

# CIDADES MÉDIAS E GESTÃO TERRITORIAL: ANÁLISE DOS FLUXOS DE GESTÃO PÚBLICA E PRIVADA NA REGIÃO DOS VALES – RS

*Medium cities and territorial management: Analysis of the flows of public and private management in the Region of Vales – RS*

*Rogério Leandro Lima Silveira  
Grazielle Betina Brandt  
Rosi C. Espindola da Silveira  
Carolina Rezende Faccin  
Nicolas Billig de Giacometti*

# CIDADES MÉDIAS E GESTÃO TERRITORIAL: ANÁLISE DOS FLUXOS DE GESTÃO PÚBLICA E PRIVADA NA REGIÃO DOS VALES – RS

*Medium cities and territorial management: Analysis of the flows of public and private management in the Region of Vales – RS*

Rogério Leandro Lima Silveira  
Grazielle Betina Brandt  
Rosi C. Espindola da Silveira  
Carolina Rezende Faccin  
Nicolas Billig de Giacometti

**Resumo:** Aborda-se a centralidade e a capacidade de gestão territorial das cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado em suas regiões de influência, utilizando como recorte de estudo a Região dos Vales-RS. Revisa-se os conceitos de cidade média e gestão territorial e analisa-se os fluxos de gestão pública e de gestão empresarial, bem como seus reflexos na dinâmica da rede urbana e no processo de desenvolvimento regional. Na análise, utilizou-se os dados secundários do Censo Demográfico (2000 e 2010) e dos estudos REGIC (2007) e Gestão do Território (2014), levantados pelo IBGE, e referentes as formas com que o Estado e o Mercado organizam o espaço regional. O conjunto de fluxos de gestão pública e empresarial, que alcança e se desenvolve no território regional, tem contribuído para aprofundar a urbanização, complexificar as funções urbanas, ampliar a centralidade e o papel de comando dessas cidades médias na região.

**Palavras-chave:** Cidades Médias. Gestão Pública Territorial. Gestão Empresarial do Território. Dinâmica Territorial Regional. Região dos Vales-RS.

**Abstract:** The centrality and territorial management capacity of the medium-sized cities of Santa Cruz do Sul and Lajeado, in their regions of influence, are analyzed, using the Region of Vales-RS as a study cutout. The concepts of middle-sized cities and territorial management are reviewed, and the flows of public management and business management are analyzed, as well as their impact in the dynamics of the urban network and in the process of regional development. In the analysis, secondary data was collected from the Demographic Census (2000 and 2010) and the studies REGIC (2007) and Gestão do Território (2014), elaborated by the IBGE, and related to the ways the State and the Market organize the regional space. The flows of public and business management, which reaches and develops in the regional territory, has contributed to deepen the urbanization, to complexify urban functions, to increase the centrality and leadership role of these medium-sized cities in the region.

**Keywords:** Medium-sized Cities. Territorial Public Management. Business Management of the Territory. Regional Territorial Dynamics. Region of the Valleys-RS.

**JEL:** R58.

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização mundial tem apresentado intensa aceleração nas últimas duas décadas. A população urbana mundial passou de 2,3 bilhões de pessoas em 1994 para 3,9 bilhões de pessoas em 2014, com a previsão de alcançar 6,3 bilhões de pessoas em 2050. Esses dados levantados pela ONU evidenciam a expressiva intensidade e velocidade desse processo. Se em 1950, 30% da população mundial vivia em cidades, em 2014, já eram 54% da população do planeta vivendo nelas. Número que tende a ampliar para 60% em 2030 e para 66% em 2050 (ONU, 2014). Tal processo de urbanização mundial revela um modelo de concentração desigual da população, tanto na escala mundial quanto nas escalas continental e nacional do espaço geográfico. Isso tem levado a problemas de desequilíbrio territorial, resultado da intensa polarização das metrópoles mundiais e nacionais, de sistemas urbanos pouco articulados ou descentralizados.

Nesse contexto, embora ainda haja um predomínio dos estudos sobre o processo de urbanização a partir da análise do fenômeno urbano metropolitano, dada a sua representatividade não apenas pela densidade demográfica como pelos problemas urbanos e ambientais apresentados, tem igualmente ocorrido um crescente interesse de pesquisa sobre o processo de urbanização das cidades médias, sua relação com o espaço regional e com o desenvolvimento territorial, através da sua participação e papel de comando nas redes urbanas regionais.

Sobre esses aspectos, cabe destacar as importantes pesquisas e reflexões teóricas e metodológicas desenvolvidas no Brasil, pela RECIME (Redes de Pesquisa sobre Cidades Médias) coordenada por Maria Encarnação B. Spósito (Spósito, 2007 e Spósito e Silva, 2017), na Espanha, pela Cátedra da UNESCO “Ciudades Intermedias, Urbanización y Desarrollo (CIMES), coordenada por Carme Bellet e Josep Maria Llop (Llop e Usón, 2012 e Bellet e Llop, 2002), na Argentina por Gorenstein, Hernandez e Landrischini (2012), em Portugal, por Costa (2002) e na França, por Demazière (2017).

Além disso, o tema da urbanização das cidades médias e seu papel na promoção de estruturas urbanas e regionais mais equilibradas também tem sido objeto de atenção por parte dos organismos governamentais. É o caso da União Europeia, Europa, com os estudos desenvolvidos pelo ESPON (Servillo et al, 2014) e do Brasil, com os estudos do CEDEPLAR e sua utilização pelo Ministério da Integração Nacional, quando da formulação da proposta da segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), em 2012, que ainda tramita no Congresso Nacional (BRASIL, 2012).

Dentre os muitos aspectos relativos ao processo de urbanização das cidades médias, estão a centralidade e a capacidade de gestão territorial que essas cidades exercem nos espaços geográficos regionais onde estão localizadas. Através das funções administrativas e econômicas, elas se relacionam com sua região de influência, bem como intermediam fluxos de natureza diversa (pessoas, mercadorias, insumos, capitais, informações, etc.) que circulam entre as áreas rurais e cidades pequenas, que constituem sua região de influência, e as metrópoles.

Nesse trabalho, abordamos a centralidade e a gestão territorial das cidades médias em seus espaços regionais. O objetivo é de analisar as relações que essas cidades estabelecem com sua região de influência através dos fluxos de gestão pública, advindos da atuação descentralizada do Estado, e dos fluxos de gestão privada, resultantes das estratégias e ações de funcionamento do Mercado no espaço geográfico regional. Abordamos ainda os reflexos de tais fluxos na configuração e dinâmica de funcionamento da rede urbana e no processo de desenvolvimento regional. O recorte empírico escolhido para a análise é a Região dos Vales, localizada na zona centro

oriental do Estado do Rio Grande do Sul, onde se localizam as cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado. Tais cidades médias desempenham importante papel de centros regionais atraindo os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo e polarizando através dos fluxos de comércio e de serviços e dos fluxos de gestão, amplo espaço geográfico no contexto do território regional.

