



**ST3 – DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS E REPERCUSSÕES NOS TERRITÓRIOS**

**NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL: DINÂMICA REGIONAL E OS FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO FUNCIONAL 7**

**NORTHWEST OF RIO GRANDE DO SUL: REGIONAL DYNAMICS AND TERRITORY MANAGEMENT FLOWS IN THE FUNCTIONAL REGION 7**

Lenize Rodrigues FERREIRA<sup>1</sup>, Rogério Leandro Lima da SILVEIRA<sup>2</sup>, Carolina Rezende FACCIN<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo do texto é contribuir com a discussão teórica sobre os conceitos de policentrismo e gestão do território, a partir do exemplo de três cidades localizadas no noroeste do Rio Grande do Sul: Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa. Com base nos estudos *Gestão do Território 2014* e *Regiões de Influência das Cidades 2007 e 2018*, publicados pelo IBGE, buscamos analisar o papel e as funções desempenhadas por estas cidades no funcionamento da rede urbana regional. Situadas na mesma formação regional, aproximadamente 50 km de distância entre si, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa não constituem uma aglomeração urbana contínua, entretanto exercem uma forte polarização nos núcleos urbanos circundantes, seja no número de empregos, nos serviços, no comércio. Desempenham, portanto, a função de centros regionais, polarizando através dos fluxos de serviços e de gestão a região noroeste do estado.

**Palavras-chaves:** Gestão do Território. Policentrismo. Rede urbana. Região Funcional de Planejamento 7. Ijuí-Santo Ângelo-Santa Rosa.

**Abstract:** The aim of the text is to contribute to the theoretical discussion on the concepts of polycentrism and territory management, based on the example of three cities located in the northwest of Rio Grande do Sul, in the South of Brazil: Ijuí, Santo Ângelo and Santa Rosa. Based on the studies of Territory Management (2014) and Regions of Influence of Cities (2007, 2018), published by IBGE, we seek to analyze the role and functions performed by these cities in the functioning of the regional urban network. Located in the same regional formation, approximately 50 km apart, Ijuí, Santo Ângelo and Santa Rosa do not constitute a continuous urban agglomeration, however they exert a strong polarization in the surrounding urban centers, whether in the number of jobs, in services or in trade. Therefore, they play the role of regional centers, polarizing through the flow of services and management in the northwest region of the state.

**Keywords:** Territory Management. Polycentrism. Urban network. Functional Planning Region 7. Ijuí-Santo Ângelo-Santa Rosa.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul. E-mail: lenizerf@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Geografia. Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional-UNISC. Pesquisador do CNPq. E-mail: rlls@unisc.br

<sup>3</sup> Doutoranda e mestra em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), arquiteta e urbanista. E-mail: faccincarolina@gmail.com



## INTRODUÇÃO

A proposta do texto é contribuir com a discussão teórica sobre policentralidade e gestão do território a partir do exemplo das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, situadas no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Buscamos analisar as relações que consolidam e/ou reestruturam o papel polarizador dessas cidades na rede urbana regional. Localizadas na mesma formação regional, distantes aproximadamente 50 km, as três cidades exercem uma centralidade e funcionalidade de centros médios, embora não possam ser classificadas como cidades de porte médio em termos populacionais. A relativa proximidade entre as três cidades nos permite pensar que haja, entre elas processos de cooperação e processos de competição, delineando a formação de uma região policêntrica no Noroeste do RS, o que implica numa (re) organização da estrutura espacial atual do território, com a inserção de municípios que apresentam novos elementos, provocando mudanças espaciais significativas. Este artigo faz parte da pesquisa *Policentrismo, rede urbana e desenvolvimento regional no RS: uma análise a partir de aglomerações urbanas selecionadas*; que envolve pesquisadores de diversas instituições (UNISC, UFRGS, UFPEL), submetida ao Edital FAPERGS 02/2017.

O contexto atual é marcado pela concentração da população em áreas urbanas, concomitante a um processo de urbanização que se desenvolve de maneira global, implicando em alterações efetivas nas formas de organização social, política e econômica. Nesse contexto, as cidades médias emergem como fator relevante para a articulação dos respectivos sistemas urbanos e para a dinamização dos territórios circundantes, visto que assumem um papel importante na escala regional, na organização dos sistemas urbanos, como centralidade econômica, social e política. Tornam-se, portanto, elemento-chave na hora de impulsionar novas políticas de ordenação do território e de redução das disparidades territoriais de desenvolvimento.

No Brasil, as cidades são legalmente definidas pelos perímetros urbanos das sedes dos municípios e das vilas, sedes dos distritos. De acordo com dados do Censo 2010, a estrutura político administrativa do território é constituída por 5.565 municípios, dos quais 70,4% possuem até 20 mil habitantes; 24,5% possuem de 20 a 100 mil habitantes e apenas 5,1% dos municípios possuem população acima de 100 mil habitantes, dentre os quais 0,7% possuem mais de 500 mil habitantes (38 municípios). Paradoxalmente, mais da metade da população brasileira: 54,7% concentra-se nos municípios com mais de 100 mil habitantes; 28,1% habitam municípios de 20 a 100 mil habitantes e 17,2% da população localiza-se em municípios de até 20 mil habitantes, indicando tanto a concentração quanto a dispersão da territorialidade urbana brasileira.

Ao analisarmos a distribuição da população no estado do RS, também demonstra uma desigual distribuição no território. De acordo com dados do Atlas Socioeconômico do RS<sup>4</sup>, em 2010 (9.100.291 habitantes), 85,1% da população residia em áreas urbanas. Em relação a distribuição da população total, 66,9% dos municípios gaúchos apresentam menos de 10 mil habitantes, 24,9% possuem população entre 10 e 50 mil habitantes e 4,8% possuem população entre 50 e 100 mil habitantes. Os municípios com população superior a 100 mil habitantes, apenas dezessete

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso em 03 de jul. 2020.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

municípios no estado, concentram 46,8% da população total. Neste cenário, os três municípios objeto de estudo, localizados em uma região de perdas populacionais no estado, configuram-se como polos de atração de um entorno que perde população, alterando a estrutura espacial atual e redesenhando o espaço gaúcho.

