

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval  
coordinadoras

# Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

---

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por  
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.  
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,  
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savia>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA  
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-  
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;  
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.  
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.  
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-  
NADORA

307.76 - CDD

---

# Índice de contenidos

<b>Presentación</b> .....	xii
<b>Abreviaturas</b> .....	xv
<b>Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate</b> .....	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 <b>PARTE I</b> <b>LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD</b>	
<hr/>	
<b>Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina</b> .....	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
<b>Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimiento regional no Rio Grande do Sul, Brasil</b> .....	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<b>La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)</b> .....	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

<b>Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama</b> .....	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

## PARTE II

### EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

---

<b>Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas</b> .....	114
<i>Cinthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

<b>Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile</b> .....	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

<b>Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador</b> .....	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

<b>Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil</b> .....	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

<b>Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia</b> .....	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

## PARTE III

### ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

---

<b>A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil</b> .....	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

<b>Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia</b> .....	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
<b>Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano</b> .....	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
<b>Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador</b> .....	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
<b>Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil</b> .....	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
<b>Autoras y autores</b> .....	345

# Ilustraciones

## Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET. . . . .	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul . . . . .	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS . . . . .	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS . . . . .	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS . . . . .	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS . . . . .	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012) . . . . .	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales . . . . .	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010). . . . .	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador . . . . .	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018. . . . .	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana . . . . .	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio . . . . .	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio . . . . .	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo . . . . .	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010) . . . . .	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010). . . . .	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN. . . . .	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana . . . . .	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão. . . . .	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes . . . . .	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983. . . . .	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente . . . . .	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural . . . . .	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales . . . . .	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira . . . . .	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira . . . . .	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil . . . . .	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio . . . . .	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018 . . . . .	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018. . . . .	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano . . . . .	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA . . . . .	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata . . . . .	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco . . . . .	332

---

## Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha . . . . .	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural. . . . .	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables . . . . .	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables . . . . .	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial . . . . .	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses . . . . .	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo . . . . .	335

---

## Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS . . . . .	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento. . . . .	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños . . . . .	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico) . . . . .	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños . . . . .	99



Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama . . . . .	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama . . . . .	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016) . . . . .	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores . . . . .	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018 . . . . .	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização . . . . .	245

---

## Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010. . . . .	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014. . . . .	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014 . . . . .	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana. . . . .	186

---

## Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades . . . . .	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población. . . . .	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas . . . . .	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011. . . . .	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio . . . . .	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015 . . . . .	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad. . . . .	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio . . . .	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial. . . . .	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010) . . . . .	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010) . . . . .	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural . . . . .	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo. . . . .	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo . . . . .	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018. . . . .	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016 . . . . .	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013. . . . .	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015 . . . . .	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018 . . . . .	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015 . . . . .	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos). . . . .	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA . . . . .	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase . . . . .	315

## Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017 . . . . .	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017 . . . . .	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017. . . . .	199

# Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto

# Cidades médias, policentrismo e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, Brasil

Rogério Leandro Lima da Silveira

O objetivo do trabalho é contribuir com a reflexão teórica e metodológica sobre o papel do policentrismo, a partir da constituição de áreas urbanas funcionais em cidades médias e de redes urbanas, na análise do desenvolvimento regional<sup>1</sup>. A abordagem envolveu a análise da centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, na rede urbana da região dos Vales, localizada no centro do estado do Rio Grande do Sul, no Sul do Brasil. Tais cidades médias desempenham importante papel de centros regionais atraindo os deslocamentos pendulares para trabalho e polarizando através dos fluxos de gestão, amplo espaço geográfico no contexto do território regional. Assim, buscou-se compreender melhor a relação entre a configuração espacial e o funcionamento das áreas urbanas funcionais, da rede urbana regional e a dinâmica de desenvolvimento territorial na região dos Vales.

Em termos metodológicos, foram utilizados como referência os estudos empreendidos por Davoudi (2007), Pillet et al. (2010) e por Espou (2011), que valorizam o uso do policentrismo como recurso metodológico para a identificação das áreas urbanas funcionais e de suas

---

<sup>1</sup> Apresentam-se resultados parciais da pesquisa “Policentrismo, Cidades Médias e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul”, em andamento, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR), da UNISC, com financiamento do CNPq e da FAPERGS. Algumas ideias e análises desenvolvidas foram originalmente publicadas na revista Informe GEPEC, vol. 22, n. 2, dezembro de 2018. O autor agradece aos editores pela permissão para publicá-las aqui. O autor também agradece a colaboração de Carolina Rezende Faccin, Nicolas Billig De Giacometti e Débora Krug pela confecção dos mapas temáticos, gráficos e tabelas do presente texto.

respectivas áreas de influência das cidades. Também foram utilizadas as contribuições de Spósito (2007), Llop e Uson (2012), e Bellet e Llop (2002) na abordagem e análise das cidades médias e sua relação com o desenvolvimento regional, juntamente com os aportes de Corrêa (2006), Ferrão (2012) e Neal (2013) sobre a constituição e funcionamento de redes urbanas.

Os dados secundários utilizados na análise foram levantados a partir dos Censos Demográficos (2000 e 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.

No primeiro tópico, faz-se uma breve revisão da noção de cidade média e dos conceitos de policentrismo funcional, área urbana funcional (FUA) e rede urbana. O segundo apresenta uma breve caracterização socioespacial da região e das cidades médias analisadas. No terceiro tópico, apresenta-se a configuração espacial e a caracterização das FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, quanto à origem, conteúdo e intensidade dos fluxos de deslocamento para trabalho no território regional. No último tópico, analisa-se os fluxos de gestão privada existentes no território, suas características e seus reflexos na configuração e funcionamento da rede urbana e no processo de desenvolvimento regional.

