

CIDADES MÉDIAS, CENTRALIDADES E GESTÃO TERRITORIAL NAS REGIÕES FUNCIONAIS 07 E 09 DO RIO GRANDE DO SUL, BRASIL¹

MEDIUM-SIZED CITIES, CENTRALITIES, AND TERRITORIAL MANAGEMENT IN FUNCTIONAL REGIONS 07 AND 09 OF RIO GRANDE DO SUL, BRAZIL

Marvin Davi Rojeski²

marvinrojeski@outlook.com

Juçara Spinelli³

jucara.spinelli@uffs.edu.br

Lenize Rodrigues Ferreira⁴

lenizerf@gmail.com

Érico Jonatan Oliveira de Lima⁵

ericojonatan77@gmail.com

Resumo: O presente estudo analisa as relações espaciais entre cidades médias e suas regiões de influência nas Regiões Funcionais 07 e 09 do Rio Grande do Sul, com o objetivo de entender a dinâmica do desenvolvimento econômico local e regional, impulsionada por fluxos de gestão pública e privada. A metodologia foi dividida em duas etapas: uma revisão bibliográfica sobre conceitos de cidades médias e gestão territorial, seguida de uma caracterização das regiões, abordando crescimento populacional, urbanização e distribuição econômica. A investigação aponta que as cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo na RF07, e Passo Fundo e Erechim na RF09, desempenham papéis centrais na dinâmica econômica e social, embora enfrentem desafios regionais, como declínio populacional, infraestrutura inadequada e serviços públicos concentrados nas cidades polarizadoras. Os resultados sugerem que, apesar das dificuldades, essas cidades médias atuam como polos de comando regional, crescimento e atração de fluxos migratórios e econômicos, destacando a importância de políticas públicas eficazes para as regiões analisadas.

Palavras-chave: Regiões Funcionais do RS. Cidades médias. Desenvolvimento regional. Gestão territorial.

¹ Artigo com resultados parciais do projeto “Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional: análise das redes de gestão pública e privada e sua relação com a dinâmica de desenvolvimento em regiões do Rio Grande do Sul”, financiado pela FAPERGS, no qual os autores atuaram como pesquisadores (pesquisa cadastrada na Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, registro PES-2022-0086 e PES-2021-0072).

² Arquiteto e Urbanista pela UFFS. Membro do Núcleo Território, Ambiente e Paisagem (NETAP/UFFS).

³ Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGEO) e dos cursos de Geografia Licenciatura e Bacharelado da UFFS. Vice-líder do NETAP/UFFS.

⁴ Doutora em Geografia pela UFRGS, docente no IFFar-Campus São Vicente do Sul.

⁵ Geógrafo licenciado pela UFFS. Mestrando em Geografia (PPGGeo - UFFS). Membro do NETAP/UFFS.

Abstract: This study analyzes the spatial relationships between medium-sized cities and their areas of influence in Functional Regions 07 and 09 of Rio Grande do Sul, aiming to understand the dynamics of local and regional economic development driven by public and private management flows. The methodology was divided into two stages: a literature review on the concepts of medium-sized cities and territorial management, followed by a characterization of the regions, addressing population growth, urbanization, and economic distribution. The investigation shows that the medium-sized cities of Ijuí, Santa Rosa, and Santo Ângelo in FR07, and Passo Fundo and Erechim in FR09, play central roles in the economic and social dynamics, although they face regional challenges such as population decline, inadequate infrastructure, and public services concentrated in the polarizing cities. The results suggest that, despite these difficulties, medium-sized cities function as regional hubs of governance, growth, and attraction of migratory and economic flows, underscoring the importance of effective public policies for the regions analyzed.

Keywords: Functional Regions of Rio Grande do Sul. Medium-sized cities. Regional development. Territorial management.

1. Introdução

O processo de urbanização no Brasil reflete uma trajetória singular, marcada por dinâmicas econômicas, políticas e sociais que se intensificam com a industrialização a partir da segunda metade do século XX. Esse processo foi acelerado pelos avanços tecnológicos e pela concentração do capital, provocando profundas transformações nas relações sociais e na organização espacial das cidades. Segundo Cano (1989) e Santos (2005), o êxodo rural impulsionado pela modernização agrícola e industrial gerou um aumento significativo da população urbana, principalmente nas grandes metrópoles, levando à formação de grandes aglomerados urbanos e novas configurações territoriais.

A rápida expansão das cidades, no entanto, ocorreu de forma desigual, resultando em uma urbanização caracterizada pela segregação socioespacial e precarização das periferias urbanas. Para Carlos (2008), a urbanização capitalista exclui parcelas vulneráveis da população, relegadas a áreas sem infraestrutura, serviços e trabalho, enquanto o capital se concentra em zonas valorizadas. Santos (2005) também considera que o Estado, embora central no processo, atua de forma ambígua, favorecendo elites econômicas por meio de políticas de zoneamento e planos diretores que priorizam áreas ricas em detrimento das periféricas. A mercantilização do solo e a especulação imobiliária intensificam a exclusão, configurando um espaço urbano fragmentado e desigual, onde práticas hegemônicas do mercado organizam a cidade.

Esse cenário reflete a divisão social e espacial do trabalho e acentua as disparidades socioespaciais (Volochko, 2020).

No Brasil, o conceito de cidade de porte médio é quantitativo, aplicado a centros entre 50 mil e 500 mil habitantes (Sposito, 2006). Já a noção de cidade média, de natureza relacional, refere-se ao papel desempenhado pela cidade na rede urbana, articulando-se com centros maiores e menores (Corrêa, 2017). Assim, nem todas as cidades de porte médio são cidades médias, sendo estas reconhecidas por exercer funções de centralidade e intermediação em diferentes escalas (Sposito, 2006).

Conforme destacado por Silveira, Machado e Schwanz (2024), o fenômeno da "desmetropolização" indica um deslocamento do crescimento populacional das grandes metrópoles para cidades médias, que passam a desempenhar funções de centralidade e intermediação no desenvolvimento regional. Cidades como Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, situadas na Região Funcional 07 (RF07), são exemplos de centralidades que, apesar de não serem classificadas como cidades médias em termos populacionais, exercem papéis significativos na dinâmica econômica e social da região. De forma semelhante, Passo Fundo e Erechim, na Região Funcional 09 (RF09), ocupam posições estratégicas nas redes urbanas regionais, atuando como polos de serviços públicos, educação e saúde, além de atrair fluxos econômicos e pendulares.

Neste artigo, busca-se analisar as relações espaciais entre as cidades médias e suas regiões de influência nas Regiões Funcionais de Planejamento⁶ 07 e 09 do Rio Grande do Sul, com foco na dinâmica de desenvolvimento econômico local e regional. Objetiva-se também, verificar a centralidade e a polarização dessas cidades médias por meio do mapeamento das redes e fluxos de gestão territorial (pública e privada), impulsionados pela dinâmica econômica, fluxos dos movimentos pendulares a trabalho

⁶ As Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs) do Rio Grande do Sul organizam municípios e COREDEs para otimizar políticas públicas regionais. Criadas a partir do Estudo RUMOS 2015, consideram critérios econômicos, sociais e ambientais, hierarquia urbana, fluxos populacionais, emprego e serviços públicos. O estado conta hoje com nove RFPs, que orientam instrumentos de planejamento como PPA e LOA, promovendo maior integração entre demandas locais e estratégias. (Fonte: planejamento.rs.gov.br/rumos-2015).

e a estudo e o papel da gestão pública, evidenciando suas relações espaciais com outras cidades das respectivas regiões.