O texto organiza-se em três seções, além desta parte introdutória: na primeira tecemos uma discussão, ainda que sucinta, sobre o conceito de policentralidade e o conceito de rede urbana. A segunda seção traz uma breve caracterização da região noroeste do estado do RS, a partir do exemplo de cidades que apresentam funcionalidades que as definem como centro polarizadores. Na terceira seção do texto buscamos examinar a centralidade exercida pelas cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa a partir dos seguintes estudos publicados pelo IBGE: Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007 e 2018 e Gestão do Território 2014.

O percurso teórico e metodológico foi construído com as contribuições de Davoudi (2003), Pessoa (2011) e Silveira et al (2017) sobre policentrismo e sua relação com a redes urbana e, de Corrêa (1996) sobre gestão do território. Utilizamos ainda os dados secundários do Censo Demográfico 2010 e dos estudos Região de Influência das Cidades -REGIC (2007, 2020) e Gestão do Território (2014), todos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## UMA APROXIMAÇÃO AO CONCEITO DE POLICENTRISMO E REDE URBANA

Inicialmente, o policentrismo refere-se a regiões nas quais existem vários centros urbanos inter-relacionados funcionalmente por meio da competição ou cooperação. Entretanto, o conceito aborda um significado amplo e complexo, que varia de acordo com a perspectiva espacial, social e econômica. Davoudi (2003) alerta para a ambiguidade do termo e seus múltiplos significados, pois há uma variedade de modelos de policentrismo que representa tanto a riqueza da própria ideia quanto o que a autora denomina de sua debilidade. Adquire, portanto, diferentes significados quando se refere a escalas espaciais diferentes. Segundo a autora, nos anos 1970 ficou claro que as cidades do futuro se tornariam menos nodais e passariam para o desenvolvimento de uma estrutura urbana de polinúcleos. Fatores como a descentralização das atividades econômicas, a maior mobilidade do transporte torna o modelo monocêntrico incompatível para a realidade do padrão de crescimento urbano.

Entendemos que o conceito de policentrismo aborda um significado amplo e complexo, que varia de acordo com a perspectiva espacial, social e econômica. Atrela-se a uma multiescalaridade dos processos, ou seja, na escala intraurbana entre diferentes cidades (relações de complementaridade e/ou concorrência), na escala regional em relação a região ou rede urbana. Há diferentes interpretações de policentrismo pois a definição dependerá do contexto inserido e/ou das escalas urbanas. “O conceito de policentrismo adquire vários significados, tantos quantos as escalas em que se pode materializar” (GONÇALVES, 2016, p. 31).

A policentralidade relaciona-se a “existência de um conjunto de centros urbanos com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se inter-relacionam num determinado espaço regional” (SILVEIRA *et al.*, 2017, p. 185). Nas palavras dos autores o policentrismo constitui um recurso metodológico para compreender a



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

dinâmica territorial na escala regional. No sistema urbano policêntrico, as centralidades ocorrem em vários pontos do território e possuem um conteúdo funcional e especializado, constituindo redes de centralidades urbanas entre as quais são, cada vez maiores, as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (SILVEIRA *et al.*, 2017).

No âmbito dos trabalhos realizados pelo ESPON (Observatório Europeu de Ordenamento do Território, 2005) tem ganhado relevância o conceito de policentrismo funcional que associa dois aspectos complementares ao conceito tradicional de policentrismo: a morfologia do espaço - número e hierarquia de cidades - e, as relações funcionais entre áreas urbanas - redes, fluxos, cooperação (NUNES, 2012, p. 28).

A partir desse percurso que traçamos sobre o policentrismo, nosso propósito é utilizar o conceito enquanto recurso metodológico (SILVEIRA *et al.*, 2017) para explicar a reorganização da rede urbana e do espaço urbano no noroeste do estado do RS, a partir de centros urbanos, anteriormente secundários, que adquirem relevância em virtude de novas demandas sociais e econômicas. Configura-se, assim, a possibilidade de uma região policêntrica emergente no Noroeste do Rio Grande do Sul, pois as três cidades objeto deste texto, exercem essa centralidade através dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, e demonstram uma importância na dinâmica regional.

De acordo com Pessoa (2011) a emergência de estruturas urbanas policêntricas é uma tendência no Brasil. Grupos de aglomerações urbanas, articuladas por uma rede de transporte e comunicação e ligadas por relações socioeconômicas, foram aparecendo ao longo do território brasileiro em diferentes formas, caracterizando **arranjos urbano-regionais**. A autora sistematiza esses arranjos urbanos em 3 tipos: *região de cidades médias* (contexto que mais se aproxima do Noroeste do RS), *região metropolitana* e *região intermetropolitana*. Argumenta ainda que as aglomerações urbanas e regionais brasileiras devem ser tratadas como entidades híbridas, assimétricas, em movimento, e ocupadas e geridas por diferentes atores. Morfologicamente, estes arranjos podem ser unidades espaciais contínuas ou descontínuas, contendo centros urbanos e seu entorno urbano e rural, estreitando relações e compartilhando funções com outras aglomerações, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma importância regional (MOURA, 2012).

Utilizamos neste texto a proposta de regionalização definida no estudo Rumos 2015<sup>5</sup>, a partir dos municípios e COREDEs<sup>6</sup> (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), que definiu nove Regiões Funcionais de Planejamento para o Estado do RS. A região noroeste do estado corresponde a Região Funcional 7. Essa regionalização foi definida a partir de critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede

<sup>5</sup> Publicado em 2006, tinha como objetivo subsidiar a ação pública no enfrentamento das desigualdades regionais do Estado do RS. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>.