Em termos metodológicos se utilizou os estudos e as contribuições de Spósito (2006) na abordagem e análise das cidades médias e sua relação com o desenvolvimento regional, e os aportes de Corrêa (2006), Ferrão (2012) e Neal (2013) sobre redes urbanas e sua relação com o desenvolvimento e coesão territorial. Os dados secundários utilizados na análise foram levantados através do Censo Demográfico (2010), e dos estudos Região de Influência das Cidades (REGIC) (2007) e Gestão do Território (2014), todos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Priorizou-se a coleta de dados relativos à população total e urbana, e aos fluxos de gestão do território, pública e privada. Após o levantamento e organização dos dados em planilhas eletrônicas, os mesmos foram tratados e analisados através da confecção de gráficos, tabelas e mapas temáticos, com a utilização dos softwares *QGIS*, *CorelDraw* e *Adobe Illustrator*.

O artigo, além dessa introdução, está constituído por outros três tópicos. Num primeiro, apresentamos o que estamos entendendo por gestão territorial e cidade média, a relação da cidade média com a região e com a rede urbana, e como as mesmas desenvolvem sua gestão territorial através dos fluxos de gestão pública e privada. No segundo tópico, realizamos uma breve e sintética caracterização socioespacial da Região dos Vales do Rio Grande do Sul, das cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul, e da rede urbana regional. Por fim, no terceiro tópico, analisamos as principais características da gestão do território realizado por ambas as cidades, e sua relação com o desenvolvimento territorial e com a rede urbana regional. Para tanto, analisamos os dados relativos aos fluxos de gestão pública e de gestão empresarial, respectivamente comandados, e realizados ou atraídos por essas duas cidades medias no espaço regional, e sua relação com a dinâmica territorial.

## **2 CIDADES MÉDIAS E GESTÃO DO TERRITÓRIO**

O conceito e a definição de cidade média estão em construção. Não há uma definição consensual a respeito, dada a especificidade e diversidade da classificação e tipologia urbana empregada em cada país. Ora vamos ter a sua definição baseada no critério demográfico, ora pela centralidade e funções urbanas das cidades (SPÓSITO, 2007). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem 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 estar apenas vinculada ao tamanho da sua população, como faz o IBGE ao classificar como média as cidades que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes. Embora o tamanho demográfico seja um dado importante a ser considerado, a definição de cidade média deve também estar vinculada ao papel, à função que a cidade desempenha regionalmente, exercendo forte relação com a região na qual está localizada.

A noção de cidade média que pensamos mais adequada, e que utilizamos nesse trabalho, é a que corresponde às cidades que além de possuírem um contingente demográfico expressivo, no contexto regional, também apresentam uma concentração e centralização econômicas e uma consolidada função de intermediação econômica e de serviços públicos, e de fluxos diversos, entre sua hinterlândia e a metrópole. Além disso é preciso também considerar os níveis das atividades econômicas resultantes da

confluência dos sistemas de transporte e logística, e a reconfiguração espacial advinda da incorporação de novas atividades ao setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços, e as funções e centralidade urbana das cidades médias (SPOSITO, 2007; SANTOS e SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA e SOARES, 2014).

Por sua vez, adotamos aqui o conceito de gestão do território como propõe Corrêa (1992, p.35). Ela “constitui-se em uma faceta da 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”.

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. 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, notadamente na escala regional onde estão inseridas espacialmente e onde atuam, através da função de intermediação de fluxos de naturezas diversas. Os processos de gestão territorial que as cidades médias centralizam e através dos quais exercem influência regional, estão vinculados ao controle que o Estado, através da sua organização e da gestão de serviços públicos, estabelece no/do espaço. Igualmente têm importância para a gestão territorial das cidades médias, as ações e estratégias de organização, controle e de uso espacial, coordenadas pelos grupos empresariais, através das suas sedes instaladas nessas cidades, ou das suas filiais atraídas por aquelas cidades. Ações e estratégias que possuem como objetivo o controle da organização do espaço, ou seja, “a criação e controle das formas espaciais, suas funções e distribuição espacial, assim como determinados processos como concentração e dispersão espaciais, que conformam a organização do espaço em suas origens e dinâmicas” (CORRÊA, 1992, p.115).

Portanto, a gestão do território, focalizada em centros urbanos, a partir de organizações descentralizadas e corporações multifacetadas e com múltiplas localizações, é o meio através do qual é viabilizada a criação e a manutenção de diferenças econômicas e sociais no âmbito dos espaços regionais.

Os papéis e as funções desempenhadas pelas cidades médias no contexto de organização e funcionamento da rede urbana regional, através dos fluxos de gestão territorial, se apresentam como dimensões fundamentais para análise da dinâmica do desenvolvimento territorial. Busca-se aqui, apreender como esses processos tem se apresentado na região dos Vales, do Rio Grande do Sul.