## Cidades Médias, Área Urbana Funcional (FUA) e Rede Urbana: conceitos e instrumentos teóricos e metodológicos para a análise do espaço urbano regional

A partir do final da década de noventa, o Brasil e o Rio Grande do Sul passaram a experimentar os reflexos das mudanças na economia mundial que afetaram a lógica tradicional de mobilidade geográfica do capital. A passagem do regime de acumulação fordista para a acumulação flexível e a economia cada vez mais mundializada levaram a um amplo reposicionamento das atividades econômicas (sobretudo as industriais), à implantação de novas estruturas de distribuição e à concentração da gestão da economia nas metrópoles conectadas à rede global. Estes processos aliados às novas tecnologias da informação e de comunicações alteraram as tradicionais estruturas territoriais e regionais, reservando

novos papéis para os centros urbanos – incluindo-se aqui as cidades médias – e produzindo uma nova hierarquia urbana e padrões de interações intra e inter-regionais.

O conceito e definição de cidade média estão em construção. Não há uma definição consensual a respeito, dada a especificidade e diversidade da classificação e tipologia urbana empregadas em cada país. Ora vamos ter a sua definição baseada no critério demográfico, ora pela centralidade e funções urbanas das cidades (SPOSITO, 2007). Além disso, os critérios utilizados para sua definição dependem dos objetivos dos especialistas na análise e implementação das políticas públicas específicas (MOTTA; 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 na definição de cidade média, pensamos que também deve-se considerar o papel ou função que a cidade desempenha regionalmente, o conteúdo e a dinâmica da relação que a cidade estabelece com a região na qual está localizada.

A noção de cidade média que pensamos mais adequada, e que utilizamos neste 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 seu *hinterland* e a metrópole (LLOP; USON, 2012; BELLET; LLOP, 2002). 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; SILVEIRA, 2001; OLIVEIRA; SOARES, 2014).

A reflexão sobre as cidades médias, as suas áreas urbanas funcionais ou *functional urban areas* (FUAs) em sua relação com a dinâmica territorial, sobretudo na escala regional, remete-nos à noção de policentrismo ou de policentralidade. Tal noção, de modo simplificado,



está relacionada à existência de um conjunto de centros urbanos com diferentes funções econômicas e de gestão, com distintas capacidades e condições de centralidade urbana, que se inter-relacionam num dado espaço regional e que ao mesmo tempo que refletem o processo de desenvolvimento econômico regional, igualmente condicionam a dinâmica de organização espacial e as relações intra e inter-regionais no território (CATTAN, 2007; DAVOUDI, 2003).

No campo dos estudos urbanos e do planejamento urbano e regional, a noção de policentrismo não é nova. Davoudi (2003) lembra-nos que ela surge inicialmente no começo da década de 1920, com os estudos de Burgess, no âmbito da Escola de Chicago. Posteriormente, a partir de 1970, o conceito ganha expressão com os estudos de Brian Berry (1973) sobre o sistema urbano americano, a partir da análise dos movimentos pendulares para o trabalho e da configuração de regiões urbanas.

Mas é sobretudo no começo deste século, a partir dos trabalhos realizados pelo ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), no contexto da formulação e implementação das bases conceituais e operacionais da política pública de desenvolvimento territorial europeia que o policentrismo tem ganhado atenção, tanto no âmbito dos organismos estatais quanto no da academia.

Utilizamos aqui o policentrismo como recurso metodológico para compreender a dinâmica territorial regional. O que nos interessa é abordar o potencial metodológico e analítico dos conceitos de FUAs e rede urbana para os estudos urbanos e regionais, notadamente em relação ao seu uso para a análise e compreensão da centralidade das cidades médias e do desenvolvimento da dinâmica territorial, em contextos regionais de formações socioespaciais periféricas e polarizadas por cidades médias com diferentes tamanhos demográficos (SILVEIRA et al., 2016).

Os conceitos de FUA e de rede urbana são alguns dos principais elementos que estruturam a agenda de pesquisa atual sobre o policentrismo e sua relação com o espaço regional (CATTAN, 2007). Eles auxiliam na análise da dimensão territorial da divisão do trabalho, dos processos de interação socioespacial e das interrelações entre as cidades de uma dada região, ao possibilitar uma melhor identificação e entendimento das configurações, das características e dos conteúdos de alguns

dos principais fluxos que circulam no território regional, como os fluxos pendulares e os fluxos de gestão pública e privada. Permitem, igualmente, verificar os diferentes níveis de centralidade urbana existentes, as inter-relações entre as cidades e identificar as suas áreas de influência no território regional.

No sistema urbano policêntrico, em que as centralidades ocorrem em vários pontos do território e possuem um conteúdo tendencialmente funcional e especializado, constituem-se redes de centralidades urbanas entre as quais são cada vez maiores as interdependências, a mobilidade, a complementaridade e a conectividade (DEMATTEIS, 1991).

A FUA é um tipo de região funcional. Como tal, ela é uma dada área territorial caracterizada por apresentar uma alta frequência de interações econômicas, como o comércio de bens e serviços, deslocamentos para trabalho e compras domésticas realizadas no interior da região. Ela é caracterizada pela aglomeração de atividades e por sua infraestrutura intrarregional de transportes, que facilite ampla mobilidade de pessoas, produtos e serviços dentro das suas fronteiras (KARLSSON; OLSSON, 2006).

As Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) são definidas como unidades econômicas funcionais, constituídas de centros urbanos e seus respectivos municípios ou comunas, com alta densidade populacional, bem como de alguma outra cidade (e seu município) adjacente que apresente alto grau de integração econômica com os demais centros urbanos. Essa interação é medida pelos fluxos de deslocamento para trabalho e para estudo, mas também pelos fluxos de gestão territorial entre as cidades que integram uma dada região e rede urbana (ESPON, 2011).