A metodologia foi desenvolvida em duas etapas. A primeira consistiu em revisão bibliográfica sobre cidades médias, gestão territorial e desenvolvimento regional, com base em autores como Sposito (2017), Corrêa (2006; 2017) e Silveira e Faccin (2021), que forneceram o referencial teórico para a análise da centralidade. A segunda envolveu a coleta e análise de dados secundários do IBGE, DEE-RS e IEDE-RS, incluindo informações censitárias (2000, 2010 e 2022), o estudo REGIC 2018, a RAIS (empregos formais) e os dados de PIB e VAB (2021). Esses indicadores permitiram mapear a distribuição dos serviços públicos e privados nas cidades médias. A análise foi apoiada pela sistematização em planilhas eletrônicas e pela elaboração de mapas temáticos no *Excel* e *QGIS*, possibilitando compreender os fluxos de gestão e as relações espaciais nas RFs 07 e 09.

O artigo, além desta introdução e das considerações finais, é constituído por outras duas seções que exploram aspectos fundamentais da pesquisa. A primeira seção, *As Regiões Funcionais de Planejamento 07 e 09 do Rio Grande do Sul*, aborda as especificidades das regiões em foco, apresentando um panorama detalhado das características socioeconômicas, demográficas e culturais. A segunda seção, *Cidades médias, centralidades e a gestão territorial*, explora a relação entre as cidades médias, suas centralidades e as práticas de gestão territorial. Aqui, discute-se como as políticas públicas e as estratégias de gestão influenciam o desenvolvimento urbano, a organização do espaço e as relações entre as diferentes cidades da região.

2. As Regiões Funcionais de Planejamento 07 e 09 do Rio Grande do Sul

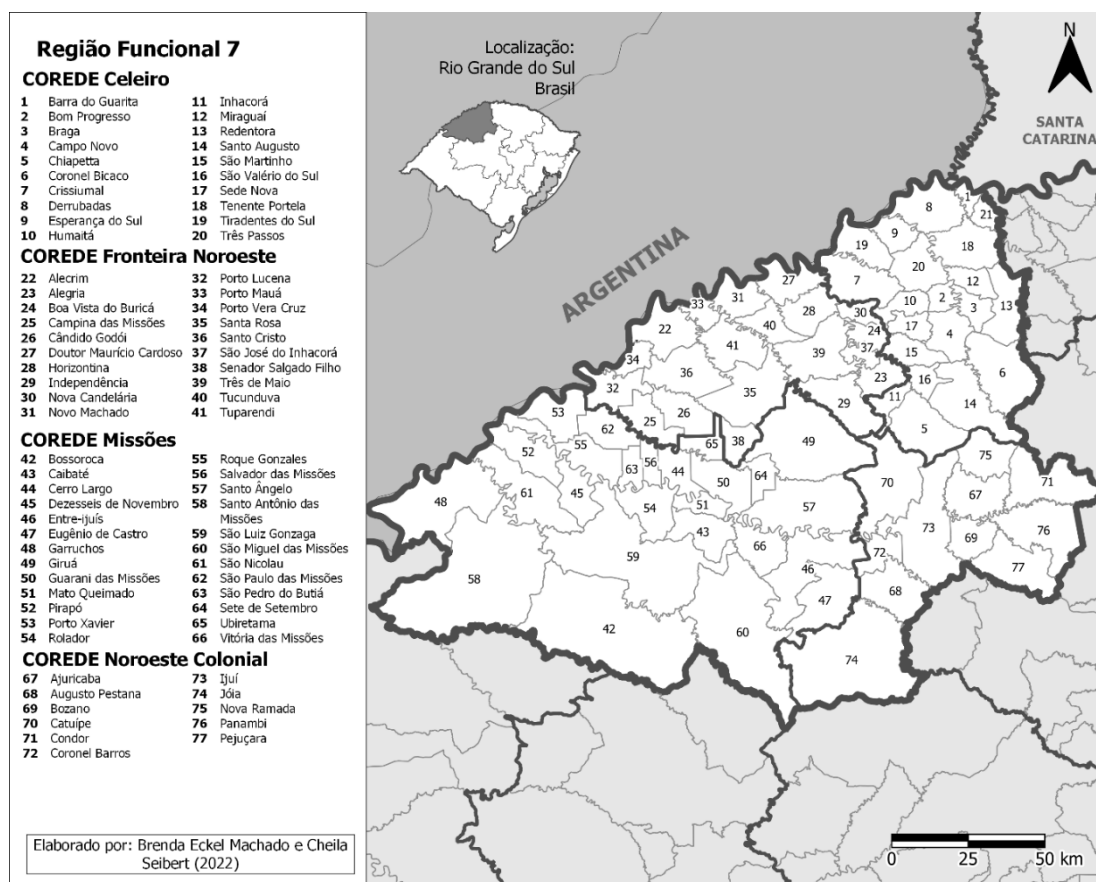
As RFs 07 e 09 do Rio Grande do Sul apresentam características demográficas, econômicas e de urbanização distintas, refletindo suas especificidades regionais e contextos de desenvolvimento socioeconômico. Caracterizar essas regiões, destacando aspectos do crescimento populacional, da urbanização, da distribuição econômica e da dinâmica dos empregos formais nos setores industriais e primários, permite entender

as diferenças entre as duas regiões e os fatores em comum que impulsionam seu desenvolvimento, com ênfase nas cidades médias polarizadoras dos comandos regionais.

2.1. Região Funcional 07

Segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul (2025) a RF07, localizada no noroeste do estado, é composta por quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) – Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial –, totalizando 77 municípios (Figura 01). Em 2022, a população total da RF07 era de 760.825 habitantes (IBGE, 2022).

Figura 01: COREDEs e municípios da Região Funcional 07.



Fonte: Elaborado por Branda Eckel Machado e Cheila Seibert, 2022.

A distribuição territorial da região é marcadamente desigual: enquanto 12 municípios, como Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, apresentam elevados índices de urbanização (superiores a 75%), outros 28 ainda mantêm forte perfil rural, com menos da metade da população vivendo em áreas urbanas. Essa configuração evidencia a forte tradição agrícola e a predominância de pequenas cidades na RF07.

A análise demográfica ao longo das últimas décadas aponta para um cenário de estagnação populacional, com tendência de declínio. Segundo dados do IBGE, entre 2000 e 2010, a RF07 apresentou uma queda populacional anual de -0,31%, sobretudo na população rural. A urbanização, embora crescente, ocorreu de forma concentrada em centros regionais. Durante esse período, a taxa de urbanização passou de 62,6% para 69,3%. Já entre 2010 e 2020, dos 77 municípios que compõem a região, 58 municípios apresentaram perda populacional, consolidando o esvaziamento de áreas rurais. Paralelamente, municípios com maior dinamismo econômico, como Panambi, Ijuí e Santa Rosa, têm atraído moradores em busca de oportunidades, impulsionando a urbanização por meio da diversificação produtiva e da industrialização.

Os municípios que apresentam crescimento são justamente aqueles que exercem centralidade regional e registram as maiores taxas de urbanização. Cidades como Santa Rosa e Ijuí, já amplamente urbanizadas em 2000, continuaram a expandir suas áreas urbanas, com taxas de urbanização passando de 86,1% para 92% e de 85,9% para 91,4%, respectivamente (IBGE, 2010, 2022). Essas cidades consolidam-se como polos regionais de desenvolvimento, experimentando transformações em seus espaços urbanos e rurais que atraem investimentos e a chegada progressiva de migrantes, tanto intra-regionais quanto internacionais, ao mesmo tempo em que desempenham papel central na gestão pública, no comércio e na prestação de serviços na região.

Tais transformações também se evidenciam no setor primário, que desempenha um papel central na economia regional. Em 2019, o setor primário gerou 7.450 empregos formais, com destaque para atividades como agricultura, pecuária e produção florestal. Municípios como São Luiz Gonzaga (600 empregos), São Miguel das Missões (375) e Bossoroca (274) sobressaem na geração de empregos no setor, enquanto

cidades como Santa Rosa (549) lideram no COREDE Fronteira Noroeste. Esses dados evidenciam a forte presença das atividades primárias em cidades menores, que enfrentam o desafio de diversificar e formalizar suas economias.