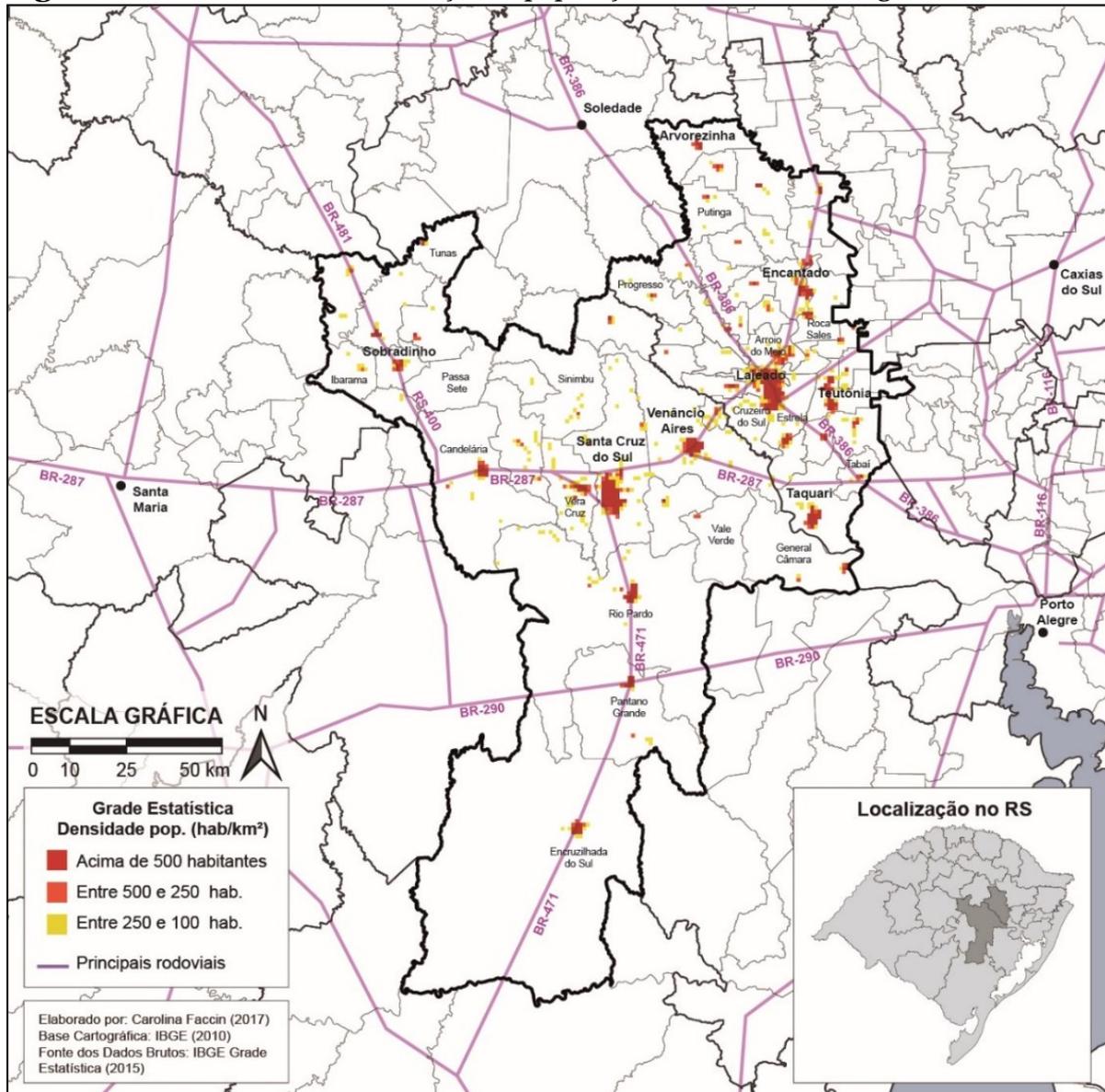
### **3 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DOS VALES**

A Região dos Vales é constituída pelo espaço geográfico das subregiões contíguas do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari (Figura 1), se constitui na Região Funcional 02 do estado e se localiza na região centro oriental do Rio Grande do Sul. Ela possui uma população de 745.864 habitantes, em 2010, o equivalente a 7% da população gaúcha. Em 2010, 68% do total de habitantes da região residiam na área urbana, e 32% na área rural (IBGE, 2010).

Nas maiores cidades – notadamente Santa Cruz do Sul (120 mil hab.), no Vale do Rio Pardo, e Lajeado (71 mil hab.), no Vale do Taquari –, a economia urbana se estrutura através do beneficiamento agroindustrial de produtos como o tabaco e da carne de aves e suínos, com a presença hegemônica de subsidiárias multinacionais.

Há também, a participação destacada de empresas locais ligadas aos setores de alimentos, de metalomecânica, metalurgia, de artefatos de borracha; de empresas e instituições privadas relacionadas ao desenvolvimento do setor de comércio e serviços, com destaque para os setores da saúde e da educação superior; e dos serviços relacionados ao setor público, diante da existência, nessas cidades, de inúmeras repartições de diversos órgãos públicos federais e estaduais, seja do poder executivo, quanto do judiciário.

**Figura 1** – Rede urbana e distribuição da população no território na Região dos Vales – RS



Fonte: Dados da pesquisa junto ao IBGE. Elaboração: Carolina Rezende Faccin.

Todavia, em 35 dos 59 municípios que constituem a região dos Vales, mais da metade da população ainda reside no meio rural, refletindo a estrutura fundiária predominante, caracterizada por pequenas propriedades rurais familiares. O território

regional é constituído em sua grande parte por um conjunto expressivo de 46 municípios (61% do total), cujas cidades em sua grande maioria, são cidades de pequeno porte com menos de 10 mil habitantes, muitas das quais (34) com menos de 2 mil habitantes (IBGE,2010).

As cidades de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, que constituem o aglomerado urbano do Vale do Rio Pardo pela proximidade de suas malhas urbanas e integração de suas economias urbanas, notadamente em razão do desenvolvimento do complexo agroindustrial do tabaco, apresentaram um crescimento expressivo de sua população urbana, de 12%, 35% e 14%, respectivamente, evidenciando a atratividade de sua economia urbana. Já no Vale do Taquari, o aglomerado urbano com as cidades de Lajeado e Estrela também apresentou crescimento positivo no período, de 18% e 12%, respectivamente, igualmente demonstrando a atratividade e a centralidade que a economia urbana, sobretudo de Lajeado exerce na região.

As cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, são atualmente classificadas pelo IBGE, como centros subregionais de tipo 3, na configuração hierárquica da rede urbana brasileira (IBGE, 2007). Tais cidades são centros regionais de gestão do setor público, seja na instância federal (INSS, Receita Federal, Previdência Pública, Polícia Federal, Justiça Federal, bancos e agências de órgãos públicos federais) seja na instância estadual: Coordenadorias da Saúde, Educação, Emater, etc. Igualmente, essas cidades ocupam papel importante na função da gestão empresarial, através da presença, nessas cidades, e nas cidades vizinhas de inúmeras empresas sede e suas empresas filiais.

#### **4 OS FLUXOS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA REGIÃO DOS VALES – RS**

O Estado é um relevante agente modelador do espaço, através tanto de sua atuação econômica quanto promovendo políticas públicas setoriais diversas, buscando, através de sua estrutura e serviços, atender a população, estar presente no território, levantar informações e organizar os recursos públicos. As instituições públicas, que viabilizam a ação do Estado, via de regra se organizam espacialmente de modo multilocalizado com diversas instalações e repartições no território brasileiro, apresentando uma estrutura hierárquica interna que reflete um dado modo de gestão do território pelo Estado, através de suas diversas instâncias administrativas a maneira pela qual o território é gerido.

Para efetivar a gestão pública do território, o Estado, através dessas instituições públicas, localizadas em diferentes cidades, dissemina ordens, informações e decisões, presta serviços diversos, promove a justiça, bem como, atende demandas, recolhe tributos e levanta dados sobre a realidade do País, desde diferentes lugares, buscando manter o equilíbrio federativo.