Nos estudos sobre desenvolvimento urbano e regional têm-se também valorizado a rede urbana, seja como recurso metodológico para a compreensão do dinamismo socioespacial e econômico intra e inter-regional em sua expressão territorial, seja como estratégia de promoção de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Eles têm sido amplamente realizados no contexto da União Europeia, onde busca-se estimular o desenvolvimento de redes urbanas policêntricas. Exemplos disso são os estudos realizados pelo ESPON (2004), Davoudi (2003) e Cattani (2007), no âmbito da União Europeia, por Pillet et al. (2010), na região de Castilla-La Mancha, na Espanha, e por Sýkora e Muliček (2009), na República Tcheca.

A rede urbana é constituída por um conjunto hierárquico de cidades funcionalmente articuladas entre si. Ou seja, os nós da rede são as cidades que, dotadas de distintas funções urbanas, a partir das suas respectivas dinâmicas produtivas e especializações econômicas, interligam-se pelo sistema de infraestruturas viárias e de comunicação, e possibilitam a conexão e a circulação de diversos fluxos entre essas cidades, e entre elas e as demais localidades e espaços das regiões (CORRÊA, 2006; NEAL, 2013).

Na análise das redes urbanas nacionais e regionais, as cidades médias destacam-se. Possuem papel estratégico na rede urbana, na medida em que são referência para pequenos aglomerados urbanos e o meio rural de seu entorno, intermediando fluxos com centros urbanos maiores e mais importantes hierarquicamente, localizados no país ou fora dele. As cidades médias são importantes nós das redes urbanas em diferentes escalas regionais (CORRÊA, 2017).

Dentre os diferentes fluxos que circulam no território regional através da rede urbana, podemos identificar os deslocamentos pendulares de pessoas para trabalho e os fluxos decorrentes do processo de gestão territorial promovidos pelo mercado por meio das relações comerciais e operacionais promovidas pelas empresas nas ações de gestão empresarial.

Pensamos 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”.

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, a partir 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” (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 pelo 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, a partir dos fluxos de gestão territorial, apresentam-se como dimensões fundamentais para análise da dinâmica do desenvolvimento territorial.

### A Região dos Vales: uma breve caracterização socioespacial

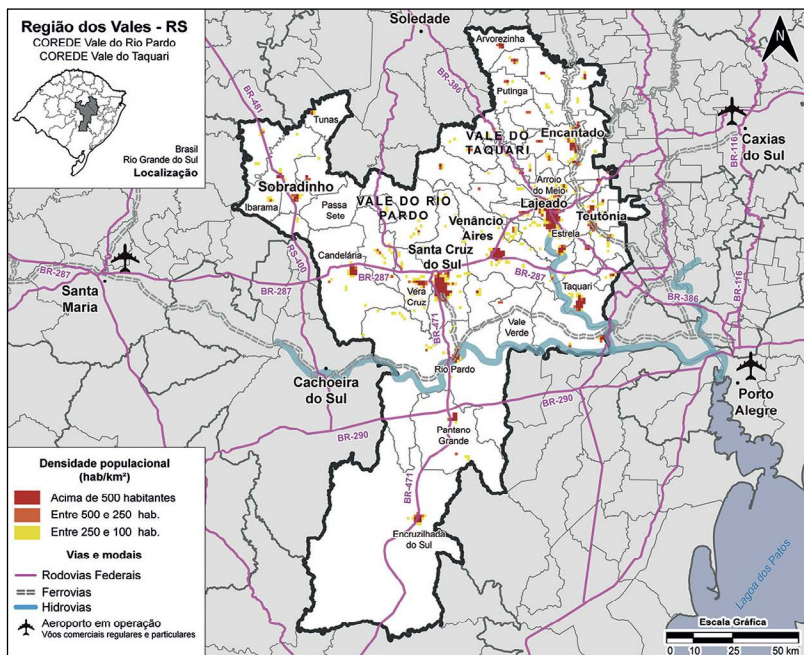
A região dos Vales é formada pelas sub-regiões dos Vales do Rio Pardo e Taquari, contíguas e localizadas na porção centro oriental do Rio Grande do Sul, em área de transição entre os campos da Serra do Sudeste, os vales da Depressão Central e as áreas mais altas da borda da Encosta do Planalto. A região dos Vales abrange 59 municípios com desiguais dimensões espaciais (Figura 2.1).

Observa-se uma distribuição desigual da população no território. As áreas que apresentam maior densidade demográfica são justamente as áreas urbanas de Santa Cruz do Sul e Lajeado, cidades médias, com respectivamente 118 e 71 mil habitantes, em 2010 (IBGE, 2010).

A região dos Vales encontra-se em um espaço de transição entre as regiões metropolitanas de Porto Alegre e de Caxias do Sul. Por meio do acesso às rodovias, como a BR-471, BR-290, BR-287, além de hidrovias e aeroportos em operação, a região liga-se com a metrópole e com o centro regional de Caxias do Sul. Há igualmente ligações da região com o interior do Estado, notadamente com as áreas de influência das cidades de Passo Fundo, no norte, e de Santa Maria, no oeste.

A maior parte do território da região dos Vales, notadamente o correspondente ao conjunto dos municípios que integram a sub-região do Vale do Taquari, e aos municípios localizados na área central e norte da sub-região do Vale do Rio Pardo, apresenta uma estrutura fundiária rural caracterizada pela pequena propriedade. Tais propriedades rurais

Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

possuem, em média, 16 hectares de extensão e estão vinculadas à agricultura familiar, cuja produção principal é constituída pela criação de frangos e suínos, no Vale do Taquari, e pela produção do tabaco e milho, no Vale do Rio Pardo. Na parte sul da região dos Vales, constituída pelos municípios da porção sul da sub-região do Vale do Rio Pardo, tem-se a presença de médias e grandes propriedades rurais especializadas na produção de arroz, soja e na criação de gado bovino, além da silvicultura.

