



## REGIÃO INTERMEDIÁRIA DE IJUÍ/RS: REDES URBANAS, POLICENTRISMO E URBANIZAÇÃO POLICÊNTRICA

Lenize Rodrigues Ferreira <sup>1</sup>

### RESUMO

O texto aborda os papéis desempenhados pelas cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo na rede urbana regional. Situadas no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, 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 sedes municipais permite-nos refletir que haja, entre elas, processos de cooperação e de competição, delineando a formação de uma região policêntrica no noroeste gaúcho. Com base em dados secundários do Censo Demográfico 2010, dados do Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial de 2018 e, os estudos Regiões de Influência das Cidades REGIC 2018 (IBGE, 2020) e Gestão do Território (IBGE 2014); além de dados sobre o número de empregos formais (Relação Anual de Informações Sociais-RAIS) e, dados da movimentação de passageiros através do transporte intermunicipal (DAER, 2010, 2019) buscamos demonstrar a centralidade das cidades destacadas. Estas cidades desempenham a função de centros regionais, de cidades de intermediação, polarizando através dos fluxos de serviços e de gestão a região noroeste do estado. Representam, ainda, um novo processo, com a interiorização da urbanização, trazendo uma nova configuração e incorporando elementos para apreendermos a complexidade da rede urbana gaúcha.

**Palavras-chave:** Rede urbana, policentrismo, Ijuí/Santo Ângelo/Santa Rosa (RS-Brasil), cidades médias/de intermediação, Noroeste do RS.

### RESUMEN

El texto aborda los papeles desempeñados por las ciudades de Ijuí, Santa Rosa y Santo Ângelo en la red urbana regional. Ubicadas en el noroeste del estado de Rio Grande do Sul, las tres ciudades ejercen una centralidad y funcionalidad de centros medianos, aunque no pueden ser catalogadas como ciudades medianas, en términos de población. La relativa proximidad entre las sedes municipales nos permite reflexionar que hay, entre ellas, procesos de cooperación y competencia, perfilando la formación de una región policéntrica en el noroeste gaúcho. Basado en datos secundarios del Censo Demográfico 2010, datos del Producto Interno Bruto (PIB) y Valor Agregado Bruto (VAB) del sector para 2018, y los estudios *Regiões de Influência das Cidades REGIC 2018* (IBGE, 2020) y *Gestão do Território* (IBGE 2014); además de los datos sobre el número de empleos formales (Relación Anual de Información Social-RAIS) y los datos sobre el movimiento de pasajeros a través del transporte entre los municipios (DAER, 2010, 2019) buscamos demostrar la centralidad de las ciudades destacadas. Estas ciudades desempeñan el papel de centros regionales, de ciudades de intermediação, polarizando la región noroeste del estado a través de los flujos de servicios y gestión. También representan un nuevo proceso, con la interiorización de la urbanización, trayendo una nueva configuración e incorporando elementos para aprehender la complejidad de la red urbana gaúcha.

**Palabras clave:** Red urbana, policentrismo, Ijuí/Santo Ângelo/Santa Rosa (RS-Brasil), ciudades medias/intermediação, Noroeste de RS.

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS-RS, [lenizerf@gmail.com](mailto:lenizerf@gmail.com); sob orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares, [paulo.soares@ufrgs.br](mailto:paulo.soares@ufrgs.br).



## INTRODUÇÃO

A proposta do texto é trazer elementos que contribuam à discussão teórica sobre policentrismo, cidade média/de intermediação e, o papel desempenhado por essas cidades na rede urbana regional, a partir do exemplo de três cidades localizadas no noroeste do estado do Rio Grande do Sul/Brasil: Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa. Partimos da seguinte questão: Quais os papéis que essas cidades cumprem na rede urbana? Localizadas na mesma formação regional, distantes aproximadamente 50 km entre si, 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 cidades (sedes municipais) permite-nos refletir que haja, entre elas, processos de cooperação e de competição, delineando a formação de uma região policêntrica no Noroeste do Rio Grande do Sul. Isso implica numa (re) organização da estrutura espacial atual do território, com a inserção de municípios que apresentam novos elementos, provocando mudanças espaciais significativas. Nesse sentido, nosso objetivo é analisar as relações que consolidam e/ou reestruturam o papel polarizador dessas cidades na rede urbana regional.

O recorte territorial definido para a pesquisa, corresponde à Região Intermediária de Ijuí, proposta de regionalização do estudo *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias*, publicado em 2017 pelo IBGE, que traz uma atualização da divisão regional da década de 1980, devido a maior heterogeneidade do território. Corresponde, portanto, a uma revisão das unidades mesorregionais e microrregionais, que passam a ser denominadas Regiões Intermediárias e Regiões Imediatas, respectivamente. A Região Intermediária organiza o território, articulando as Regiões Imediatas por meio de um polo, que se diferencia a partir dos fluxos e de funções urbanas de maior complexidade. Assim, as Regiões Imediatas são referendadas a partir da rede urbana. Embora na classificação do IBGE, a cidade de Ijuí defina a principal hierarquia da região, ao longo do texto procuramos demonstrar que essa hierarquia não se estabelece de forma tão rígida, englobando também relações horizontais, entre as três principais cidades/centralidades da Região Intermediária de Ijuí. Destarte, trabalhamos com três escalas de análise: escala da cidade, respectiva sub-região (Região Imediata) e a Região Intermediária; visto que não é possível estudar essas cidades desvinculadas da região.