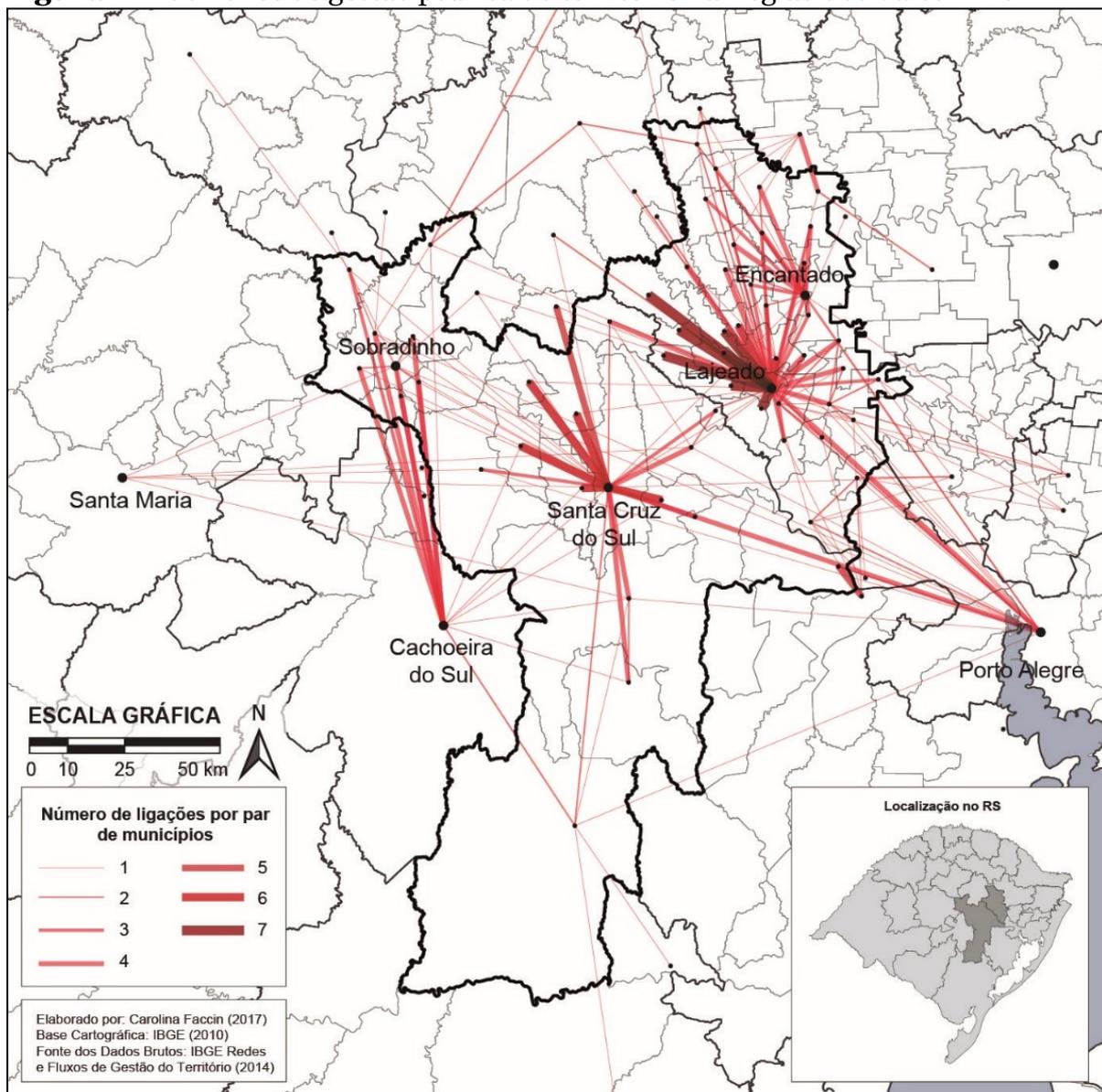
A organização e a distribuição espacial das instituições públicas “é um fato gerador de centralidade urbana”, pois a sua presença numa dada cidade “é capaz de atrair a população dispersa que vem utilizar os serviços que o Estado oferece, ao mesmo tempo em que essas entidades funcionam como núcleos de tomada de decisão, acumulando poder sobre uma porção do território” (IBGE, 2014, p.25).

Por sua vez, os fluxos de gestão empresarial, advindos da dinâmica de organização e funcionamento do mercado, através das relações entre empresas produtoras, fornecedoras, instituições financeiras, e empresas de logística, bem como através das relações entre as sedes das empresas e as suas filiais, no espaço, são também fonte de geração de centralidade urbana, dado que sua localização é seletiva e desigual no espaço, bem como são desiguais os fluxos que articulam esses diferentes agentes privados econômicos e públicos no processo de desenvolvimento.

#### 4.1 Os fluxos de gestão pública na região dos Vales – RS

Os dados sobre os fluxos de gestão pública federal do território, através da oferta descentralizada de serviços públicos relacionados à Receita Federal, Previdência Social e Justiça Federal, revelam a grande centralidade das cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado no interior da região dos Vales, pois é nessas cidades que estão localizadas as repartições desses órgãos públicos que atuam na região. Revelam de um lado, as respectivas áreas de influência imediata de cada cidade, e de outro, a existência de fluxos e ligações cruzadas, entre ambas, dada a especialização e a oferta de serviços públicos federais diferenciados que cada uma das cidades apresenta<sup>1</sup>. (Figura 2).

**Figura 2** – Os fluxos de gestão pública do território na Região dos Vales – RS



Fonte: Dados da pesquisa junto ao IBGE. Elaboração: Carolina Rezende Faccin

<sup>1</sup> Os dados secundários utilizados para a caracterização e análise dos fluxos de gestão pública e empresarial na região dos vales, foram levantados junto o IBGE, através de suas pesquisas: Regiões de Influência das Cidades (REGIC), de 2007, e Gestão do Território: Redes e Fluxos do Território, de 2014.

Os dados evidenciam também que Lajeado centraliza a maior parte dos fluxos de gestão pública federal, bem como aqueles mais intensos, que circulam na subregião do Vale do Taquari. Destacam-se entre eles, pela quantidade de ligações (diversidade dos fluxos) os fluxos de gestão pública existentes entre a cidade de Lajeado e as cidades Arroio do Meio, Canudos do Vale, Cruzeiro do Sul, Forquetinha, Marques de Souza, Progresso, Santa Clara do Sul, Sério e Travesseiro, que apresentam mais de 05 ligações. Já a cidade de Encantado, aparece como centro secundário na gestão pública no âmbito intrarregional, estabelecendo relações principalmente com as cidades de Anta Gorda, Muçum e Doutor Ricardo.