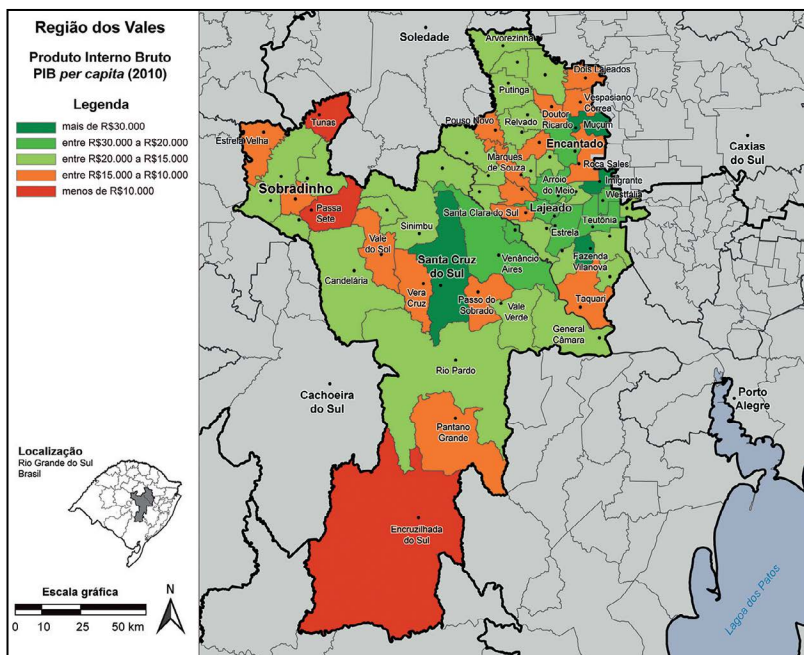
Em ambos os Vales há a presença do capital internacional comandando o processo de integração das propriedades familiares ao mercado nacional e internacional, do tabaco e da carne de frango e de suíno. Com graus diferentes de intensidade de subordinação ao capital internacional, ambos os espaços regionais experimentam um intenso processo de fragmentação, tanto do ponto de vista social quanto econômico (envelhecimento da população, diminuição do tamanho das

propriedades rurais e intensificação da emigração de jovens das áreas rurais).

Pode-se dizer também que a região dos Vales está integrada ao mercado globalizado, através da produção especializada e processamento industrial nos ramos do tabaco e da produção de frango e suíno, por meio do sistema integrado de produção controlado pelas agroindústrias. Essa estrutura econômica regional ao mesmo tempo que gera uma alta renda *per capita* também promove desigualdade na distribuição da riqueza, dos equipamentos sociais e dos empregos no território. A figura 2.2 ilustra essa desigualdade no desempenho econômico dos municípios da região em relação ao PIB *per capita*, com base nos dados de 2010, do IBGE.

Entre os municípios que apresentaram um melhor desempenho (PIB *per capita*) na região dos Vales encontram-se os de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Mato Leitão, na sub-região do Vale do Rio Pardo, e os municípios

Figura 2.2. PIB *per capita* dos municípios, em 2010, da Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

de Imigrante, Fazenda Vila Nova, Encantado, Arroio do Meio e Lajeado, na sub-região do Vale do Taquari. Já no outro extremo, com os menores PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* da região dos Vales, encontram-se os municípios de Tunas, Passa Sete e Encruzilhada do Sul, com menos de 10 000 Reais<sup>2</sup>, todos localizados na sub-região do Vale do Rio Pardo.

A caracterização econômica e territorial da região dos Vales requer também considerar a importância econômica e a centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado na organização espacial e na dinâmica regional. No quadro 2.1, com base nos dados do censo demográfico de 2010, vê-se que a população total da região (745 864 habitantes) representava 7 % da população do estado do Rio Grande do Sul. Além disso, 67,8 % do total de habitantes da região residiam na área urbana e 32 % na área rural. (IBGE, 2010). Todavia em 35 dos 59 municípios que constituem a região, mais da metade da população ainda reside no meio rural, refletindo uma estrutura fundiária com o predomínio de pequenas propriedades rurais familiares. O território regional é constituído em sua maior parte por municípios e cidades pequenas, com menos de 10 mil habitantes, muitas das quais (34) com menos de 2 mil habitantes (Secretaria do Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, 2015).

Observando-se ainda os dados do quadro 2.1, em relação aos levantamentos censitários de 2000 e 2010, verificamos que, em 2010, 68 % do total de habitantes da região residiam na área urbana e 32 % na área rural. Observamos também que parte significativa da população urbana da região concentra-se nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado, que juntas respondem por 35 % da população urbana regional.

---

<sup>2</sup> Convertendo em Dólares Americanos, em dezembro de 2010, esse valor correspondia a US\$ 6000,00.

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010

Unidades Territoriais	População urbana		População total		Crescimento da população de 2000 a 2010 (%)		Taxa de urbanização 2010
	2000	2010	2000	2010	Urbana	Total	
Lajeado	60 189	71 180	64 133	71 445	18,26	11,40	99,6 %
Santa Cruz do Sul	93 786	105 190	107 632	118 374	12,15	9,98	88,9 %
Demais municípios	287 272	329 584	525 228	556 045	14,72	5,86	59,3 %
TOTAL Região dos Vales	441 247	505 954	696 993	745 864	14,66	7,01	67,8 %
TOTAL Rio Grande do Sul	8 317 984	9 100 291	10 187 798	10 693 929	9,40	4,96	85,1%

Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

Os dados também mostram que no período entre 2000 e 2010, a população total da região teve um incremento de 48 871 pessoas (7,01 %), enquanto a população urbana regional ampliou cerca de 64 707 pessoas (14,66 %). A população urbana de Santa Cruz do Sul e de Lajeado cresceram, respectivamente, 12,15 % e 18,26 % no período. Os dados mostram que nesse período a população urbana regional cresce em maior intensidade do que a população total. O crescimento da população urbana de Santa Cruz do Sul e de Lajeado representa parte significativa desse crescimento.