<sup>6</sup> Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do RS e, teve origem a partir de 1991, com a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e Associações de Municípios. Atualmente o Estado conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



OBSERVADR





de serviços de saúde e educação superior, entre outros (FERREIRA, 2019).

## **CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DA REGIÃO FUNCIONAL 7**

O estado do RS convive com duas realidades distintas: a grande maioria dos municípios passa por um processo de esvaziamento populacional, movimento verificado desde a década de 1980, concomitante ao aumento de municípios em que há um elevado grau de concentração, tanto populacional como da sua atividade econômica. De acordo com os dados dos últimos Censos Demográficos, o estado apresentou média de crescimento anual de 1,21% no período de 1991-2000 e, de 0,49% no período de 2000-2010, menor taxa de crescimento relativo do Brasil.

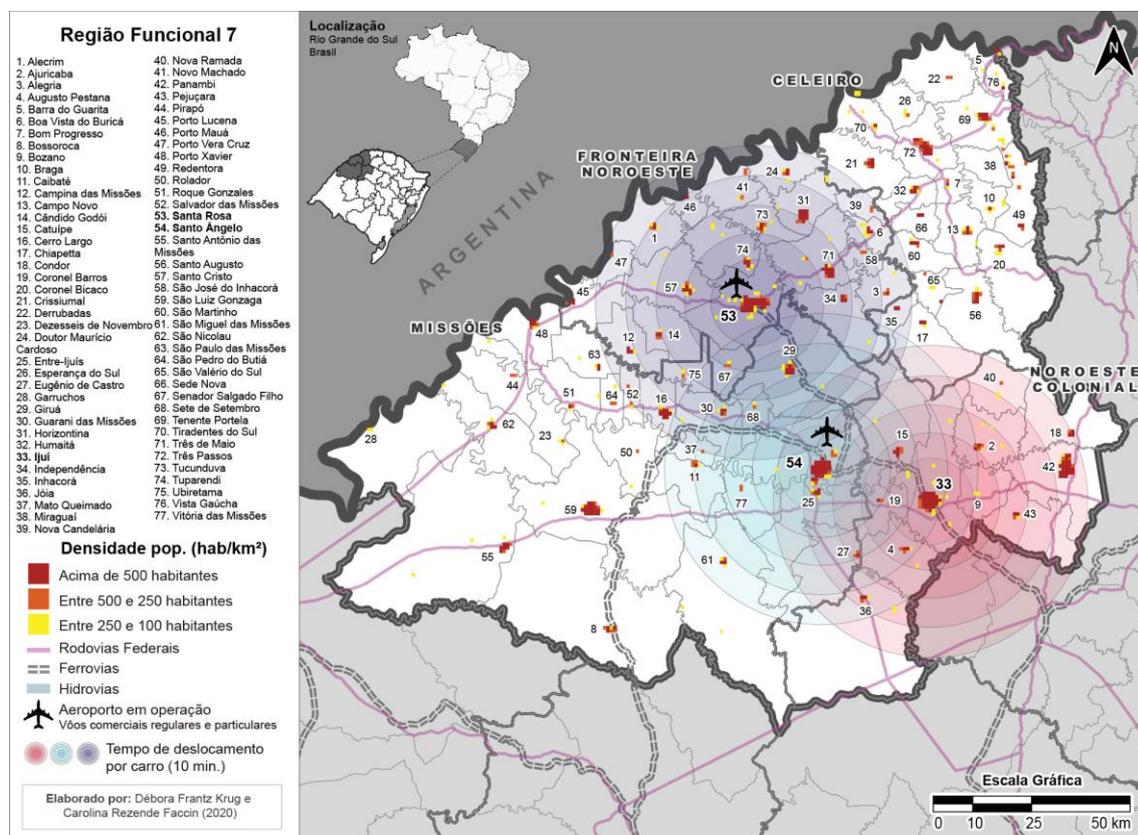
Segundo dados do Atlas Socioeconômico do RS, ao considerarmos os dados das projeções populacionais para 2018, temos uma taxa média de crescimento anual para o período de 2010-2018 de 0,47% ao ano. A queda da taxa de fecundidade associado às migrações internas, com deslocamentos em direção aos municípios maiores, muitas vezes por fatores econômicos, são os fatores que contribuem para o decréscimo da população no estado. Várias regiões do RS apresentaram diminuição em sua população, com destaque para as regiões da Fronteira Oeste, Centro e Norte. As regiões do Litoral, Serra e entorno da Região Metropolitana crescem acima da média do estado.

O noroeste do estado exemplifica bem essa questão: ocorre uma reorganização do espaço, com a crise no modelo da modernização da agricultura e da agroindústria desde a década de 1980. Assim, configuram-se municípios polos de atração populacional - Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa - de um entorno que esvazia, concomitante a uma nova organização do território. Esses centros urbanos que hoje polarizam os municípios do entorno tiveram por origem núcleos coloniais efetivamente implantados apenas nas primeiras décadas do século XX, ou na última década do século XIX, como foi o caso de Ijuí. Constitui-se, portanto, em uma área de ocupação recente, e que durante a segunda metade do século XX foi literalmente revolucionada pelo processo denominado de “modernização agrícola”.