Já no setor secundário, a indústria da transformação teve grande relevância na geração de emprego formal na RF07. Em 2019, esse setor concentrou 33.032 empregos, com destaque para as cidades médias de Santa Rosa (5.455 empregos), Panambi (6.371) e Três Passos (1.537), que atuam como polos industriais importantes. Horizontina, que emprega 2.204 pessoas na indústria, se destaca especialmente no setor de máquinas agrícolas. Em contraste, municípios menores, como Inhacorá, Redentora e São Valério do Sul, contavam com menos de 10 empregos formais no setor industrial, o que evidencia a dependência dessas localidades das atividades primárias e a baixa industrialização.

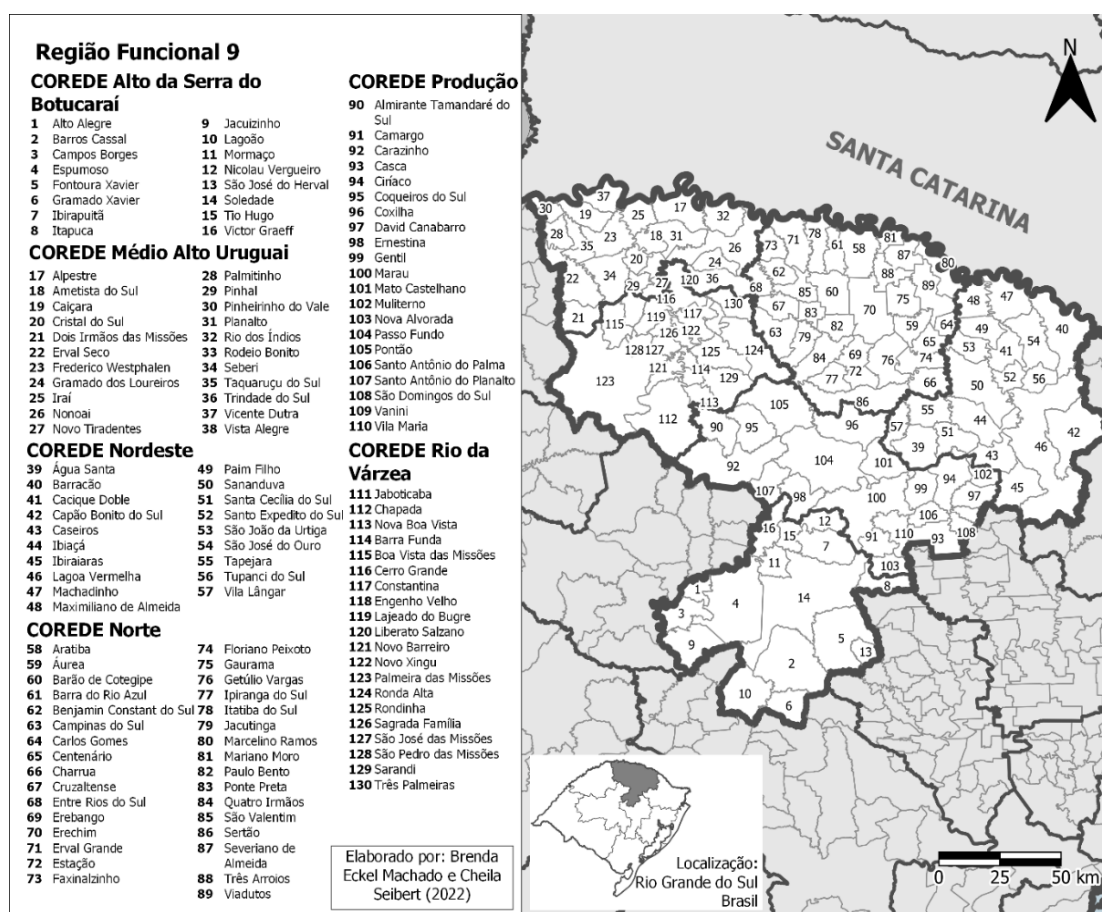
Os dados apresentados indicam uma estrutura econômica regional dividida entre a força tradicional do setor primário e a expansão do setor secundário nas cidades médias, mostrando uma dinâmica de transição econômica na RF07.

2.2. Região Funcional 09

A RF09, em conformidade à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul (2025), está localizada no norte do Rio Grande do Sul e abrange seis COREDES - Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea –, e inclui 130 municípios (Figura 02). De acordo com o IBGE (2000, 2010, 2022), a RF09 apresentou um modesto crescimento populacional nos últimos três Censos Demográficos. No primeiro (2000), apresentava uma população de 1.045.741; dez anos depois os dados demonstram um crescimento de 40 mil habitantes (representando 1.069.269 de pessoas - 2010). Já no último Censo (2022) demonstrou um aumento de 35.146 pessoas (totalizando 1.104.415 de habitantes). Esse crescimento foi impulsionado, sobretudo, pelas cidades médias de Passo Fundo e Erechim, que desempenham um papel central na dinâmica regional. Nessas cidades, as taxas de urbanização superam 94%, com destaque para Passo Fundo, que atingiu uma taxa de

urbanização de 97,5% em 2010 e 98,29% em 2022. Enquanto a média regional de urbanização era de 71,1% em 2022. Muitos municípios menores enfrentam decréscimo populacional e altas taxas de envelhecimento, refletindo um movimento de migração do campo para os centros urbanos mais próximos. Também, vale mencionar os fortes movimentos migratórios de outras nacionalidades, como haitianos, senegaleses e, mais recentemente, venezuelanos.

Figura 02: COREDEs e municípios da Região Funcional 09.



Fonte: Elaborado por Branda Eckel Machado e Cheila Seibert, 2022.

O crescimento das cidades médias, como Passo Fundo e Erechim, está fortemente relacionado aos fluxos migratórios internos em direção a centros urbanos mais desenvolvidos. Em 2020, Passo Fundo possuía uma estimativa de 204.722 habitantes, segundo dados do IBGE, consolidando-se como um importante polo

econômico regional. Em 2022, sua população aumentou para 206.215 habitantes. Erechim e Carazinho também registraram crescimento populacional, com 105.705 e 61.804 habitantes, respectivamente, no mesmo período.

Entretanto, muitos municípios menores da RF09 também enfrentam um declínio populacional significativo. Palmeira das Missões, por exemplo, embora tenha uma taxa de urbanização de 86,9% em 2010, registrou uma diminuição de sua população a uma taxa anual de -1,06%, com sua população rural encolhendo em -4,82%. Doze anos depois, a população rural continuou diminuindo com uma taxa anual de -2,16% em 2022. Outros municípios rurais, como Engenho Velho e Liberato Salzano, também registraram declínios expressivos, com taxas de crescimento negativo de -5,75% e -2,04%, respectivamente. Em 2022 estes municípios seguiram a mesma lógica que Palmeiras das Missões, com uma redução de -1,97% e -2,77%. Esses dados refletem as dificuldades enfrentadas por essas áreas, que sofrem com a falta de oportunidades de trabalho e infraestrutura, resultando em uma migração significativa para as áreas urbanas mais desenvolvidas.

Economicamente, a RF09 destaca-se por sua forte base agroindustrial e agrícola. Municípios como Passo Fundo, Erechim e Carazinho atuam como centros regionais de desenvolvimento, com atividades econômicas diversificadas. Em 2019, a RF09 contava com 22.171 estabelecimentos e 166.492 empregos formais, sendo o setor de comércio o maior gerador de empregos, seguido pela indústria de transformação, que tem papel central, especialmente na produção de máquinas e equipamentos agrícolas. A cidade de Marau, por exemplo, que registrou um crescimento urbano de 86,8% em 2010 e 90,60% em 2022, consolidou-se como um polo industrial relevante na região, com forte presença no setor secundário, na indústria de transformação.