Já na subregião do Vale do Rio Pardo, a cidade de Santa Cruz do Sul igualmente centraliza a maior parte dos fluxos de gestão na sua região de influência imediata, com destaque para as ligações mais intensas que ela estabelece com as cidades de Gramado Xavier, Herveiras, Sinimbu, Passo do Sobrado, Vale do Sol e Vera Cruz. Chama também a atenção, a centralidade que a cidade de Cachoeira do Sul, localizada na região central do RS, exerce em relação as cidades e municípios localizados na parte norte da região do Vale do Rio Pardo. Isso pode ser explicado pelas relações históricas que tais cidades mantêm com aquela, anteriores ao processo de suas emancipações político-administrativas, nos anos oitenta e noventa.

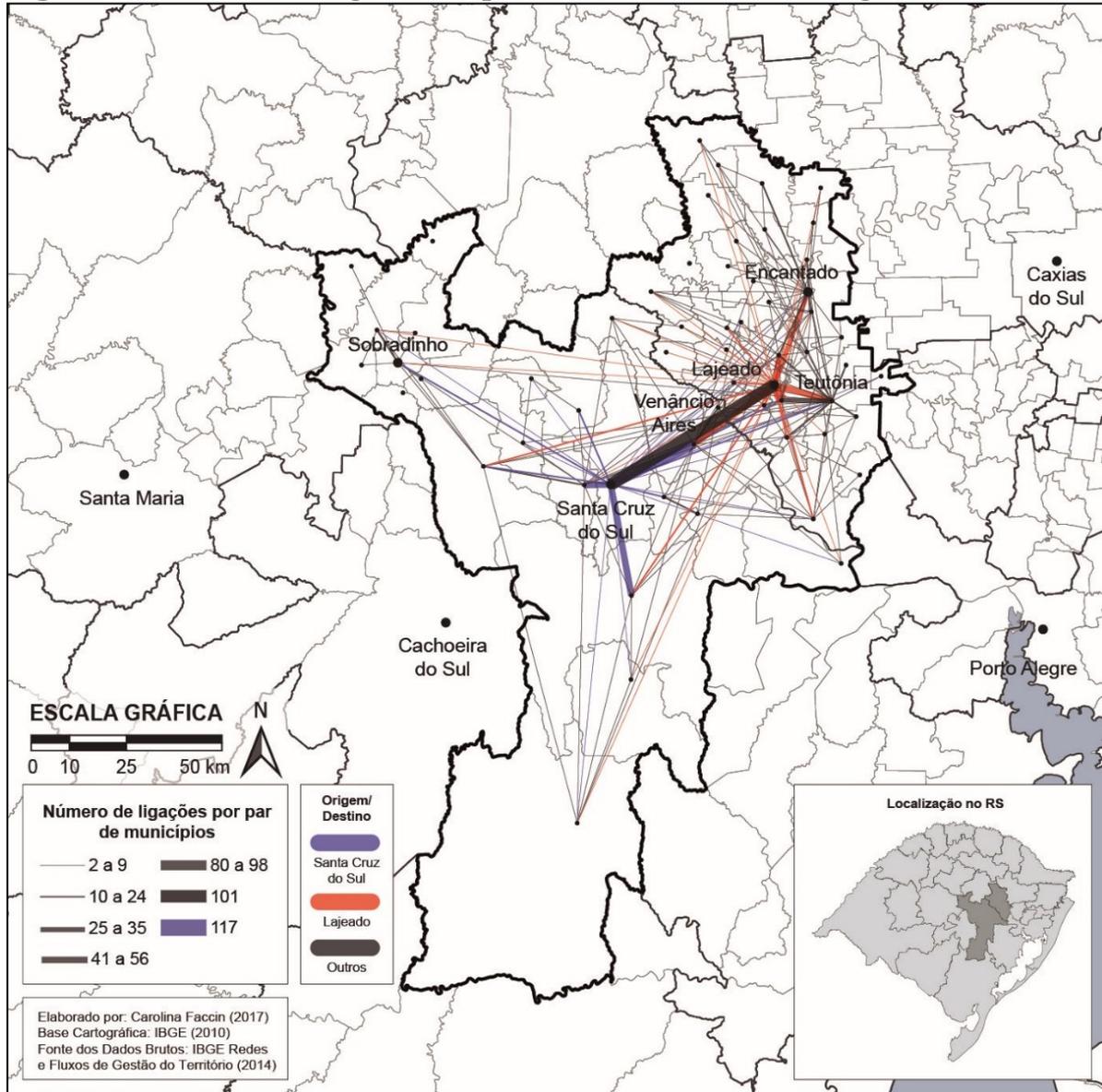
Cabe ainda destacar as relações que tanto a cidade de Lajeado quanto a de Santa Cruz do Sul mantêm com Porto Alegre, capital do Estado, em razão da localização nessa, das unidades administrativas hierarquicamente superiores, no âmbito da estrutura de gestão descentralizada dos órgãos públicos federais que atuam no Rio Grande do Sul. São exemplos disso, a Justiça federal, INSS, Polícia Federal e a Receita Federal.

### **4.2 Os fluxos de gestão empresarial na Região dos Vales – RS**

As cidades de Lajeado e de Santa Cruz do Sul comandam as relações com as demais cidades e municípios da região através dos fluxos de gestão empresarial (Figura 3). Tais cidades médias, em razão de sua dinâmica econômica e funções urbanas apresentam forte centralidade regional e desempenham importante papel de comando na rede urbana regional. De um lado, elas intermediam grande parte dos fluxos econômicos e de serviços que se originam na região metropolitana de Porto Alegre e em centros urbanos nacionais e globais que participam das atividades agroindustriais do tabaco e de alimentos e que alcançam o conjunto da região dos Vales. De outro lado, elas intermediam os fluxos da produção agrícola e do excedente econômico oriundo das áreas rurais e das pequenas cidades da região que se destinam a essas duas cidades, ou ao mercado estadual e nacional.

A Figura 3 apresenta, também, as relações existentes entre empresas (sedes e filiais) localizadas em Santa Cruz do Sul e Lajeado, evidenciando uma dada articulação dos fluxos econômicos e de gestão empresarial entre essas duas cidades (linha preta), de modo mais imediato, e entre essas duas sub-regiões – o Vale do Taquari e o Vale do Rio Pardo, de modo mais abrangente. Diversas são as empresas, notadamente no setor de comércio e serviços, que possuem sede em Santa Cruz do Sul e filial em Lajeado, e vice-versa.