O estado do Rio Grande do Sul 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. Várias regiões do estado 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 de Porto Alegre crescem acima da média do estado. O noroeste do RS 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”. 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. 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).

O contexto atual é marcado pela concentração da população em áreas urbanas, concomitante a um processo de urbanização que se desenvolve de maneira global, remetendo a expressões como: *urbanização planetária*, *explosão do urbano*, que vem acompanhado de uma mudança efetiva nas formas de organização social, política e econômica, implicando em modificações no uso do tempo e do espaço urbano e rural. Nessa conjuntura, as cidades converteram-se em elemento essencial na articulação dos diferentes territórios e, as cidades médias emergem como fator relevante para a



articulação dos respectivos sistemas urbanos e para a dinamização dos territórios circundantes. As três cidades aqui destacadas, Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, definem as principais centralidades do nosso recorte espacial, visto que apresentam o maior número de empregos, valor do PIB e VAB, serviços de saúde de média e alta complexidade e, instituições de ensino. São também as cidades que detêm o maior número de população total e urbana, bem como, as maiores taxas de urbanização, assumindo um papel importante na escala regional, na organização dos sistemas urbanos, pois definem-se como centralidades econômica, social e política.

## **METODOLOGIA**

Para caracterizarmos a região e demonstrar essa centralidade das cidades destacadas, utilizamos dados secundários do Censo Demográfico 2010, dados do Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB) setorial de 2018 e, o estudo Regiões de Influência das Cidades-REGIC 2018, publicado pelo IBGE em 2020. Utilizamos ainda o estudo Gestão do Território (IBGE, 2014), que analisa os fluxos de gestão do território através de duas abordagens: gestão pública e empresarial; além de dados sobre o número de empregos formais, disponibilizados através da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS (2019) e, dados da movimentação de passageiros e linhas do transporte intermunicipal, fornecidos pelo DAER RS-Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (anos de 2010 e 2019).

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Para fundamentarmos esta análise, além do percurso metodológico já mencionado, utilizamos como base teórica contribuições de autores como Boix; Trullén (2012), Davoudi (2003), Pessoa (2011) e Silveira *et al* (2017) sobre policentrismo e sua relação com a rede urbana; Corrêa (1996, 2007, 2015) sobre gestão do território, cidades médias e rede urbana; além dos autores Moura (2012), Santos (1999), Sobarzo (2015) e Sposito (2006); buscando compreender o papel das cidades mencionadas, em uma região que apresenta forte dinamismo com a agricultura modernizada e que reflete conexões com o atual processo de globalização.

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 prenunciava-se 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 com a realidade do padrão de crescimento urbano.

Boix; Trullén (2012), citam a origem da ideia de policentrismo na obra de Christaller (1933) que expõe uma ordenação hierárquica do espaço, onde junto ao centro principal de maior nível aparecem pela primeira vez os subcentros (centros de ordem inferior). Os autores denominam de policentrismo desequilibrado à interação das cidades em sistemas com relações estruturadas de forma hierárquica e não hierárquica e, destacam o papel das relações de rede entre centros de mesma ordem hierárquica. A cidade policêntrica é aquela em que os diversos nós (cidades) possuem a capacidade de concentrar, intermediar ou gestionar os fluxos entre cidades.

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).

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 estado 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. Morfológicamente, estes arranjos podem ser unidades espaciais contínuas ou descontínuas, contendo centros urbanos e seu entorno urbano e rural, estreitando relações e compartilhando funções com outros aglomerações, alcançando uma escala urbana mais complexa e uma importância regional (MOURA, 2012). Constituem, um complexo fenômeno urbano-regional que foram aparecendo ao longo do território brasileiro, em diferentes formas: grupos de aglomerações urbanas articuladas por uma rede de transporte e comunicação e, ligadas por relações socioeconômicas.

Ao longo do texto, utilizamos o conceito de policentrismo enquanto recurso metodológico (SILVEIRA *et al.*, 2017) para explicar a reorganização da rede urbana e do espaço urbano no noroeste gaúcho, 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.

Segundo Corrêa (2007) a cidade média – construção do objeto - resulta da combinação de tamanho demográfico, funções urbanas e organização de seu espaço intraurbano; características estas que devem ser contextualizadas geograficamente. O autor aponta ainda três dificuldades para a sua conceituação: tamanho demográfico, que deve ser relativizado; a escala espacial, em relação à qual deverá adquirir algum sentido; e o recorte temporal, pois o número de habitantes tem significados diferentes quando referenciados com intervalos de tempo de 20 ou 30 anos. Nesse sentido “a cidade média pode ser, assim, considerada um estado transitório” (CORRÊA, 2007, p.26). Portanto, o critério demográfico não deve ser o fim para classificação das cidades médias, mas uma alternativa para a explicação desses espaços. Os critérios funcionais e qualitativos devem prevalecer sobre os critérios quantitativos. A análise deve considerar as relações entre a cidade e a região, bem como entre as cidades de diferentes níveis na hierarquia urbana. Ou seja, seu papel de intermediação, de articulação regional no âmbito da rede urbana.

As cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, objeto desta pesquisa, exercem essa centralidade e funcionalidade de centros médios, de *cidades de intermediação* conforme Sobarzo (2015) para as atividades agrícolas modernizadas. Assumem, portanto, um papel importante na escala regional, na organização dos sistemas urbanos, como

centralidade econômica, social e política. Tornam-se, assim, elemento-chave na hora de impulsionar novas políticas de ordenação do território e de redução das disparidades territoriais de desenvolvimento.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O estado do Rio Grande do Sul divide-se, segundo a proposta de regionalização Regiões Intermediárias e Imediatas (IBGE, 2017) em 8 Regiões Intermediárias: Caxias do Sul, Ijuí, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul/Lajeado, Santa Maria e Uruguaiana. Estas 8 Regiões Intermediárias subdividem-se em 43 Regiões Imediatas. O noroeste do estado corresponde a Região Geográfica Intermediária de Ijuí, abrange 77 municípios divididos nas seguintes Regiões Imediatas (em ordem alfabética): Cerro Largo (8 municípios), Ijuí (16 municípios), Santa Rosa (12 municípios), Santo Ângelo (8 municípios), São Luiz Gonzaga (9 municípios), Três de Maio (8 municípios) e Três Passos (16 municípios), conforme Figura 1.

Figura 1: Região Intermediária de Ijuí e Regiões Imediatas

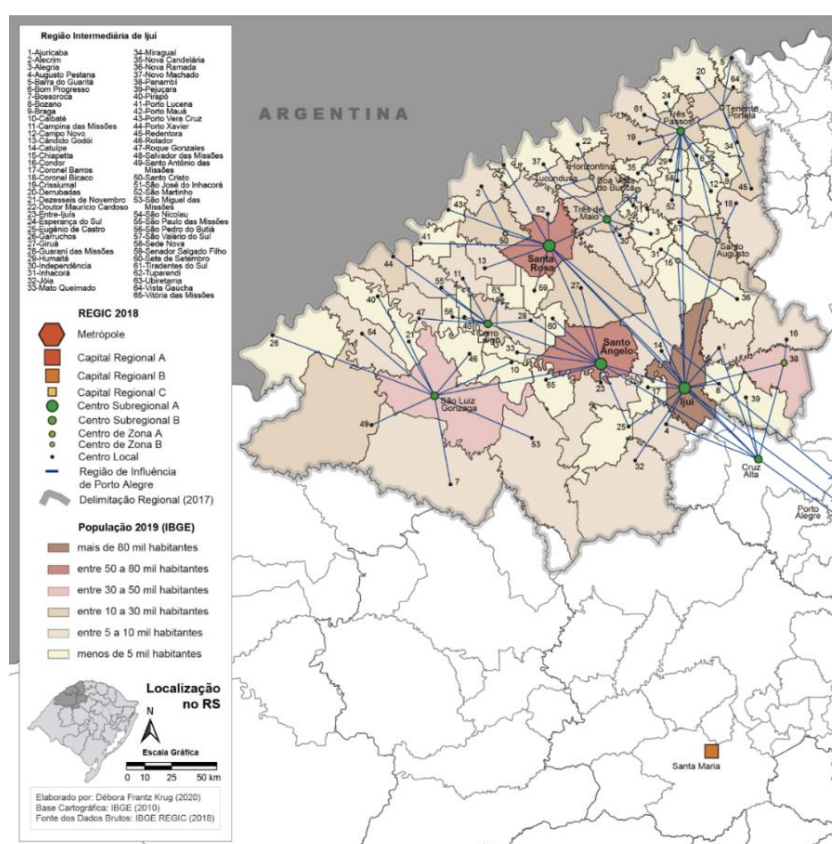


Elaborado por Débora Krug com base em IBGE (2017).

Segundo o estudo Regiões 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), como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2 – Região Intermediária de Ijuí/REGIC 2018



Elaborado por Débora Krug com base em IBGE (2020)

De acordo com dados do IBGE, 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 2000	Pop. Total 2010	Estimativa 2020	Média de Crescimento 2010-2020	Taxa de Urbanização 2010
Horizontina	17.699	18.348	19.389	0,57%	79,4%
Ijuí	78.461	78.915	83.764	0,61%	90,7%
Panambi	32.610	38.058	44.128	1,59%	90,8%
Santa Rosa	65.016	68.587	73.575	0,73%	88%
Santo Ângelo	76.745	76.275	77.568	0,17%	94,1%
Demais municípios	513.397	479.408	456.294	-0,48%	57%
<b>Região Intermediária de Ijuí</b>	<b>783.928</b>	<b>759.591</b>	<b>754.718</b>	<b>-0,06%</b>	<b>69,3%</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>10.187.798</b>	<b>10.693.929</b>	<b>11.422.973</b>	<b>0,68%</b>	<b>85%</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico e Estimativas de População

Em 2020 a estimativa populacional era de 754.718 habitantes para a região, que registrou uma diminuição comparado aos dados de 2010 e 2000. Dos 77 municípios que compõem a Região de Ijuí, 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 polarizam as funções na região, como será demonstrado ao longo deste texto. 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 2000, 2010 e 2020.