Além disso, o setor primário, que engloba principalmente a produção agrícola, continua desempenhando um papel crucial na economia da RF09. Municípios como Sarandi e Tapejara, com taxas de urbanização de 84,3% e 88,7% em 2010 e, 91,14% e 92,36% em 2022, respectivamente, também se destacam por integrar de forma eficiente

a indústria e o setor primário, proporcionando uma base sólida para o crescimento econômico.

Persistem desigualdades entre municípios mais urbanizados, em processo de crescimento e diversificação, e aqueles de perfil rural, que enfrentam estagnação e perda populacional, como Engenho Velho e Novo Barreiro. Na RF09, apesar da densa malha rodoviária que conecta cidades como Passo Fundo e Erechim, a falta de pavimentação em muitas vias ainda limita a conectividade e o desenvolvimento rural. Comparativamente, a RF07 também enfrenta desafios relacionados à infraestrutura de transporte, com uma rede viária que necessita de aprimoramentos para suportar a dinâmica regional e facilitar o escoamento da produção agrícola e industrial.

A tabela 1 apresenta os dados relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) e à estrutura do Valor Adicionado Bruto (VAB) por setores de atividade, referentes ao ano de 2021, com base em informações do Departamento de Economia e Estatística (DEE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 1: Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB) por setores de atividade – Rio Grande do Sul, RF07 e RF09 (2021).

Setor/Indicador	Rio Grande do Sul	RF07	% do RS	RF09	% do RS
VAB Agropecuária	R\$ 74.967.475	R\$ 12.904.570	17,21	R\$ 15.565.587	20,76
VAB Indústria	R\$ 121.123.407	R\$ 7.204.771	5,95	R\$ 9.615.945	7,94
VAB Serviços	R\$ 306.013.595	R\$ 19.837.366	6,48	R\$ 32.017.590	10,46
VAB Total	R\$ 502.104.476	R\$ 39.946.707	7,96	R\$ 57.199.122	11,39
PIB Total	R\$ 581.283.677	R\$ 44.617.758	7,68	R\$ 64.610.980	11,12

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de DEE e IBGE (2021), 2025.

No ano de 2021, o PIB do Rio Grande do Sul somou R\$ 581.283.677. Desse total, a RF07 contribuiu com R\$ 44.617.758, o que corresponde a 7,68% do PIB estadual. Já a RF09 apresentou um PIB de R\$ 64.610.980, equivalente a 11,12% do total do estado. Já em relação ao VAB, o Estado registrou R\$ 502.104.476. A RF07 participou com R\$ 39.946.707 (7,96%), enquanto a RF09 respondeu por R\$ 57.199.122 (11,39%). Na análise

setorial do VAB, observa-se que a Agropecuária possui o maior peso relativo em ambas as regiões. A RF07 contribuiu com 17,21% do VAB agropecuário estadual, 5,95% da Indústria e 6,48% dos Serviços. Já a RF09 apresentou participação de 20,76% na Agropecuária, 7,94% na Indústria e 10,46% nos Serviços.

A análise das Regiões Funcionais 07 e 09 evidencia não apenas suas semelhanças, como a predominância de atividades agrícolas e agroindustriais, mas também as distintas trajetórias de desenvolvimento que cada uma delas apresenta. A RF07, caracterizada pela diversificação econômica, destaca o papel fundamental das cidades médias, como Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo, que se configuram como motores do desenvolvimento regional. Estas cidades, além de serem centros de desenvolvimento econômico local com uma sólida base industrial e comercial, atraem fluxos populacionais e interagem com a produção agrícola por meio da industrialização de produtos, especialmente em municípios como Horizontina e Panambi.

Por outro lado, a RF09, com uma base agroindustrial robusta, revela a importância de cidades como Passo Fundo e Erechim, que exercem funções de centralidades regionais. A sinergia entre a agroindústria e a urbanização crescente contribui para o fortalecimento da economia local, com ênfase no setor de máquinas e equipamentos agrícolas, um pilar do setor secundário e do desenvolvimento regional. Contudo, essa dinâmica é acompanhada por desafios significativos, especialmente para os municípios de pequeno porte populacional da RF09, que enfrentam problemas como a redução da população rural, a baixa sucessão nas atividades do campo, o envelhecimento populacional e a falta de infraestrutura adequada, especialmente das rodovias, dos sistemas de transporte e da presença das instituições públicas com prestação de serviços essenciais, descentralizadas dos polos regionais.

3. Cidades médias, centralidades e a gestão territorial

Para a abordagem específica das cidades médias da RF07 e da RF09, tomou-se ainda como base as variáveis demográficas; valor adicionado bruto total e por setor da economia e produto interno bruto total; deslocamentos pendulares a trabalho e a

estudo e, por fim, a presença de serviços públicos, demarcando a centralidade da gestão pública nessas cidades médias.

3.1. Dados demográficos

Os dados demográficos das cidades médias, principais centralidades de ambas as RFs em estudo demonstram que todas tiveram aumento de sua população urbana e perdas populacionais no setor rural, registrando aumento em sua população total ao longo das últimas décadas (2000, 2010 e 2022), conforme a tabela 2.

Tabela 2: População urbana, rural e total das cidades médias da RF07 e da RF09 (2000, 2010 e 2022).

Municípios		População urbana			População rural			População total		
		2000	2010	2022	2000	2010	2022	2000	2010	2022
RF07	Santa Rosa	55.950	60.366	70.764	9.066	8.221	6.199	65.016	68.587	76.963
	Santo Ângelo	64.900	71.804	72.837	11.845	4.471	4.080	76.745	76.275	76.917
	Ijuí	67.397	71.550	77.517	11.064	7.365	7.263	78.461	78.915	84.780
RF09	Passo Fundo	163.764	180.120	202.681	4.940	4.706	3.534	168.458	184.826	206.215
	Erechim	81.400	90.552	101.874	5.958	5.535	3.831	90.347	96.087	105.705

Fonte: IBGE: Censos Demográficos (2000, 2020, 2022), elaborado pelos autores (2025).

Na RF07, as cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo destacam-se como importantes centralidades, desempenhando papéis significativos na dinâmica regional e na urbanização. Segundo dados do IBGE (2010), essas cidades já apresentavam elevados níveis de urbanização, com taxas de 88,0% em Santa Rosa, 94,1% em Santo Ângelo e 90,7% em Ijuí. Na RF09, esse padrão se mostrava ainda mais acentuado, uma vez que Passo Fundo e Erechim registravam índices de 97,5% e 94,2%, respectivamente.

Mais do que os números populacionais e de urbanização, o que distingue essas cidades é o conjunto de funções que desempenham na rede urbana. Elas se destacam pelo papel político-administrativo, pela centralidade no comércio, serviços e indústrias

de transformação, não sendo definidas apenas pelo tamanho populacional. Para Sposito (2004), sua caracterização exige analisar funções na divisão territorial do trabalho e na economia regional, bem como as transformações intraurbanas que redefinem o próprio conceito de cidade média. Assim, municípios como Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo enquadram-se nessa categoria pelo papel na gestão territorial e na diversificação econômica regional.

Para Corrêa (2006, p. 11-12), embora o tamanho demográfico não seja o único fator para caracterizar uma cidade média, compreende como relevante, pois a demografia é, também, um facilitador para o desenvolvimento de novas funções urbanas e para a expansão de atividades “não-básicas”. Essas atividades vão além do abastecimento local, representando novas funções urbanas que diversificam a base econômica das cidades médias. Elas resultam do esforço em atrair investidores, por meio de arranjos produtivos, cooperativas ou indústrias, e em oferecer serviços especializados para demandas externas, como turismo, logística, educação e tecnologia. Essas funções conferem identidade específica à cidade e diferenciam sua inserção na rede urbana. O autor destaca ainda a necessidade de analisar funções urbanas e organização intraurbana em conjunto, já que formam a base da caracterização das cidades médias. O crescimento e a densidade populacional favorecem a diversificação funcional e o desenvolvimento dessas atividades, essenciais ao dinamismo urbano. A partir desse referencial, analisar conjuntamente elementos demográficos e econômicos torna-se essencial para compreender o desenvolvimento das cidades médias e das regiões funcionais em que se inserem. É preciso, contudo, levar em conta as especificidades regionais. Na RF07, por exemplo, os censos do IBGE (2010, 2022) indicam perda populacional, mas suas cidades médias permanecem polos atrativos, reforçados pelos deslocamentos diários para trabalho e estudo que conectam os municípios vizinhos e consolidam sua centralidade no cenário regional.