A economia urbana dessas duas cidades médias estrutura-se, principalmente, a partir do beneficiamento agroindustrial do tabaco, da produção de frango e suíno, 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. Destacam-se os setores da saúde e da educação superior, e dos serviços relacionados ao setor público, diante da existência, nessas cidades, de

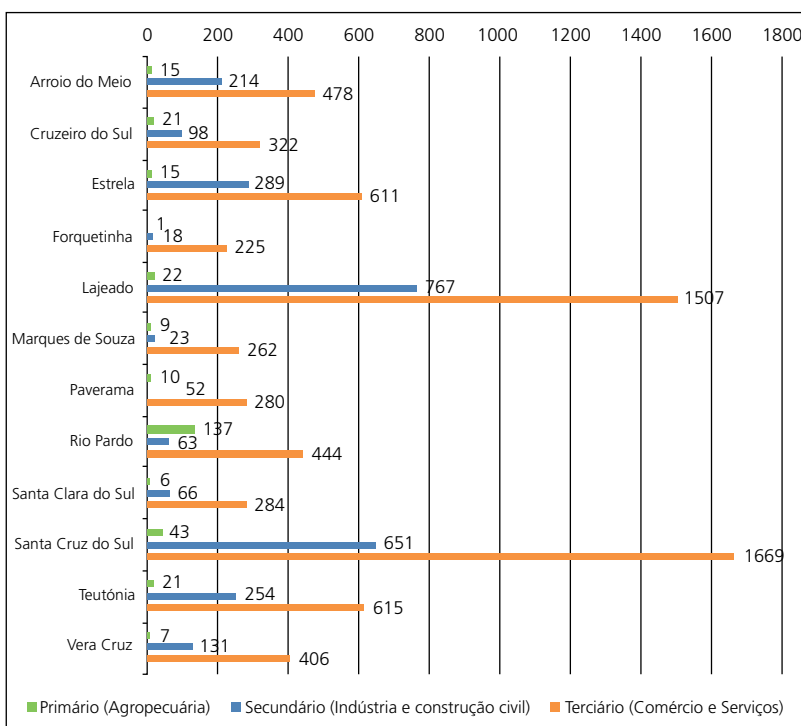


inúmeras repartições de diversos órgãos públicos federais e estaduais, seja do poder Executivo ou do Judiciário.

No gráfico 2.1, observamos que as cidades de Lajeado e de Santa Cruz do Sul concentram a maior parte das empresas industriais e das empresas do setor de comércio e serviços existentes na região dos Vales e, por conseguinte, a maior parte do emprego regional, em ambos os setores econômicos.

A partir de dados da RAIS (2014), percebe-se que em relação ao total de empregos existentes nos três setores da economia, na região, as cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado respondem por parte significativa da oferta de empregos. No setor Terciário ocorre a maior oferta de empregos, com 19,74 % dos empregos regionais

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS



Fonte: Débora Frantz Krug. IBGE (2014).

sendo ofertados em Santa Cruz do Sul e 17,91 % dos empregos em Lajeado. Na sequência aparece o setor Secundário, com 14,56 % dos empregos em Santa Cruz do Sul e 17,15 % dos empregos em Lajeado.

Nos últimos vinte anos, o estado do Rio Grande do Sul, seguindo a mesma dinâmica presente no Brasil, passou a apresentar, simultaneamente a expansão territorial da região metropolitana de Porto Alegre, e um dinamismo socioespacial de cidades médias no interior do estado que assumiram o papel de centros agroindustriais, industriais, de serviços e de atração das migrações internas. Esse processo levou à intensificação da urbanização e das relações e interações espaciais que cidades médias como Santa Cruz do Sul e Lajeado estabeleceram com sua região de influência, em sua rede urbana, e com centros urbanos localizados em outras redes urbanas. Essas relações são decorrentes de sua integração à economia globalizada e por sua ativa participação nos circuitos espaciais de produção, respectivamente, do tabaco e de alimentos derivados da carne de frango e de suíno.

Também influenciam esse processo a reestruturação produtiva que afeta os demais setores econômicos, alterando a dinâmica dos fluxos com diferentes conteúdos: capitais, mercadorias, informações e pessoas, que se realizam ou são atraídos pelas cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado, no âmbito das suas regiões de influência e na rede urbana regional. Esse conjunto de fluxos que alcança e se desenvolve no território regional tem contribuído, simultaneamente, para aprofundar a urbanização, complexificar as funções urbanas e ampliar a centralidade dessas cidades médias na região.

## Fluxos de deslocamento pendular e de gestão privada do território e o desenvolvimento regional na Região dos Vales - RS

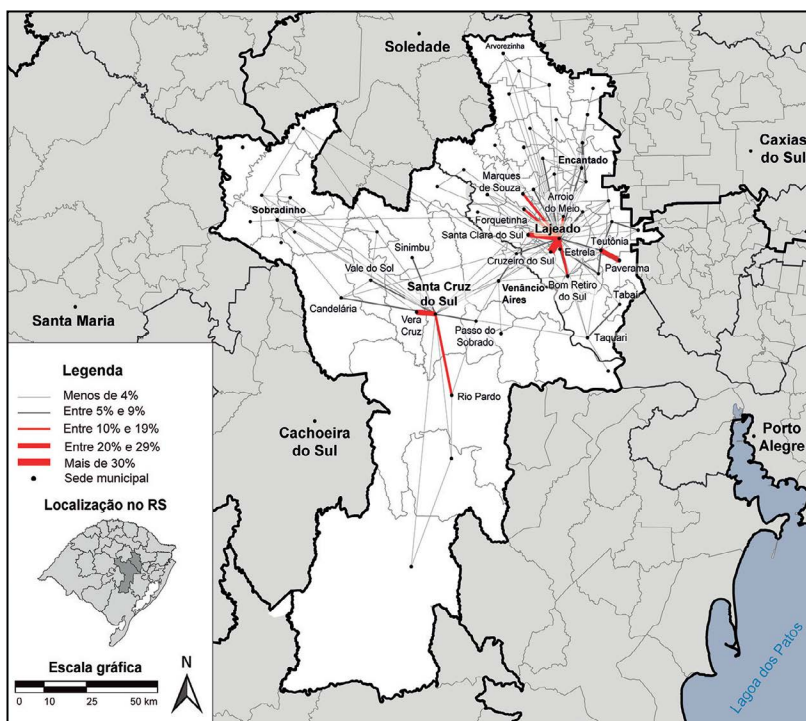
Os fluxos de deslocamento pendular para trabalho e os fluxos de gestão privada, no território da região dos Vales-RS, possibilitam verificar a importância econômica e a centralidade das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado nessa região do estado. São importantes, respectivamente, como núcleos principais das suas áreas urbanas funcionais e como centros regionais na rede urbana e no território da Região dos Vales, evidenciando suas relações com o processo de desenvolvimento regional.

