

A centralidade da Gestão Pública nas cidades médias de Passo Fundo e Erechim e o desenvolvimento da Região Funcional de Planejamento 9 (RF9) no Rio Grande do Sul - Brasil

Érico Jonatan Oliveira de Lima
Marvin Davi Roseski
Juçara Spinelli

GRUPO DE TRABALHO: GT1: Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social e gestão do território

RESUMO

A centralidade da gestão pública das cidades médias brasileiras desempenha funções essenciais no desenvolvimento de políticas regionais que visam atender às necessidades da população regional. O setor de saúde nessas cidades, através dos hospitais regionais, é um dos exemplos que exercem prestações de serviços no âmbito regional e até mesmo fora dos limites territoriais. Na educação, a centralidade das universidades públicas promove deslocamentos pendulares de pessoas diariamente, o que intensifica a circulação do consumo e dinamiza a economia local. A concentração desses serviços também apresenta diversas ocupações em diferentes atividades, sendo mais um estímulo para o deslocamento. Nesse contexto, o artigo pretende analisar a centralidade da gestão pública de Passo Fundo e de Erechim, pertencentes à Região Funcional 9 - RF9 do estado do Rio Grande do Sul. Este artigo propõe uma metodologia de abordagem quali-quantitativa estruturado em três partes: primeiro, a revisão bibliográfica, segundo, a análises dos dados quantitativos fornecidos pelos censos 2010, 2020 e 2022 do IBGE, da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS 2019, de Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais - IEDE 2019 e dos indicadores sociais, como, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE (2018, 2021) e o Índice de Desenvolvimento Econômico Municipal – IDHM (2010). O terceiro são os dados qualitativos a partir das percepções dos atores e agentes políticos das referidas cidades. Os resultados demonstram maiores índices de centralidade das duas cidades, e o importante desempenho das funções públicas na geração de emprego e na prestação de serviços do setor da saúde e da educação.

Palavras-chave: Serviços públicos. Gestão do território. Cidades Médias.

1. Introdução

A centralidade da gestão territorial pública e privada nas cidades médias brasileiras é resultado do intenso processo de urbanização e da concentração populacional. Esse fenômeno impõe desafios constantes ao Estado no sentido de suprir as necessidades da

sociedade. Por outro lado, essas cidades podem ser compreendidas como instrumentos estratégicos para o desenvolvimento regional, uma vez que concentram uma diversidade de serviços públicos. Essa característica estabelece uma importante relação não apenas com sua região de influência, mas também com as pequenas cidades e zonas rurais, exercendo atribuições de intermediação nos fluxos de insumos, capital e comunicação entre os pequenos centros urbanos e as metrópoles (Silveira; Machado; Schwanz, 2024). Nesse contexto, essa intermediação se manifesta também no consumo de diversos produtos e serviços ofertados em múltiplas escalas urbanas. Os setores de saúde e educação são exemplos significativos, já que as cidades médias ampliam o acesso a serviços públicos por meio de políticas regionais que integram consumidores de outras cidades, regiões e, por vezes, até de outros estados.

A política de regionalização da saúde no Rio Grande do Sul é um exemplo dessa dinâmica, pois busca descentralizar a gestão dos serviços de saúde, transferindo a coordenação para instâncias regionais (muitas delas sediadas em cidades médias e na capital, Porto Alegre), garantindo, assim, maior facilidade de acesso da população aos serviços de saúde. Essa estratégia política também se relaciona à questão da mobilidade urbana, uma vez que, sem uma estrutura viária adequada que interligue as pequenas cidades aos centros de referência, o acesso da população, especialmente a rural, torna-se complexo e dificultado.

Na área da educação, também foram estabelecidas importantes políticas públicas regionais, representadas pelas 30 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs). Trata-se de uma ação do Estado que visa à melhoria da qualidade educacional, atribuindo às CREs responsabilidades como supervisionar e orientar todas as escolas estaduais, além de promover a integração entre estudantes, famílias e a sociedade como um todo (Rio Grande do Sul, 2015). Os municípios abordados neste estudo integram a 7^a e a 15^a CREs, além de contarem com polos de ensino superior, que também serão apresentados ao longo da análise.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a centralidade da gestão pública territorial das cidades médias mencionadas. Dessa forma, podemos compreender o importante comportamento que elas desempenham, polarizando a rede urbana regional, dentre outros fatores, por meio da influência que os setores públicos e a oferta de serviços essenciais são oferecidos à população.

Quanto à metodologia, a primeira etapa da pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica, com apoio nas contribuições de Christaller (1966), Corrêa (1992), Sposito (1998), REGIC (2018), Silveira, Faccin e Krung (2021) e Silveira, Machado e Schwanz (2024), para tratar da questão da centralidade e da relevância da gestão territorial. A discussão sobre o conceito de cidades médias e a análise da rede urbana fundamenta-se nos trabalhos de

Amorim Filho e Serra (2001), Sposito (2004, 2010), Bellet e Llop (2004), Corrêa (2006, 2012) e Sobarzo (2008).

Na segunda parte metodológica, são analisados dados quantitativos demográficos dos Censos de 2010, 2020 e 2022 do IBGE, bem como dados da RAIS (2019), que permitem verificar o número de pessoas ocupadas nos serviços públicos. Utilizam-se também informações do IEDE (2019), que indicam a quantidade de repartições públicas nas cidades investigadas, e os indicadores sociais IDESE e IDHM, para avaliar o nível de desenvolvimento da Região Funcional 9 (RF9). A partir desse levantamento, foram elaboradas tabelas, quadros e mapas temáticos, ferramentas indispensáveis para uma compreensão mais aprofundada dos resultados.

Por fim, a última parte da metodologia refere-se à coleta de dados qualitativos por meio do trabalho de campo. Nessa etapa, destaca-se a importância de identificar os atores e agentes políticos, com o intuito de compreender as estratégias públicas, os planos de longo prazo e as percepções sobre o desempenho das cidades médias na RF9.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, discute-se o papel da gestão pública territorial na região e sua importância para o desenvolvimento regional. A segunda seção apresenta a configuração demográfica, a inserção das cidades médias na rede urbana e sua classificação na hierarquia urbana, evidenciando os perfis das atividades de gestão territorial. A terceira seção aborda a centralidade das duas cidades médias na gestão pública, com destaque para sua atuação na prestação de serviços e na ocupação de trabalhadores na administração pública geral e nos setores de saúde e educação.

Na penúltima seção, são analisados os indicadores sociais que evidenciam o desenvolvimento das cidades médias na região. Por fim, nas considerações finais, são retomados os objetivos da pesquisa, destacando-se a relevância da gestão pública no fomento ao desenvolvimento socioeconômico e regional, bem como, na elaboração de estratégias para o estabelecimento de políticas públicas.

2. O papel da Gestão Territorial das cidades médias no desenvolvimento da região

A missão da gestão territorial nas cidades médias se reflete no desenvolvimento da economia regional. Suas relações com outras cidades e seu papel de intermediação no consumo, nos serviços, na comunicação e em diversas outras atividades econômicas contribuem para esse desenvolvimento. Para Silveira, Machado e Schwanz (2024), as cidades médias desempenham funções de destaque na gestão territorial em escala regional e nacional, enquanto as metrópoles assumem maior relevância nas escalas nacional e global.