Neste contexto, as cidades médias assumem papel estratégico como centralidades que conectam áreas rurais e metrópoles, fortalecendo tanto a economia regional quanto a local. Além de centros de comércio, cultura e governança, funcionam

como polos de serviços e infraestrutura, promovendo integração nas redes de trocas e interações sociais. Essa centralidade urbana combina funções econômicas e políticas, configurando polos regionais de influência (Sposito, 2010). Sua gestão territorial, ao responder ao crescimento populacional e às demandas do setor agrícola, evidencia a interconexão entre economias urbana e rural e o papel dessas cidades como núcleos de redes agroindustriais que sustentam o desenvolvimento regional. Para além do aspecto econômico, a presença de instituições educacionais — especialmente nos campos da saúde e das ciências agrárias — fortalece o tecido social local e influencia positivamente as políticas de gestão territorial.

3.2. VAB e PIB das cidades médias

Dentre os 77 municípios da RF07, oito concentram 48,44% do VAB regional (R\$ 39,9 bilhões) e 50% do PIB (R\$ 44,6 bilhões). Entre eles, destacam-se Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, principais centralidades, que juntas respondem por 33,5% do VAB e 34,2% do PIB da região. Na RF09 observa-se que, dos 130 municípios que compõem a região, apenas cinco concentram os maiores valores de VAB e PIB. As cidades médias de Passo Fundo e Erechim perfazem os maiores valores, seguidos de Carazinho, Marau e Palmeira das Missões. Esses cinco municípios concentram 42,3% do VAB regional (R\$ 57,2 bilhões) e 44,2% do PIB (R\$ 64,6 bilhões), evidenciando a forte concentração econômica em torno das principais centralidades (Tabela 3).

Tabela 3: VAB e PIB correspondente a cada região e suas principais cidades (2021).

RF07	Valor Adicionado Bruto Total, a preços correntes (R\$ 1.000)	Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$ 1.000)
Ijuí	4.557.590	5.190.378
Santa Rosa	3.203.025	3.732.037
Santo Ângelo	2.822.051	3.180.262
Panamby	2.785.186	3.167.743
Horizontina	1.991.975	2.608.192
São Luiz Gonzaga	1.710.002	1.903.777
Três de Maio	1.165.696	1.353.671

Giruí	1.112.213	1.202.941
Total	19.347.738	22.339.002
RF09	Valor Adicionado Bruto Total, a preços correntes (R\$ 1.000)	Produto Interno Bruto, a preços correntes (R\$ 1.000)
Passo Fundo	10.579.408	12.552.833
Erechim	5.779.813	6.882.611
Carazinho	3.168.594	3.846.847
Marau	2.635.889	3.060.013
Palmeira das Missões	2.038.911	2.215.050
Total	24.202.615	28.557.353

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de DEE e IBGE (2021), 2025.

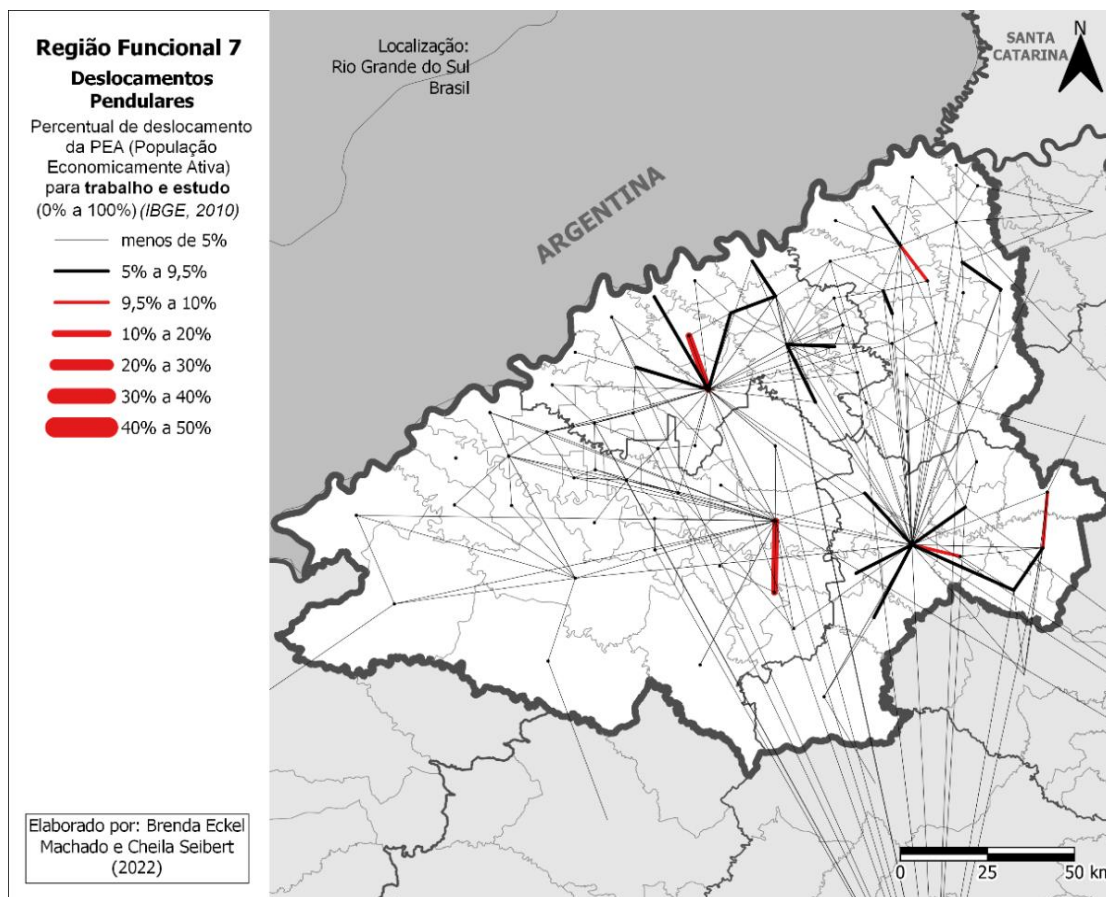
Essa configuração evidencia que a maior quantidade de municípios em uma região não garante uma distribuição mais equilibrada da atividade econômica. A predominância de polos estratégicos revela a persistência de desigualdades internas e sugere que as cidades médias exercem papel central na articulação das dinâmicas produtivas e no direcionamento dos fluxos econômicos regionais.

3.3. Deslocamentos Pendulares para trabalho e estudo

A análise dos deslocamentos pendulares para trabalho e estudo na RF07 revela dinâmicas socioeconômicas entre municípios pertencentes a diferentes COREDEs, como Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. Por exemplo, o município de Bom Progresso, na sub-região do Celeiro, apresenta uma taxa de deslocamento de 5,47%, enquanto Entre-Ijuís, na sub-região de Missões, destaca-se com 11,60% (IBGE, 2010). Esses dados indicam uma interdependência entre os municípios, com cidades como Ijuí e Santa Rosa atuando como polos de atração para trabalhadores e estudantes⁷ (Figura 03).