**Figura 3** – Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales – RS



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados da REGIC, IBGE, 2007.

Na análise mais específica de cada uma das duas subregiões, verifica-se que as empresas de Santa Cruz do Sul estabelecem sua gestão territorial tendo como espaço de atuação na região o conjunto dos demais municípios. Contudo as relações (linha azul) mais intensas, ocorrem entre Santa Cruz do Sul e as empresas localizadas nas cidades de Vera Cruz, Rio Pardo, Sinimbu, Sobradinho e Candelária. Já no Vale do Taquari, as empresas sediadas em Lajeado igualmente se relacionam com empresas localizadas em todos os municípios dessa subregião, assinalando a forte centralidade dessa cidade média no território regional. Entre as cidades da região, com que as empresas localizadas em Lajeado, estabelecem as relações mais intensas, estão as de Teutônia, Encantado e Taquari.

Avançando na análise dos fluxos de gestão empresarial existentes no território da região dos Vales, o Quadro 01, nos possibilita verificar melhor a dimensão espacial e a dinâmica e intensidade desigual com que as empresas localizadas nas cidades da região estabelecem suas ações de gestão territorial no âmbito da região e do Estado.

Desse modo, configurando, a efetiva região de influência de suas duas cidades médias – Santa Cruz do Sul e Lajeado, nas escalas regional e estadual.

**Quadro 1** – Gestão territorial empresarial na Região dos Vales (2014): Empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados

| Nome do município   | Municípios controlados | Empresas controladoras | Estabelecimentos-filiais controlados | Distância média das interações entre o município e seus congêneres | Assalariados externos comandados pelo município |
|---------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------|--|---|
| Lajeado             | 206                    | 157                    | 504                                  | 280  | 6595  |
| Santa Cruz Do Sul   | 191                    | 154                    | 613                                  | 488  | 6307  |
| Teutônia            | 79                     | 34                     | 141                                  | 274  | 2633  |
| Venâncio Aires      | 69                     | 73                     | 135                                  | 502  | 839   |
| Encantado           | 69                     | 46                     | 146                                  | 243  | 1819  |
| Estrela             | 43                     | 56                     | 92                                   | 517  | 838   |
| Vera Cruz           | 21                     | 19                     | 36                                   | 209  | 184   |
| Candelária          | 20                     | 12                     | 32                                   | 253  | 172   |
| Taquari             | 19                     | 22                     | 30                                   | 262  | 91  |
| Encruzilhada Do Sul | 15                     | 12                     | 21                                   | 251  | 60  |
| Cruzeiro Do Sul     | 14                     | 11                     | 27                                   | 183  | 167   |
| Arroio Do Meio      | 13                     | 26                     | 30                                   | 151  | 826   |
| Rio Pardo           | 12                     | 15                     | 17                                   | 296  | 49  |
| Sobradinho          | 12                     | 17                     | 23                                   | 211  | 39  |
| Passo Do Sobrado    | 11                     | 9                      | 16                                   | 560  | 2   |
| Roca Sales          | 10                     | 9                      | 13                                   | 227  | 23  |
| Sinimbu             | 9                      | 5                      | 10                                   | 315  | 376   |
| Muçum               | 9                      | 8                      | 9                                    | 155  | 0   |
| Mato Leitão         | 8                      | 9                      | 12                                   | 366  | 71  |
| Anta Gorda          | 8                      | 7                      | 9                                    | 314  | 43  |
| Bom Retiro Do Sul   | 8                      | 13                     | 13                                   | 229  | 23  |
| Arvorezinha         | 7                      | 10                     | 10                                   | 366  | 21  |
| Fazenda Vilanova    | 6                      | 4                      | 6                                    | 370  | 0   |
| Santa Clara Do Sul  | 6                      | 8                      | 9                                    | 349  | 8   |
| Vale Do Sol         | 5                      | 4                      | 6                                    | 370  | 50  |
| Ilópolis            | 5                      | 4                      | 7                                    | 198  | 31  |
| Paverama            | 5                      | 5                      | 7                                    | 196  | 13  |

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração: Nicolas Billig de Giacometti

A cidade de Lajeado possuía em 2014, 157 empresas controladoras (sediadas no município), representando 19% das empresas controladoras com sede na região. Essas 157 empresas controlavam 506 estabelecimentos filiais distribuídos em 206

municípios, numa distância média entre sede e filial, de 280 km. Portanto, sua centralidade econômica transcende o território regional constituído pelos 50 municípios que integram a região dos Vales, e alcança também municípios, em sua grande maioria, localizados em outras regiões do Estado do RS. Além disso, as empresas sediadas em Lajeado, estabelecem relações de trabalho com um contingente de 6.595 trabalhadores, que são assalariados externos, pois estão empregados em suas filiais. Esse número é bastante expressivo, pois corresponde a 19,42% do total de assalariados que trabalhavam, nesse ano, nas empresas em Lajeado (IBGE, 2015).

A cidade média de Santa Cruz do Sul, apresentava 154 empresas controladoras, representando também 19% do total das empresas controladoras sediadas na região. Essas 154 empresas, controlavam 613 estabelecimentos filiais, localizados em 191 municípios, cuja distância média para a cidade santa-cruzense era de 488 km. Santa Cruz do Sul apresenta assim uma intensa centralidade econômica no território regional exercendo também sua influência por diferentes municípios não apenas no RS, mas também em SC e no PR, em razão das filiais das empresas multinacionais fumageiras que atuam na cadeia agroindustrial do tabaco no Sul do Brasil. As empresas sediadas em Santa Cruz do Sul possuem um total de 6.307 assalariados externos, trabalhando em suas filiais, em outros municípios, que 15,69% do total de assalariados que estavam empregados nas empresas instaladas na cidade (IBGE, 2015).

Uma outra variável que permite analisar a capacidade de gestão do território pelas cidades médias se refere ao contingente de municípios e empresas atraídas, cujas sedes dessas últimas se localizam em outras cidades. Tais empresas atraídas atuam na cidade média através de suas filiais, por conta da dinamicidade e importância da sua economia urbana e do seu mercado consumidor, bem como de sua centralidade no contexto regional onde estão inseridas (Quadro 2).