A referência dessas cidades médias nessas escalas, no entanto, pode não ser definitiva, uma vez que a dinâmica do sistema capitalista está constantemente buscando novas formas de acumulação de capital. Nesse contexto, é possível que os agentes produtores do espaço urbano desenvolvam mecanismos para elevar o nível de centralidade dessas cidades, promovendo uma redefinição das atividades de gestão territorial tanto no setor público quanto no setor privado. Tal movimento poderia posicionar as cidades médias com maior destaque também em escala global. Refletir sobre essas possibilidades é essencial, uma vez que as atividades de gestão influenciam diretamente a qualidade de vida da população. Por outro lado, o aumento da atratividade dessas cidades pode, a longo prazo, elevar sua densidade demográfica, intensificando os desafios do Estado em garantir o atendimento às necessidades e a equidade populacional.

Nessa perspectiva, as desigualdades socioespaciais podem acompanhar esse novo ciclo de redefinição da gestão territorial, caso os investimentos públicos não estejam alinhados com o crescimento populacional. Para Egler, Bessa e Gonçalves (2013), o Estado atua com relevância central na alocação de recursos provenientes das políticas tributária e financeira, sendo responsável por evitar a estagnação do desenvolvimento social, econômico e regional. No entanto, os atores políticos locais precisam buscar equilíbrio em suas ações, promovendo uma gestão territorial eficiente, capaz de atender às demandas de diferentes grupos sociais.

Na visão de Corrêa (1992), a gestão territorial é conduzida por dois agentes centrais: o Estado e as empresas. Nesse sentido, evidencia-se a gestão pública e a gestão privada do território. Segundo o autor, são eles que organizam as formas espaciais, definem as funções urbanas e exercem o controle do território por meio da gestão das atividades econômicas e das articulações políticas. Ainda conforme o autor, a gestão do território acentua as diferenças espaciais, refletindo as desigualdades existentes na sociedade de classes. Essa lógica de organização, que reproduz espaços com estruturas econômicas e composições sociais distintas, é denominada por ele como “gestão das diferenças sociais” (Corrêa, 1992, p. 35). Diante disso, torna-se fundamental que o Estado adote medidas adequadas de ordenamento territorial, com ampla oferta de infraestruturas e serviços públicos, a fim de evitar a reprodução e o aprofundamento das desigualdades espaciais.

Silveira, Faccin e Krug (2021) argumentam que a centralização da gestão territorial nas cidades médias é o que lhes confere seu papel de destaque enquanto cidades influentes na região. Segundo os autores, essa centralidade está relacionada ao controle exercido pelo Estado sobre o território, sobretudo por meio da gestão dos serviços públicos. Esse controle se concretiza na forte presença de repartições públicas, estaduais e federais. Dessa forma, concentra-se nessas cidades o poder de decisão sobre os serviços públicos regionais — uma

característica que poderá ser observada nos objetos de estudo abordados mais adiante neste artigo.

3. Cidades médias, caracterização demográfica e da rede urbana

As cidades médias brasileiras contemporâneas vivenciam um cenário de transformação em suas formas espaciais. Essa dinâmica, impulsionada por um Estado capitalista, evidencia a necessidade de análises mais aprofundadas sobre o tema. Como resultado, muitos pesquisadores, especialmente geógrafos, têm compreendido que o conceito de cidade média precisa ser reformulado, a fim de acompanhar as intensas dinâmicas relacionadas às atividades de intermediação nos serviços, no comércio e nos fluxos de informação.

Nesse contexto, Amorim e Serra (2001) argumentam que o conceito de cidade média, idealizado na década de 1990 e baseado principalmente no critério populacional, já não é suficiente, tendo em vista os novos elementos de análise que emergiram, como a relevância das atividades de serviços e as transformações nas estruturas socioeconômicas. Sobarzo (2008) concorda com essa crítica, destacando que os dados demográficos são insuficientes e devem ser compreendidos apenas como uma aproximação da definição de cidade média. O autor complementa, ainda, que é fundamental considerar o contexto histórico das cidades em determinado período e a realidade de cada país ou região, a fim de evitar generalizações. Sugere, assim, o uso de múltiplos indicadores para uma definição mais precisa.

Para Sposito (2004) e Bellet e Llop (2004), as cidades médias são aquelas que desempenham funções de intermediação entre as cidades pequenas, as zonas rurais e as metrópoles. Tais funções se manifestam nos fluxos de bens, de serviços, de informações e também no setor político-administrativo. Tais funções ratificam sua posição como cidades-polos regionais, uma vez que a centralização de atividades econômicas na escala regional e nacional reforça sua importância estratégica.

Corrêa (2006), por sua vez, propõe critérios que permitem uma análise mais precisa para definição de cidade média. O autor sugere três características principais: I - o tamanho demográfico — que, assim como os demais critérios, deve ser analisado em conjunto para evitar distorções; II - as funções urbanas — nas quais o Estado, enquanto controlador da gestão pública territorial desempenha tarefa fundamental ao fomentar políticas públicas voltadas à criação de empregos, incentivo à produção industrial, oferta de habitação social e prestação de serviços; e III - a organização do espaço intraurbano — que exige uma análise dos processos responsáveis pela conformação das diferentes formas espaciais. Essa última dimensão está diretamente relacionada às desigualdades territoriais e à mobilidade urbana,

especialmente no que se refere aos trabalhadores e consumidores que movimentam diariamente a economia local e regional.

Diante dessa breve discussão, comprehende-se que as cidades médias contemporâneas podem ser caracterizadas com base nas contribuições dos autores mencionados. No caso de Passo Fundo e Erechim, considera-se que ambas são cidades médias por atenderem aos critérios definidos por Sposito (2004) e por Bellet e Llop (2004), além de se destacarem na RF9 pelas características apontadas por Corrêa. Suas centralidades na prestação de serviços (que serão apresentadas na próxima seção), no comércio e na indústria ratificam sua identidade como cidades médias, marcadas por intensos fluxos de comunicação com os municípios da região e com a capital gaúcha. Essas dimensões são evidenciadas na contribuição de Spinelli, Lima e Rojeski (2025), que demonstram a concentração de estabelecimentos comerciais e industriais, revelando forte atuação na geração de empregos no setor privado.

No âmbito da caracterização demográfica nossos objetos de estudo demonstram um crescimento populacional significativo entre 2010 a 2022. A cidade de Passo Fundo obteve a maior taxa geométrica de crescimento entre este período representando 1,03% (Tabela 1). Já Erechim apresentou um indicador um pouco abaixo de Passo Fundo com 0,95%. Mesmo assim, é um ritmo de crescimento significativo entre os anos analisados. Podemos observar também, os indicadores de cada Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Corede da RF9 com os destaques para Produção 0,88% na qual está inserido Passo Fundo, seguida os Coredes Médio Alto Uruguai com 0,36%, Nordeste 0,27%, Norte 0,04%, Alto da Serra do Botucaraí -0,55% e Rio da Várzea -0,10%. Os indicadores negativos dos dois últimos Coredes revelam uma perda populacional. De modo geral, a RF9 demonstrou um crescimento da taxa geométrica de crescimento populacional de 0,32%. Este cenário demográfico, sobretudo, dos nossos recortes espaciais em estudo, cidades médias de Passo Fundo e Erechim, sinaliza para o Estado a necessidade de repensar a distribuição orçamentária, uma vez que houve, certamente, um aumento nas demandas sociais nessas cidades. Por outro lado, na região, está ocorrendo redução populacional nos municípios de pequeno porte, necessitando um olhar estratégico para as políticas públicas em atenção ao êxodo e ao desmantelamento da vida no campo e na cidade.