## Os fluxos de deslocamento pendular e a configuração espacial das FUAs

Na identificação dos deslocamentos pendulares e das FUAs no território regional, considerou-se um dado ponto de corte para os fluxos de deslocamentos para trabalho entre municípios da região dos Vales. Para tanto, definiu-se como limite mínimo aqueles fluxos que alcançassem pelo menos o percentual de 10 % da População Economicamente Ativa (PEA) do município de origem, que se destinam para cidades de pelo menos 15 mil habitantes. Tal limite percentual é também o mesmo adotado pelo IBGE em seus estudos sobre aglomerados e concentrações urbanas regionais (IBGE, 2014).

A figura 2.3 destaca a representação espacial dos fluxos de deslocamentos pendulares entre os municípios e cidades da região dos Vales.

Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

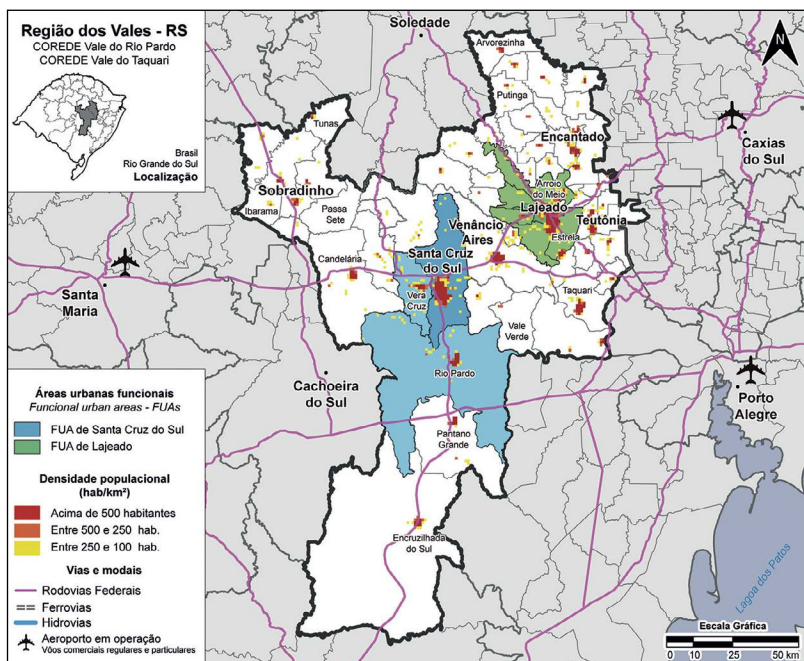
A análise dos dados sobre deslocamentos pendulares para trabalho dentro desse ponto de corte permite identificar na região dos Vales a existência de duas FUAs: a de Santa Cruz do Sul e a de Lajeado. Na FUA de Santa Cruz do Sul, os principais fluxos pendulares para trabalho com destino para a cidade de Santa Cruz do Sul originam-se dos municípios de Vera Cruz (19,35 %) e Rio Pardo (12,74 %). Na FUA de Lajeado, os deslocamentos pendulares para a cidade de Lajeado originam-se de um número maior de municípios, a saber: Cruzeiro do Sul (24,07 %), Santa Clara do Sul (16,41 %), Arroio do Meio (11,92 %), Forquetinha (11,30 %), Marques de Souza (10,37 %) e Estrela (10,00 %).

Dessa forma, com base nos microdados demográficos de deslocamento pendular do IBGE (2010), identificamos, conforme mencionado, a existência de duas FUAs na região dos Vales. A FUA de Santa Cruz do Sul, constituída pela cidade de Santa Cruz do Sul como núcleo central e pelas cidades de Vera Cruz, Rio Pardo e suas áreas rurais adjacentes. E a FUA de Lajeado, cujo núcleo central é a cidade de Lajeado e cujas áreas secundárias são formadas pelos municípios de Cruzeiro do Sul, Arroio do Meio, Forquetinha, Marques de Souza, Santa Clara do Sul e Estrela (Figura 2.4).

A figura 2.4 ilustra a configuração espacial das FUAs de Santa Cruz do Sul e Lajeado, destacando as áreas mais densamente povoadas (com maior densidade demográfica = habitantes/km<sup>2</sup>), que correspondem aos núcleos urbanos das cidades, bem como aos territórios dos municípios, considerando que as cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado exercem sua influência em relação aos fluxos pendulares com deslocamentos para trabalho. Observa-se igualmente a importância da rede viária, que a partir da sua tipologia e configuração espacial possibilitam as condições de acessibilidade para que essas relações funcionais e interações espaciais possam ocorrer entre as cidades, e entre elas e as áreas rurais localizadas em seu entorno.