O recorte territorial definido para a pesquisa corresponde a Região Funcional 7, que reúne quatro COREDEs: Missões, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Celeiro, conforme apresenta a Figura 1. A região possui forte tradição na atividade agrícola voltada para a produção de grãos, com destaque para a soja, milho e trigo; e, na pecuária, com produção de leite e criação de aves e suínos. O trigo e a soja são responsáveis pelo início do processo de modernização no RS, a partir da década de 1970. Destacamos ainda a cadeia de máquinas e implementos agrícolas que tem na região alguns dos principais polos - Horizontina, Ijuí, Panambi, Santo Ângelo e Santa Rosa. Essas cidades também registram interações nos empregos, nas viagens de transportes, na rede e hierarquia urbana, nas universidades e centros de pesquisas e nos serviços de saúde (FERREIRA, 2019).



Figura 1: Localização, sistema viário e densidade demográfica - Região Funcional 7



Elaborado por Débora Krug e Carolina Faccin, a partir de IBGE (2016) e DNIT (2015).

De acordo com dados do IBGE (Censo 2010), em 2010 a região apresentava uma população de 759.591 habitantes (7% da população gaúcha), 69% residentes na área urbana e 31% na área rural. No período 2000-2010, a região apresentou a menor taxa de crescimento demográfico do Estado, de -0,31% ao ano. Mesmo em uma região de perdas populacionais, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, configuram-se como polos de atração populacional, apresentando um incremento de população, ao compararmos os dados referentes aos anos de 2010 e 2020 (estimativa referente a 01/07/2020). Segundo os dados do IBGE, destacamos na Tabela 1 os municípios que apresentaram maior incremento de população no período:



Tabela 1: População Total e Taxa de Urbanização

	Pop. Total 2010	Estimativa 2020	Crescimento 2010-2020	Taxa de Urbanização 2010
Horizontina	18.348	19.389	5,7%	79,4%
Ijuí	78.915	83.764	6,1%	90,7%
Panambi	38.058	44.128	15,9%	90,8%
Santa Rosa	68.587	73.575	7,3%	88%
Santo Ângelo	76.275	77.568	1,7%	94,1%
<b>Região Funcional 7</b>	<b>759.591</b>	<b>754.554</b>	<b>-0,7%</b>	<b>69,3%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>10.693.929</b>	<b>11.422.973</b>	<b>6,8%</b>	<b>85%</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico e Estimativas de População

Em 2020 a estimativa populacional era de 754.554 habitantes para a região, que registrou uma diminuição comparado aos dados de 2010. Dos 77 municípios que compõem a Região Funcional 7, 58 municípios (75,3%) apresentaram decréscimo de população no período 2010-2020 e, dentre os municípios que registraram aumento de população, apenas Panambi, Redentora e Santa Rosa apresentaram crescimento acima da média do estado. A região caracteriza-se, portanto, como uma área de perda de população. Os municípios que crescem caracterizam os polos regionais, que apresentam as maiores taxas de urbanização, o maior número de empregos e também polarizam as funções na região, como será demonstrado no próximo item. Com relação a urbanização, os cinco municípios destacados na Tabela 1, apresentam taxa de urbanização acima da média da região e do estado.

Ao analisarmos os dados populacionais de 2010, somente 12 municípios da região possuem taxa de urbanização acima de 75%. Os municípios com as maiores taxas de urbanização são justamente os que exercem centralidade na região. Santa Rosa possui 88% da população residente na área urbana, Santo Ângelo 94% e Ijuí 91%, ou seja, os três municípios apresentam taxa de urbanização acima da média da região e, do Estado como demonstrado na Tabela 1. Dos 77 municípios que compõem a região, 39 deles possuem taxas de urbanização abaixo de 50% e 26 municípios apresentam taxa de urbanização entre 50% e 70%, o que reflete a característica das pequenas propriedades e a tradição agrícola da região.

Outro aspecto a ser destacado na configuração territorial e urbana da região é sua estrutura urbana. Conforme dados do IBGE do Censo Demográfico de 2010, há o predomínio de pequenas cidades (66 de 77) com até 10 mil habitantes em área urbana, que representam 85,7% do total das cidades da rede urbana regional. Somente os três municípios - Santo Ângelo, Santa Rosa e Ijuí - possuem população urbana acima de 50 mil habitantes na região; um município possui mais de 40 mil habitantes (Panambi), um município apresenta mais de 30 mil habitantes (São Luiz Gonzaga); seis municípios possuem população entre 10 e 20 mil habitantes e sessenta e seis municípios apresentam população abaixo de 10 mil habitantes, classificados como pequeno porte (IBGE, 2010).