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 (acima da média da região e do estado) 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.

Ainda de acordo com os dados do Censo Demográfico (IBGE, 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; dois municípios – Panambi e São Luiz Gonzaga – possuem população urbana acima de 30 mil habitantes; seis municípios possuem população urbana entre 10 e 20 mil habitantes; e sessenta e seis municípios apresentam população urbana abaixo de 10 mil habitantes, classificados como pequeno porte (IBGE, 2010).

A rede urbana da Região Intermediária de Ijuí caracteriza-se, portanto, por um expressivo predomínio de pequenas cidades. Salientamos ainda que os três municípios que compreendem nosso objeto de estudo foram emancipados antes de 1950: Santo Ângelo em 1873, Ijuí em 1912 e Santa Rosa em 1931. No período compreendido entre 1950 e 1996 foram criados setenta e dois novos municípios na região. Há um percentual elevado de pequenos municípios, indicando um predomínio de populações rurais. A partir de 1970 ocorre um declínio da população rural, embora a porcentagem de população rural se mantivesse acima da média do Estado e, a partir de 1991 verifica-se também uma perda de população total da região concomitante ao aumento da população urbana. Essas cidades crescem, portanto, em detrimento da região.

A Região Intermediária de Ijuí distingue-se como uma região de agricultura modernizada; as cidades apresentam forte ligação com a produção agrícola e/ou agroindustrial e desempenham papel de apoio a essas atividades. Em estreita ligação/relação com a produção agropecuária desenvolve-se o setor industrial, com unidades orientadas à produção de alimentos, mecânica, produção de máquinas e implementos agrícolas e bebidas (SOBARZO, 2015, p.19).

Segundo Rotta (2007) a integração entre a agricultura e a indústria, permitiu a intensificação da produtividade agrícola e a criação de um mercado de trabalho urbano capaz de absorver a população excedente do meio rural. Nas palavras do autor, a criação de serviços necessários à expansão da agricultura moderna consolidaram, um mercado de trabalho urbano na região, que absorveu a população excedente oriunda do meio rural. As transformações verificadas nas cidades decorrem das transformações no campo, do surgimento de novas relações entre a cidade e o campo. Há então a extensão do tecido urbano por todo o território devido as novas relações sociais, a partir dessa agricultura modernizada.



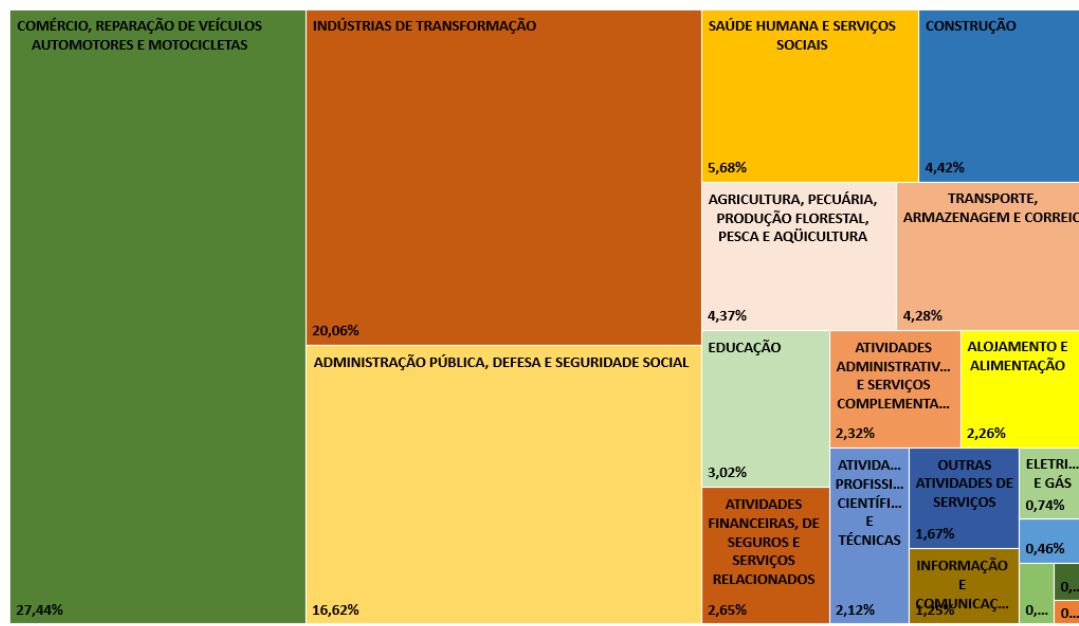
As cidades da região especializam-se para atender a determinados tipos de produção que se encontram desenvolvidas no seu entorno rural: comércio de máquinas, postos de gasolina, implementos agrícolas, ou seja, comércio e serviços articulados ao urbano. Sposito (2006), ao tratar da questão cidade-campo, argumenta que não basta apenas elucidar as diferenças existentes entre esses dois espaços, pois seu estudo requer a compreensão das relações de complementaridades que se estabelecem entre ambos.