⁷ Os dados do território nacional (IBGE, 2010) não permitem analisar os fluxos pendulares a partir de cidades argentinas na RF07. Esses movimentos ocorrem diariamente, mas são limitados pela quase ausência de pontes internacionais, sendo o transporte por balsas em algumas cidades de fronteira a única ligação entre o RS/RF07 e a Argentina.

Figura 03: Deslocamentos Pendulares para Trabalho e Estudo na RF 07 (2010).



Fonte: Elaborado por Branda Eckel Machado e Cheila Seibert, 2022, a partir de IBGE, 2010.

Na RF07, a gestão do território, tanto pública quanto privada, interconecta-se de forma a moldar o desenvolvimento econômico e social das cidades médias. Nesse contexto, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa desempenham papéis centrais, não apenas como polos regionais de negócios, mas também como centros de gestão pública que atendem às necessidades da população.

No âmbito da gestão privada do território, as cidades médias de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa são fundamentais para o desenvolvimento econômico da região, com a presença de empresas de destaque que reforçam sua relevância como polos regionais. Em Ijuí, empresas como a Imasa Indústria de Máquinas Agrícolas Ltda. e a Del Rio Comércio e Transporte Ltda. são essenciais para a dinâmica econômica local. Santo Ângelo abriga importantes empresas como a Fundação Regional Integrada (URI) e a

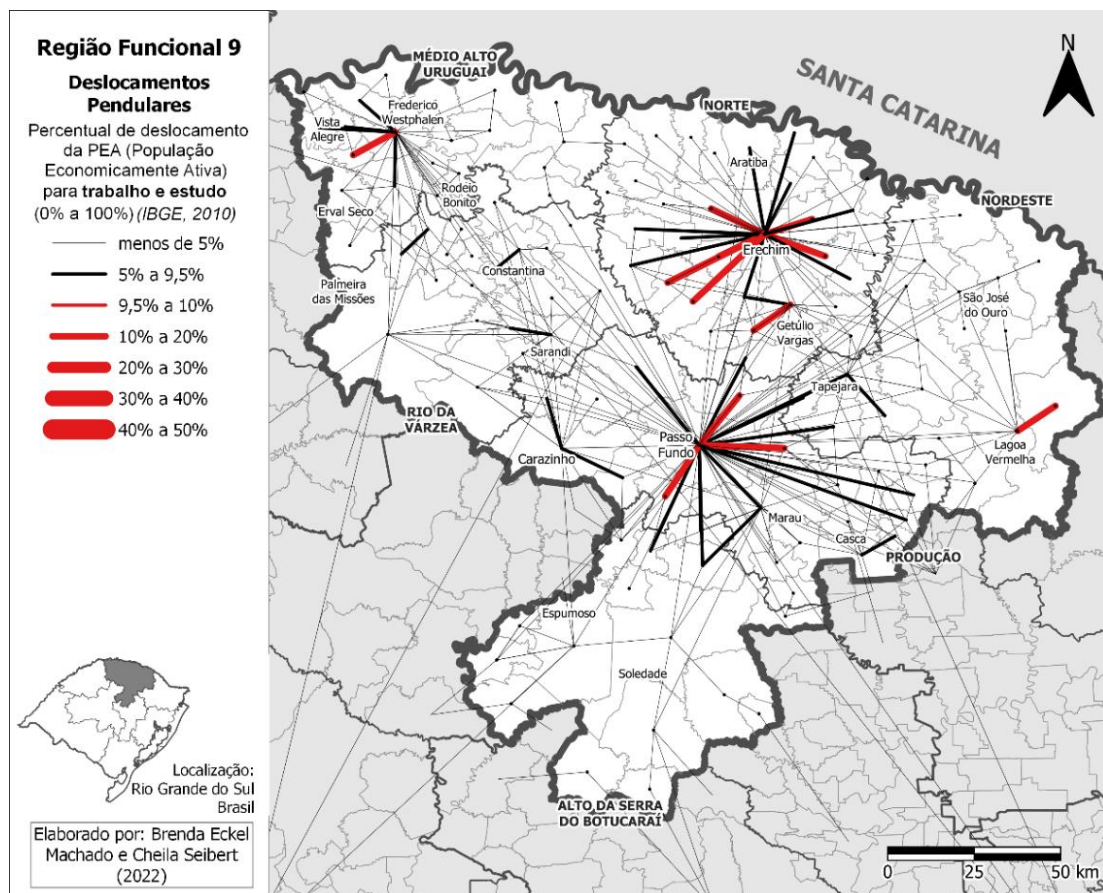
Noroeste Bebidas Ltda., fortalecendo a posição da cidade como um polo de serviços e comércio. Em Santa Rosa, a empresa Camera Agroalimentos se destaca na fabricação de óleos vegetais, além da Carpenedo e Turbo Transportes Ltda., reforçando a importância do setor de transportes na cidade.

Além disso, a análise do número de filiais controladas por empresas sediadas nas cidades da RF07 revela a centralidade dessas cidades médias. Em Santa Rosa, a presença de filiais representa 42,74% das empresas do COREDE Fronteira Noroeste, enquanto Santo Ângelo lidera no COREDE Missões com 44,44% das matrizes empresariais. Ijuí, no COREDE Noroeste Colonial, destaca-se com 65% das empresas sede, reforçando seu papel como centro industrial e comercial (CEMPRE-IBGE, 2019).

Na RF09, os deslocamentos pendulares para trabalho e estudo também revelam padrões interessantes de mobilidade, refletindo as condições econômicas e a oferta de empregos e serviços educacionais (Figura 04). Os principais destinos incluem Passo Fundo, Marau, Erechim e Sarandi, cidades que se destacam como centros econômicos e educacionais. Passo Fundo, em particular, configura-se como um importante polo de atração, evidenciando uma concentração de empregos e instituições de ensino superior.

Entre os municípios de origem, Alto da Serra do Botucaraí e Nordeste apresentam dados relevantes. Municípios como Ibirapuitã e Taquaruçu do Sul registram percentuais de deslocamento de 6,47% e 6,83%, respectivamente, sugerindo que seus habitantes buscam oportunidades em centros urbanos mais desenvolvidos. Santa Cecília do Sul destaca-se com uma taxa de 9,25%, refletindo uma dependência significativa do deslocamento para áreas urbanas, possivelmente devido à escassez de empregos locais.

Figura 04: Deslocamentos Pendulares para Trabalho e Estudo na RF 09 (2010).



Fonte: Elaborado por Branda Eckel Machado e Cheila Seibert, 2022, a partir de IBGE, 2010.

No Corede Norte, Barão de Cotegipe e Áurea também apresentam percentuais significativos de deslocamento, com 9,20% e 8,24%, respectivamente. Esses dados reforçam a ideia de que a busca por oportunidades de trabalho e estudo leva a população a migrar para municípios vizinhos, indicando uma forte conexão entre as áreas urbanas e rurais.

A elevada taxa de deslocamento em alguns municípios indica falta de empregos e serviços educacionais locais, gerando desafios de mobilidade e exigindo investimentos em infraestrutura. Na RF09, cidades médias como Passo Fundo e Erechim atuam como polos viários e populacionais, com destaque socioeconômico e geográfico. Em menor intensidade Frederico Westphalen e Lagoa Vermelha também evidenciam movimentos

cotidianos a trabalho ou estudo pois apresentam importantes empresas e instituições de ensino que dinamizam suas regiões imediatas.