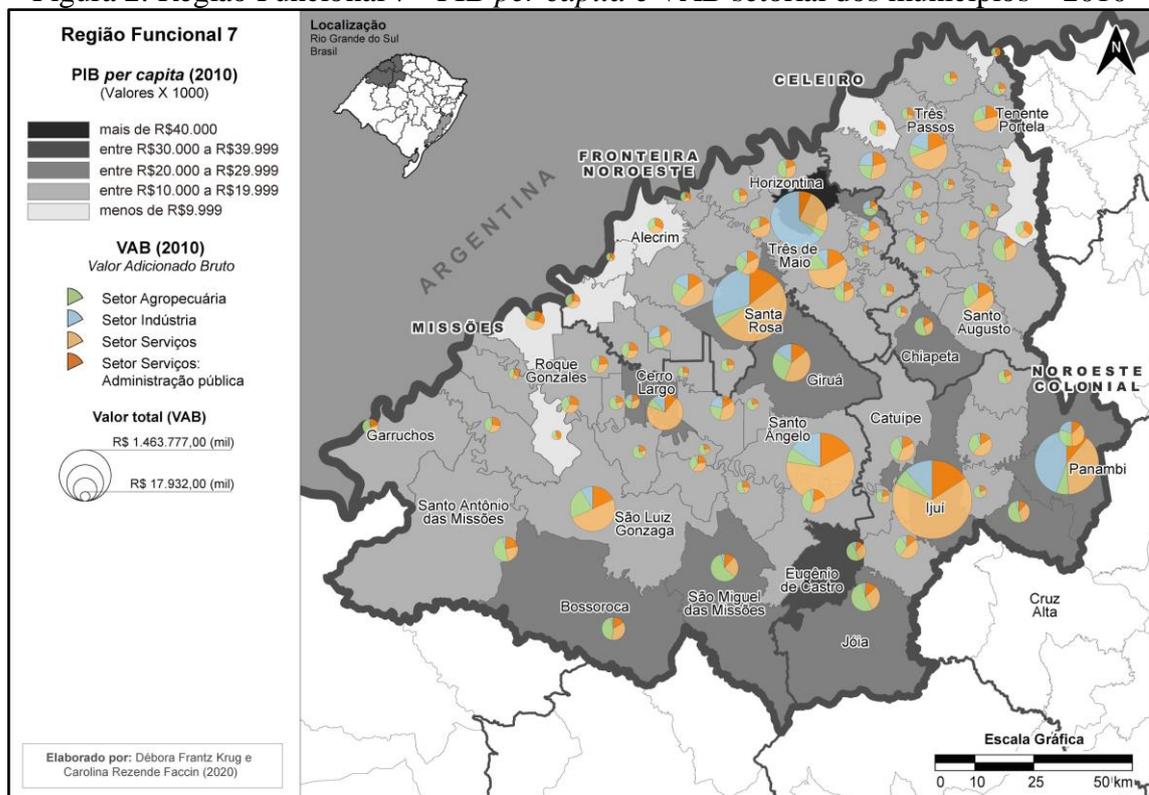
De acordo com o estudo da Região de Influência das Cidades - REGIC 2018 (IBGE, 2020), os municípios que exercem polarização na região são: Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, classificados como Centro Sub-regional A, terceiro nível da hierarquia urbana, ou seja, possuem atividades de



gestão menos complexas que as das Capitais Regionais (Nível 3 na classificação de Gestão do Território). Os municípios de Cerro Largo, São Luiz Gonzaga, Três de Maio e Três Passos, classificam-se como Centro Sub-regional B. Panambi é o único município da região classificado como Centro de Zona A (quarto nível da hierarquia urbana).

A Figura 2 ilustra os dados dos municípios que compõe a Região Funcional 7 com relação ao Produto Interno Bruto *per capita* e Valor Adicionado Bruto, com base nos dados do ano de 2010, segundo o IBGE.

Figura 2: Região Funcional 7 - PIB *per capita* e VAB setorial dos municípios – 2010



Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2010).

Os municípios que apresentaram os maiores PIB *per capita* (acima 28 mil reais) são: Horizontina, Eugênio de Castro, Pejuçara, Panambi e Cerro Largo. Em relação aos municípios com os menores PIB *per capita* (menor que 9 mil reais), destacamos Redentora, Barra do Guarita, Dezesseis de Novembro, Alecrim e Porto Xavier. Dentre os municípios que apresentam os maiores PIBs estão: Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Panambi, Horizontina e São Luiz Gonzaga (IBGE, 2010).

Em 2010, o Valor Adicionado Bruto da região estava distribuído da seguinte forma: 21,1% na Agropecuária, 18,4% na Indústria, 44,2% no Setor de Serviços e, 16,3% na Administração pública. Os maiores valores correspondem aos municípios de Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo, Panambi, Horizontina e São Luiz Gonzaga. Em relação ao VAB do Setor Agropecuária, destacam-se os municípios de: São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, Jóiá, Giruá, Ijuí e Santo Ângelo. Santa



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Rosa ocupa a 10ª posição e Panambi 11ª. Em 14 municípios o Setor Agropecuária representa mais de 50% do VAB do município e em 44 municípios representa mais de 30% do VAB total. No Setor Indústria, destaque para: Horizontina, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Ijuí e Três Passos. Com relação aos Setor de Serviços: Ijuí, Santo Ângelo, Santa Rosa, Panambi, São Luiz Gonzaga, Cerro Largo, Três de Maio e Horizontina (IBGE, 2010).

Cabe salientar o peso significativo que Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo representam na composição do PIB e do VAB da região e dos respectivos COREDEs: o município de Ijuí compreende 43,1% do VAB e 43,5% do PIB Total do COREDE Noroeste Colonial; Santa Rosa representa 35,3% do VAB e 34,8% do PIB do COREDE Fronteira Noroeste e, Santo Ângelo compreende 26,3% do VAB e 26,8% do PIB total do COREDE Missões. Em 2010, os três municípios somavam 30,6% do PIB total da RF7 e 30,9% do VAB total da Região. Ao analisarmos os dados por atividades econômicas, os três municípios somavam 8,53% do VAB da Agropecuária, 31,6% do VAB da Indústria e, 37,2% do VAB dos serviços da Região Funcional 7.

## FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO FUNCIONAL 7

Segundo Corrêa (1996, p.23), a gestão do território “é a dimensão espacial do processo geral de gestão, confinando-se ao espaço sob controle de um Estado, grupo social, instituição ou empresa”. Essa gestão do território ocorre nos centros urbanos, constituindo, portanto, os *centros de gestão do território*. Os centros exercem um papel de controle das atividades na sua hinterlândia. “Controlam assim a organização espacial de um dado espaço, influenciando a gênese e a dinâmica produtiva, o nível de empregos diretos e indiretos e o modo de inserção das cidades na rede urbana sob seu controle” (CORRÊA, 1996, p.25).

Neste item buscamos examinar as centralidades exercidas por essas cidades e as funções que desempenham no funcionamento da rede urbana regional, a partir dos seguintes estudos publicados pelo IBGE: *Regiões de Influência das Cidades 2007, 2018 e Gestão do Território 2014*.

