e as relações espaciais entre as cidades da região, realizados em 1978, 1993 e 2007 (IBGE, 2008; 2020).

No âmbito estadual, a gestão territorial foi analisada com base nos dados do IEDE-RS (2019) sobre a distribuição espacial na região, notadamente entre as suas cidades, dos estabelecimentos vinculados às secretarias estaduais, órgãos públicos como Segurança Pública e Defesa Civil, Emater, Fepam, Instituto de Previdência Estadual (IPE), Procuradoria Geral do Estado/Comarcas, Justiça Estadual e Universidade Estadual do RS (Uergs), considerando a sua estrutura administrativa e a descentralização das suas ações presentes na região (Figura 5).

Figura 5: Região Funcional 09 - Os estabelecimentos de gestão pública estadual (2019)



Fonte: Elaborado por Tamara da Silveira a partir de IEDE (2019).

Destaca-se a grande centralidade das cidades de Passo Fundo e Erechim no que se refere aos maiores quantitativos de ofertas de serviços públicos com estabelecimentos estaduais. Respectivamente, Palmeira das Missões, Frederico Westphalen, Carazinho e Soledade também se destacam com quantitativos de ofertas de serviços públicos com estabelecimentos estaduais localizados nessas cidades da região.

A cidade média de Passo Fundo, com 21 estabelecimentos estaduais, e a de Erechim com 13 estabelecimentos respondem conjuntamente por 37,5% do total de estabelecimentos estaduais instalados na região RF 09.

O Quadro 1 permite detalhar melhor os estabelecimentos estaduais que estão presentes nas cidades médias de Passo Fundo e de Erechim, evidenciando a centralidade e a condição de polos de articulação e intermediação que essas possuem quanto à oferta desses serviços públicos em relação ao seu contexto regional.

Quadro 1: Estabelecimentos de gestão pública estadual localizados nas cidades médias de Passo Fundo e Erechim – 2019

Estabelecimentos de Gestão Estadual	Passo Fundo	Erechim	TOTAL
Segurança e Defesa Civil	7	1	8
Órgãos de infraestrutura	4	2	6
Secretarias Estaduais	4	4	8
Sede Regional Institucional da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural)	1	1	2
Sede Regional Institucional da Fepam (Fundação Estadual de Proteção Ambiental)	1	0	1
Sede Regional Institucional do IPE (Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul)	1	1	2
Sede Regional e Posto de atendimento Institucional da JUCERGS (Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul)	1	1	2
Sedes Institucionais e Sede Regional Institucional da PGE Comarca (Procuradoria-Geral do Estado)	2	2	4
Sede Regional Institucional da UERGS (Universidade do Estado do Rio Grande do Sul)	0	1	1
TOTAL	21	13	34

Fonte: Elaborado por Brenda Eckel Machado e Cheila Seibert a partir de IEDE (2019)

Segurança e Defesa Civil: Sede Regional Institucional da Defesa Civil, Sede Regional Institucional da Polícia Civil, Sede Regional Institucional dos Bombeiros, Sede Regional Institucional do Instituto Geral de Perícias (IGP), Sede Regional Institucional da Brigada Militar, Sede Regional Institucional da Susepe (Superintendência dos Serviços Penitenciários), Sede Regional Institucional da Fase (Fundação de Atendimento Socioeducacional); **Órgãos de Infraestrutura:** Sede Regional Institucional da CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento), Sede Regional Institucional do DAER (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem), Sede Regional Institucional da Secretaria de Obras Públicas e Sede Regional Institucional da Procergs (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul); **Secretarias Estaduais:** Sede Regional Institucional da Secretaria da Agricultura, Sede Regional Institucional da Secretaria da Fazenda, Local atendimento da Secretaria Fazenda, Sede Regional Institucional da Secretaria de Saúde, Sede Regional Institucional de Secretaria de Educação.