Nesse aspecto, destaca-se a capacidade de atração empresarial da cidade de Santa Cruz do Sul que, em 2014 atraiu 282 estabelecimentos filiais de 223 empresas externas, com sede em 64 municípios. Santa Cruz do Sul, atraiu 15% de todas as empresas atraídas pelas demais cidades da região. Além disso, 18,71% do total dos assalariados do município estão subordinados a empresas sede, localizadas fora dos limites municipais. Em Lajeado, observamos também um fluxo similar importante resultante no processo de gestão territorial empresarial. A cidade, em 2014, atraiu 210 estabelecimentos filiais, de 185 empresas, cujas sedes estavam localizadas em 63 municípios. Lajeado atraiu 11% de todas as empresas atraídas pelas demais cidades da região. Cerca de 20% do total dos assalariados do município estão subordinados a empresas sede, externas ao município. Tais dados evidenciam importantes fluxos de capital externos e que se destinam para Santa Cruz do Sul e para Lajeado seja através dos investimentos na abertura e manutenção de estabelecimentos filiais, ou através do pagamento de salários dos empregados nesses estabelecimentos filiais.

**Quadro 2** – Gestão territorial empresarial na Região dos Vales (2014): Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados

| Nome do município   | Municípios atraídos | Estabelecimentos-filiais atraídos | Empresas atraídas | Percentual sobre o total de assalariados que se reportam a empresas-sede fora dos limites municipais |
|---------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------|--|
| Santa Cruz Do Sul   | 64                  | 282                               | 223               | 18,71  |
| Lajeado             | 63                  | 210                               | 185               | 20,34  |
| Venâncio Aires      | 36                  | 135                               | 112               | 12,52  |
| Rio Pardo           | 33                  | 76                                | 70                | 33,73  |
| Estrela             | 32                  | 90                                | 82                | 14,85  |
| Encruzilhada Do Sul | 31                  | 57                                | 44                | 26,66  |
| Teutônia            | 30                  | 70                                | 60                | 43,71  |
| Candelária          | 28                  | 55                                | 51                | 38,25  |
| Taquari             | 26                  | 52                                | 48                | 26,46  |
| Encantado           | 24                  | 54                                | 51                | 6,18   |
| Pantano Grande      | 24                  | 38                                | 34                | 42,08  |
| Arroio Do Meio      | 23                  | 55                                | 48                | 21,78  |
| Sobradinho          | 23                  | 40                                | 38                | 28,89  |
| Vera Cruz           | 22                  | 46                                | 43                | 23,73  |
| Bom Retiro Do Sul   | 17                  | 32                                | 30                | 35,34  |
| Roca Sales          | 16                  | 27                                | 27                | 73,66  |
| Arvorezinha         | 15                  | 24                                | 23                | 12,26  |
| Arroio Do Tigre     | 14                  | 24                                | 23                | 25,85  |
| Passo Do Sobrado    | 14                  | 18                                | 18                | 18,94  |
| Cruzeiro Do Sul     | 13                  | 24                                | 24                | 6,62   |
| Santa Clara Do Sul  | 10                  | 17                                | 16                | 43,67  |
| Muçum               | 9                   | 11                                | 11                | 2,34   |
| General Câmara      | 9                   | 17                                | 17                | 26,67  |
| Paverama            | 8                   | 12                                | 12                | 18,36  |
| Progresso           | 8                   | 13                                | 13                | 10,64  |
| Vespasiano Correa   | 8                   | 11                                | 9                 | 7,73   |
| Vale Do Sol         | 8                   | 11                                | 11                | 24,26  |
| Colinas             | 7                   | 9                                 | 8                 | 8,66   |
| Fazenda Vilanova    | 7                   | 7                                 | 7                 | 38,74  |
| Ilópolis            | 7                   | 11                                | 11                | 13,9   |
| Mato Leitão         | 7                   | 15                                | 15                | 55,23  |
| Vale Verde          | 7                   | 11                                | 10                | 14,89  |
| Dois Lajeados       | 6                   | 8                                 | 8                 | 8,24   |
| Imigrante           | 6                   | 9                                 | 9                 | 7,16   |
| Marques De Souza    | 6                   | 10                                | 10                | 7  |
| Tabaí               | 6                   | 9                                 | 8                 | 18,87  |
| Boqueirão Do Leão   | 6                   | 7                                 | 7                 | 12,65  |
| Ibarama             | 6                   | 7                                 | 7                 | 12,24  |
| Anta Gorda          | 5                   | 8                                 | 7                 | 4,51   |
| Herveiras           | 5                   | 7                                 | 5                 | 48,57  |
| Segredo             | 5                   | 6                                 | 6                 | 13   |
| Sinimbu             | 5                   | 10                                | 10                | 8,91   |

Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração: Nicolas Billig de Giacometti.

Dentre as empresas atraídas para Santa Cruz do Sul destacam-se as 47 empresas cuja sede está em Lajeado, possuem 54 filiais atuando em Santa Cruz do Sul, evidenciando uma importante integração econômica entre as duas cidades médias da região. Além de atrair empresas cujas sedes estão localizadas na região, essas duas

idades também têm atraído filiais de bancos, empresas de comércio e serviços e de grandes redes estaduais, nacionais e transnacionais que atuam no ramo da alimentação e lojas de departamento, como Santander, ABN ANRO, Mcdonalds, Subway, Walmart, Lojas Renner, Magazine Luiza, Casas Bahia, Ponto Frio, Lojas Colombo, Benoit, Pompéia, Quero-Quero, TaQi, entre outras. Instaladas na área central dessas cidades e em Shoppings Centers junto às vias de ligação intrarregional, essas sucursais de empresas forâneas, potencializam e ampliam a abrangência territorial da oferta de consumo especializado dessas cidades médias.

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 do somatório 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 e, ao mesmo tempo, levando em conta a presença de filiais atraídas para o seu território, sendo estas geridas por empresas-sede instaladas fora dos seus limites (IBGE,2014).

Nesse aspecto, as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado apresentam, respectivamente, uma intensidade de 1.272 e 1.056 ligações entre empresas, somadas aqui tanto as relações existentes entre as empresas que nelas têm sede e suas filiais externas, quanto as relações estabelecidas com as empresas externas, atraídas por essas cidades, através da atração de suas filiais. Esse expressivo desempenho além de representar, respectivamente, 21% e 18% do total das ligações existentes nos 50 municípios que integram a região, também traduz a forte centralidade que tais cidades médias desempenham na região dos Vales. Centralidade esta que amplia ainda mais, quando consideramos cada uma das subregiões onde essas cidades desempenham o papel de polo regional. Assim, Santa Cruz do Sul, responde por 43,41% das ligações totais do Vale do Rio Pardo, e Lajeado, por 34,29% do total das ligações do Vale do Taquari.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto atual em que vivemos no Brasil, de intensa urbanização, e de ampla e crescente mobilidade de fluxos diversos no território, requer uma análise mais detalhada sobre a tipologia, o conteúdo e reflexos desses fluxos na organização e na gestão do território, e de como as cidades médias tem participado desse processo, notadamente na escala regional do território brasileiro. Entendemos que tanto o Estado quanto o Mercado são duas instituições com grande poder de estruturação e gestão territorial, por meio de suas ações e dos fluxos que geram e atraem através de suas organizações. Assim, de um lado, temos 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 informações e o recolhimento de impostos. De outro lado, temos a gestão privada ou 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.