Quanto à estrutura relacional das FUAs de Santa Cruz e de Lajeado, estas apresentam fluxos, preponderantemente, monodireccional, pois os fluxos pendulares mais intensos são aqueles que se destinam para as cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado desde as demais cidades e áreas rurais do seu entorno. Essas duas cidades médias, polos regionais, concentram a oferta da maior parte dos empregos nos setores da

Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2010).

indústria e de comércio e serviços existentes na região. A acessibilidade e a proximidade espacial entre os municípios e cidades de onde os fluxos originam-se e as cidades médias, que são centro dessas FUAs, são variáveis importantes que explicam essa dinâmica espacial.

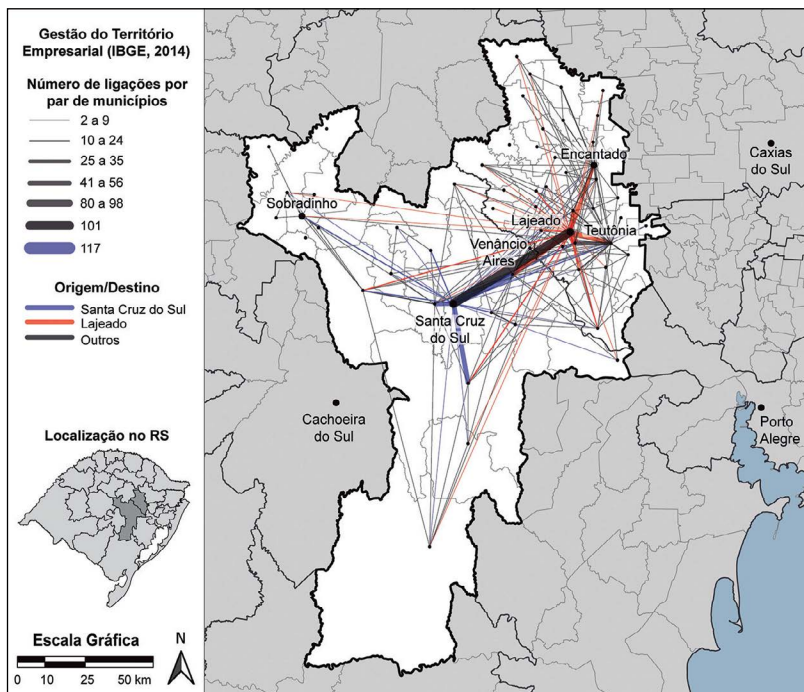
Os demais fluxos pendulares entre as demais cidades são pouco expressivos no conjunto dos fluxos pendulares intrarregionais. Vale também destacar que há pouca expressividade nos deslocamentos pendulares no sentido Santa Cruz do Sul-Lajeado e também no sentido Lajeado-Santa Cruz do Sul. Os valores apresentados são irrelevantes do ponto de vista estatístico (Lajeado-Santa Cruz do Sul: 0,50 % da PEA e Santa Cruz do Sul-Lajeado: 0,10 % da PEA). A baixa circulação de fluxos pendulares para trabalho entre as demais cidades das FUAs deve-se à limitada divisão territorial do trabalho existente na região, advinda da especialização da atividade agroindustrial do tabaco e da produção de carne. É comandada pelo capital transnacional, que

concentra nas duas cidades médias as principais usinas de tabaco e frigoríficos, bem como fábricas de insumos e demais empresas fornecedoras que atuam na cadeia produtiva desses produtos. Além disso, parte significativa dos insumos para a produção industrial do tabaco tem origem em outras regiões do país e do exterior, limitando os fluxos intrarregionais.

### Os fluxos de gestão empresarial e a dinâmica da rede urbana na região dos Vales - RS

As cidades de Lajeado e Santa Cruz do Sul comandam as relações com as demais cidades e municípios da região a partir dos fluxos de gestão empresarial (Figura 2.5).

Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS



Fonte: Carolina Faccin. IBGE (2014).

A Figura 2.5 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.

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.

Na análise mais específica de cada uma das duas sub-regiões, 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, relacionam-se com empresas localizadas em todos os municípios desta sub-região, 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 2.2 possibilita-nos 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, configura-se a efetiva região de influência de suas duas cidades médias – Santa Cruz do Sul e Lajeado, nas escalas regional e estadual.

Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014

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

Fonte: Nicolas Billig de Giacometti. IBGE (2014).

A cidade de Lajeado possuía, em 2014, 157 empresas controladoras (sedeadas 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 6595 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, 2014).

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-cruzensense 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, 15,69 % do total de assalariados que estavam empregados nas empresas instaladas na cidade (IBGE, 2014).

Uma outra variável que permite analisar a capacidade de gestão do território pelas cidades médias refere-se ao contingente de municípios e empresas atraídas, cujas sedes dessas últimas localizam-se em outras cidades (Quadro 2.3). 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.

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 % do total das 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 % do total das 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 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 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS:  
Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados - 2014

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

Fonte: Nicolas Billig de Giacometti. IBGE (2014).

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 cidades 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, Pompeia, Quero-Quero, TaQui, 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-sede e suas filiais, considerando a capacidade de cada município em abrigar empresas-sede 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 sub-regiões 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

A análise possibilitou verificar a polarização das cidades médias de Santa Cruz do Sul e de Lajeado e sua centralidade na configuração espacial e dinâmica territorial das respectivas FUAs identificadas na região dos Vales do Rio Grande do Sul. A polarização e centralidade regional dessas duas cidades médias são resultantes da sua pujança

econômica e evidenciadas na atração dos fluxos pendulares para trabalho oriundos dessa região, e da dinâmica da gestão empresarial nela existente.

Observa-se, no território regional, incipiente processo de policentrismo, ainda muito condicionado pela frágil divisão territorial do trabalho existente nos setores agroindustrial do tabaco e da produção de carne, com fluxos pendulares, mas também de gestão empresarial muito desiguais no território. Os fluxos mais dinâmicos e intensos têm se concentrado, sobretudo, nas áreas centrais do território regional, onde as FUAs de Lajeado e de Santa Cruz do Sul estão localizadas, reforçando o dinamismo desse segmento espacial da rede urbana regional.