A região apresenta uma certa “endogenia” no sentido de que seus estabelecimentos e fluxos têm forte comportamento intra regional, tendo apenas poucos fluxos externos, que se dão com a Capital, com a região da Serra Gaúcha, com a região dos Vales (Lajeado) e a RF 08 (região de Santo Ângelo).

Por fim, pode-se concluir que há certo equilíbrio da oferta de serviços da gestão pública na RF 09, à exceção do Corede Alto da Serra do Botucarái, polarizado por Soledade, que possui poucas inserções de fluxos de serviços da esfera federal, reforçando certo caráter de isolamento e dos menores indicadores socioeconômicos de toda a RF 09. O Corede Alto da Serra do Botucarái compreende uma região que se localiza entre as centralidades de Passo Fundo, de Lajeado, de Cruz Alta e de Santa Maria, estando a um certo distanciamento dessas importantes centralidades de Gestão do Estado, fato que a coloca em situação periférica a todas essas centralidades. Dessa forma, verifica-se que há um hiato nessa porção da RF09 quanto ao atendimento da gestão pública, fato que aparentemente é retroalimentado pelas características dos indicadores socioeconômicos (Figura 2) e pela baixa densidade infraestrutural, a exemplo do sistema rodoviário, que permita qualificar a integração deste Corede às centralidades do seu entorno.

As cidades médias e a gestão empresarial do território na RF 09

quanto como municípios que atraem fluxos de outras empresas, como em cenários de municípios-comando (IBGE, 2020).

Cabe destacar a significativa interrelação espacial, constatada pelos fluxos de gestão empresarial entre as duas cidades médias (Passo Fundo e Erechim).

Passo Fundo tem um comportamento com fortes e intensas relações empresariais com Porto Alegre e a região metropolitana, com Caxias do Sul, Santa Maria e com o eixo de cidades ao longo da rodovia BR-285 que liga a Carazinho a cidades da RF 08, como Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo. Este eixo da BR-285 configura-se em importante rota para a estruturação, manutenção e desenvolvimento da cadeia produtiva rural mecanizada, com fixos de indústrias metalmeccânicas, indústrias de cereamento e rações, abates e frigoríficos, capitais rurais associativos ou bancários e oferta de serviços especializados agroindustriais. A cidade de Passo Fundo também se relaciona intensamente com outras cidades em outros estados do país, estabelecendo fortes fluxos empresariais, por exemplo, com São Paulo/SP e Brasília/DF. A estes fluxos empresariais interestaduais cabe destacar a intensa interligação da porção norte da RF 09 com cidades de significativas centralidades localizadas no Oeste catarinense, como Chapecó/SC, Concórdia/SC e Xanxerê/SC.

Já na cidade de Erechim, os fluxos que apresentam dimensões significativas e intrerregionais tem como destino Passo Fundo, como já mencionado, Porto Alegre/RS e Rio de Janeiro/RJ. Também há expressividade com cidades catarinenses, a exemplo de Chapecó e Concórdia.

Os dados de Gestão do Território (IBGE, 2014) nos fornecem também a possibilidade de analisar a capacidade de comando e de atração empresarial das cidades na rede urbana brasileira através dos fluxos de gestão privada. Analisando os dados verifica-se que as cidades médias de Passo Fundo e de Erechim são as que lideram o processo de gestão territorial empresarial na região RF9. A primeira controla 235 municípios, através de 180 empresas com sede na cidade, que possuem 845 filiais distribuídas nos municípios controlados. Além disso, as empresas com sede em Passo Fundo possuem 8.516 trabalhadores assalariados externos que trabalham em outros municípios. Já Erechim, controla 99 municípios, por meio de 115 empresas com sede na cidade, e que possuem 247 filiais localizadas nos municípios controlados, com 1.727 assalariados externos. Tais dados evidenciam a expressiva capacidade de gestão territorial empresarial de ambas as cidades na região.