Tabela 1: Crescimento demográfico 2010-2022 IBGE

Municípios e Coredes	Pop. total 2010	Taxa urbanização 2010	Taxa cresc. geométrico 2000-2010			Estimativa pop. total 2020	Pop. total 2022	Taxa de cresc. geométrico 2010-2022
			Pop. total	Pop. urbana	Pop. rural			
Erechim	96.087	94,2%	0,62%	0,99%	-3,99%	106.633	105.633	0,95%
Passo Fundo	184.826	97,5%	0,93%	0,96%	0,03%	204.722	204.722	1,03%
Alto da Serra do Botucaraí	103.979	53,7%	0,92%	-0,35%	-1,01%	105.186	98.405	-0,55%
Médio Alto Uruguai	152.501	54,2%	-0,52%	0,98%	-2,03%	148.128	158.122	0,36%
Nordeste	126.872	66,4%	0,20%	1,66%	-2,14%	132.112	130.323	0,27%
Norte	221.418	71,6%	-0,13%	0,96%	-2,41%	223.702	222.274	0,04%
Produção	349.386	86,8%	0,73%	1,22%	-2,00%	381.572	381.356	0,88%
Rio da Várzea	115.113	65,5%	-0,12%	1,39%	-2,44%	116.411	113.941	-0,10%
Região Funcional 9	1.069.269	71,1%	0,22%	1,08%	-2,02%	1.107.111	1.104.421	0,32%

Fonte: IBGE, Censos 2010, 2020 e 2022. Elaborado pelos autores, 2025.

Num primeiro momento, buscamos os estudos das Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2018) para compreendermos a inserção das cidades estudadas na rede urbana e na hierarquia urbana. É a partir desse estudo que podemos entender as posições de destaque de Passo Fundo e Erechim nas atividades de gestão territorial. O estudo se apoia na teoria dos lugares centrais de Christaller (1966). O autor apresenta importantes contribuições em sua pesquisa no sul da Alemanha para a temática da rede urbana. Em sua pesquisa, demonstra as distribuições das formas espaciais das cidades e vilarejos; é nesse contexto que ele define os lugares centrais, com mais funções e mais importância em uma região, e os lugares de menor importância, conhecidos como “lugares centrais de ordem inferior da mais baixa ordem” (Christaller, 1966, p. 17).

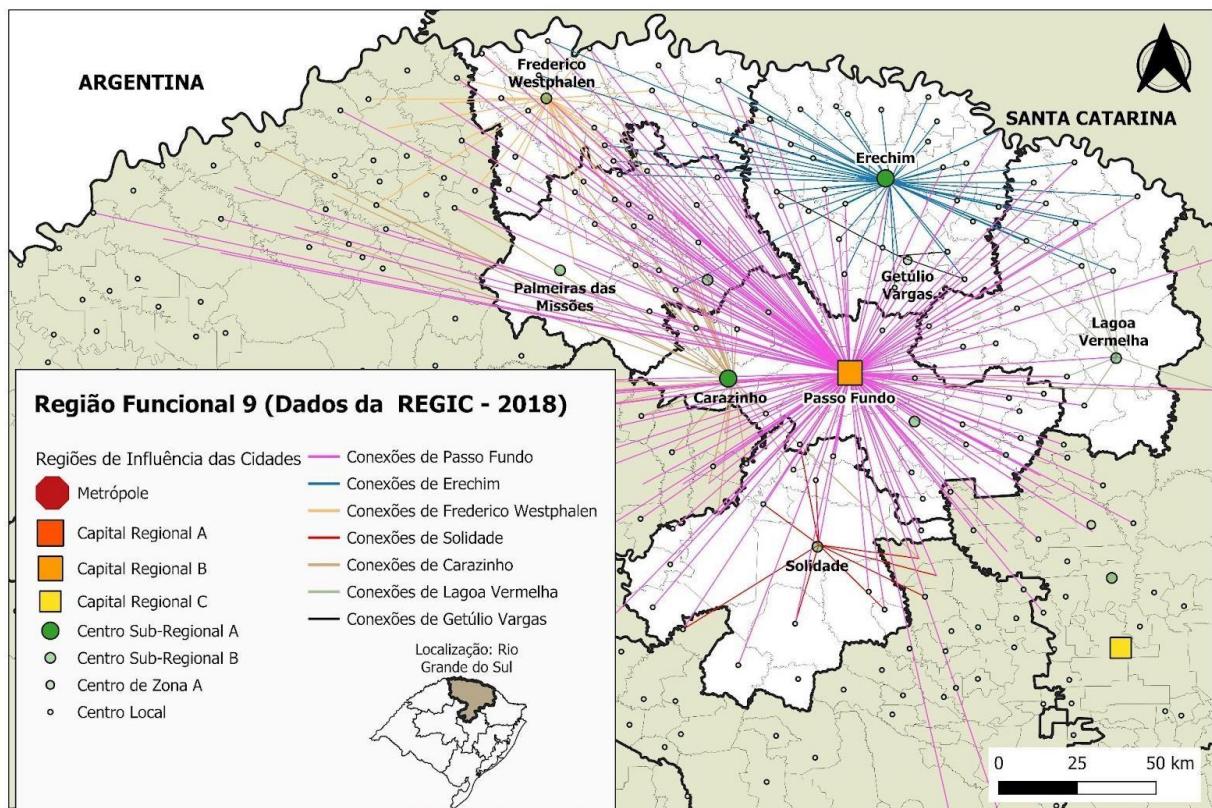
Para o autor, estes lugares têm importância apenas na escala local e na vizinhança. Essas diferenciações observadas por Christaller contribuíram com os estudos da REGIC na definição das hierarquias urbanas, classificando as cidades do maior ao menor nível de centralidade. As cidades de Passo Fundo e Erechim são classificadas na hierarquia urbana como Capital Regional B e Centro Sub-regional A, respectivamente. Isso significa que Passo Fundo apresenta maior concentração de atividades de gestão territorial (REGIC, 2018).

Num segundo momento, podemos destacar a importante contribuição do geógrafo Corrêa (2012) com o conceito de rede geográfica. Esta produção intelectual refere-se às relações e conexões sociais que constituem as espacialidades das cidades por meio das relações de poder e de cooperação. O autor complementa ainda que, na rede geográfica, existe não só uma divisão territorial do poder, como também uma divisão territorial do trabalho. É nessa definição que se revelam os centros hierarquizados em uma determinada região.

Nessa linha de raciocínio, as cidades médias, ditas como cidades regionais, comandam as relações hierárquicas e os fluxos materiais e imateriais, desempenhando ações de intermediação de natureza vertical. Ou seja, as cidades pequenas demandam serviços às cidades médias, ao manter relações com os maiores centros de produção da região (Sposito, 2010).

As cidades de Passo Fundo e Erechim demonstram claramente, na RF9, esse papel de intermediação de natureza vertical com as cidades pequenas da região (Figura 1). Isso ocorre porque suas gestões públicas territoriais representam grande influência na região.

Figura 1. Passo Fundo e Erechim na rede urbana regional (REGIC, 2018)



Fonte: REGIC, 2018. Elaborado pelos autores, 2025.

Podemos observar também, na Figura 1, a relação de intermediação hierárquica que as duas cidades médias possuem entre si, sendo Erechim subordinada a Passo Fundo. Além

das relações com cidades de outras regiões do estado, como ilustrado na figura, Passo Fundo apresenta maior nível de influência regional do que Erechim, pois seus fluxos de intermediação são mais intensos e mais amplos, atingindo a região fronteiriça com a Argentina, o estado de Santa Catarina e porções do sul e leste do Estado.