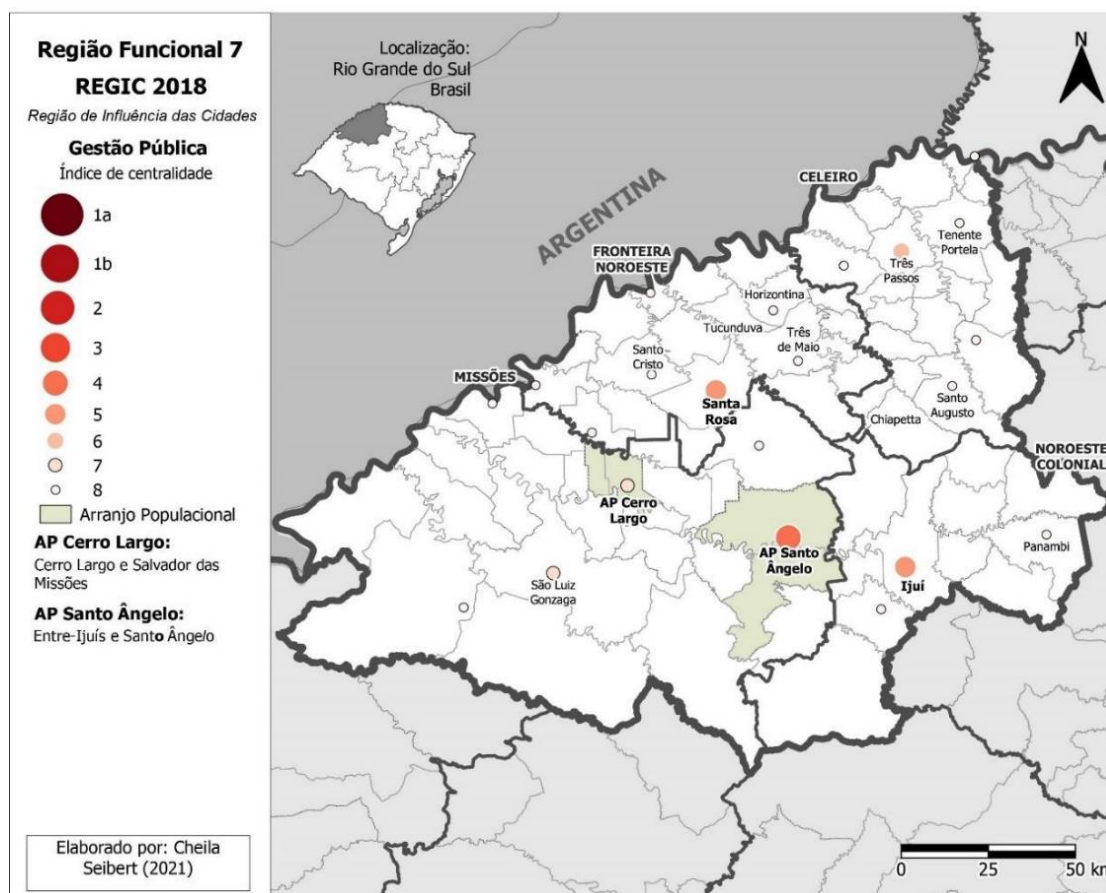
3.4. Gestão Pública do Território

A gestão pública do território na RF07 é composta por repartições estaduais, as quais são responsáveis pela organização espacial e pelo atendimento às demandas econômicas e sociais da população. Em conformidade aos dados da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE, 2019) a RF07 conta com 93 estabelecimentos estaduais administrados por instituições como a EMATER, FEPAM, IPE e JUCERGS, além das Secretarias Estaduais e da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). As cidades médias de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo concentram o maior número de unidades de gestão estadual, com 11, 13 e 17 unidades, respectivamente. Essa concentração reflete a centralidade dessas cidades na prestação de serviços públicos, posicionando-as como polos regionais dentro da rede urbana.

A classificação da REGIC (2018) confirma essa hierarquia regional, com Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa apresentando os maiores índices de centralidade na gestão pública federal e estadual, situando-se no nível 3⁸ (Figura 05). Em níveis subsequentes, estão cidades como Crissiumal, Santo Augusto e Tenente Portela (nível 4), e outras, como Bom Progresso, São Martinho e Ajuricaba, distribuídas entre os níveis 5 a 8. Esses índices de centralidade destacam o papel crucial da gestão pública na geração de empregos e no desenvolvimento econômico regional.

⁸ Na REGIC 2018 (IBGE, 2020), os índices de centralidade medem a influência das cidades por fluxos e conexões em serviços, administração, educação, saúde e transportes, construídos a partir de três componentes: Índice 1 – deslocamentos para acesso a serviços; Índice 2 – presença de funções urbanas complexas; Índice 3 – grau de articulação territorial. Esses elementos recebem pesos conforme a importância funcional e a abrangência dos fluxos. Para a gestão pública, a centralidade considera unidades e fluxos de decisões estatais (INSS, Receita Federal, Justiça Federal, Tribunais etc.), classificadas em níveis de gestão: Nível 1 – unidades locais; Nível 2 – unidades regionais; Nível 3 – órgãos estaduais; Nível 4 – órgãos de grande região; Nível 5 – sedes nacionais. O Índice de Centralidade da Gestão Pública resulta da soma das entidades em cada nível. A centralidade de cada cidade é calculada com pesos crescentes, em que cada nível tem o dobro do peso do nível anterior. (IBGE, 2020; Silveira, *et al.*, 2022).

Figura 05: Índice de centralidade – Gestão Pública (RF07), 2020.



Fonte: Elaborado por Cheila Seibert, 2021, a partir de IBGE, 2020 (Regic 2018).

Conforme dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 2019), o setor público é um dos maiores empregadores nas cidades médias da RF07. Em Ijuí, por exemplo, a administração pública empregava 2.201 pessoas, enquanto o setor de saúde ocupava 1.251 trabalhadores. Em Santa Rosa, o setor público empregava 1.932 pessoas, seguido pelo setor privado, com destaque na fabricação de máquinas agrícolas, que empregava 1.624 funcionários. Em Santo Ângelo, o setor público também liderava com 1.655 empregos, seguido pelo setor de frigoríficos, que empregava 1.518 pessoas. A análise dos dados permite verificar o papel de comando que essas cidades representam na região, na gestão do território e no número de empregos. Desempenham, portanto, a função de centros regionais, polarizando através dos fluxos de serviços e gestão, a região noroeste do estado.