Quanto à capacidade de atração empresarial que essas duas cidades médias da região possuem, identifica-se a centralidade e poder de atração de Passo Fundo (com 512 filiais de empresas atraídas) e de Erechim (com 190 empresas filiais atraídas) (IBGE, 2014). Em uma posição secundária, destacam-se também na gestão territorial empresarial as cidades de Carazinho, Marau e Frederico Westphalen. As duas primeiras exercem uma centralidade mais relacionada à complementaridade a Passo Fundo, tanto em relação aos setores empresariais quanto à contiguidade espacial. Já Frederico Westphalen está mais atrelado ao entorno espacial imediato, com fluxos intrarregionais no noroeste gaúcho.

Considerações finais

A crescente urbanização, sua interiorização e a ampliação da circulação de fluxos diversos no território brasileiro impõe a necessidade de se avançar em distintas pesquisas. As análises da configuração espacial, do conteúdo e das repercussões territoriais desses fluxos na dinâmica de funcionamento das redes urbanas regionais, e na organização e na gestão do território são exemplos de avanços neste sentido.

O Estado e o Mercado são instituições com grande poder de estruturação e gestão territorial, por meio de suas ações e dos fluxos que geram e atraem pessoas, bens, serviços, negócios e renda através de suas instituições e organizações.

Se, de um lado, tem-se a gestão pública do território visando o atendimento da população, o provimento da infraestrutura, o levantamento de dados e informações e o recolhimento de impostos, de outro lado, tem-se a gestão privada ou empresarial objetivando a reprodução do capital. As cidades médias desempenham papel destacado nesse processo, ao participarem efetivamente da intermediação desses fluxos, e ao servirem de suporte e condição para essas duas dimensões da gestão territorial nos espaços regionais.

Tendo por base a análise dos dados levantados pelos estudos do IBGE - Região de Influência das Cidades - REGIC, de 2018, e Gestão do Território, de 2014, e pelo IEDE-RS, de 2019, verificamos que as cidades médias de Passo Fundo (Capital regional B) e Erechim (Centro Sub-regional A) constituem-se nas principais centralidades, centros de intermediação e de comando na gestão

territorial pública e privada na Região Funcional 9. Tais centros assumem o comando por centralizarem fluxos de deslocamentos que buscam acessar serviços públicos federais e estaduais na região, bem como fluxos econômicos e de relações entre empresas matrizes com sede nessas cidades e suas filiais localizadas em outros municípios na região e fora dela.

Por sediarem estruturas descentralizadas das instituições públicas estaduais e federais que atuam na região, e por sediarem empresas locais e regionais, possuem poder de comando e decisão sobre o conjunto da rede urbana regional. Posicionam-se, portanto, no maior nível hierárquico da RF9. Assim, evidenciam também um comportamento polinuclear com fluxos monodirecionais para a gestão pública e um comportamento monocêntrico com fluxos multidirecionais para a gestão empresarial. Por conta disso, influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da região Centro-Norte do Rio Grande do Sul.

Como centros de segundo nível de importância hierárquica, as cidades de Carazinho, Marau e Frederico Westphalen possuem também relativa centralidade e interlocução na gestão territorial pública e privada regional e, igualmente, contribuem para uma maior distribuição no território regional dos fluxos de gestão pública e privada, estabelecendo uma policentralidade territorial regional.

O estudo permite que se conclua, claramente, que a RF09 em que pese apresentar indicadores socioeconômicos que demarcam seu desenvolvimento e importância na rede urbana do Rio Grande do Sul, apresenta fortes desigualdades intrarregionais, especialmente na gestão empresarial, fato que impacta determinados municípios dada a dependência dos polos regionais. Fatores infraestruturais, a exemplo das redes rodoviárias e de densidade populacional também necessitam de um maior equilíbrio, visando reorientar a organização regional e fortalecer a capacidade produtiva.