4. A centralidade da Gestão Pública Territorial de Passo Fundo e Erechim na região

A metodologia utilizada para definir a centralidade da gestão pública territorial de uma cidade é aquela apresentada pela REGIC (2018), na qual são selecionadas instituições públicas do âmbito nacional. O estudo buscou analisar a distribuição de unidades como o INSS, a Secretaria do Trabalho, a Receita Federal, a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e o IBGE.

Além das instituições estaduais, cada instituição federal e estadual possui níveis de gestão diferentes. Por exemplo: as instituições federais sede, como as citadas anteriormente, possuem o nível de gestão 5; as instituições federais de âmbito regional, como Tribunais Regionais Federais, Regiões Fiscais e Superintendências Regionais, são classificadas com o nível 4; as unidades estaduais — Seções Judicárias, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho e Superintendências Regionais do Trabalho — foram classificadas com o nível 3; as Gerências Executivas, Gerências Regionais do Trabalho, Delegacias da Receita Federal, Delegacias de Julgamento e Subseções Judicárias têm nível 2; e, por fim, as Agências do INSS, Agências Regionais do Trabalho, Agências e Inspetorias da Receita Federal, Agências do IBGE, Zonas Eleitorais e Varas do Trabalho foram classificadas com o nível 1.

Após essa classificação da REGIC (2018), é possível calcular, por meio da fórmula desenvolvida pelo IBGE, o índice de centralidade que cada cidade possui com base na quantidade de instituições públicas de diferentes níveis de gestão. Para isso, o estudo, juntamente com o IBGE, estabeleceu um peso para cada nível de gestão: o primeiro nível não tem peso; o segundo é multiplicado por 2; o terceiro, por 4; o quarto, por 8; e o quinto, por 16. Os dados que serão apresentados nesta seção sobre o índice de centralidade das duas cidades médias na gestão pública seguem essa proposta metodológica.

A princípio, podemos destacar a gestão pública estadual, com a maior quantidade de repartições estaduais presentes em Passo Fundo e Erechim (Tabela 2), as quais desempenham papéis fundamentais na prestação de serviços e na geração de empregos. São diversas sedes estaduais, dentre elas: a Defesa Civil, órgãos de infraestrutura, secretarias estaduais, sedes regionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

– EMATER (instituição que importância no desenvolvimento da produção do campo), da Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM (órgão que visa fiscalizar e proteger o meio ambiente), do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPE (uma autarquia estadual que administra o regime de trabalho dos seus servidores), da Junta Comercial, Industrial e de Serviços do Rio Grande do Sul – JUCERGS (órgão responsável pelo registro das empresas, pela fiscalização das atividades empresariais e por outras funções que garantem o controle e o cumprimento das legislações estaduais), da Procuradoria-Geral do Estado – PGE (órgão que representa judicialmente o Estado) e da Universidade do Estado do Rio Grande do Sul – UERGS (instituição de ensino superior gratuita do Estado).

Em resumo, a cidade de Passo Fundo possui 21 repartições públicas do total de 32 existentes no Corede Produção, enquanto Erechim possui 13 das 18 repartições no Corede Norte. Isso significa que as duas cidades concentram mais da metade das repartições públicas em seus respectivos Coredes. Logo, podemos argumentar que os demais municípios devem recorrer aos serviços públicos concentrados nas duas cidades médias, como é o caso da EMATER e de outras instituições presentes apenas em Passo Fundo e Erechim.

Tabela 2. Quantidades de repartições públicas na RF9

COREDE	Município	Segurança e Defesa Civil	Órgãos de Infraestrutura	Secretarias Estaduais	Sede Regional Institucional da EMATER	Sede Regional Institucional da Fepam	Sede Regional Institucional do Ipe	Sede Regional e Posto de atendimento Institucional da JUCERGS	Sedes Institucionais e Sede Regional Institucional da PGE	Sede Regional Institucional da UERGS	TOTAL
Alto da Serra do Botucarai	Espumoso	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Soledade	1	0	2	1	0	1	1	1	1	8
Médio Alto Uruguai	Frederico Westphalen	1	1	2	1	0	1	1	2	1	10
	Irai	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Nonoai	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Planalto	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Rodeio Bonito	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Seberi	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
Nordeste	Lagoa Vermelha	1	0	1	0	0	1	1	1	0	5
	Sananduva	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4
	São José do Ouro	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Tapejara	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3
Norte	Erechim	1	2	4	1	0	1	1	2	1	13
	Gaurama	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Getúlio Vargas	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	São Valentim	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Produção	Carazinho	1	1	2	0	0	1	1	1	0	7
	Casca	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Marau	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Passo Fundo	7	4	4	1	1	1	1	2	0	21
Rio da Várzea	Constantina	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Palmeira das Missões	1	1	4	0	0	1	1	1	0	9
	Ronda Alta	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	Sarandi	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2
	TOTAL	13	9	19	4	1	23	9	27	4	109

Fonte: IEDE, 2019. Elaborado pelos autores, 2025.

O desempenho da gestão pública territorial nas duas cidades médias destaca-se, por exemplo, pelo número de pessoas empregadas (Quadro 1). Os dados da RAIS (2019) revelam que o setor de saúde e a administração pública geral das duas cidades apresentaram maiores quantidades de pessoas empregadas em instituições que possuem acima de 1.000 empregados registrados, superando o setor industrial e o comércio.

Quadro 1. Número de pessoas empregadas no setor público e privado

Município	SETOR	nº empregados
Passo Fundo	Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências	5547
	Administração pública em geral	3159
	Abate de aves	2648
	Educação superior - graduação e pós-graduação	2434
	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - hipermercados	1755
	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	1509
	Transporte rodoviário de carga, exceto produtos perigosos e mudanças, intermunicipal, interestadual e internacional	1435
	Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação	1427
	Construção de edifícios	1258
	Restaurantes e similares	1248
	Total	22.420
Erechim	Administração pública em geral	2372
	Abate de aves	1359
	Fabricação de carrocerias para ônibus	1235
	Construção de edifícios	1235
	Fabricação de frutas cristalizadas, balas e semelhantes	1203
	Frigorífico - abate de suínos	1104
	Total	8.508

Fonte: RAIS, 2019. Elaborado pelos autores, 2025.