Nesse sentido, as cidades (médias) da região se converteram em elemento essencial na articulação dos respectivos sistemas urbanos e para a revitalização dos territórios vizinhos, assumindo, portanto, um papel importante na escala regional, de intermediação. A importância dessas cidades relaciona-se, portanto, com as novas funções que passam a desempenhar ao se constituir em nós das redes agroindustriais, fornecendo mão de obra, recursos financeiros, insumos químicos, máquinas agrícolas, assistência técnica agropecuária (ELIAS, 2013).

Ao analisarmos o total de empregos, segundo os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), em 2019 havia um total de 166.492 vínculos na Região Intermediária de Ijuí. Em relação a distribuição dos empregos por seção, a seção *Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas* ocupa a primeira posição, com 45.680 vínculos, 27,44% do total da região; com destaque para o setor de comércio varejista (31.325 empregos). A *Indústria de transformação* ocupa a 2ª posição, com 33.394 vínculos, 20,1% do total, com o maior número de empregados em dois setores: fabricação de produtos alimentícios (11.933 vínculos) e a fabricação de máquinas e equipamentos (10.510 vínculos). A terceira posição no número de empregos é ocupado pela *Administração pública, defesa e seguridade social* com 27.669 vínculos, 16,62% do total; seguido da *Saúde humana e serviços sociais*, com 9.458 empregos, 5,68% do total da região e, da *Construção*, que ocupa a 5ª posição, com 7.365 vínculos, 4,42% da região, como pode ser observado na Figura 3.



Figura 3: Região Intermediária de Ijuí: empregos formais por seção 2019

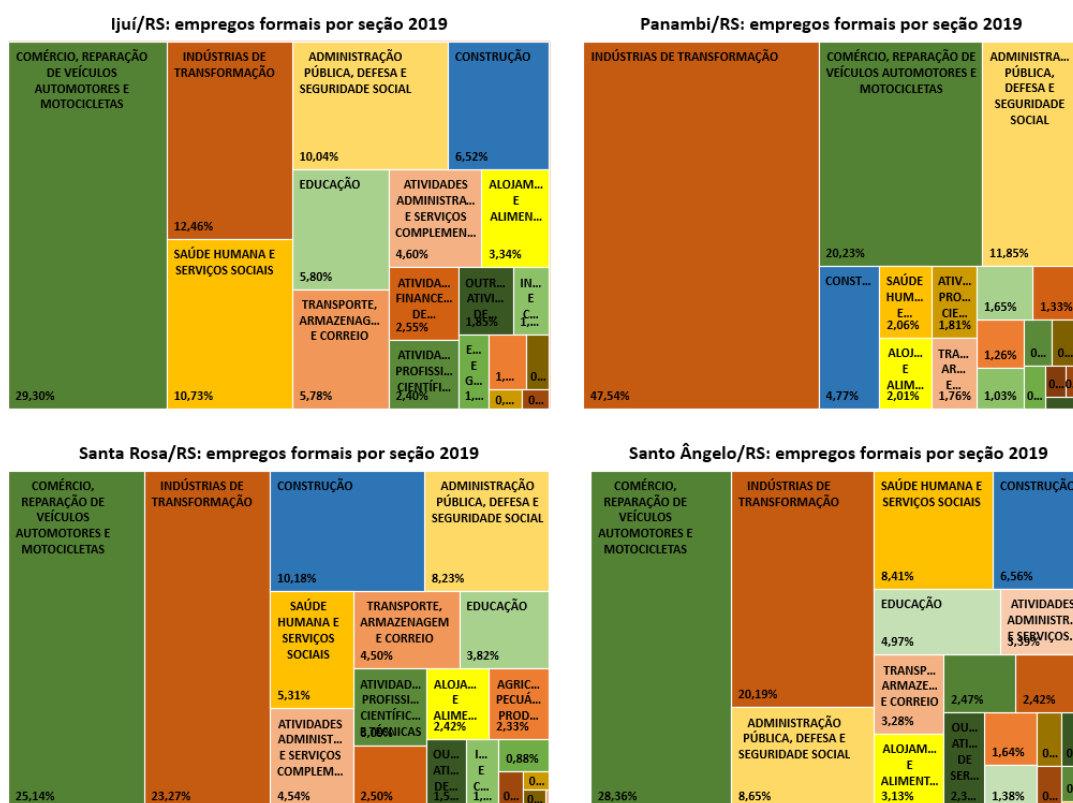


Organizado pela autora a partir de Relação Anual de Informações Sociais-RAIS 2019.