A análise dos dados permitiu verificar o destacado papel de comando e de intermediação que as cidades médias de Lajeado e de Santa Cruz do Sul apresentam na gestão do território na Região dos Vales, através dos fluxos de gestão pública e

empresarial. Em relação a gestão pública do território, os dados sobre os fluxos e ligações relativas a gestão pública federal no território, através da oferta descentralizada de serviços públicos relacionados à Receita Federal, Polícia Federal, Previdência Social e Justiça Federal, revelaram inicialmente a grande centralidade das cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado nos respectivos territórios das sub-regiões do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari. Bem como, a também importante centralidade dessas cidades na Região dos Vales, pois são nelas que estão localizadas as repartições desses órgãos públicos que atuam na região. Os dados também evidenciaram a existência de uma relativa disputa entre essas cidades pelo comando na gestão do território no espaço intrarregional pois o mesmo está submetido, simultaneamente, à influência de ambas as cidades, em razão da desigual presença, organização e abrangência espacial da atuação de cada órgão público federal presente na região.

Quanto à gestão empresarial do território os dados mostraram que ambas as cidades apresentam os maiores níveis de intensidade nas ligações econômicas na região, advindas do somatório das relações entre as empresas que essas cidades sediam e as suas filiais, localizadas em municípios externos à região. Também, das ligações que essas duas cidades promovem através da atração de empresas externas, através da instalação de filiais e subsidiárias. A hegemonia econômica que a agroindústria – do tabaco em Santa Cruz do Sul e frangos e suínos em Lajeado –, possui na economia urbana e regional, acrescida de uma crescente e diversificada economia de comércio e serviços, sobretudo na área de alimentação, educação e saúde, revela a centralidade econômica dessas cidades no contexto regional. Os dados sobre assalariamento externo, também evidenciam o relevante poder de comando territorial que tais cidades possuem, extravasando a região de influência imediata e alcançando outras regiões vizinhas, no Rio Grande do Sul, e mesmo no Sul do Brasil no caso de Santa Cruz do Sul, em razão de sua posição na cadeia do tabaco.

As cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado por sediarem estruturas descentralizadas das instituições públicas federais que atuam na região, bem como por sediarem empresas locais e regionais e por atraírem filiais de empresas externas à região, 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 dos Vales, bem como participam de modo destacado na dinâmica de desenvolvimento territorial da região centro oriental do Rio Grande do Sul, pela sua proximidade com a região metropolitana de Porto Alegre.

## REFERÊNCIAS

BELLET, Carmen; LLOP, Josep Maria. Ciudades intermedias y urbanización mundial. Edita: Ajuntament de Lleida, 2002.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. I<sup>a</sup> Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Documento de Referência. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, Julho, 2012.

CORREA, Roberto. Estudos sobre a rede urbana. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Os centros de gestão do território: uma nota. Revista Território. UFRJ, 1996. v. 01, n. 01, p. 23-30.

\_\_\_\_\_. Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território. In: Anuário do Instituto de Geociências. UFRJ. v. 15, p.35-41, 1992.

DEMAZIÈRE, Christophe. O lugar das cidades pequenas e médias na investigação sobre o urbanismo. Um ponto de vista francês. In: SILVA, W.R. e SPOSITO, M.E.B. (Org.) Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017. p. 79-98.

GORENSTEIN, Silvia, HERNÁNDEZ, Jorge Luis e LANDRISCHINI, Gabriela (Org.). Economía urbana y ciudades intermedias: Trayectorias pampeanas y norpatagónicas. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, 2012.

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](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/redes_fluxos/gestao_do_territorio_2014/default.shtm?c=11)>. Acesso em 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Cadastro Central de Empresas 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico do Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 10 jul. 2018.

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

LLOP, Josep Maria; USÓN, Ezequiel. (org). Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones. Lleida: Editorial Milenio, 2012.

MARQUES DA COSTA, Eduarda. Cidades Médias: Contributos para a sua definição. Revista Finisterra. Lisboa: Universidade de Lisboa, v. XXXVII, n. 74, 2002, p. 101-128.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel. Crescimento das cidades médias. Boletim Regional Urbano. Brasília: IPEA, n. 1, dez. 2008, p. 33-38. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525>>. Acesso em 10 jul. 2018.

NEAL, Zachary P. The Connected City: How Networks are shaping the modern metropolis. New York: Routledge, 2013.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de. e SOARES, Beatriz. Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. Revista Caminhos de Geografia. Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119-133, dez/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. La situación demográfica en el mundo – 2014. Informe. New York: Nações Unidas, 2014.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: Sociedade e Território no começo do século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2001.

SERVILLO L., ATKINSON R., Smith I., RUSSO A., SÝKORA L., DEMAZIÈRE C., HAMDOUCH A. TOWN, small and medium sized towns in their functional territorial context, Final Report. Luxembourg: ESPON, 2014

SPÓSITO, Maria Encarnação B. (org). Cidades Médias: Espaços em Transição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007.

SPÓSITO, Maria Encarnação B. e SILVA, William Ribeiro da. Perspectivas da urbanização: Reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2017.

*Submetido em 08/09/2018*

*Aprovado em 01/11/2018*

**Sobre o(s) Autor(es):**

**Rogério Leandro Lima Silveira**

Geógrafo graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa - CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq).

Email: rlls@unisc.br

**Grazielle Betina Brandt**

Possui graduação em Relações Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2001), MBA em Marketing pela Escola Superior de Propaganda e Marketing - ESPM (2004) e mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2004). É doutora em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec à Rimouski -UQAR (2010) no Canadá. Foi bolsista da CAPES durante a realização do doutorado pleno no exterior (2006-2010). Realizou Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2018).

Email: grazi@unisc.br

**Rosi C. Espindola da Silveira**

Email: rosi@unisc.br

**Carolina Rezende Faccin**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2018). Atualmente é arquiteta no escritório de arquitetura e engenharia; Montara Arquitetura e Engenharia; e Bolsista de Iniciação Científica PUIC na UNISC, no projeto de pesquisa Policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. É integrante do Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: rede urbana, região do vale do rio pardo, deslocamentos pendulares, áreas urbanas funcionais e cidade média.

Email: faccincarolina@gmail.com

**Nicolas Giacometti**

Email: nbgiacometti@gmail.com