Esse cenário só ratifica a importância da gestão pública para o desenvolvimento socioeconômico e da região. Como podemos notar no quadro 1, Passo Fundo registrou 5.547 pessoas ocupadas no setor de “Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento a urgências” a superioridade desse setor está atrelado ao seu polo na saúde. A cidade conta com um hospital regional (Hospital São Vicente de Paulo) que é referência para a região. Nas palavras do representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico sobre a estrutura hospitalar da região sul e a importância de Passo Fundo, comenta que:

[...] hoje nós somos o terceiro mercado de saúde, primeiro Porto Alegre, segundo é Curitiba e o terceiro é Passo Fundo. Nós somos mais fortes do que qualquer outra cidade e atendemos aqui [no hospital São Vicente de Paulo] a

conexão de Passo Fundo com 150 municípios com um raio aí de 150 quilômetros, atendemos na área da saúde o oeste de Santa Catarina. Chapecó usa a nossa estrutura de saúde aqui e não vão a Florianópolis usam Passo Fundo pela nossa qualidade de serviço da saúde e atendemos em um raio aí de 150 quilômetros; 2 milhões de habitantes que usam a estrutura de Passo Fundo. (Entrevista realizada em 21 de novembro de 2023)

O amplo acesso aos serviços de saúde, principalmente pelo hospital São Vicente de Paulo, caracteriza a cidade como um polo regional no setor de saúde. Além do hospital, a cidade possui diversas clínicas especializadas e dois cursos de medicina da Universidade de Passo (UPF) e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), na qual conta com um ambulatório em parceria com o hospital regional, localizado no centro da cidade. Sobre a preferência pelos serviços do hospital regional mencionado pelo secretário, pode estar relacionada aos equipamentos modernos e as especializações de exames e cirurgias que só o hospital pode oferecer na FR9. Com a grande estrutura, o Hospital Regional é uma das instituições que mais emprega na cidade. O representante da ACISA destaca a dinamização da economia pelos postos de trabalho do setor da saúde. Exclusivamente, aborda os equipamentos hospitalares como preponderantes nas vagas de trabalho. Em suas palavras, expressa:

Em termos de quantidade de profissionais, acho que talvez as duas principais empresas contratantes são o Hospital São Vicente e o Hospital de Clínicas né, que eles têm ali quase 2 mil funcionários cada um (CLT). Além do corpo médico, eles talvez sejam os dois maiores contratantes daqui da nossa cidade. E normalmente são mão de obra local [...]. (Entrevista realizada em 21 de novembro de 2023).

A fala do representante da ACISA corrobora com os dados da RAIS 2019, podemos notar também a importância dos cursos de medicina e de outras áreas da saúde das universidades mencionadas anteriormente, uma vez que a mão de obra para esse setor quase sempre é local. No caso de Erechim apresenta o maior número de empregados na administração pública geral com 2.372 registros, superando os frigoríficos e outros setores da indústria de transformação. No entanto, esse cenário pode mudar em longo prazo tendo em vista que a cidade está expandindo um novo distrito industrial. O representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Erechim enfatizou:

Estamos [...] em fase bem avançada de um novo distrito industrial, que serão 39 lotes disponíveis para médias e grandes empresas, [...]. O único ponto de

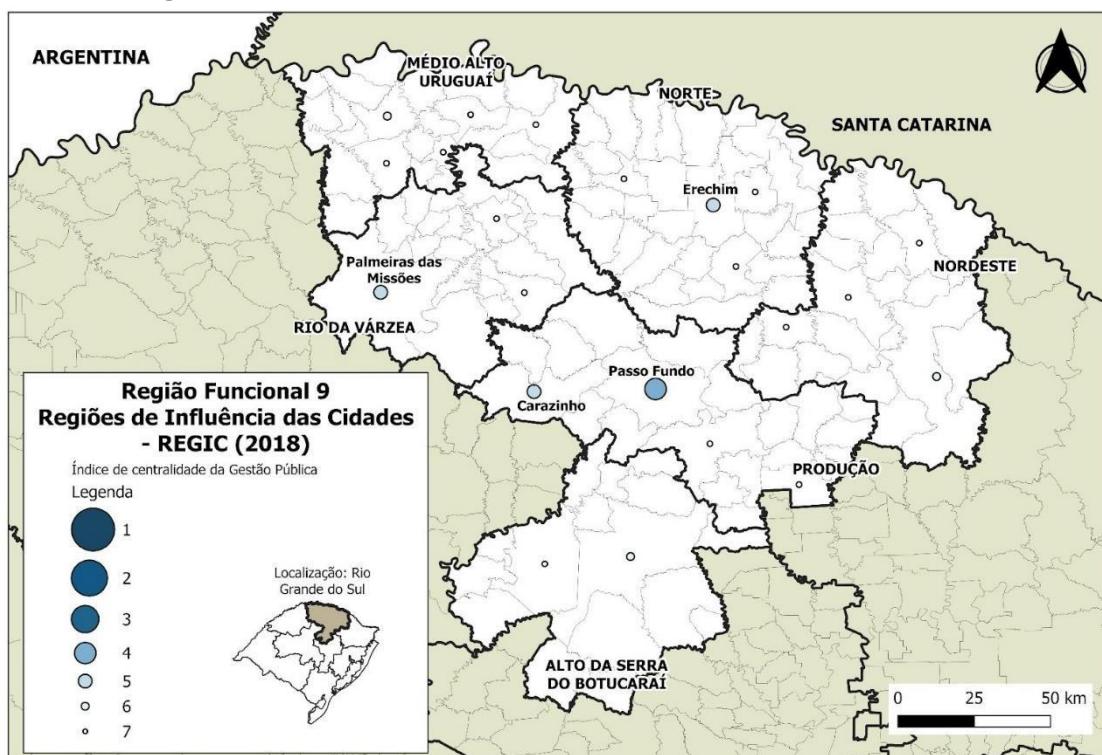
corte é que a empresa tem que ter atingido o faturamento mínimo no ano de 2021 de 960 mil reais no ano. Então atingindo esse objetivo aí todas as empresas podem participar. Claro, depois ele tem uma série de prérequisitos, tem uma tabela de pontuação com uma comissão técnica de servidores do município concursados que vão analisar, quanto maior o faturamento, maior a pontuação, quanto maior o número de funcionários, maior a pontuação, quanto maior o valor investido lá, maior a pontuação, né? E está sendo bem atrativo porque naquela área lá não vai cobrar nada.

Apenas o município está cobrando o valor da infraestrutura, tá. (Entrevista realizada em 22 de novembro de 2023).

A instalação de um novo distrito industrial promove transformações significativas no espaço, sendo um novo elemento para investigações futuras no âmbito da gestão privada territorial. De todo modo, é importante ressaltar que estas ações são projetadas pela administração pública geral através dos órgãos de infraestrutura da cidade e do apoio dos atores políticos que buscam o desenvolvimento da cidade, sendo assim, a gestão pública territorial tem grande influência nessas ações.

Os resultados apresentados até aqui, contribuem para o índice de centralidade da gestão pública estadual no âmbito da RF9 (Figura 2).