Publicado em 2014 pelo IBGE, o estudo *Gestão do Território 2014* objetivava analisar os fluxos de gestão do território, através de duas abordagens: a gestão pública e empresarial, pois o espaço é organizado tanto pelo Estado quanto pelas firmas que atuam em seu território. Para isso, foram definidas nove classes de centralidade. Cabe destacar que apenas municípios comuns às duas bases de dados foram classificados como centros de gestão, compondo 2.204 centros, o que corresponde a 39,6% dos municípios brasileiros. Portanto o nível mais elementar (nível 9) já é um indicador de certa importância de centralidade. No estado do RS, Porto Alegre classifica-se em 3º nível (que corresponde às maiores capitais estaduais não classificadas nos dois níveis anteriores); sete cidades gaúchas estão classificadas no 5º nível e dezessete cidades integram o 6º nível, dentre as quais Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí.

Na Gestão Pública foram selecionadas instituições públicas mediadoras da gestão do Estado, analisadas a partir das relações entre agências e unidades de atendimento. De acordo com a publicação, optou-se por aquelas que possuíssem um âmbito nacional e atuação descentralizada, ou seja, unidades localizadas em diversas cidades. São elas: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS, Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, a Secretaria da Receita Federal, os



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho e o IBGE. Reflete, portanto, a forma como o Estado gerencia o território. A distribuição espacial dessas entidades é um fator gerador de centralidade urbana, pois atrai a população que necessita utilizar esses serviços e “essas entidades funcionam como núcleos de tomada de decisão, acumulando poder sobre uma porção do território” (IBGE, 2014, p.25).

Os três municípios possuem agência de coleta de dados do IBGE, agência da Previdência Social (INSS), vara do trabalho do TRT e zona eleitoral do TRE; entidades classificadas como Nível 1, de acordo com o estudo. Santa Rosa e Ijuí possuem agência da Receita Federal (nível mais básico de atendimento) e Santa Rosa conta com uma agência do MTE. Ijuí possui cinco entidades de Nível 1, Santa Rosa possui seis e Santo Ângelo conta com quatro entidades. Em relação às entidades classificadas como Nível 2, Ijuí possui duas unidades (IBGE e MTE), Santa Rosa possui uma (Justiça Federal) e Santo Ângelo conta com duas entidades (Justiça Federal e Delegacia Receita Federal). Cabe destacar que Ijuí e Santo Ângelo são sedes de Gerências Regionais do MTE, que articulam redes regionais, ou seja, articulam suas próprias redes de Agências Regionais e municípios subordinados.

Em relação à gestão pública estadual, realizada por instituições mais especializadas do Governo do estado do RS, como sedes regionais da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural; da Fepam (Fundação Estadual de Proteção Ambiental); do IPE (Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul); da JUCERGS (Junta Comercial, Industrial e Serviços do Rio Grande do Sul); observa-se também a centralidade exercida pelas cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, que concentram 54,1% dos estabelecimentos da região. Segundo dados da IEDE 2019 (Infraestrutura estadual de dados espaciais), há 74 estabelecimentos (sedes estaduais) na Região: Santo Ângelo possui 16 sedes, Ijuí possui 11 sedes estaduais e Santa Rosa 13 sedes estaduais. Salientamos ainda os municípios de Três Passos e São Luiz Gonzaga, que apresentam 7 sedes estaduais. Para o restante dos municípios que compõem a RF-7, 16 municípios possuem 1 estabelecimento e 54 municípios não possuem sedes estaduais.

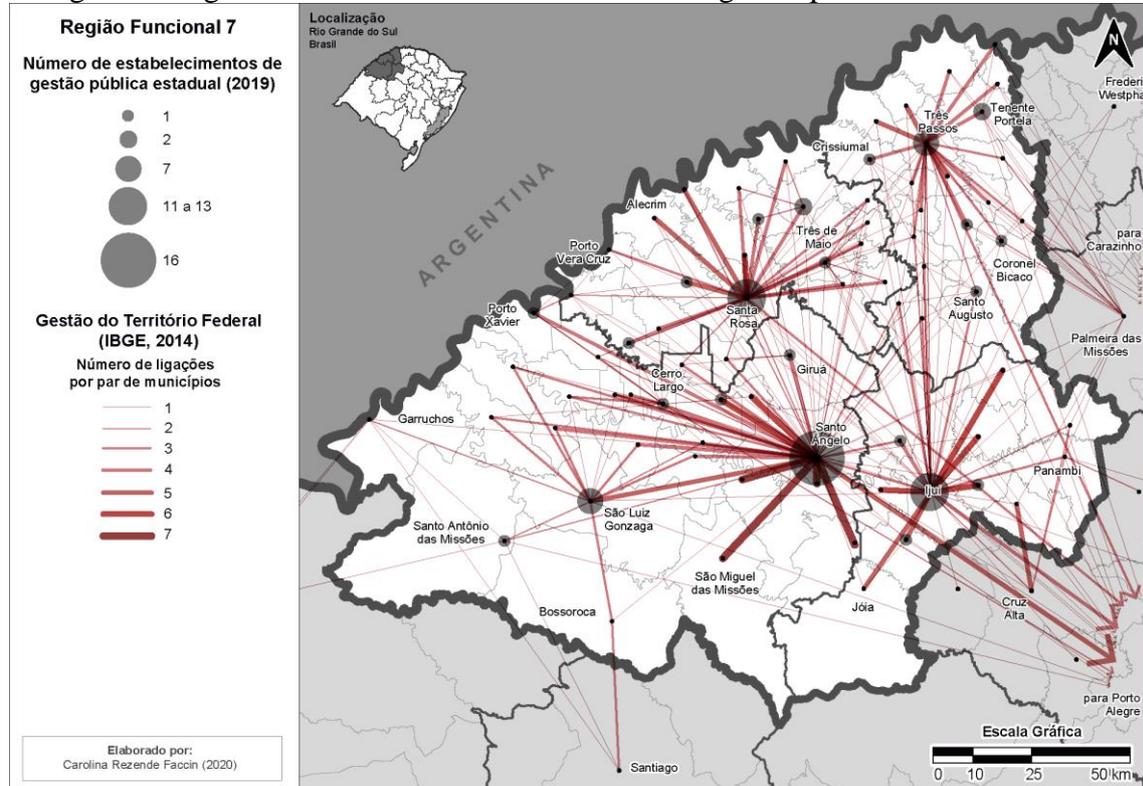


OBSERVADR





Figura 3: Região Funcional 7 - Estabelecimentos de gestão pública federal e estadual - 2019