Outro aspecto a destacar é a concentração territorial dos empregos na região. Os três municípios – Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa - concentram 39,78% dos empregos da região (66.227 empregos de um total de 166.492); ao incluirmos também o município de Panambi, somam 79.657, 47,84% dos empregos da região em 2019. Esses municípios concentram o maior número de empregos e, o maior número de estabelecimentos da Região. Ijuí constitui o município com o maior número de empregados (23.536), seguido de Santa Rosa (23.562), Santo Ângelo (19.129) e Panambi (13.430). Apenas oito municípios concentram mais de 5 mil vínculos na região: Santa Rosa, Ijuí, Santo Ângelo, Panambi, São Luiz Gonzaga, Três de Maio, Três Passos e Horizontina; 23 municípios possuem menos de 5 mil até 1 mil empregos e, 46 municípios menos de 1 mil empregos na região. Ao analisarmos os dados por Regiões Imediatas, os municípios de Ijuí, Panambi e Três Passos concentram 62,15%, 43.056 vínculos das Regiões Imediatas de Ijuí e Três Passos. Os municípios de Santa Rosa, Horizontina e Três de Maio concentram 35.573 vínculos, 69,96% do total das Regiões Imediatas de Santa Rosa e Três de Maio. E, os municípios de Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga totalizam 55,41% (25.696 vínculos) dos empregos formais das Regiões Imediatas de Cerro Largo, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga.

Na sequência, a Figura 4 traz a distribuição dos empregos formais por seção para os quatro municípios que concentram o maior número de vínculos:

Figura 4: Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Santo Ângelo: empregos formais por seção 2019



Organizado pela autora a partir de Relação Anual de Informações Sociais-RAIS 2019.

Na Figura 4 observamos que Panambi desponta como principal centro da indústria de transformação regional (6.385 vínculos), devido ao crescimento do segmento de máquinas e equipamentos, que ocupa a primeira posição no número de empregados (4.922), seguido do comércio varejista (2.717) e da administração pública (1.591). Destaque de Ijuí para o comércio (6.896 vínculos), a indústria de transformação (2.933), com a fabricação de produtos alimentícios (1.218) e as atividades de atenção à saúde humana (2.526). Em Santa Rosa, a seção Comércio, reparação de veículos automotores ocupa a primeira posição (5.924 vínculos), seguido da Indústria de Transformação (5.483) e Construção (2.398). Em Santo Ângelo destaque também para o Comércio (5.425 vínculos), seguido da Indústria de Transformação (3.863) e Administração Pública (1.655). Ijuí constitui o principal centro de serviços da região noroeste do RS, que possui forte tradição nas atividades agropecuárias. Os dados demonstrados na Figura 4 refletem a especialização de determinadas atividades e do comércio para atender diretamente ao



processo de produção direcionado à produção de alimentos. A indústria possui vinculação com o setor primário, com a produção de máquinas e equipamentos para a agricultura.

Ainda de acordo com os dados da RAIS, destacam-se na região os vínculos empregatícios na administração pública em geral, na fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, no comércio varejista de mercadorias em geral: predominância de produtos alimentícios (hipermercados e supermercados), peças e acessórios para veículos automotores, ferragens, madeira e materiais de construção, no abate de suínos e aves, nas atividades de atendimento hospitalar, no transporte rodoviário de carga, na educação superior (graduação e pós-graduação) e em restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas.

Cabe salientar ainda o peso significativo que Ijuí, Santa Rosa, Santo Ângelo e Panambi representam na composição do PIB e do VAB da Região. Em 2018, os quatro municípios somavam 36% do PIB e 36,5% do VAB total da Região Intermediária de Ijuí. Em relação aos setores de atividades econômicas, concentram: 10% do VAB da Agropecuária, 45,21% do VAB da Indústria, 44,54% do VAB dos Serviços e 35,37% do VAB dos Serviços/Administração da Região.

De acordo com Moura e Werneck (2001) e baseado em Santos (1999), a divisão territorial do trabalho atribui a alguns segmentos e lugares um papel privilegiado na organização do espaço, seja funcional ou territorial, dotando-os de maiores condições a especializações, visando à maior concentração de capital, mensagens, valores, circulação de mercadorias e pessoas, possibilitando novas divisões espaciais do trabalho. Tal mobilidade – de população e atividades – reorganiza o espaço de forma a fazer com que centros urbanos complexos, verdadeiros aglomerados fortemente concentradores de população e renda, cerquem-se por extensas áreas em processo de esvaziamento. Há, portanto, a emergência de novos núcleos urbanos, diversidade funcional de centros existentes e maior articulação entre centros e regiões, o que fez com que se ampliasse a complexidade dos padrões espaciais da rede e ocorressem novas formas de urbanização.

Também de maneira a complementar a análise e, baseado na publicação *Gestão do Território 2014* (IBGE, 2014), buscamos examinar as centralidades exercidas por essas cidades a partir dos fluxos de gestão do território. Publicado em 2014 pelo IBGE, o estudo tinha por objetivo analisar os fluxos de gestão 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. Foram definidas nove classes de centralidade e, 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.