Figura 2. Índice de centralidade da Gestão Pública Estadual

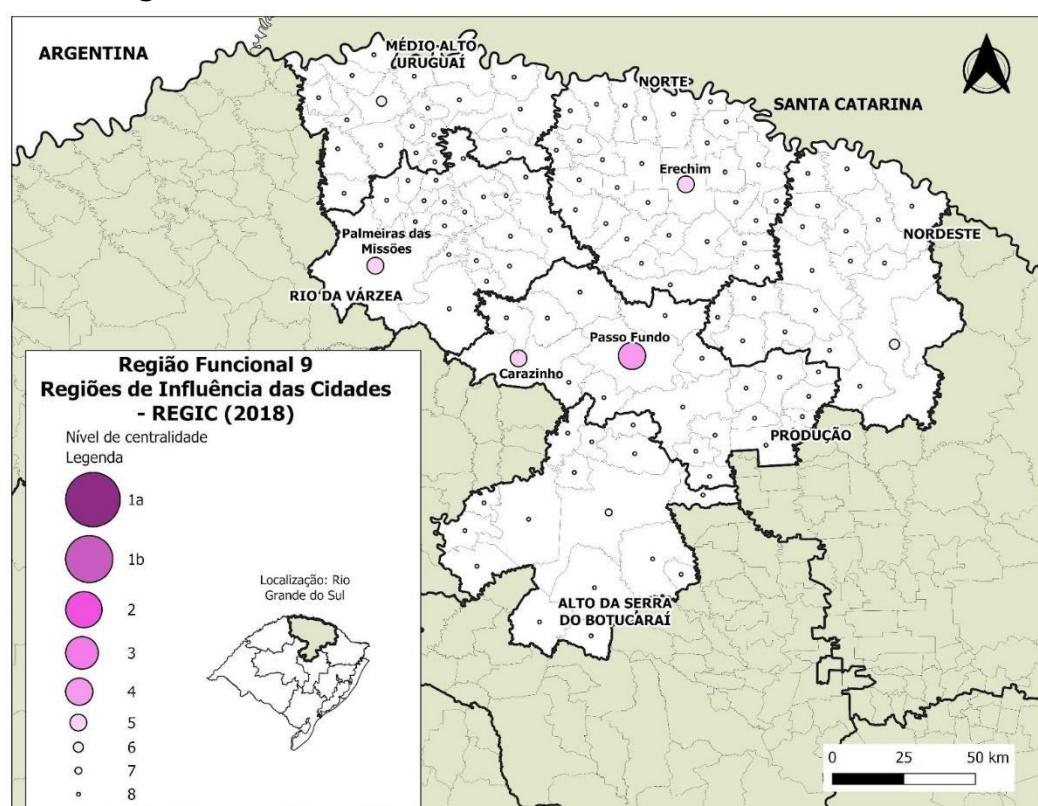


Fonte: REGIC, 2018. Elaborado pelos autores, 2025.

O mapa dos índices de Centralidade (Figura 2) demonstra o destaque para Passo Fundo com o maior índice de centralidade (4); em seguida, Erechim, Palmeira das Missões e Carazinho, com o índice 5; Soledade, Frederico Westphalen e Lagoa Vermelha com o índice 6; Tapejara com o índice 7 e os demais municípios acima do índice 7.

Na esfera da gestão pública federal a partir dos dados da REGIC (2018), Passo Fundo novamente se destaca na RF9 com o maior nível de centralidade - nível de centralidade 4 (Figura 3), que significa que a cidade apresenta mais influência nas atividades de gestão na região e consequentemente, uma das que mais presta serviços à população regional.

Figura 3. Índice de centralidade da Gestão Pública Federal



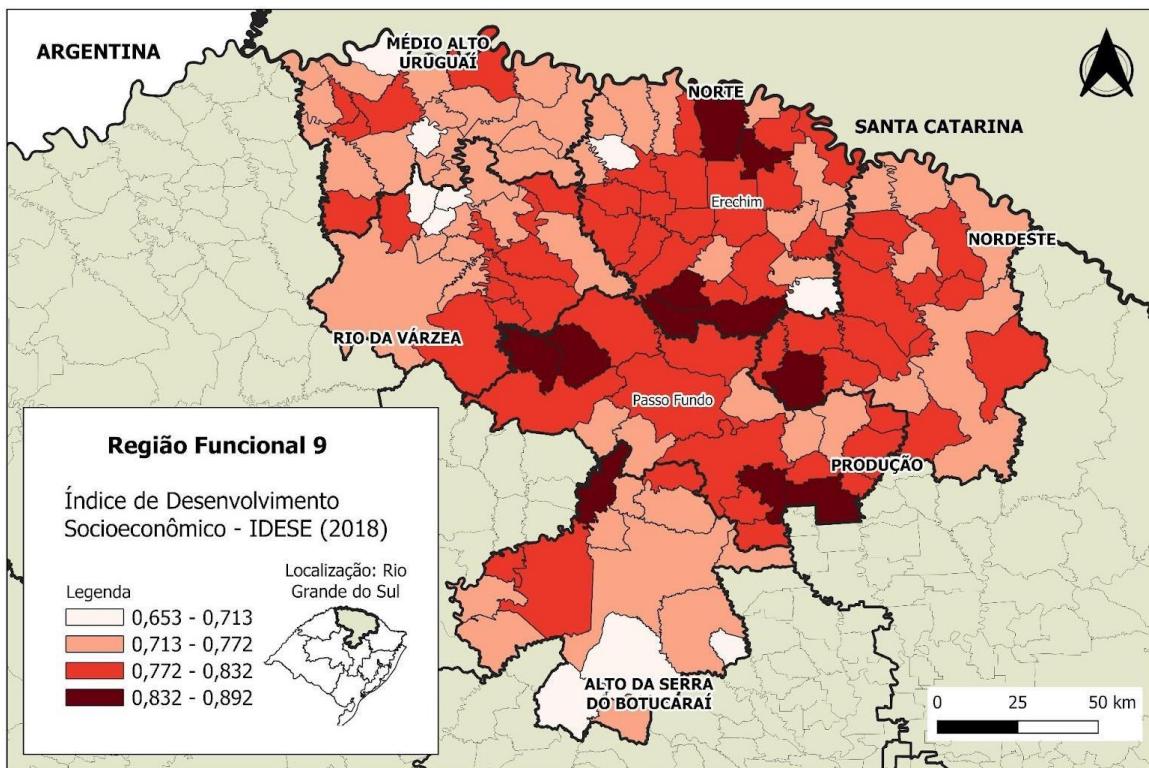
Fonte: REGIC, 2018. Elaborado pelos autores, 2025.

Seguindo a análise na esfera da gestão pública federal (Figura 3), Passo Fundo é seguido por Erechim, com o índice de centralidade 5, juntamente com Carazinho e Palmeira das Missões. Lagoa Vermelha e Frederico Westphalen, com índice 6; Soledade com índice 7. Por fim, com índice de centralidade 8, se destacaram os municípios de Casca, Marau, Espumoso, Tapejara, São José do Ouro, Getúlio Vargas, Sarandi, Constantina, Rodeio Bonito, Nonoai, Barracão, Ibiraiaras, Sananduva, Campinas do Sul, Chapada, Ronda Alta, Alto Alegre, Barros Cassal, Campos Borges, Fontana Xavier, Gramado Xavier, Itapuca e Jacuizinho. Os demais 100 municípios de 130 da RF9 também, apresentaram o nível 8.

5. Indicadores sociais e o desenvolvimento da Região

Na questão do desenvolvimento da Região, considera-se que os intensos fluxos econômicos que as cidades médias mantêm com os municípios do entorno e a capital contribuem para o seu desenvolvimento e, certamente, para o desenvolvimento socioeconômico. Para uma melhor compreensão, os dados do IDESE são essenciais para essa categoria de análise. De acordo com o Rio Grande do Sul (2015) o IDESE na RF9 em 2012 apresentou um indicador médio em todos os Coredes da região. Sete anos depois, os resultados demonstraram que a RF9 obteve alguns índices altos em seus Coredes com os seguintes indicadores: Médio Alto Uruguai com (0,768), Corede Nordeste com (0,793), Corede Norte com (0,812), Corede Produção com (0,804) e o Corede Rio da Várzea com 0,781. Notase que os Coredes Norte e Produção se destacaram com os melhores indicadores, no caso das cidades médias Passo Fundo (Figura 4) obteve (0,792) e Erechim (0,822). Outros municípios demonstraram um desenvolvimento acima de (0,832) como Aratiba (0,871), Victor Graeff (0,835), Água Santa (0,892), Ipiranga do Sul (0,867), Sertão (0,844), Três Arroios (0,852), Almirante de Tamandaré do Sul (0,843), Casca (0,850), Coqueiros do Sul (0,837), Vila Maria (0,843) e Nova Boa Vista (0,832). Os resultados são reflexos de uma economia regional consolidada e, em crescimento, as cidades médias por possuírem uma economia diversificada com as suas centralidades e um sistema viário que contribui para o escoamento da produção participam de forma mais intensa dessa economia.