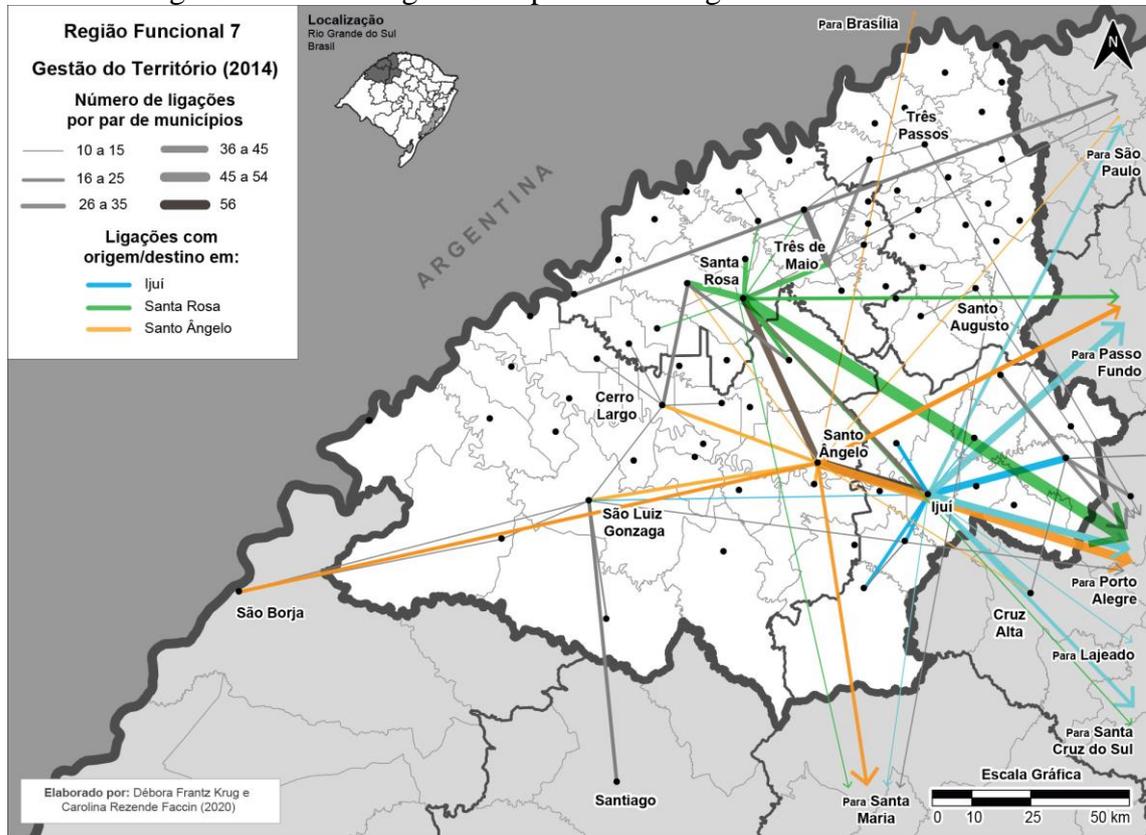


Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014) e IEDE (2019).

Para a Gestão Empresarial foram utilizados dados das relações entre sedes e filiais de companhias privadas, utilizando dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE. A intensidade de ligações representa o somatório das interações entre sedes e filiais de empresas, considerando cada município em sua possibilidade de “abrigar estabelecimentos-sedes locais que se articulam com sucursais externas ao seu território e, ao mesmo tempo, levando em conta a presença de filiais atraídas aos seus domínios, sendo estas geridas por matrizes instaladas fora dos seus limites” (IBGE, 2014, p. 74). Em relação à Gestão Empresarial (Figura 4), Ijuí possui ligações com os municípios de Cruz Alta (29), Augusto Pestana (22) e Catuípe (16). Santo Ângelo, possui ligações expressivas com Porto Alegre (54), Ijuí (47), Santa Rosa (43) e Passo Fundo (35), dentre outros. Santa Rosa estabelece ligações expressivas com Porto Alegre (56), Ijuí (30), Giruá (24) e Passo Fundo (17).



Figura 4: Fluxos de gestão empresarial - Região Funcional 7 - 2014



Elaborado por Débora Krug e Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014).

A seguir, na Tabela 2 demonstramos o número de empresas controladoras, municípios controlados, a distância média das interações e o número de assalariados externos comandados:



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Tabela 2: Gestão territorial empresarial na Região Funcional 7 (2014): Empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados

Município	Empresas controladoras	Municípios controlados	Estabelecimentos filiais controlados	Distância média das interações entre o município e seus congêneres (km)	Assalariados externos comandados pelo município (pessoas)
Ijuí	84	65	179	344	2457
Santa Rosa	57	59	189	283	2143
Santo Ângelo	54	44	124	403	687
Panambi	47	42	95	371	1219
São Luiz Gonzaga	30	20	48	248	214
Três de Maio	29	35	113	230	777
Horizontina	29	35	57	462	2040
Giruá	22	21	29	263	54
Três Passos	20	67	85	285	801
Santo Cristo	20	21	47	173	189
Cerro Largo	17	163	257	203	2957

Elaborado por Carolina Faccin, a partir de IBGE (2014).

Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo somam 195 empresas controladoras (sediadas no município), representando 30,8% das empresas controladoras com sede na região (total de 633 empresas na Região Funcional 7). Essas 195 empresas controlavam, em 2014, 492 estabelecimentos filiais distribuídos em 168 municípios e, estabelecem relações de trabalho com 5.287 trabalhadores externos. Ao incluirmos o município de Panambi, totaliza 242 empresas controladoras; 587 estabelecimentos filiais distribuídos em 210 municípios e 6506 trabalhadores externos. Cabe salientar a centralidade econômica que Cerro Largo exerce na região, com 257 estabelecimentos filiais controlados em 163 municípios e 2957 assalariados externos. Cerro Largo apresenta o maior número de municípios e estabelecimentos filiais controlados, bem como o maior número de assalariados externos comandados pelo município. Em relação ao número de assalariados externos, destacam-se além do município de Cerro Largo, os municípios de Ijuí, Santa Rosa, Horizontina e Panambi. Os cinco municípios representam 71%, 10.816 pessoas, do total de assalariados externos na região.

Os dados demonstrados na Tabela 2 refletem, portanto, a importância que determinados municípios exercem na região, tanto em relação a gestão dos serviços públicos quanto à gestão empresarial. Os três municípios (Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa) constituem, portanto, um papel privilegiado na organização do espaço, o que leva a novas divisões espaciais do trabalho e a reorganização de centros urbanos cercados por áreas em processo de esvaziamento.



# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## Considerações Finais

O intenso processo de urbanização que vivemos no Brasil e também no Rio Grande do Sul, com a existência de ampla, crescente, mas também desigual, circulação de fluxos diversos no território, revela a importância da análise mais detalhada sobre o conteúdo e reflexos desses fluxos na organização e na gestão do território. As cidades médias têm participado intensamente desse processo, notadamente na escala regional do território. O Estado e o Mercado são duas instituições com grande poder de estruturação e gestão territorial, por meio das suas políticas e atividades e dos fluxos que geram e atraem através de suas organizações. Nesse sentido, tem-se de um lado, a gestão pública do território realizada pelo Estado e seus organismos públicos visando o atendimento da população, o provimento da infraestrutura, o levantamento de dados e o recolhimento de impostos. De outro lado, tem-se a gestão empresarial através das relações que as empresas privadas estabelecem no mercado, com suas ações, articulações e estratégias particulares no território, visando 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 a gestão territorial pública e empresarial nos espaços regionais.

Ao longo do texto, procuramos contribuir mesmo que sucintamente, para a discussão sobre policentralidade, gestão do território e os novos papéis exercidos por essas cidades no âmbito da rede urbana. Utilizamos como exemplo a região noroeste do RS a partir das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa que constituem centros regionais no noroeste do estado, incorporando elementos para compreendermos a complexidade da rede urbana gaúcha.

A partir dos estudos do IBGE *REGIC 2007/2018* e *Gestão do Território 2014*, a análise mostra que novas perspectivas se abrem em relação aos papéis delineados pelos exemplos aqui citados: Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, não constituem uma aglomeração urbana contínua, mas exercem forte polarização sobre os núcleos do seu entorno, levando a alterações na hierarquia urbana e reorganizando a estrutura espacial no noroeste do Estado.

Por fim, cabe também destacar a importância da intensidade das ligações econômicas entre as empresas para a análise dos padrões das redes de gestão territorial, bem como para gerar uma dada medida da centralidade urbana no espaço regional. Assim, a intensidade das ligações resulta das interações entre as empresas sedes e suas filiais, considerando a capacidade de cada município em abrigar empresas-sedes locais que se articulam com sucursais externas ao seu território.

A análise dos dados permitiu verificar o destacado papel de comando e de intermediação que as cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa apresentam na gestão do território na Região Funcional de Planejamento 7, através dos fluxos de gestão pública e privada. Por sediarem estruturas descentralizadas das instituições públicas estaduais e federais que atuam na região, bem como por sediarem empresas locais e regionais, possuem poder de comando e decisão sobre o conjunto da rede urbana regional. Por conta disso, influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da Região Noroeste do Rio Grande do Sul.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

## REFERÊNCIAS

CORRÊA, R. L. Os centros de gestão do território: uma nota. **Revista TERRITÓRIO**, v. 1, n. 1, 1996, p. 23-30.

DAVOUDI, S. Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda. **European Planning Studies**, v. 11, n. 8, 2003, p. 979-999.

DNIT. **Rodovias federais. DNITGeo - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. 2015. Disponível em: <<http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FERREIRA, L. R. Reflexões sobre o planejamento territorial no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 34, p. 27-51, jul./dez. 2019.

GONÇALVES, C. Hierarquia, policentrismo e complexidade em sistemas urbanos. **e-metropolis Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**, n. 25, 2016, p. 26-34. Disponível em: <<http://emetropolis.net/edicao/n25>>. Acesso em 26 jun. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2017**. 2010. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Território 2014: redes e fluxos do território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Grade Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MOURA, R. A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. **EURE**, Santiago, v. 38, p. 5-31, 2012.

NUNES, G.; MOTA, I.; CAMPOS, P. Policentrismo Funcional: Uma Avaliação dos Municípios Portugueses. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 29, 2012. p. 28-38.

PESSOA, R. P. P. Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense do Desenvolvimento Econômico**. n. 120, Curitiba, 2011. p. 297-318. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/198>>. Acesso em 26 jun. 2020.



OBSERVADR





# II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

SEPLAG; DEPLAN. **Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE)**. 2019. Disponível em: <<https://iede.rs.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SILVEIRA, R.L. *et. al.* Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo-RS-Brasil. In; **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, 2017, p. 184-217.



OBSERVADR