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).

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 possuísem 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 Tribunais Regionais Eleitorais, os Tribunais Regionais do Trabalho e o IBGE. Reflete, portanto, a forma como o Estado gerencia o território.

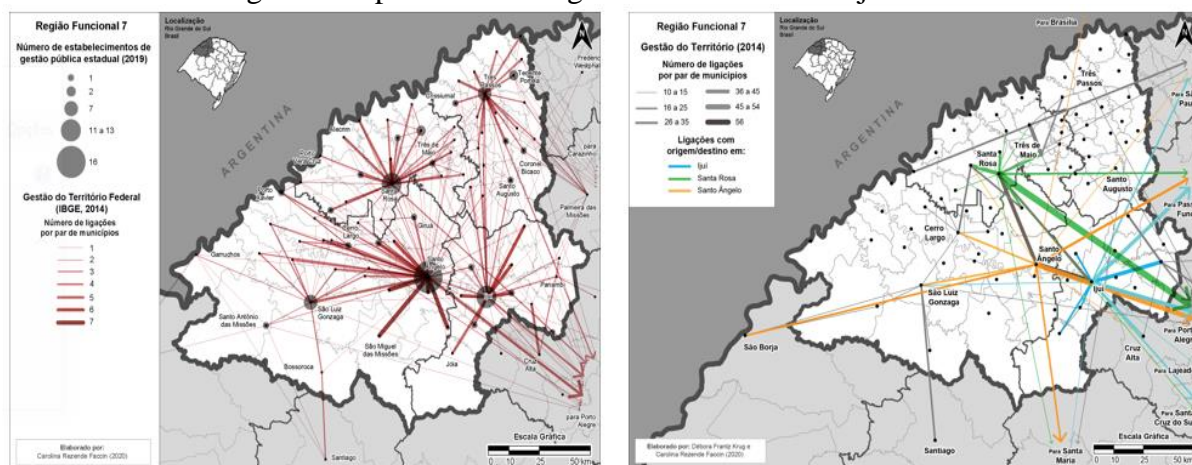
Os três municípios possuem agência de coleta de dados do IBGE, agência da Previdência Social (INSS), vara do trabalho do TRT e zona eleitoral do TRE; entidades classificadas como Nível 1 (IBGE, 2014). Ijuí possui cinco entidades de Nível 1, Santa Rosa possui seis e Santo Ângelo conta com quatro entidades. 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.

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).

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), como observado na Figura 5<sup>2</sup>.

Figura 5: Estabelecimentos de gestão pública federal e estadual e Fluxos de gestão empresarial na Região Intermediária de Ijuí



Elaborado por Carolina Faccin a partir de IBGE (2014) e IEDE (2019)<sup>3</sup>

Outro elemento que utilizamos para destacar a centralidade e as funções que as três cidades exercem, enquanto cidades de intermediação é o fluxo de passageiros através das linhas de transporte intermunicipal, fornecidos pelo DAER RS<sup>4</sup>. Conforme

<sup>2</sup> A Região Intermediária de Ijuí coincide, em limites territoriais, a Região Funcional 7, regionalização proposta a partir dos municípios e COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), que definiu nove Regiões Funcionais de Planejamento para o estado do RS (RUMOS, 2015). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>

<sup>3</sup> FERREIRA, L.; SILVEIRA, R.L.L.; FACCIN, C.R. Noroeste do Rio Grande do Sul: dinâmica regional e os fluxos de gestão do território na Região Funcional 7. **II Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, 2020

<sup>4</sup> DAER RS – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem: Autarquia estadual criada pela Lei nº750/1937, responsável pela gestão do transporte rodoviário no estado. É o órgão gestor do sistema estadual de transporte intermunicipal de passageiros do RS e, responsável também pela autorização e





informações disponibilizadas no site do DAER, no ano de 2010, 32,3 milhões de passageiros foram transportados através do sistema regular de linhas de longo percurso (viagens intermunicipais). Em 2019, esse número foi de 33 milhões de passageiros transportados através de viagens intermunicipais<sup>5</sup>.

Com relação à Região Intermediária de Ijuí, utilizamos como filtro as linhas intermunicipais originadas nas cidades que compõem a Região. Uma mesma linha atende diversas localidades, e o quantitativo apresenta a totalidade do itinerário, ou seja, não é possível especificar o número exato de passageiros entre duas localidades. Segundo as informações fornecidas pelo DAER, em 2010 foram realizadas 86.701 viagens e transportados 2,23 milhões de passageiros na região, considerando apenas as viagens entre as cidades da Região Intermediária de Ijuí. As cidades de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo respondem por 44,87% das viagens e 65,9% do total de passageiros. Ainda segundo dados do DAER, 27 linhas iniciam na localidade de Ijuí; 37 linhas iniciam em Santa Rosa e 31 linhas iniciam na localidade de Santo Ângelo. No ano de 2019 foram 80.494 viagens na região e 1,43 milhão de passageiros transportados. As três cidades respondem por 77,74% desse total e 64% do número de passageiros transportados, respectivamente.