Observou-se que a grande maioria dos deslocamentos pendulares no interior das FUAs origina-se de domicílios localizados em áreas urbanas tendo como destino as cidades de Santa Cruz do Sul e de Lajeado, evidenciando a importância da acessibilidade e da proximidade espacial para a interação entre essas cidades que integram as FUAs.

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. Estes níveis de intensidade decorrem também das ligações que essas duas cidades promovem pela atração de empresas externas, a partir da instalação de filiais e subsidiárias. A hegemonia econômica que a agroindústria – do tabaco em Santa Cruz do Sul e de 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 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 e influenciam ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial na escala da Região dos Vales.

Por fim, pensa-se que o uso metodológico e operacional dos conceitos de FUA e rede urbana mostra-se relevante para a compreensão da dinâmica territorial regional. Contudo os resultados ainda parciais desse estudo não permitem compreender, em profundidade, a centralidade das cidades médias na dinâmica regional, a própria dinâmica de desenvolvimento regional e a organização e funcionamento da rede urbana regional. Para tanto, ainda será preciso avançar na análise sobre os demais fluxos que circulam no interior da FUA e da rede urbana regional, como os fluxos de capital, de mercadorias, produtos e informações para melhor analisar e compreender as conexões e interrelações existentes na dinâmica de desenvolvimento territorial na região dos Vales.

## Referências

- BELLET, C.; LLOP, J. M. (2002). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Edita: Ajuntament de Lleida.
- BERRY, B. (1973) *Growth centres in the American Urban System*. Cambridge, MA: Ballinger.
- CATTAN, N. (Org.) (2007). *Cities and networks in Europe. A critical approach of polycentrism*. Montrouge, France: John Libbey Eurotext.
- CORREA, R.L. (2017). Cidades médias e rede urbana. In: Spósito, M.E.B. & Silva, W.R.(Org.). *Perspectivas da Urbanização: Reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, RJ.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.
- \_\_\_\_\_. (1992). *A rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Ática.
- DAVOUDI, S. (2007). Polycentricity: Panacea or pipedream? In: Cattan, N. (Org.) *Cities and networks in Europe*. Montrouge, France: John Libbey Eurotext, p. 65-73.
- \_\_\_\_\_. (2003). Polycentricity in European Spatial Planning: From na Analytical Tool to a Normative Agenda. *European Planning Studies*, Vol. 11, No. 8, December, p. 979-999.
- <https://doi.org/10.1080/0965431032000146169>

- DEMATTEIS, G. (1991). Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geográfico all'interpretazione delle dinamiche urbane, in C. S. Bertuglia e A. La Bella (ed.), *I Sistemi Urbani*, Franco Angeli, Milão, p. 417-441.
- ESPON (2011). *The Functional Urban Areas Database – ESPON 2013 Database*. Disponível em: <<http://database.espon.eu>> Acesso em: 10/11/2017.
- \_\_\_\_\_. (2004). *ESPON 111. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*. August. Disponível em: <[https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1\\_revised-full\\_0.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.1_revised-full_0.pdf)> Acesso em: 10/11/2017.
- FERRÃO, J. (2012). *Regiões Funcionais, Relações urbano-rurais e Política de Coesão Pós-2013*. Lisboa: ICS. Relatório Final. Julho. Disponível em: <[http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes\\_funcionais.pdf](http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=regioes_funcionais.pdf)> Acesso em: 05/03/2018.
- IBGE (2014). *Centros de Gestão do Território*. Rio de Janeiro: FIBGE. RJ. 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: 05/10/2017.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Censo Demográfico do Brasil*. Rio Grande do Sul. 2000 e 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>> Acesso em: 15/03/2018.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: FIBGE. 2007.
- KARLSSON, C.; OLSSON M. (2006). The identification of functional regions: theory, methods, and applications. *Ann Reg Sci*, n. 40, p.1 – 18. <https://doi.org/10.1007/s00168-005-0019-5>
- LLOP, J.M.; USÓN, E. (Org) (2012). *Ciudades intermedias*. Dimensiones y definiciones. Lleida: Editorial Milenio.
- MOTTA, D.; MATA, D. (2008). Crescimento das cidades médias. *Boletim Regional Urbano*. Brasília: IPEA, n. 1, dez. p. 33-38. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5525>> Acesso em: 10 jul. 2018.
- NEAL, Z.P. (2013). *The Connected City: How Networks are shaping the modern metropolis*. New York; Routledge.

- OLIVEIRA, H.C.M. de; SOARES, B. (2014). Cidade média: apontamentos metodológicos e tipologia. *Revista Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119-133, dez. <https://bit.ly/39CZfGA>
- PILLET, F.; CAÑIZARES, M. C. E; RUIZ, A.M.; MARTÍNEZ, H.S.; PLAZA, J.T.; SANTOS, J.F. (2010). El policentrismo en Castilla-La Mancha y su análisis a partir de la población vinculada y el crecimiento demográfico. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de abril, vol. XIV, n. 321. Disponível em:  
<<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-321.htm>> Acesso em: 20/08/2017.
- SANTOS, M.E.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: sociedade e território no começo do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ.
- Secretaria Do Planejamento, Mobilidade E Desenvolvimento Regional (2016). *Cadernos de Regionalização. Perfil da Região Funcional 2*. Disponível: <<http://planejamento.rs.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2018.
- SILVEIRA, R.L.L. et al. (2016). Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS - Brasil. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 184-217, dez. Disponível em:  
<<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8641>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- SPÓSITO, M.E.B.; SILVA, W. R da (2017). *Perspectivas da urbanização: reestruturação urbana e das cidades*. Rio de Janeiro: Editora Consequência, RJ.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo: Editora Expressão Popular, SP.
- SÝKORA, L.; MULÍČEK, O. (2009). The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*, 2: 3, p. 287-307. <https://doi.org/10.1080/17535060903319228>