Por fim, cabe também destacar a importância de se reconhecer a configuração e a intensidade das interações espaciais advindas da localização dos serviços públicos federais e estaduais, bem como das ligações econômicas entre as empresas para a análise das redes de gestão territorial. Tal discernimento permite interpretar a(s) dinâmica(s) de desenvolvimento no espaço urbano e regional.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Dados bancários por município**. 2010. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/>. Acesso em 9 set. 2021.

BELLET SANFELIU, C.; LLOP-TORNÉ, J. M.. **Ciudades intermedias y urbanización mundial**. Edita: Ajuntament de Lleida, 2002.

BELLET, C.; MELAZZO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; LLOP, J. M. (Ed.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias**. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista; Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281290001_Urbanizacion_produccion_y_consumo_en_ciudades_mediasintermedias. Acesso em 07 set. 2020.

CORRÊA, R. L. Os centros de gestão do território: uma nota. **Revista Território**, Rio de Janeiro, UFRJ, 1996. v. 01, n. 01, p. 23-30.

FERRÃO, J. **Regiões Funcionais, Relações urbano-rurais e Política de Coesão Pós-2013**. Lisboa: ICS. Relatório Final. Julho, 2012. Disponível em: http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf. Acesso em: 24 fev. 2021.

INFRAESTRUTURA ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE). **Estabelecimentos de gestão estadual (2019)**. Porto Alegre. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Disponível em: <https://iede.rs.gov.br/>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Centros de Gestão do Território**. Rio de Janeiro: IBGE. 2014. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/redes_fluxos/gestao_do_territorio_2014/default.shtm?c=11 Acesso em 12 jun 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Gestão do Território: Redes e Fluxos do Território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. PIB per capita (2015) e VAB setorial (2010). Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas> Acesso em 10 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/> Acesso em 10 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de Influência das Cidades – REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020

MOTTA, D.; MATA, D. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional Urbano**. Brasília: IPEA, n. 1, p. 33-38, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525> . Acesso em 10 jan. 2021.

MICHELINI, J.; DAVIES, C. Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. **Documentos de Trabajo GEDEUR**, n. 5, Madrid, España, 2009.

OLIVEIRA, H. C. M.; SOARES, B. (2014). Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. **Caminhos de Geografia**. v. 15, n. 52, p. 119–133, 2014

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 5 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento e Gestão e da Participação Cidadã/RS. **Novas perspectivas para a questão regional no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2013.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. **Planos estratégicos de desenvolvimento dos COREDES 2015-2030: perspectivas estratégicas das Regiões Funcionais**. Lajeado: Ed. da Univates, 2017.

SILVEIRA, R. L. L.; FACCIN, C. R. **Cidades Médias, Urbanização e Dinâmicas Urbanas e Regionais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021.

SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B., SILVEIRA, R. C. E., FACCIN, C. R., GIACOMETTI, N. B. Cidades Médias e Gestão Territorial: Análise dos Fluxos de Gestão Pública e Privada na Região dos Vales – RS. **Informe Gepec**, Toledo, v. 22, n.2, p. 64-80, jul./dez. 2018. Disponível: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/19967/13803>. Acesso em 10 de ago. 2021.

SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B.; FACCIN, C. R.; SILVEIRA, L. L.; KUMMER, D. K. Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 184-217, dez. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8641> . Acesso em: 06 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v22i1.8641>.

SPINELLI, J.; MESQUITA, L. P. Policentrismo e Cooperações Intermunicipais: um estudo em regiões de baixa densidade demográfica no norte do Rio Grande do Sul/Brasil. **Redes**, Santa Cruz do

Sul, v. 25, n. 3, p. 989-1008, set. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/14867>. Acesso: 07 abr. 2021.

SPOSITO, M. E. B. Cidade Média. In: SPOSITO, E. S. **Glossário de Geografia Humana e Econômica**. São Paulo. Editora UNESP. 2018. p.39-47.

SPOSITO, M. E. B. **Cidades Médias: Espaços em Transição**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

SPOSITO, M. E. B.; Silva, W. R. da. (Org.) **Perspectivas da urbanização: Reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Editora Consequência.2017



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.