A mobilidade espacial da população entre as principais cidades da região, demonstrados a partir do número de viagens e passageiros transportados, evidenciam a existência de importantes fluxos de deslocamento para trabalho, estudo e de serviços. Os fluxos populacionais comprovam a distribuição espacial das atividades produtivas e dos serviços e confirma também, as articulações entre essas cidades bem como o papel de centros regionais.

---

licenciamento de empresas que realizam transporte coletivo, assim como a fiscalização do serviço. Disponível em: <https://www.daer.rs.gov.br/inicial>

<sup>5</sup> Segundo informações do DAER, no ano de 2020 foram transportados 13 milhões de passageiros. Estima-se que a pandemia provocou uma queda de 50% a 80% na demanda das empresas de transporte do setor, seja municipal ou interestadual. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2021/08/com-movimento-reduzido-a-10-durante-a-pandemia-ainda-e-lenta-a-recuperacao-do-transporte-de-passageiros-cksg75qnx003s013b9y563gy4.html>



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa definem novas centralidades urbanas e esboçam, atualmente, um novo polo de atração no noroeste do estado do RS. A análise dos dados permite verificar o acentuado papel de comando e de intermediação que essas cidades apresentam na gestão do território, no número de empregos e na oferta dos serviços de saúde e ensino. Configura-se, assim, a possibilidade de uma região policêntrica emergente no noroeste gaúcho, 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. Desempenham, assim, a função de centros regionais, polarizando através dos fluxos de serviços e de gestão a região noroeste do estado.

O exame do número total de empregos para a região, demonstrados ao longo do texto, reflete a especialização de determinadas atividades e do comércio para atender diretamente ao processo de produção direcionado à produção de alimentos. A indústria possui vinculação com o setor primário, com a produção de máquinas e equipamentos para a agricultura. Ijuí constitui o principal centro de serviços da região noroeste do RS, que possui forte tradição nas atividades agropecuárias. Entretanto, essa hierarquia não se estabelece de forma tão rígida na região, como procuramos demonstrar. A análise mostra ainda 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. Representam, ainda, um novo processo, com a interiorização da urbanização, trazendo uma nova configuração e incorporando elementos para apreendermos a complexidade da rede urbana gaúcha.

Desenha-se, por conseguinte, uma reorganização da estrutura espacial atual, com a inserção de municípios que passam a ocupar *locus* privilegiado, pois apresentam novos aparatos técnicos, científicos e tecnológicos, ocasionando alterações espaciais significativas. Essas cidades não estão desconectadas de um plano mais amplo, o da constituição do espaço urbano como um todo. As funções urbanas (papéis) que desempenham e que podem vir a desempenhar resultam, portanto, de uma estrutura mais ampla, apoiada pela divisão técnica, territorial e social do trabalho na rede urbana global.



## REFERÊNCIAS

BOIX, R.; TRULLÉN, J. Policentrismo y estructuración del espacio: una revisión crítica desde la perspectiva de los programas de investigación. **ACE: Architecture, City and Environment**, V.6, Nº 18, Feb. 2012, P.27-54. Disponível em: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/11679> Acesso em: 20 jan. 2020

BRASIL. Ministério do Trabalho. PDET Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. RAIS 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/> Acesso em: 3 de março de 2021.

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

\_\_\_\_\_. *Construindo o conceito de cidade média* in: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 23-33.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

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.

ELIAS, D. Globalização, agricultura e urbanização no Brasil. **Acta Geográfica**, v. 1, p. 13-32, 2013.

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**, Nº 25, Ano 7, junho de 2016, p.26-34. Disponível em: <http://emetropolis.net/edicao/n25>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

\_\_\_\_\_. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017

\_\_\_\_\_. **Redes e Fluxos do Território. Gestão do Território 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

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

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



MOURA, R.; WERNECK, D.Z. Rede, Hierarquia e Região de Influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD**, Curitiba, n.100, p.27-57, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/223/184>. Acesso em 03 set. 2016.

PESSOA, R. P. P. Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. **Revista Paranaense do Desenvolvimento Econômico**. Nº 120, Curitiba, jan./jun. de 2011. p.297-318. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/198> Acesso em 26 jun. 2020.

ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. 2007, 338f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

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: UNISC, v.22, n.1, janeiro-abril, 2017, p.184-217.

SOBARZO, O. A rede urbana da mesorregião noroeste do Rio Grande do Sul: o papel das cidades nos circuitos da agricultura modernizada. **Revista GeoUECE – Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE Fortaleza/CE**, V.4, Nº 7, P.36-63, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.uece.br/?journal=geouece&page=article&op=view&path%5B%5D=1350> Acesso em: 06 dez. 2019

SPOSITO, M. E. B. O desafio metodológico da abordagem interescalar no estudo de cidades médias no mundo contemporâneo. **Cidades**, v. 3, n. 5, p. 143–157, 2006.

\_\_\_\_\_. *A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade* in: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Org.) **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p.111-130.