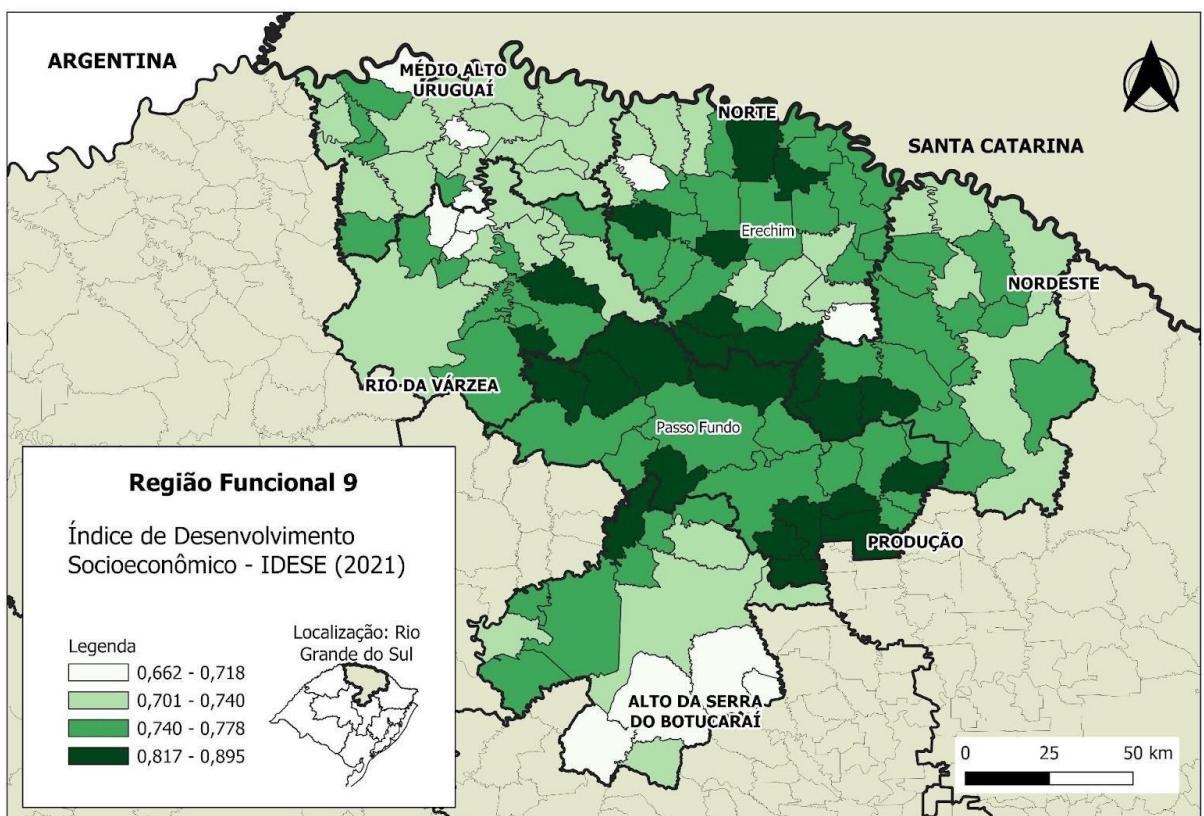
Figura 4. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da RF9 (2018)



Fonte: IDESE, 2018. Elaborado pelos autores, 2025.

Nos últimos resultados do IDESE (2021) podemos notar avanços significativos com 39 municípios da RF9 apresentando indicadores altos entre eles estão: Alto Alegre (0,810), Victor Graeff (0,836), Taquaruçu do Sul (0,813), Vista Alegre (0,806), Água Santa (0,895), Capão Bonito do Sul (0,802), Ibiaçá (0,805), Sananduva (0,803), Santa Cecília do Sul (0,840), São José do Ouro (0,800), Tapejara (0,801), Tupanci do Sul (0,801), Vila Lângaro (0,826), Aratiba (0,858), Campinas do Sul (0,812), Cruzaltense (0,835), Erechim (0,801), Ipiranga do Sul (0,876), Paulo Bento (0,818), Quatro Irmãos (0,813), Sertão (0,855), Três Arroios (0,841), Almirante Tamandaré do Sul (0,840), Camargo (0,846), Casca (0,846), Coqueiros do Sul (0,849), Coxilha (0,829), David Canabarro (0,831), Ernestina (0,819), Marau (0,814), Muliterno (0,815), Nova Alvorada (0,826), Pontão (0,836), Santo Antônio do Palma (0,836), São Domingos do Sul (0,812), Vila Maria (0,859), Chapada (0,817), Nova Boa Vista (0,859) e Rondinha (0,841). Desses municípios, 15 obtiveram acima de 0,832 (Figura 5) superando os resultados anteriores.

Figura 5. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da RF9 (2021)



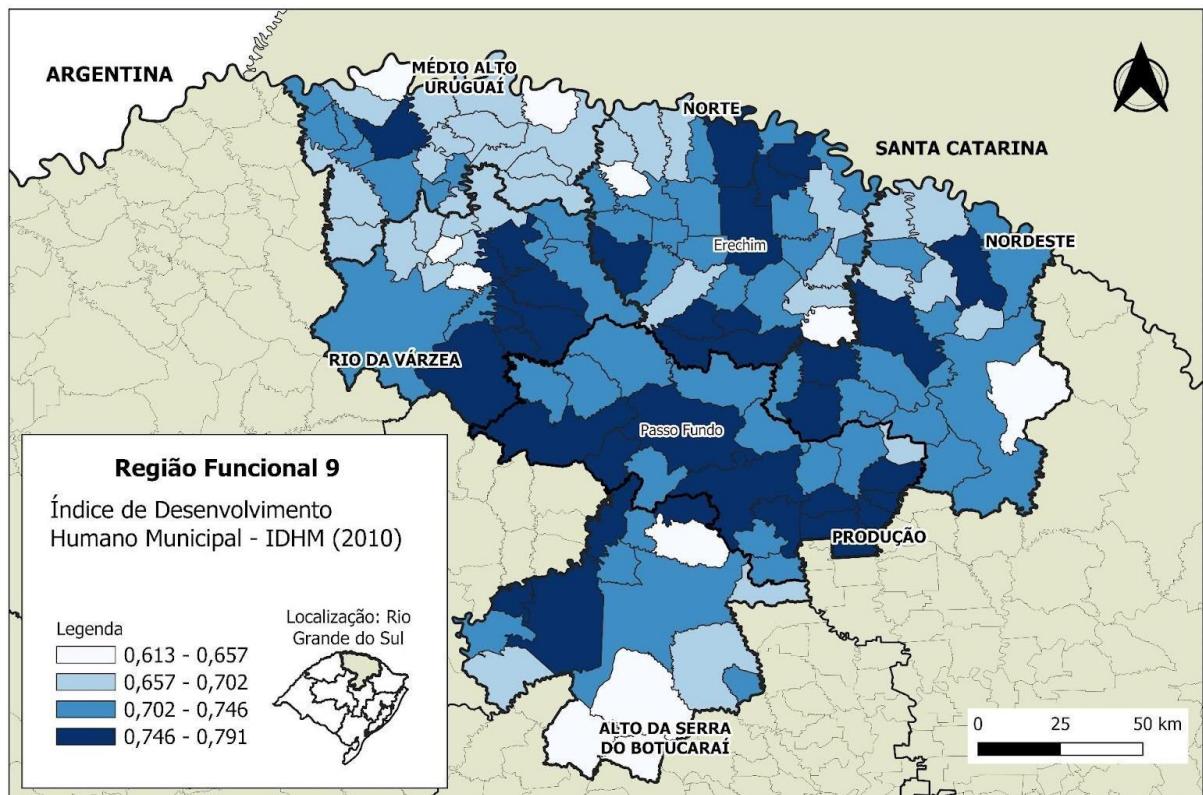
Fonte: IDESE, 2021. Elaborado pelos autores, 2025.