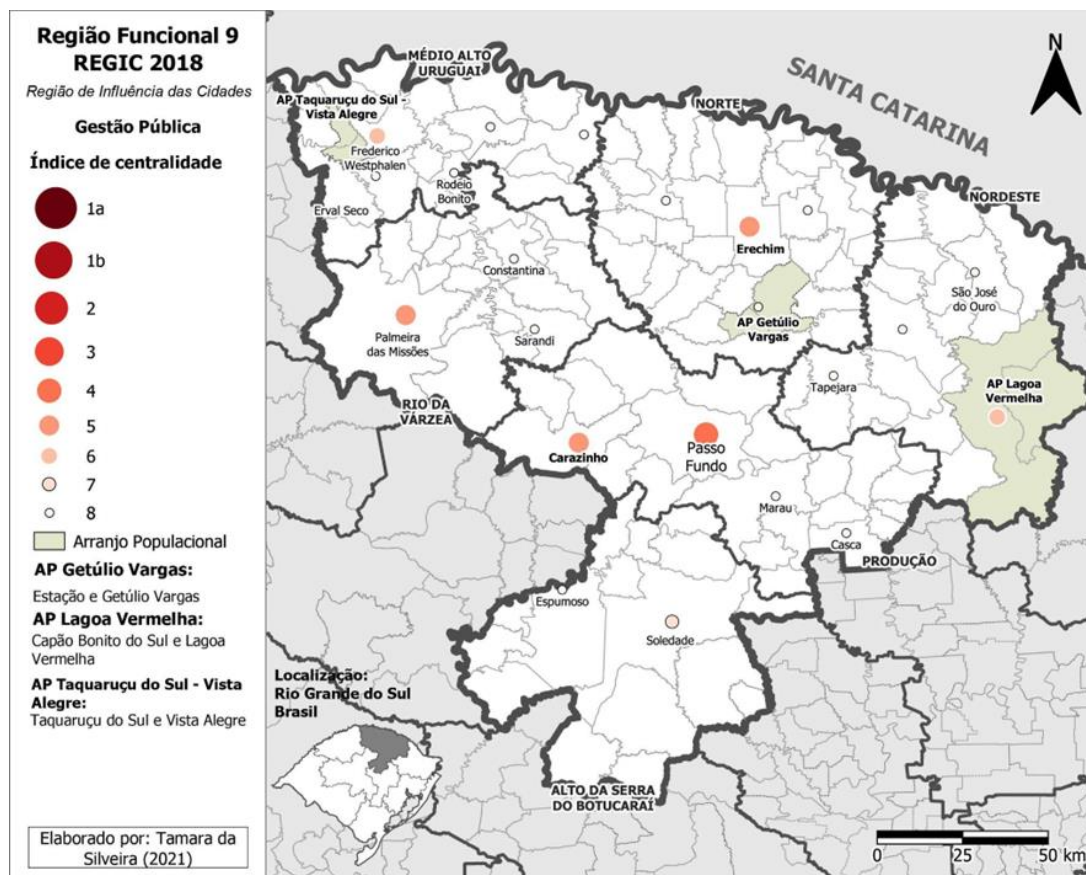
A gestão do território na RF09 envolve a colaboração entre setor público e privado, com cidades médias como Passo Fundo e Erechim criando infraestrutura para o crescimento econômico e atuando como polos de organização espacial e econômica. Apesar disso, reduzir desigualdades entre COREDEs, especialmente no Alto da Serra do Botucaraí, permanece um desafio, exigindo planejamento estratégico. Os COREDEs Produção e Norte concentram serviços, comércio e indústria, essenciais para empregos e escoamento de produtos. No setor privado, grandes corporações, monolocalizadas ou multilocalizadas⁹, moldam a estrutura econômica e territorial por meio da produção agrícola e da indústria de transformação, acumulando capital e reforçando a centralidade das cidades médias como núcleos econômicos dinâmicos (Corrêa, 1992).

Erechim se destaca como polo industrial na produção de alimentos e estruturas metálicas, gerando grande número de empregos. Passo Fundo concentra-se na fabricação de maquinário agrícola e biocombustíveis, fortalecendo o agronegócio e sua cadeia produtiva. Essa dinâmica econômica reflete a centralidade dessas cidades na gestão privada do território, evidenciada pelos elevados índices de centralidade: Passo Fundo com valor 4 e Erechim com valor 6, reforçando suas posições como polos regionais.

A gestão pública também desempenha um papel essencial na organização territorial da RF09 (Figura 06), sendo responsável por planejar e implementar políticas públicas que respondam às demandas sociais e econômicas da região. Silveira *et al.* (2022) destacam que o Estado é o principal articulador de políticas territoriais, mobilizando recursos e informações para suprir as necessidades da população.

⁹ A REGIC 2018 (IBGE, 2020) analisa fluxos e conexões entre cidades, destacando dois tipos de influência: as monolocalizadas, concentradas em um único território ou centro urbano, e as multilocalizadas, que mantêm vínculos com diversos polos urbanos para atividades como produção, processamento e distribuição.

Figura 06: Índice de centralidade – Gestão Pública (RF09), 2020.



Fonte: Elaborado por Tamara da Silveira (2021), a partir de IBGE, 2020 (Regic 2018).

Em Passo Fundo, o setor público é um dos principais empregadores, com destaque para o setor de saúde, que emprega mais de 5.500 pessoas, seguido pela administração pública com mais de 2.800 funcionários. A presença significativa de serviços públicos fortalece o vínculo entre a população e a gestão pública, permitindo a implementação de políticas que visam a equidade e a inclusão social. Já em Erechim, a gestão pública é igualmente fundamental, com uma série de políticas voltadas para o desenvolvimento social e econômico. A cidade abriga várias instituições de ensino superior que atraem estudantes de diferentes regiões, gerando um fluxo populacional que contribui para a diversificação econômica local.

Essa articulação entre o setor público e privado é vital para o fortalecimento da economia regional e a melhoria da qualidade de vida da população.

4. Considerações finais

O estudo analisou as relações espaciais das cidades médias nas RFPs 07 e 09 do Rio Grande do Sul, evidenciando que sua centralidade e gestão territorial são essenciais para o desenvolvimento urbano regional, refletido nos fluxos de pessoas, bens e serviços.

As sínteses analíticas mostraram um panorama regional complexo, marcado por diferenças econômicas, padrões de urbanização diversos e dinâmicas demográficas distintas. A RF07, com economia diversificada e centros urbanos expressivos como Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, consolida-se como polo de serviços e comércio. Por sua vez, a RF09 caracteriza-se pela forte presença do agronegócio na dinâmica agroindustrial, refletindo uma integração significativa entre os setores primário e secundário. Na gestão pública, a prestação de serviços de maior complexidade desponta como polarizadora, especialmente em Passo Fundo (RF09).

Apesar do crescimento urbano, persistem desafios de conectividade e infraestrutura. Na RF07, a migração rural-urbana fortalece as cidades médias, enquanto pequenos municípios enfrentam esvaziamento; na RF09, Passo Fundo e Erechim se consolidam como centros regionais, mas as desigualdades com áreas rurais permanecem. Nesse cenário, políticas públicas e iniciativas privadas integradas são essenciais para equilibrar o desenvolvimento e reduzir as disparidades regionais.

Referências

CANO, Wilson. Urbanização: sua crise e revisão de seu planejamento. **Revista de Economia Política**, Campinas, v.9, n.1, p. 62 – 82, jan. 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/gCFfbSt49fNHXrkwK9ymK7M/?lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. São Paulo: Contexto, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Construído o conceito de cidades médias. *In: II Simpósio Internacional “Cidades Médias: Produção do Espaço Dinâmicas Econômicas”*. Realizado pela Universidade Federal de Uberlândia, 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/861621046/7a-aula-CORRE-A-R-L-Construindo-o->

[conceito-de-cidade-me-dia](#). Acesso em: 10 jan. 2025.

CORRÊA, Roberto Lobato. Cidades médias e rede urbana. *In*: SILVA, William Ribeiro; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 15, p. 35-41, 1992. Disponível em: <https://revistas.ufri.br/index.php/aigeo/article/view/5934>. Acesso em: 12 nov. 2024.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico (2000, 2010 e 2022). Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso: 05 mai. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC: 2018**, Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 10 jun. 2025.

IEDE - **Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais**, 2019. Disponível em: <https://iede.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. **Número de empregados por setor CNAE 2.0**. 2019. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 05 out. 2024.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (RS). **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 8. ed. Porto Alegre: SPGG, nov. 2024. e-book. ISBN 978-65-01-24580-5. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/coredes>. Acesso em: 10 set. 2025.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; MACHADO, Brenda Eckel; SCHWANZ, Angélica Kohls. Cidades médias, gestão pública territorial e centralidades regionais no Rio Grande do Sul - Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 20, n. 1, 2024. Disponível em:

<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/7336>. Acesso em: 10 jan. 2025.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. *et al.* Cidades médias, gestão do território e dinâmica urbana e regional no centro-norte do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6399>. Acesso em: 05 out. 2024.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende. (Org.). **Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais**. São Carlos: Ed. Pedro e João, 2021. Disponível: <https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/urbanizacao-cidades-medias-e-dinamicas-urbanas-e-regionais/>. Acesso em: 05 out. 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SILVA, William Ribeiro da. **Perspectivas da Urbanização: Reestruturação Urbana e da Cidade**. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. *In*: SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, v. 35, n. 1, p. 51-62, jan/abr. 2010. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/leaa/files/2016/03/SPOSITO-Novas-Redes-Urbanas-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones geográficas**, n. 54, p. 114-139, 2004. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112004000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 20 nov. 2024.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (orgs.). **A cidade como negócio**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2020.