Em que pese a análise de importantes incrementos nos dados do IDESE entre 2018 e 2021 há localidades com baixos indicadores, a exemplo de parte do Corede Médio-Alto Uruguai e do Corede Alto da Serra do Botucaraí, além de municípios esparsos pela região, que necessitam de maior atenção para avançar nos indicadores via políticas públicas e aportes orçamentários visando a redução das desigualdades na RF9.

Além dos dados do IDESE, é importante levar em consideração os dados do IDHM (Figura 6), um indicador desenvolvido para medir a longevidade, ou seja, a expectativa de vida, a educação e a renda da população dos municípios. Como podemos notar na figura 6 em 2010, a maioria dos municípios da RF9 apresentou um índice alto, além dos que demonstraram um indicador acima de 0,750 nos quais são: Espumoso (0,765), Nicolau Vergueiro (0,753), Victor Graeff (0,777), Frederico Westphalen (0,760), Água Santa (0,750), São José do Ouro (0,755), Tapejara (0,760), Aratiba (0,772), Campinas do Sul (0,760), Erechim (0,776), Estação (0,753), Ipiranga do Sul (0,791), Sertão (0,751), Severiano de Almeida (0,752), Três Arroios (0,791), Carazinho (0,766), Casca (0,785), David Canabarro (0,762), Marau (0,774), Passo Fundo (0,776), Santo Antônio do Palma (0,764), Santo Antônio do Planalto (0,759), São Domingos do Sul (0,763), Vanini (0,757), Vila Maria (0,761), Barra

Funda (0,763), Chapada (0,757), Constantina (0,754), Nova Boa Vista (0,768), Novo Xingu (0,767), Rondinha (0,764) e Sarandi (0,777).

Figura 6. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios da RF9 (2010)



Fonte: IDHM. Elaborado pelos autores, 2025.

Em síntese, dos 130 municípios 33 (25,38%) apresentam um indicador superior a 0,750, 6 (4,61%) estão abaixo de 0,649, 33 (25,38%) possuem indicadores entre 0,650 a 0,699, e 58 (44,61%) encontram-se na faixa de 0,700 a 0,749. Sendo assim, os municípios revelaram um bom desempenho, as duas cidades médias se destacaram entre os indicadores mais altos e a gestão pública territorial faz parte desses resultados uma vez que o Estado é o principal responsável pelo desenvolvimento humano. Contudo, há localidades com baixos indicadores, a exemplo de parte do Alto da Serra do Botucaraí, que necessitam de maior atenção por parte do Estado para a gestão de recursos orçamentários, alocação de infraestruras, serviços públicos, novas de políticas para redução das desigualdades intraregionais e promoção do desenvolvimento de forma mais equilibrada.

6. Considerações finais

Os resultados obtidos neste estudo demonstram o importante desempenho da gestão pública territorial das duas cidades médias para o desenvolvimento da região, através da

prestação de serviços e da quantidade de pessoas empregadas. Como vimos na pesquisa, o setor de saúde é um importante polo econômico e de serviços das duas cidades, principalmente em Passo Fundo, em que a rede hospitalar e infraestruturas e serviços de saúde apresentam uma maior estrutura com ofertas de média e alta complexidade, além de diversas clínicas especializadas que atendem a cidade, a região e dão suporte para um entorno que extrapola os limites estaduais.

O setor da educação também tem a sua importância para o desenvolvimento da região, as duas cidades possuem sedes do CRE e importantes universidades federais e comunitárias que contribuem para a mão de obra local. Esses dois setores públicos são um dos que fazem a engrenagem da economia girar, estando entre o comércio e a indústria que intensificam os deslocamentos pendulares de pessoas de cidades circunvizinhas e da zona rural, consolidando a intermediação dos fluxos entre as cidades pequenas e as médias.

Nota-se também, a concentração de repartições públicas estaduais de Passo Fundo e Erechim na RF9, a maioria delas sendo instituições sedes no que aumenta a importância e o controle da administração dos serviços e na tomada de decisões. A quantidade dessas instituições configura os seus índices de centralidades nas atividades de gestão pública. Compreender este cenário é essencial para futuros planos regionais e urbanos que visam atender cada vez melhor as necessidades da região.

Referências

- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. 2001.
- BELLET, C. S.; LLOP, J. M. Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. **REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES**. v. 8, n 165, 2004.
- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. Translated from Die Zentralen Orte in Suddeutschland by Carlisle W. Baskin. New Jersey: Englewood Cliffs, 1966. p. 13-132.
- CORRÊA, R. L. Construído o conceito de cidades médias. In: **II Simpósio Internacional “Cidades Médias: Produção do Espaço Dinâmicas Econômicas”**. Realizado pela Universidade Federal de Uberlândia, 2006.
- CORRÊA, R. L. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Anuário do Instituto de Geociências**, v. 15, p. 35-41, 1992.
- CORRÊA, R. L. Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente. **Revista Cidades**, v. 9, n. 16, 2012.
- EGLER, C. A. G.; BESSA, C. V.; GONÇALVES, A. F. Pensar o território e a região: por uma agenda de desenvolvimento regional. **Mercator-Revista de Geografia da UFC**, v. 12, n. 28, p. 7-17, 2013.

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

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 15 fev. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. **Novos titulares das Coordenadorias Regionais de Educação tomam posse**, 2015. Disponível em: [Novos titulares das Coordenadorias Regionais de Educação tomam posse - Portal do Estado do Rio Grande do Sul](#). Acesso em: 13 fev. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, PPA 2016-2019. **Cadernos de Regionalização**, 2015.

SILVEIRA, R. L. L.; FACCIN, C. R.; KRUG, D. A cidade média de Santa Maria e a gestão do território na região Central-RS-Brasil. **Geosul**, v. 36, n. 80, p. 170-197, 2021.

SILVEIRA, R. L. L.; MACHADO, B. E.; SCHWANZ, A. K. 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.

SOBARZO, O. As cidades médias e a urbanização contemporânea. **Revista Cidades**, v. 5, n. 8, p. 279-292, 2008.

SPINELLI, J.; LIMA, É. J. O.; ROJESKI, M. D. Caracterização da Região Funcional 9: A centralidade de Passo Fundo e Erechim. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. (Org.). **Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional**. São Carlos: Pedro e João editores, 2025, cap. 8. p. 319-362.

SPOSITO, M. E. B. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Revista Território**, v. 3, n. 4, p. 27-37, jan./jun. 1998.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones geográficas**, n. 54, p. 114-139, 2004.

SPOSITO, M. E. B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**, v. 35, n. 1, p. 51-62, jan./abr. 2010.